

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

“Transformaciones en el Bono de Desarrollo Humano: entre el instrumento y las ideas”

Andrés Malandra

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Alison Vásquez y Augusto Barrera

Quito, marzo de 2016

## **Dedicatoria**

Dedico esta tesis a todos aquellos que me apoyaron en esta difícil pero hermosa decisión de dejar la comodidad en la que estaba para aventurarme en un mundo totalmente nuevo para mí.

## Tabla de contenido

Resumen .....	VIII
Introducción .....	1
Antecedentes y Justificación .....	1
Problema.....	3
Pregunta.....	3
Hipótesis.....	3
Objetivos .....	3
<i>General:</i> .....	3
<i>Específicos:</i> .....	4
Capítulo 1 .....	5
1.1 Marco Teórico/Conceptual.....	5
1.1.1 Regímenes de Bienestar .....	5
1.1.2 Pobreza .....	10
1.1.3 Políticas de Transferencia de Ingresos .....	13
1.1.4 Neoliberalismo y Posneoliberalismo.....	15
1.2 Estado del Arte .....	17
1.2.1 Contexto socioeconómico previo .....	17
1.2.2 Implementación del Bono de Desarrollo Humano.....	22
Capítulo 2: .....	30
2.1 Marco Analítico.....	30
2.2 Metodología .....	33
2.3 La pobreza desde los instrumentos.....	34
Capítulo 3 .....	42
3.1 Primera Etapa: Asistencialismo y Compensación 1998 – 2003.....	43

3.1.1	Presidencia y decreto.....	43
3.1.2	El fenómeno del Niño y el precio del petróleo.....	43
3.1.3	Dolarización .....	45
3.1.4	Pobreza y Gini.....	45
3.1.5	Implementación.....	48
3.1.6	Marco Institucional .....	48
3.1.7	Cobertura.....	49
3.1.8	Monto de las transferencias.....	50
3.1.9	Focalización y elegibilidad.....	51
3.1.10	Gasto Social, Financiamiento y PIB .....	53
3.2	Segunda Etapa: BDH y Condicionalidad (2003 – 2007) .....	55
3.2.1	Objetivos y Principios Rectores .....	57
3.2.2	Identificación, Selección de beneficiarios y Contraprestación .....	59
3.2.3	Roles Institucionales .....	62
3.2.4	Seguimiento y Evaluación.....	63
3.2.5	Presupuesto, Beneficiarios y Cobertura .....	64
3.2.6	Gasto Social.....	66
3.2.7	Pobreza y Gini.....	67
3.3	Tercera Etapa: Gasto Social Contracíclico y “complementariedad” (2007 – 2012)..	69
3.3.1	Gasto Social.....	74
3.3.2	Cobertura.....	76
3.3.3	Monto de la transferencia.....	78
3.3.4	Programa de Protección Social .....	79
3.3.5	Pobreza y Gini.....	81
3.4	Cuarta Etapa: Hacia un sistema de protección incluyente (2013 – Actualidad) .....	83

3.4.1	Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP).....	84
3.4.2	Bono de Desarrollo Humano.....	89
3.4.3	Cobertura.....	90
3.5	Conclusiones de las etapas .....	95
Conclusiones Finales.....		103
	Primera Etapa .....	103
	Segunda Etapa.....	105
	Tercera Etapa.....	108
	Cuarta Etapa .....	110
	Rol de las ideas.....	113
Lista de referencias.....		118

## **Ilustraciones**

Ilustración 1	Porcentaje por tipo de medición de la Pobreza (1995 – 2013) .....	20
Ilustración 2	Evolución del Coeficiente de Gini (1990 – 2009) .....	21
Ilustración 3	Precio del Petróleo (1991 - 2009) (en dólares) .....	44
Ilustración 4	Pobreza e Indigencia en Ecuador (1998 - 2001) .....	46
Ilustración 5	Coeficiente de Gini (1998 - 2002) .....	47
Ilustración 6	Cobertura del BS (1999 - 2002).....	50
Ilustración 7	Presupuesto (2003 - 2006) .....	65
Ilustración 8	Cobertura de beneficiarios (2004 - 2006) .....	65
Ilustración 9	Pobreza e Indigencia en porcentaje (2001 - 2006).....	68
Ilustración 10	Coeficiente de Gini (2001 - 2006) .....	68
Ilustración 11	Presupuesto en dólares (2007 - 2013) .....	76
Ilustración 12	Cobertura del BDH en porcentaje (2005 - 2012).....	77
Ilustración 13	Cobertura del BDH en personas (2005 - 2012).....	78
Ilustración 14	Pobreza e Indigencia en porcentaje (2007 - 2012).....	82
Ilustración 15	Coeficiente de Gini (2007 - 2012) .....	82
Ilustración 16	Cobertura del BDH en personas (2013 - 2015).....	91

Ilustración 17 Estructura organizacional de SENPLADES .....	93
Ilustración 18 Protección y Seguridad Social en el marco de la ENIEP.....	94
Ilustración 19 Presupuesto en dólares (2001 - 2013) .....	96
Ilustración 20 Cobertura en personas (1999 - 2015).....	97
Ilustración 21 Pobreza e Indigencia en porcentaje (1998 - 2014).....	99
Ilustración 22 Coeficiente de Gini (1998 - 2013) .....	100

## **Tablas**

Tabla 1 Incidencia de la Pobreza en Ecuador (1995 – 1999).....	20
Tabla 2 Diferencias entre BS y BDH .....	26
Tabla 3 Tipos de ideas de acuerdo al nivel de abstracción .....	37
Tabla 4 Relaciones entre tipos de ideas y elementos de la política.....	38
Tabla 5 Cantidad de beneficiarios (1999 - 2002).....	50
Tabla 6 Monto de la transferencia (1998 - 2002).....	51
Tabla 7 Problemas de elegibilidad, de exclusión e inclusión (en porcentaje).....	53
Tabla 8 Problemas de elegibilidad, de exclusión e inclusión (en personas) .....	53
Tabla 9 Gasto Social desglosado en relación al PIB .....	54
Tabla 10 Responsabilidades y características por tipo de beneficiario .....	61
Tabla 11 Presupuesto Sector Social (devengado) como % del PIB .....	67
Tabla 12 Presupuesto Sector Social devengado como porcentaje del PIB (2007 - 2012) .....	75
Tabla 13 Indicadores de Pobreza según ENIEP .....	87
Tabla 14 Presupuesto Sector Social (devengado) como % del PIB .....	98

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

Yo, Andrés Malandra, autor-a de la tesis titulada “Transformaciones en el Bono de Desarrollo Humano: entre el instrumento y las ideas” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, marzo de 2016.

Andrés Malandra

## **Resumen**

Durante la década del 90 en Latinoamérica las políticas de ajuste fiscal y racionalización del gasto público derivaron en una fuerte crisis económica que generó una reducción muy grave de los principales indicadores económicos y sociales. En Ecuador, en 1998 surge una política social orientada hacia aquellos sectores más pobres que se vieron perjudicados por la eliminación de subsidios a los combustibles. Esta medida implicaba una transferencia económica directa, que se denominó Bono Solidario. Durante las décadas siguientes dicho programa sufrió cambios importantes, además de la modificación del nombre a Bono de Desarrollo Humano (BDH), que van desde el monto que perciben aquellas personas beneficiarias como la exigencia de una contraprestación, se implementó condicionalidades de salud y educación.

Dado que, junto con las transformaciones del programa se pueden observar también transformaciones mayores al nivel de modelo económico y social, resulta importante analizar dichas políticas en contextos de los modelos neoliberales frente a los regímenes de Bienestar. Dicho análisis permitirá comprender de qué manera y con qué fines y objetivos se llevan a cabo las políticas de transferencia de ingresos en diferentes modelos o regímenes de acuerdo a la noción o concepto que se tenga acerca de la problemática de la pobreza.

## **Agradecimientos**

### **A mis padres.**

Por los ejemplos de perseverancia y constancia que los caracterizan y que me han infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su amor. Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

### **A mis amigos.**

Aquellos con los que nos apoyamos mutuamente en nuestra formación profesional y que hasta ahora, seguimos siendo amigos: Estefanía, Manuel, Alejandro, Dennis.

Aquellos que hicieron que la decisión de estudiar en un nuevo mundo resultara mucho más sencilla: Soledad, Florencia, Dana y a la comunidad argentina.

Aquellos que desde lejos me apoyaron y me acompañaron en todo momento, me escucharon en los malos momentos y se alegraron conmigo en los buenos: Emmanuel, Luciano, Mariano, Nicolás, Agustín, Juan Pablo, Raúl.

A todos los que me apoyaron para escribir y concluir esta tesis. Para ellos es esta dedicatoria, a quienes se las debo por su apoyo incondicional.

## **Introducción**

### **Antecedentes y Justificación**

Los diferentes enfoques y paradigmas que surgen durante los últimos años acerca del desarrollo económico y su consecuencia directa, el desarrollo humano, obligan a establecer como objetivo básico el seguimiento y análisis de la situación de la pobreza y su combate. Un ejemplo de esto son los Objetivos del Milenio que se generan en el año 2000 y que plantean como meta primera la reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre fijando como fecha límite el año 2015. En Ecuador, las tendencias de crecimiento o reducción de la pobreza estuvieron siempre en relación con los ciclos de crisis y recuperación económica, lo que implica una falta o carencia importante de una política o políticas públicas de carácter integral y de largo plazo que tenga como objetivo erradicarla, o al menos reducirla.

A finales de la década del noventa, teniendo en cuenta la importancia de la fuerte crisis económica que generó una reducción muy grave de los principales indicadores económicos y sociales, y que tomaba como herramientas para su solución la aplicación de políticas de ajuste fiscal, surge una política social orientada hacia aquellos sectores más pobres que se vieron perjudicados por la eliminación de subsidios a los combustibles. Esta medida implicaba un autoreconocimiento por parte de los afectados como condición necesaria para recibir una transferencia económica directa, que se denominó Bono Solidario. El mecanismo de focalización basado en la autoselección implicaba que las personas que se consideraban posibles candidatos debían presentar una declaración jurada en las iglesias católicas y evangelistas de la región donde figuraran sus datos personales y socioeconómicos (Velásquez, 2003). Durante las décadas siguientes dicho programa sufrió cambios importantes, además de la modificación del nombre a Bono de Desarrollo Humano (BDH), que van desde el monto que perciben aquellas personas beneficiarias como también la exigencia de una contraprestación, a los que se sumaron condicionalidades de salud y educación.

Pero la implementación de una medida como esta, con sus cambios estructurales y sus implicancias en la sociedad no podía quedar exenta de debates y críticas. Como argumenta Armas (2006) este programa tuvo fuertes ataques por parte de la opinión pública que lo presentaban como una instancia asistencialista y que no generaba o representaba una verdadera solución para

las condiciones de pobreza. Además de que algunas evaluaciones de impacto realizadas mostraron que, contrario a sus objetivos, tuvo un efecto negativo del Bono Solidario en la reducción de la pobreza, ya que generaba una serie de desincentivos en torno a las horas de trabajo y las transferencias económicas de redes familiares o comunitarias. Por otro lado se presentaban críticas alrededor de los fuertes problemas de focalización en sus primeros años de funcionamiento, aunque también se plantean efectos positivos como el aumento de la matrícula escolar en los hogares que reciben la transferencia.

En este contexto, y dado que a la par de las transformaciones del programa se pueden observar también transformaciones mayores al nivel de modelo económico y social, resulta importante analizar las políticas de transferencia de ingresos en contextos de los modelos neoliberales frente a los regímenes de Bienestar durante los noventa y dos mil respectivamente en el Ecuador. Dicho análisis permitirá comprender de qué manera y con qué fines y objetivos se llevan a cabo las políticas de transferencia de ingresos en diferentes modelos o regímenes de acuerdo a la noción o concepto que se tenga acerca de la problemática de la pobreza.

El principal interés del trabajo es indagar acerca de la construcción conceptual que se encuentra detrás de, y que fundamenta, los programas sociales entendiendo a dichas construcciones como aquellas categorías mediante las cuales los problemas y las formas de intervención se representan; categorías que parten y se encuentran siendo parte de principios que manifiestan una singular “visión del mundo” (Bourdieu, 1990). De esta manera, se busca enfocarse en observar de qué manera los programas son conceptualmente elaborados. El análisis intenta mostrar los diferentes significados asignados a las intervenciones sociales advirtiendo que los mismos contribuyen a producir efectos concretos con fuerza para estructurar prácticas y representaciones. El propósito de la investigación se basa en observar la forma en que se construye el problema, principalmente y enfocándonos en la concepción de la pobreza, la representación del problema de intervención y la definición del sujeto destinatario; y la forma en que se construye la intervención, partiendo de la forma y el carácter que asumen tanto las transferencias de ingresos como las condicionalidades. Este modo de mirar tiene un trasfondo interpretativo porque trata de interrogar el significado de la acción estatal ligándolo, a su vez, a la concepción de pobreza respectiva.

## **Problema**

Mediante el análisis del Bono de Desarrollo Humano (BDH) implementado en el Ecuador como instrumento de política en el marco de las políticas de protección social, bajo las diferentes estrategias de reducción de la pobreza, se intentará dar cuenta de los procesos de cambios que sufren dichos instrumentos y la manera en la que se relacionan con las ideas que los fundamentan y promueven.

## **Pregunta**

¿Existe relación entre los cambios, transformaciones y continuidades en el instrumento de política implementado, el Bono de Desarrollo Humano, y la concepción de la pobreza que se presenta desde el discurso y la mirada oficial tanto en el proceso neoliberal y post-neoliberal?

## **Hipótesis**

La hipótesis que se manejará durante el trabajo será la concepción de pobreza varía de acuerdo a los cambios en el Bono y se modifica sustancialmente a partir de la llegada al gobierno de Correa y su posicionamiento post-neoliberal.

## **Objetivos**

### ***General:***

- Explicar la construcción del concepto de pobreza que se presenta durante el modelo de Estado neoliberal y las transformaciones que tienen lugar, posteriormente, en los regímenes de Bienestar en el Ecuador

***Específicos:***

- Reconstruir las etapas de evolución del bono de desarrollo humano y los regímenes de gobierno desde 1998 hasta el 2013.
- Analizar y comparar en cada etapa las ideas que van a propiciar la puesta en marcha y las modificaciones del BDH, y que van a permitir la reconstrucción de los cambios que tiene la concepción de pobreza que constituye el objetivo central del presente trabajo.

## **Capítulo 1**

### **Marco Teórico y Estado del Arte**

El objetivo del presente capítulo consistirá en brindar un marco conceptual y coherente a la investigación que permita orientar y abordar la problemática central. Se tratará de incorporar los conocimientos y las investigaciones previas en torno al mismo de manera que permitan conceptualizar de una mejor manera las nociones que nos van a permitir comprender los fenómenos que se intentan investigar.

#### **1.1 Marco Teórico/Conceptual**

Se presenta como necesario, por lo tanto, problematizar las nociones como las de regímenes de bienestar, políticas de transferencias condicionadas, pobreza, entre otros, permitirá encontrar un piso conceptual desde el cual comenzar a discutir las implicancias y la puesta en marcha de una política anti-pobreza como es el BDH.

##### **1.1.1 Regímenes de Bienestar**

El debate acerca de las políticas sociales, y específicamente las de transferencias condicionadas o no de ingresos, se enmarca en una discusión más grande acerca del rol del Estado respecto al mercado y sus consecuencias. Esto implica que se presenten, como mínimo, dos formas importantes de Estado que intenten alcanzar el bienestar social. Por un lado aquellos que reducen su rol y sus tareas al mínimo dejando en manos del mercado la distribución de recursos; y por otro aquellos que toman las riendas de las mejoras sociales y se encargan de gestionar y organizar la economía; en este último caso la disputa se daba en torno a aquellos Estados que comenzaban a intervenir en el ámbito social, se ocupaba de compensar o solucionar aquellos problemas producidos por los sesgos que el mercado provocaba. Estos últimos comenzaron a ser denominados dentro del ámbito académico como Estados de Bienestar.

En este punto se presentan discusiones importantes entre autores como Esping-Andersen (1990) y Offe (1981) en torno a la capacidad del Estado de Bienestar para anular las divisiones de clase y las desigualdades sociales producidas por el capitalismo. La crítica de Offe a la mirada positiva de Esping-Andersen es la crítica de la izquierda al modelo capitalista ya que si bien se pueden observar mejoras en las condiciones de vida de la clase trabajadora las relaciones de producción siguen inalterables luego de la intervención del Estado. Por otro lado, Hirschman (1991) considera al Estado de Bienestar como medio, o como espacio posibilitador de la extensión de los derechos de los ciudadanos, sean estos civiles, políticos y sociales pensados a partir de la concepción marshalliana de los mismos y su proceso de adquisición. El reconocimiento de condiciones mínimas de educación, salud, bienestar económico y la seguridad resulta en un repensar el rol del Estado y su obligación frente a las personas.

Pero ante la pregunta acerca de qué es el Estado de Bienestar, Esping-Andersen (1990) plantea que no sólo es un modelo de Estado que modifica las desigualdades sino que se trata de un sistema de estratificación en sí mismo, una fuerza que estructura y ordena las relaciones sociales. Entonces se trataría de arreglos institucionales que implican diferentes relaciones y el foco en alguno de los tres actores: sociedad-mercado-Estado. Y frente a esto presenta a partir de un estudio comparativo su tipología sobre los regímenes del Estado de Bienestar. Pudo establecer para el caso europeo tres modelos de bienestar: el anglosajón (o liberal), el continental (o cristiano) y el nórdico (o socialista). El régimen “liberal” (EEUU, Canadá, Australia), aceptando básicamente los resultados del mercado y corrigiendo sus fallos más flagrantes, es decir minimizando los efectos desmercantilizadores de las políticas sociales; el “conservador-corporativista” (Austria, Francia, Alemania), haciendo intervenir al Estado en el mantenimiento de las diferencias de status social y de clase y fortaleciendo los lazos familiares, y el Estado de bienestar “socialdemócrata” (Países escandinavos), universalizando los derechos sociales a través de la desmercantilización, abriendo el camino hacia la ciudadanía social individual, socializando al mismo tiempo buena parte de los costes de la organización familiar.

En este contexto teórico, autores como Barba (2005), Filgueira (2013) y Franzoni (2007) van a presentar diferentes categorizaciones respecto a los regímenes de bienestar en América Latina. El primer autor plantea los paradigmas en términos de Kuhn y propone la aparición de la filantropía eclesiástica y privada junto al paradigma precarista o de leyes de pobres durante el SXVIII y XIX. Por otro lado, durante el siglo siguiente surgen tres nuevos paradigmas: en primer lugar el

residual o marginal, cuyo referente es Estados Unidos y parte de la hipótesis de que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado sólo debe apoyar a aquellos que son incapaces de lograrlo. La pobreza se debe a deficiencias personales y se supera a partir de la participación en el mercado. Se conciben las transferencias públicas asistenciales como apoyos para los pobres hasta que se logren reinsertar en el mercado de trabajo. En segundo lugar se encuentra el paradigma corporativo o conservador, su problema fundamental es la cohesión social y la preservación de las diferencias de estatus. Por último, el paradigma universalista o institucional que se distingue por ser desmercantilizador y busca modificar la estructura social generada por el mercado mediante políticas redistributivas. El alcance universal se basa en el traslado de las responsabilidades financieras del bienestar social de los individuos a los empleadores, el Estado y el conjunto de la sociedad.

En este punto Barba coincide con Filgueira en torno al paso que se da durante los setenta en América Latina desde un sistema centralizado y universal a uno descentralizado y focalizado. Pero Filgueira (2013), frente a las críticas al modelo keynesiano de las agencias internacionales y las corrientes liberales por un lado; y por otro una mirada tendiente a la universalización y la institucionalización de las políticas sociales señala que ambas resultan insatisfactorias y propone una tipología respecto al grado de desarrollo de los sistemas de protección social en América Latina. Entonces partirá de los países pioneros como Argentina, Uruguay y Chile, basados en el universalismo estratificado; para pasar luego a los intermediarios con regímenes duales como Brasil y México; y llegar a los países tardíos que poseen regímenes excluyentes.

Siguiendo la línea de preguntas acerca de las alternativas para la construcción del bienestar en América Latina, Franzoni (2007) se preocupa por el riesgo que corre la democracia, una década después de las políticas basadas en el Consenso de Washington, por su escaso rendimiento en torno a la dimensión social por lo que hay que repensar las políticas públicas como formas de intervenir en las tensiones sociales. En este contexto, su tipología dividirá en conglomerados a los países de Latinoamérica de acuerdo al grado de mercantilización, de desmercantilización y de familiarización. Estos son: el régimen estatal-productivista (Argentina y Chile), que implica la búsqueda del Estado por ser funcional a las demandas del mercado y por compensar sus deficiencias; el estatal-proteccionista (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) que alude a la presencia de áreas de la vida social que no deben ser parte del intercambio mercantil y que se mantienen bajo presencia estatal; y el familiarista (Ecuador, Colombia, El Salvador, Guatemala,

Perú, Venezuela y Nicaragua) que implica prácticas de producción informales, donde la mayoría de la población depende de arreglos familiares y comunitarios.

Es importante destacar que todos poseen amplios contingente de población desprotegida, tanto del mercado laboral como de la política pública. Este punto es crucial para pensar la situación del bienestar en Latinoamérica; todos los regímenes, desde el más formal y universal hasta el más informal, implican dejar un determinado sector de la población por fuera de la seguridad social.

En América Latina el origen o el surgimiento de las políticas de protección social estuvo siempre ligado a la fase o etapa de desarrollo de las economías de la región. Es posible señalar cuatro etapas importantes de desarrollo que van a dar cuenta de los cambios que también surgen las políticas implementadas en el ámbito de lo social. En primer lugar se encuentra el modelo agroexportador o de materias primas, luego el modelo desarrollista o de sustitución de importaciones, el modelo neoliberal o de austeridad fiscal; y por último un nuevo modelo que, desde comienzos de este siglo, se basa en las garantías y los derechos (Cecchini y Martínez, 2011).

El primer modelo se basa en el surgimiento y la conformación de las burguesías nacionales. La protección social se encontraba en una atención marginal sobre esa clase trabajadora que estaba emergiendo y cobrando fuerza. Por otro lado, como complemento a dicha atención, las mujeres de las clases altas estaban a cargo de la caridad y la asistencia social privada.

Durante el modelo de sustitución de importaciones comienza a constituirse y consolidarse un real sistema de seguridad social basado en el enfoque universalista de las políticas sociales. En toda América Latina las políticas de educación y salud comienzan a expandirse hacia la ciudadanía. Pero dicha expansión y universalización eran imitadas y selectivas se trataba de beneficios y políticas que permitían su acceso sólo a aquellos trabajadores formales, es decir, a aquellos que se encontraban en el mercado formal de trabajo. Dejando afuera así a los trabajadores rurales agrícolas, no asalariados, etc., donde el porcentaje de mujeres es considerablemente mayor. A partir de las crisis de las deudas externas y los déficits fiscales de los países latinoamericanos, se proponen políticas de ajustes estructurales bajo la razón de una crisis del Estado intervencionista. Es a partir de los ochenta pero principalmente durante los noventa cuando se empiezan a introducir con mayor fuerza apoyadas por las recomendaciones del Consenso de Washington. De esta manera, en la mayor parte de los países latinoamericanos, comienza a

observarse un nuevo modelo social, económico y político donde el Estado se retira paulatinamente (y en algunos casos drásticamente) de la distribución de recursos, de la protección de ciertos mercados, de su lugar de garante de los derechos fundamentales como la educación y la salud, entre otros. Pero su retirada no es total, la:

...intervención estatal (estaba) orientada hacia la seguridad del libre funcionamiento del mercado, el rechazo a la regulación de los precios, la reducción del gasto público para un control más eficiente, entre otros; permitieron generar una estructura social, económica y política en la que se limita la intervención del Estado en la economía y la defensa de un mercado autorregulado (Malandra, 2013; 14).

En este modelo de desarrollo basado en la racionalización de los recursos se rompe con el enfoque universalizador de las políticas sociales y comienzan a aplicarse diferentes criterios de focalización. Debido a que se trataba de un contexto de crisis, las situaciones de emergencia generadas por la misma obligaban a tomar medidas que pudieran abarcarlas rápidamente. Las políticas sociales comenzaron a ser vistas como la solución para hacer frente a dichas situaciones de emergencia mediante el concepto de redes de seguridad surgidas de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) (Cecchini y Martínez, 2011). Siguiendo a Vásconez (2014), se entiende por estas redes a aquellos programas y beneficios orientados hacia los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad; comprendiendo políticas como las transferencias de ingresos, los subsidios, programas de empleo, etc. Su objetivo era la “inclusión”. Buscaban apaciguar los conflictos sociales generados por los altibajos de la economía y las caídas bruscas de los ingresos; por lo que se convirtieron en las políticas principales de la protección social durante la época.

Posteriormente, cuando las consecuencias de las políticas neoliberales sobre la pobreza y la desigualdad fueron evidentes, comienzan a gestarse políticas posconsenso de Washington que van a considerar una noción más extensa de la protección social que comprendía la seguridad, la asistencia y la promoción. La pobreza comienza a ser comprendida desde un enfoque del riesgo, como un fenómeno que es dinámico y abarca múltiples dimensiones para su comprensión y su erradicación. Por otro lado también se la entendía como vulnerabilidad por lo que las políticas de protección social debían orientarse hacia los sectores más vulnerables. Se trataban de políticas fomentadas por el BM que brindaban apoyo para el acceso de la población a los servicios sociales básicos durante los momentos de shocks de la economía. Pero

Un aspecto notable de este enfoque es que la vulnerabilidad y la imposibilidad de enfrentamiento al riesgo son ‘individuales’ (o del hogar); y las estrategias de salida de estas circunstancias también lo son (...) La referencia a la pobreza como un problema individual es una característica de la orientación neoliberal (y posconsenso) de la política social (Vásconez, 2014: 31).

Por lo tanto a las medidas de emergencia se suman políticas de regulación del mercado, pensiones no contributivas y mecanismos contra el desempleo.

Con las crisis económicas y financieras de finales del siglo pasado y principios del actual en América Latina, Vásconez (2014), a diferencia de Franzoni, propone cuatro ejes de las políticas de protección social que presentan continuidades y rupturas con respecto a los modelos anteriores: primero el paso de una mirada mercantilizadora del bienestar a una desmercantilizada, es decir, de una concepción de seguridad como riesgo individual a una concepción universal, la seguridad social como derecho universal. En segundo lugar la multidimensionalidad del bienestar que se plantea la garantía de derechos pero no como un objetivo sino como un primer paso hacia la universalización de los mismos. Tercero, la vinculación de los regímenes sociales y regímenes económicos, eliminando la separación superficial entre el estudio de la pobreza del primero con el estudio de la riqueza del segundo (ejemplo de esto sería la economía social y solidaria incorporada recientemente en las políticas sociales). Por último se encuentra la familiarización y socialización del bienestar<sup>1</sup> basadas en las transferencias monetarias condicionadas que nacen para reducir la pobreza en el corto plazo y que se vinculan con el acceso a otros beneficios como el acceso a activos, a la alimentación, empleo, etc.

### **1.1.2 Pobreza**

Este marco conceptual permite pensar que tanto la definición de la concepción de pobreza, que se presenta a partir de un instrumento, como el contexto desde el que se parte, van a definir una serie de estrategias para la implementación de la política. La puesta en consideración de la pobreza como parte fundamental de la cuestión social y la crisis fiscal y económica que justificaron la implementación de las medidas de corte neoliberal tienen relación con la decisión

---

<sup>1</sup> Se va a entender por familiarización el encargo del bienestar al grupo familiar, a la familia como tal; y por socialización al rol del Estado en la intervención para la misma.

de llevar a cabo instrumentos por ejemplo más orientados a la focalización y no tanto hacia la universalidad, si bien no implica que se pueden complementar.

Por lo tanto el debate teórico en torno a la noción de pobreza es fundamental para el presente trabajo. El primer paso, siempre conflictivo, consiste en la conceptualización de la pobreza. Frente a dicha cuestión se presentan diferentes enfoques que van a poner el énfasis en las diferentes dimensiones de la problemática.

El primer enfoque se refiere a tomar en consideración las características biológicas de las personas. Es decir que la pobreza se define a partir de las familias cuyos ingresos totales no resultan suficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física. La línea de pobreza la marca el ingreso suficiente para cubrir los satisfactores básicos. El segundo enfoque, el de las necesidades básicas, comprende tanto los requerimientos básicos de consumo de una familia (vivienda, alimentación, vestido) como los servicios esenciales (agua potable, transporte público, educación, salud). El tercer enfoque es el de la privación relativa, que permite describir las situaciones en las cuales ciertos sujetos poseen determinados atributos considerados como deseables en cantidad o medidas menores que el resto; sean estos ingresos, buenas condiciones de empleo o poder. Esto implica pensar y ubicar a la pobreza en tiempo y estructuras sociales e institucionales determinadas. Las primeras dos corrientes se enmarcan en lo que tanto Ferres y Mancero (2001) como Ortiz, Mendoza y Almagro (2004) consideran como enfoques absolutos. Es decir que las necesidades son independientes de la riqueza de los demás y que su no satisfacción implica una condición de pobreza en cualquier contexto. En cambio, el enfoque de las privaciones relativas implica que las necesidades surgen a partir de una comparación con los demás (Ortiz, Mendoza y Almagro, 2004).

Respecto a esto Ferres y Mancero plantean la propuesta de Sen donde, si bien la sociedad va a determinar una cantidad específica de necesidades, igualmente existe un núcleo duro de pobreza absoluta, independiente de los niveles de ingresos de los demás. “En un caso extremo en el que toda la población tenga un ingreso similar pero todos mueran de hambre, no habrá nadie que sea ‘relativamente más pobre’ que el resto, pero difícilmente puede decirse que ninguno es pobre” (Ferres y Mancero, 2001:12). Frente a esto Sen (2000) presenta el enfoque de “capacidades”. La falta de una capacidad es absoluta ya que no depende de si los otros la han satisfecho o no; pero es relativa en cuanto a los bienes ya que estos bienes necesarios para alcanzar dicha capacidad pueden ser diferentes en distintas sociedades. Propone en su análisis el concepto de capacidades

para expresar las alternativas que posee un ser humano de ser o hacer, es decir los funcionamientos que pueden lograr.

El problema no consiste en medir el dinero que poseen sino también en saber qué tan capaces son de conducir sus vidas. Entonces el Bienestar no depende sólo de la cantidad de bienes que los sujetos posean sino también de las necesidades satisfechas, por ejemplo en torno al acceso a la salud, la educación, el trabajo, etc. Entonces resulta fundamental conocer acerca de los derechos y tanto legales como políticos de los ciudadanos, sus libertades para relacionarse y vivir en sociedad, cómo se estructuran las relaciones familiares, entre otros.

Se debe estudiar las capacidades a partir de la habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida. A su vez, plantea los funcionamientos como "...partes del estado de una persona, las cosas que logran hacer o ser al vivir, la capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr, entre las cuales puede elegir una colección" (Nussbaum y Sen, 1996: 56). Dicho enfoque presenta la dificultad que implica la definición personal en la ponderación de dichos funcionamientos. Aunque se plantean funcionamientos elementales como lo pueden ser el tener buena salud, estar nutrido adecuadamente, entre otros. Por lo tanto el esfuerzo debe centrarse en la definición de los temas y valores subyacentes que definen qué funcionamientos pueden ser importantes y cuáles no. Es necesario tomar en cuenta el contexto para llevar a cabo una definición real de los funcionamientos ya que la importancia o la trivialidad de los mismos va a depender del lugar y el contexto donde se analicen.

Pero el siguiente problema, luego de la definición de la pobreza, sucede al querer medirla. Se requiere de indicadores que guarden relación con la definición elegida. Pero más allá de cuál sea la elección, el proceso de medición posee dos elementos, la identificación de las personas que se considere pobres y la agregación del bienestar de dichos individuos (Ortiz, Mendoza y Almagro, 2004). La necesidad de reducir los gastos frente a las crisis fiscales de los 70 lleva, como se dijo previamente, a la identificación de aquellos sujetos "merecedores" del beneficio de las políticas sociales ya sea mediante indicadores acordes a los niveles de bienestar, mediante la línea de pobreza o a través del método directo como el de las necesidades básicas insatisfechas (Ferres y Mancero, 2001). Esto forma parte de la lógica a partir de la cual la aplicación de políticas sociales a través de un proceso que busque racionalizar el gasto público pero sin dejar de lograr que la

política social llegara a los más pobres. Para esto se comienzan a implementar políticas más focalizadas, dejando de lado, aunque no completamente, a las universales.

### **1.1.3 Políticas de Transferencia de Ingresos**

El proceso de apertura comercial y reestructuración del aparato productivo, como plantea Canda (1998), que comienza a partir de los ochenta en una gran parte de los países de América Latina genera que la preocupación pase de enfocarse en las causas de la exclusión a los síntomas de la misma. Es decir, lo importante ya no era el desempleo, los bajos ingresos o la falta de integración al mercado sino las conductas anómicas, la marginación social y cultural, etc. La exigencia de una alta demanda de recursos fiscales por parte de la universalización de las políticas y la debilidad de las estructuras tributarias de la región implicó la necesidad de repensar el modo de aplicar las políticas sociales.

Frente al alto desempleo que se observaba en los países europeos, los ámbitos académicos se enfocaron en analizar si una mayor flexibilidad en los mercados de trabajo combinado con sistemas de protección más rígidos se provocaría un descenso más rápido del desempleo. Para ellos, los beneficios otorgados por los Estados de bienestar eran contraproducentes y no alentaban a las personas beneficiarias a la actividad económica.

Por otro lado, las posturas heterodoxas presentan otras variables que intervienen entre la tasa de actividad y las políticas de protección social. Factores como la oferta de centros de salud y cuidado infantil y de capacitación laboral (gratuitos o de bajo costo) generalmente suelen aumentar las posibilidades de muchas personas para participar en el mercado laboral. En este punto también es posible presentar las ideas de Esping-Andersen (1990) que muestra que los países desarrollados muestran un mayor índice de “desmercantilización de los trabajadores respecto a la posibilidad de acceder a la protección social. Entendiendo a la desmercantilización como el nivel en que los Estados de Bienestar brindan a los ciudadanos una adecuada calidad de vida sin la necesidad de recurrir al mercado de trabajo, prescindiendo del mismo. Frente a esto Golbert y Giacometti (2008) plantean que es posible que sistemas de protección amplios puedan coexistir y convivir con elevadas tasas de actividad; los países escandinavos rompen con la idea de que, bajo la lógica de los incentivos, los países con altos grados de desmercantilización deberían mostrar bajos niveles de actividad.

El cambio de paradigma producido por la introducción de las políticas de transferencia de ingresos, ubicado en el marco de la “penuria fiscal” por la crisis de la deuda (Ocampo, 2008), y a partir de la intervención de algunos organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, provocaron la introducción de tres instrumentos que buscaban obtener una mayor racionalización del aparato estatal. Estos fueron: la descentralización, la participación privada y la focalización (Ocampo, 2008 y Minteguiaga, 2009). Este último instrumento busca racionalizar el gasto público pero sin dejar de lograr que la política social llegara a los más pobres. Se trata de identificar con precisión mediante mecanismos idóneos a aquellos que poseen derecho a acceder a los servicios básicos; se centra fundamentalmente en la idea de la selectividad del gasto social para la erradicación de la pobreza (Candia, 1998).

Filgueira (2013) presenta dos desafíos “reformistas” que proponen los críticos del modelo keynesiano: *la descentralización y la focalización*. Mientras la descentralización permita brindar poder a las comunidades que sufren de las cooptaciones de los grupos locales se avanzará hacia un sistema político más transparente; a su vez mientras opere sobre las instituciones reguladoras del mercado, éste verá incrementada su efectividad. En torno a la focalización el objetivo que plantea el autor sería el de redistribuir recursos sociales, especialmente salud y educación, hacia los sectores más pobres que generen inversión en capital humano para la inserción en el mercado de trabajo.

Para Ocampo (2008), el resultado de la implementación de estos tres instrumentos en Latinoamérica generó la aparición de tres esquemas de política social que corresponderían “de alguna manera” con los tipos de Estados de Bienestar de Esping Andersen (1990) mencionados anteriormente. Por lo tanto se presenta, en primer lugar un sistema universal y de organización pública, con diferentes grados de descentralización y competencia con instituciones privadas como el caso de la educación; en segundo lugar un esquema segmentado con elementos corporativos donde prima la seguridad social como pensiones, la salud y los seguros profesionales; y por último un esquema focalizado, que se caracteriza por la proliferación de programas de subsidios condicionados.

Frente a dichas consecuencias, y durante los últimos años, surgieron desde organismos internacionales, algunos expertos y sectores académicos en América Latina debates en torno a la formación de un modelo alternativo. Reaparecen adeptos como Ocampo (2008) que argumentan

que, aunque el instrumento de focalización posee ventajas, una estrategia basada en la universalidad y la solidaridad es la más adecuada para atacar la desigualdad y la pobreza. Minteguiaga (2009) por su parte promueve lo que denomina “universalismo básico” que busca una cobertura universal de prestaciones que asegure servicios de calidad y que se distancie del principio de selección de beneficiarios según necesidades para pasar a basarse en los principios de ciudadanía. La discusión en torno a la focalización o la universalidad de las políticas implica no sólo una forma de distribuir los recursos sino también repensar los mecanismos a utilizar para obtener resultados en torno a la problemática planteada.

#### **1.1.4 Neoliberalismo y Posneoliberalismo**

La propuesta del presente trabajo implica, a partir de las diferentes líneas de investigación en torno a los modelos de Estado, la pregunta en torno a la existencia de un quiebre en cuanto a las políticas neoliberales que surgen durante los 80 y que se van profundizando en las décadas siguientes. La discusión teórica implica repensar si los cambios que se están dando en el Ecuador en estos últimos años implican un quiebre respecto al neoliberalismo o son parte de una transición dentro del mismo modelo.

Si bien los cambios estructurales comienzan a producirse a partir de los últimos años de los 70, es a partir de las décadas siguientes que comienzan a observarse las transformaciones operadas en la estructura social (Svampa, 2005). Estos procesos que se van sucediendo tienen a su vez un contexto basado en el llamado “Consenso de Washington” que alcanzó a todos los países latinoamericanos. El basamento de dicho documento fue un conjunto de recomendaciones y consejos para aquellos países en vías de desarrollo o emergentes teniendo en cuenta las consecuencias de décadas de políticas intervencionistas. Entre las principales recomendaciones se encontraba la disciplina presupuestaria y la reforma fiscal, lo que implicaba un nivel de deuda y PIB similar como también mantener las balanzas estables; los cambios en el gasto público para reducirlo y alcanzar dicho balance en las cuentas; la liberalización comercial para que sea el mercado sea el que regule o distribuya los recursos y también defina el tipo de cambio; la política de privatizaciones, principalmente en materia de educación y salud pero que se extendieron hacia telecomunicaciones, de los servicios públicos en general; entre otras medidas (Béjar, 2004).

Como argumenta Thwaites Rey (2010), en América Latina, el apogeo de las políticas neoliberales se sostuvo sobre la idea de dos ejes fundamentales: por un lado el cuestionamiento al tamaño del Estado y las funciones que había adquirido durante el proceso anterior; y por otro la pérdida de identidad de dichos Estados frente al mercado mundial en el marco de la globalización. En este contexto la receta fue achicar el aparato estatal mediante privatizaciones (en muy pocos años se privatizaron prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios de uso económico masivo) y desregulaciones (se abrió la economía doméstica al libre movimiento de capitales financieros y se redujeron abruptamente los aranceles a la importación, se removieron la mayoría de las barreras no tarifarias) mientras que, por otro lado, se amplió el espacio de la sociedad como parte de la economía abierta y en íntima relación con el mercado mundial.

Por otro lado, como plantea Malandra (2013) se realizaron modificaciones profundas en la legislación laboral, donde se recortó y redujo estabilidad en el puesto de trabajo a través de posiciones como el empleo por tiempo parcial, bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y la quiebra de empresas. Se generaron profundos cambios en la administración pública y se modificó el régimen fiscal reduciendo las tradicionales fuentes de financiamiento de las políticas sociales y aumentando la carga tributaria indirecta.

Frente a estas dinámicas que se dieron durante más de dos décadas, autores como Borón (2003) y Ceceña (2011) plantean que la evidencia demuestra que la crisis del 2008 implica el fin del neoliberalismo. Se da un proceso de agotamiento del modelo aunque es probable que la inercia genere una continuación o resabios de dichas políticas. La sociedad capitalista implica un grado de complejidad que lo vuelve demasiado inestable. Pero a capacidad cohesionadora del mismo posibilita establecer equilibrios internos que den cuenta de una articulación social bajo un mismo eje ordenador.

...en el neoliberalismo, el mercado; y en el postneoliberalismo es simultáneamente el Estado como disciplinador del territorio global, es decir, bajo el comando de su vertiente militar, y las empresas como medio de expresión directa del sistema de poder, lo que subvierte los límites del derecho liberal construido en etapas anteriores del capitalismo (Ceceña, 2011: 122-123).

Pero la importancia de dicho proceso se presenta como dinámicas que rompen con la lógica y recomendaciones que implica la ortodoxia del Consenso de Washington. Implica profundizar en un proceso de racionalización de la acción estatal para la consolidación de un sistema nacional de planificación y que implica un papel estatal de previsión, priorización y coordinación de la

agenda pública. Por otro lado busca generar las condiciones para una regulación económica, abandonadas en las décadas anteriores, sobre los sectores financieros y bancarios; entre otras medidas con orientación opuestas a las marcadas por la lógica del libre mercado y propiciadas y recomendadas por los organismos internacionales (Ramírez y Minteguiaga, 2007).

Por lo tanto, se puede observar una gran corriente de pensamiento que plantea un “rompimiento” con respecto al modelo de políticas neoliberales tanto en Ecuador como en América Latina. Entre los objetivos que se van a plantear para el presente trabajo se encuentra el observar, a partir de la principal herramienta para la erradicación de la pobreza, si realmente se da un proceso de cambio, ruptura y de orientación de las políticas sociales en torno a la protección social; o si las transformaciones que se pueden considerar en torno a la política son en torno a las formas pero no a los contenidos, a los objetivos y un cambio paradigmático o de modelo de políticas. Si bien se va a analizar el contexto de la implementación de la política y los objetivos de la misma para comprender entender la orientación asistencial de las políticas sociales durante el neoliberalismo, el foco del trabajo estará dado en los cambios que se van a dar para comprender, como se mencionó, la magnitud de éstos y su significancia en el marco de dicho enfoque asistencial.

## **1.2 Estado del Arte**

### **1.2.1 Contexto socioeconómico previo**

En Ecuador, como en la mayoría de los países de América Latina, se produjeron cambios y transformaciones orientadas por el posicionamiento del Estado en torno al mercado y a la sociedad; y también a sus estrategias de integración a las lógicas globales de reproducción económica y social.

La evolución de los indicadores sociales, durante las dos últimas décadas en el Ecuador, permite establecer una correlación directa entre el entorno económico y el desempeño de los mismos. Ante un ambiente de crisis, es más probable que los afectados sean en mayor medida los más pobres (Banco Central del Ecuador, 2010: 78).

En este marco, dichas transformaciones se pueden observar en el país a través de las transiciones entre modelos de Estado que se fueron presentando. Entonces se puede observar el pasaje de un modelo “tradicional y asistencialista” hacia uno en el cual dicho Estado asume un rol central,

principal que regule y oriente la estrategia de desarrollo. En el caso de Ecuador, la transición se puede observar a partir de la crisis del Estado de Bienestar que se presenta como intención de construcción durante la década del 70. Dicho modelo centralista y burocrático se vio imposibilitado para enfrentar los cambios producidos entre las dos décadas siguientes. Durante los 80 y los 90, las crisis internacionales generaron impactos fuertes sobre los mercados externos que, dada la lógica de exportación de materias primas del país, afectaron considerablemente a la dinámica de la economía nacional. Las consecuencias de esto fueron una crisis fiscal durante los 80 que desencadenará consecuencias financieras serias en los 90 (Echeverría, 2006).

Hacia la década del 80, luego de la muerte de Jaime Roldós y la asunción de la presidencia por parte de Oswaldo Hurtado en 1982, comienzan a implementarse las primeras políticas neoliberales en el marco de un programa de “estabilización” económica que buscaba reducir el gasto público, controlar la inflación y mejorar el nivel de las balanzas de pagos. Bajo el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) dicho enfoque neoliberal de las políticas se agudiza mediante la implementación de la apertura del mercado externo; la desregulación de la economía y las finanzas; el desmantelamiento de la planificación estatal; entre otros. Pero es fundamental advertir, siguiendo a Montúfar (2000), dicha desregulación fue parcial, selectiva, ya que se dio una reorientación del intervencionismo estatal para beneficiar a ciertos empresarios mediante subsidios y aranceles a las exportaciones.

En 1988 asume la presidencia el socialdemócrata Rodrigo Borja, lo que hacía pensar que dicho programa neoliberal iba a ser desactivado o por lo menos puesto en espera; pero nada de eso sucedió ya que se sostuvieron las políticas de ajuste fiscal y de liberalización de precios a los productos básicos de consumo. Por otro lado comenzaron a “desarmarse” el discurso universalista de las políticas y se enuncian acciones estatales más focalizadas en torno a los sectores o grupos considerados “más vulnerables”. A esto se sumaron políticas de descentralización, es decir la regionalización de las responsabilidades, en ámbitos como la salud y la educación (Minteguiaga, 2012)

Posteriormente a la recesión generada en los años 80, y a partir de la presidencia de Sixto Durán Ballén, se consolida el modelo neoliberal. La economía del país comenzó un proceso de recuperación económico (1992-1997) mediante la introducción de políticas que se orientaban hacia reformas más estructurales mediante mecanismos de mercado para la asignación de los

recursos y la reducción de la intervención estatal. De esta manera se produjo la liberalización del comercio exterior y el mercado financiero; se aplicaron políticas fiscales y monetarias de carácter restrictivo; y políticas antiinflacionarias basadas en el tipo de cambio nominal (Velásquez, 2003). El Ecuador vivía un contexto de fuerte crisis económica y financiera pero también de medidas de ajuste fiscal y de racionalización del gasto público. La ley de Modernización del Estado puesta en vigencia durante 1994 apuntaba, entre otras cosas, a reformas en el sector de la salud mediante la privatización y la descentralización. Por otro lado, y con la intención de modificar el papel del Estado en relación a la economía y alcanzar la privatización de las empresas y las áreas estratégicas estatales, se crea el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) (Mintegiuga, 2012).

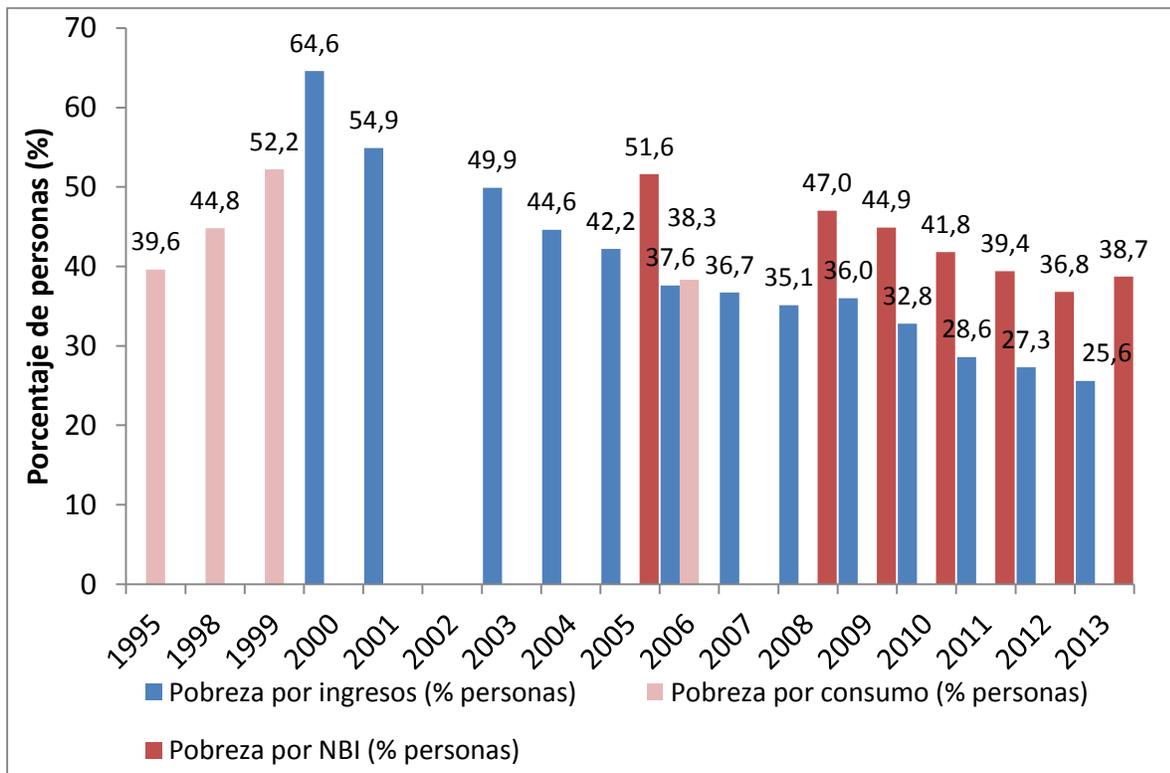
Los altos niveles de endeudamiento externo, de inflación y de devaluación; sumados a los problemas fiscales, generaron o posibilitaron las condiciones para la implementación de políticas de ajuste estructural que provenían de recomendaciones de varios organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El objetivo de dichas políticas era la reducción del gasto social, ajustes fiscales, privatización y la focalización de las políticas. De esta manera, de acuerdo al Banco Central del Ecuador (2010), el país destinaba menos del 7% del Producto Interno Bruto (PIB) para el gasto social, mostrando también un detrimento en la distribución de los ingresos y un aumento de la desigualdad del mismo: “la relación de ingresos entre el decil más pobre y el más rico del país prácticamente se duplicó al pasar de 19,7 veces en 1990 a 41,2 veces en el año 2000” (Banco Central del Ecuador, 2010, pág. 68). Además, el coeficiente de Gini, para constatar el nivel de desigualdad de un país que en 1990 fue de 0,46, para 1999 había alcanzado del valor de 0,57. (Banco Central del Ecuador, 2010).

**Tabla 1 Incidencia de la Pobreza en Ecuador (1995 – 1999)**

POBREZA	1995	1998	Oct 1998 – Mar 1999	Abr 1999 – Sep 1999
<b>Nacional</b>	33,90%	46,40%	46,70%	55,90%
<b>Urbano</b>	19,00%	30,20%	31,80%	42,00%
<b>Rural</b>	55,60%	68,80%	68,00%	76,60%
<b>EXTREMA POBREZA</b>				
<b>Nacional</b>	11,80%	16,80%	16,00%	21,00%
<b>Urbano</b>	4,30%	7,00%	7,00%	9,00%
<b>Rural</b>	22,70%	30,20%	28,00%	38,00%

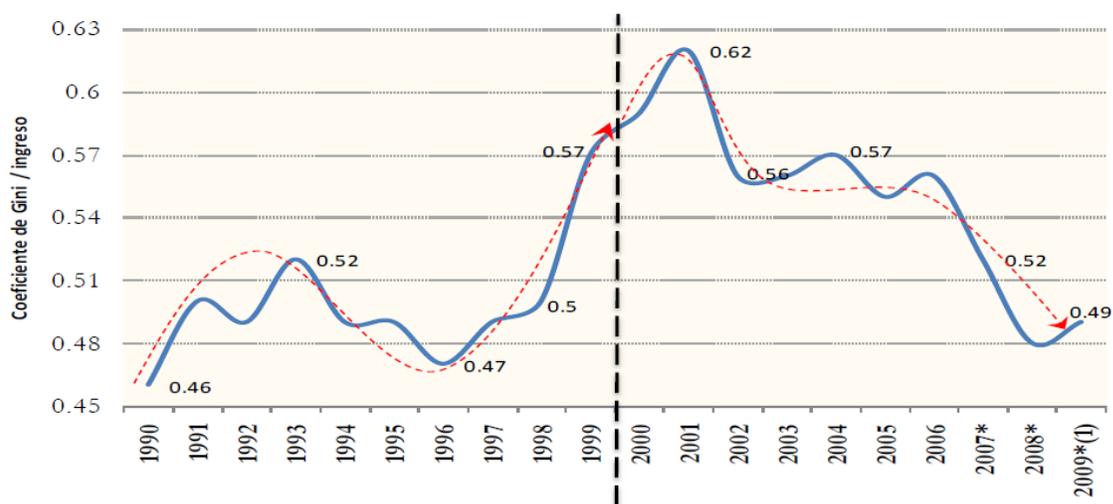
Fuente: SIISE a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)/Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) varias rondas. En: Velásquez (2003: 3).

**Ilustración 1 Porcentaje por tipo de medición de la Pobreza (1995 – 2013)**



Fuente: SIISE a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)/Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) varias rondas. En: Banco Central del Ecuador (2010: 70).

## Ilustración 2 Evolución del Coeficiente de Gini (1990 – 2009)



Notas: (\*) Publicado por el INEC (1) A junio de 2009

**Fuente:** SIISE a partir de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)/Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) varias rondas. En: Banco Central del Ecuador (2010: 70).

Pero el crecimiento observado durante el período mencionado (1992 – 1997), y basado fundamentalmente en los sectores exportadores de materias primas, tuvo su corte abrupto entre 1998 y 1999 principalmente a través de tres factores: por un lado el fenómeno meteorológico de “El Niño” que provocó grandes pérdidas y daños en términos de agricultura e infraestructura; en segundo lugar la caída fuerte del precio del petróleo que provocó grandes déficits tanto fiscales como externos; y la crisis financiera internacional que condicionó fuertemente, incluso hasta logró interrumpir completamente, el financiamiento privado proveniente del exterior.

La tasa de crecimiento del PIB disminuyó a un 0,4 por ciento en 1998 y se tornó negativa en 1999 hasta alcanzar un -7,3 por ciento. Como consecuencia de lo anterior, la tasa de desempleo trepó hasta alcanzar un 14,4 por ciento, no obstante el significativo flujo de emigración que desató la crisis (...) Las recurrentes devaluaciones fueron una de las causas de la peor crisis bancaria sufrida por el Ecuador. Con la interrupción del financiamiento externo y el shock negativo que la crisis internacional provocó en el mercado de los commodities, se rompió la cadena de pagos. Esta situación se exacerbó con las recurrentes devaluaciones, debido a la dolarización del portafolio bancario y generó presiones al alza de las tasas de interés con lo cual se encareció el crédito. Altas

tasas de interés y devaluaciones continuas ampliaron la cartera vencida de los bancos, conduciéndolos a la iliquidez e insolvencia (Velásquez, 2003: 1 y 2).

En el caso de los indicadores de pobreza, es posible pensar cómo las consecuencias del deterioro económico afectaron fuertemente el nivel de ingresos de una gran parte de la población, básicamente a aquellos de bajos recursos. De acuerdo al cuadro 1 es posible observar que los niveles y porcentajes de pobreza aumentaron considerablemente entre 1998 y septiembre de 1999, pasando de un 46,4% al 55,9%. También es para destacar que la mayor población pobre del país, con una diferencia muy grande, de más del doble para 1998, la constituye el sector rural. Por otro lado la extrema pobreza pasó de un 16,8% en el año de inicio del Bono Solidario a un 21% a fines de 1999. Estos datos fueron parte fundamental de la crisis que se desató durante la presidencia de Jamil Mahuad (1998 – 2000), causada especialmente por la congelación de los depósitos bancarios y el retiro de los subsidios tanto al gas como a los combustibles y la electricidad (Minteguiaga, 2012).

### **1.2.2 Implementación del Bono de Desarrollo Humano**

Pero las políticas de ajuste fiscal y de racionalización del gasto social tuvieron también expresión lógicamente en el marco de las políticas sociales, que se puede observar en la importancia que se les dio a los programas asistenciales con un enfoque altamente focalizado y medidas de compensación frente a las consecuencias del deterioro del periodo. Bajo dicho contexto de crisis financiera y económica se implementan desde el Estado ecuatoriano planes de acción con el objetivo de aliviar, de atenuar como se mencionó las consecuencias, los efectos negativos de la crisis por sobre el bienestar de la población. Dicho programas de políticas, siguiendo a Carranza y Cisneros (2014) se denominó Plan Social de Emergencia y conformó una red de protección social que incluía una batería de medidas como la maternidad gratuita y medicamentos genéricos en el ámbito de la salud; las becas escolares en lo educativo; y programas de transferencia en especies como alimentos y nutrición, y monetarias.

En el marco de las políticas de protección social el objetivo fue:

Asegurar a la población en situación de pobreza condiciones mínimas de sobrevivencia, con el fin de preservar su capital físico y humano y facilitar su acceso a los programas y redes de servicios

sociales, en la perspectiva de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida de manera estructural y permanente (Echeverría, 2006: 12).

Los programas de protección social comienzan utilizar mecanismos de transferencia directa en términos monetarios o en especie, en dinero en efectivo o en alimentos y nutrición hacia la población objetivo, población que se identificaba (en base al enfoque focalizador) mediante mapas de pobreza y se centraba en los quintiles más bajos. Por otro lado, y también con el objetivo de implementar medidas de compensación por la eliminación de subsidios a los combustibles, surgen políticas que, con la exigencia de la autoidentificación de la población a partir de su situación de pobreza para recibir una transferencia económica directa. Siguiendo a Vásconez (2014) las transferencias monetarias surgen a partir de la necesidad de la racionalización del gasto y por ende se basan en la lógica de la eficiencia. Si bien en dicho contexto aparecen como solución para elevar el ingreso de las familias en forma inmediata, en varios países, como Ecuador, también tuvieron como objetivo aplacar las consecuencias tanto económicas como de conflicto social que podía acarrear la eliminación de subsidios como el combustible.

El Bono de Desarrollo Humano, como se lo denomina actualmente al Bono Solidario, que fue creado en 1998, se presenta como el instrumento de política principal a la hora de enfrentar las consecuencias de las crisis externas e internas y la erradicación de la pobreza. Originalmente se inicia mediante una transferencia de siete dólares que el Estado entregaba a madres de los sectores de población de más bajos ingresos económicos; se orientaba a los hogares que se encontraban en los quintiles 1 y 2 (Enríquez, 2011). Su financiamiento estaba basado en los recursos fiscales del presupuesto del Estado; en 1999 la influencia del programa fue de 163,8 millones de dólares y correspondía al 1,2% del PIB pero para el año 2000 se redujo el monto a 127,6 millones y a 0,9% del PIB (Velásquez, 2003).

Junto con el programa Beca Escolar y el Crédito Productivo Solidario, el Programa de Protección Social (PPS), que actualmente forma parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); el BDH formaba parte de los programas de transferencias monetarias y crédito a los sectores más vulnerables. Lo que muestra que:

... desde un inicio estuvo presente en la política social la idea de que la pobreza no puede ser superada solo con subsidios estatales sino fundamentalmente con el esfuerzo propio de las familias, con su capacidad emprendedora, con la educación y buena salud de sus niños (Enríquez, 2011: 35).

Fue considerado como una transferencia transitoria, como un incentivo para ayudar a dichas familias a salir de la pobreza mediante el aseguramiento de la cobertura de las necesidades básicas. Pero resulta importante señalar que su población objetivo no se encuentra referenciada por aquellas personas pobres sino que se enfoca en las unidades sociales básicas, es decir, en las familias (Echeverría, 2006). En sus inicios absorbía 145 millones de dólares anuales. Pero aunque se consideró y se diseñó como un instrumento de política transitorio, dicho instrumento de política antipobreza se mantuvo y se mantiene desde su inicio incluso con incrementos al monto sistemáticos desde 2006, y con ligeras modificaciones a su concepción original (Naranjo Bonilla, 2013).

El Programa del Bono de Desarrollo Humano (BDH) opera como una renta mínima de inserción y vendría a ser otro de los elementos de la política pública que busca brindar una mayor seguridad económica y social a los sectores más necesitados (Peña y Lillo y Ubasart-González, 2013).

El programa se enmarca, en términos institucionales, mediante su diseño y puesta en marcha a través del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). Posteriormente quedó como responsable del mismo el Ministerio de Finanzas y Crédito Público; y luego, para junio del año 2000, el programa quedó en manos, al menos legalmente, del Ministerio de Bienestar Social (Velásquez, 2003).

Es posible señalar, según León (2013a), tres etapas que van a conformar al BDH. La primera comienza en el año 1998, año de su creación, hasta el 2002. En esta etapa los beneficiarios debían autoidentificarse y autocalificarse como pobres, es decir, que debían percibirse como tal y justificar su situación. Dichos beneficiarios, por lo tanto, se seleccionaron mediante la autofocalización. Las iglesias del país eran las encargadas de llevar a cabo la inscripción de aquellas madres con hijos menores de 18 años y los adultos mayores. En un segundo momento, a los pocos meses, también fueron incluidos como beneficiarios a las personas con discapacidad. La Pensión asistencial para adultos mayores consiste en una transferencia monetaria a aquellas personas mayores a los 65 años de edad que se ubicaran por debajo de la línea de la pobreza que fijaba el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS). La Pensión asistencial para discapacitados implica que dicha transferencia será asignada para aquellos que registren una discapacidad severa y para aquellos familiares que tuvieran a cargo a un hijo en esas condiciones. En este caso, se trataba de una política social que claramente se veía influenciada por la lógica de

la política económica del Consenso de Washington. Se priorizaban las políticas sociales con un enfoque focalizador por sobre los subsidios universales o generalizados.

El segundo período que va del año 2003 hasta el 2006. Este período marca un cambio ya que el BS pasó a ser denominado como Bono de Desarrollo Humano (BDH) y se buscó modificarlo para convertirlo en un programa de transferencias monetarias condicionadas, es decir, con determinadas contraprestaciones para aquellas madres beneficiarias que implicaban la asistencia de los niños y adolescentes entre 5 y 18 años a la escuela y a los controles de salud para los menores de 5 años. El objetivo de la implementación de dichas contraprestaciones estaba relacionado con la idea de preservación e incremento de las capacidades humanas de aquellos sectores más vulnerables de la población para alcanzar la salida de la pobreza en la generación siguiente (Enríquez, 2011). La contraprestación incluye en materia de educación que los niños se matriculen en las escuelas y posean un porcentaje de asistencia no menor al 90%; y en materia de salud que los niños realicen visitas periódicas a los centros de salud (Naranjo Bonilla, 2013). Por otra parte se comienza a implementar una refocalización mediante el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN) que se encarga de medir la pobreza de los hogares. Se trata de un índice que refleja las condiciones de bienestar de los núcleos familiares a partir de características individuales como la composición demográfica y el nivel de educación de los miembros pero también características de infraestructura de la vivienda, servicios y materiales de construcción; y equipamiento básico (Dobronsky y Moncayo, 2007). En esta etapa, los organismos internacionales se encargaron de promover y recomendar este tipo de políticas como principal instrumento contra la pobreza que implicaban la segunda generación de políticas en torno al Consenso de Washington.

Pero dada la inestabilidad política reflejada en los cambios repetidos al interior de la Dirección del PPS, resultó dificultosa la tarea de consolidar una política de protección social. La condicionalidad explicada a las madres a quienes se les otorgaba la transferencia resultaba ser una cuestión de formalidad ya que en la realidad no se llevaban a cabo los controles necesarios. Es a partir del 2007 que el PPS y el MIES comienzan a realizar seguimientos y controles sobre el cumplimiento de dichas condicionalidades (Enríquez, 2011).

**Tabla 2 Diferencias entre BS y BDH**

<b>Características</b>	<b>Bono Solidario</b>	<b>Bono de Desarrollo Humano</b>
<b>Objetivo</b>	Asegurar un nivel de consumo mínimo para los segmentos más pobres de la población ecuatoriana.	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho a una vida digna.
<b>Población Objetivo</b>	Madres con al menos un hijo menor de 18 años de hogares cuyos ingresos son menores a un millón de sucres. Personas con un 70% de discapacidad. Personas de la tercera edad.	Aquellas personas que se ubican en los quintiles 1 y 2 de mayor pobreza de acuerdo al índice de bienestar SELBEN y que tienen las siguientes condiciones: -Mujeres con hijos menores de 16 años -Mujeres menores de 65 años -Personas con discapacidad menores de 65 años -Personas de la tercera edad
<b>Monto</b>	US\$ 11.50 para madres US\$ 7.00 para personas con discapacidad y tercera edad	US\$ 15 para madres US\$ 11.50 para personas con discapacidad y tercera edad
<b>Focalización</b>	Autoselección	Encuesta SELBEN
<b>Requisitos</b>	Los requisitos se aplican para madres y su cónyuge: No estar afiliado al Sistema de Seguridad Social -No tener préstamos en el Sistema Bancario o ser garante -No ser propietario/a de vehículo -Tener un nivel mínimo de consumo de electricidad	Haber sido encuestado y ubicarse en el Quintil 1 y 2 del SELBEN

	-No ser propietario de línea telefónica	
<b>Condicionabilidad</b>	Ninguna	Educación para niños/as de entre 6 y 16 años Salud para niño/as menores de 5 años
<b>Género</b>	La transferencia es entregada a la madre del núcleo familiar	La transferencia es entregada a la madre del núcleo familiar

Fuente: Armas (2006: 27)

El BDH se convirtió nuevamente en una herramienta para evitar el conflicto social y compensar a la población más afectada por un paquete de medidas económicas de ajuste fiscal que incluyeron ajustes a los precios de los combustibles. En el 2003 se pone en marcha lo que se denominó como “Pinchazo”, que se trataba de un nuevo plan de ordenamiento económico y desarrollo humano. El Presidente del Ecuador, Lucio Gutiérrez durante los primeros meses de mandatos promulgó como primeras medidas económicas el aumento de los precios el combustible. Dicha subida fue del 39% aproximadamente (León, 2013a).

El tercer periodo de la historia del BDH comienza en el año 2007 y concluye en el 2012. En este periodo ya no se corresponden las recomendaciones y la influencia del Consenso de Washington y el BM y el FMI. Se trata de un contexto de cuestionamiento a los mismos en torno a las políticas económicas y sociales. Con el inicio de la presidencia de Rafael Correa en 2007, las políticas sociales comenzaron a tener una mayor importancia y mediante la Nueva Constitución dictada en el 2008, los derechos sociales se vieron ampliados considerablemente al igual que el gasto social. “...introdujo derechos económicos y sociales universales que marcan fuertemente la política social en los años posteriores y como consecuencia de ello se consolidan las políticas de protección social considerando que se diseñan e implementan nuevos programas complementarios” (Enríquez, 2011: 37). Se implementaron otros programas que van a complementar al BDH para la creación de un “piso de protección social” tales como la Red de Protección Solidaria, la Cobertura de Protección Familiar, el Bono de Emergencia y el Crédito de Desarrollo Humano (CDH).

En este marco, el BDH incrementó el monto de la transferencia de \$15 a \$30 y posteriormente \$35 dólares mensuales. Por otro lado intentó mejorar los mecanismos de seguimiento y

cumplimiento de las contraprestaciones en materia de salud y educación; y se refocalizó para dar prioridad a los adultos mayores y a los discapacitados, que hasta el momento no eran la prioridad por el cambio de enfoque a una política condicionada que llevó los focos hacia las madres y sus hijos.

El BDH dio mayor prioridad a las personas con doble vulnerabilidad: adultos mayores y personas con discapacidad, con el criterio de que tienen mayor dificultad de convertir sus ingresos en capacidades. Se transformó a las transferencias o subsidios destinados a estos dos grupos en una Pensión Asistencial. Originalmente los adultos mayores y las personas discapacitadas recibían un monto menor, por lo que con estas modificaciones se igualaron los montos para todos los beneficiarios y se amplió la cobertura de ambos grupos.

Se concibió a la pensión asistencial como el componente no contributivo de un sistema integral de protección social que permita, junto con la pensión contributiva de la seguridad social, universalizar la pensión jubilar. Se buscó generar un vínculo entre protección y promoción social y entre inclusión social y económica. Esto último a través de la creación del Crédito de Desarrollo Humano -CDH, que consiste en la posibilidad de anticipar el flujo de transferencias del BDH equivalentes a un año. El CDH se usó también como un instrumento de protección social contracíclica durante el impacto de la crisis económica mundial (León, 2013b).

La bibliografía en torno a dicha política de protección social generalmente se sitúa alrededor de las evaluaciones de impacto sobre los espacios de su contraprestación o condicionalidad como son la educación y la salud. En este marco encontramos autores como Ponce (2008 y 2011), que mediante métodos de regresión discontinua valúa el BDH en la matrícula escolar notando que si bien no tiene impacto directo sobre dicha matrícula sí se puede observar un cambio en el gasto escolar. Schady y Araujo (2008), en cambio, observan que el programa presenta cambios positivos en cuanto al acceso de los niños a la escuela y en la reducción del trabajo infantil. Oosterbeek, Ponce y Schady (2008), Naranjo Bonilla (2013), entre otros también se encargan de observar y presentar los resultados positivos en torno tanto al gasto escolar como al acceso a la educación y la reducción sobre el trabajo infantil. Pero también se pueden encontrar autores como Dobronsky y Moncayo (2007) que presentan los resultados en torno a los datos recolectados sólo

sobre la influencia del programa sobre el trabajo infantil. Por otro lado autores como Echeverría (2006) se enfocan en los sistemas de protección social en general y no ponen su foco puntualmente en el BDH. Por último, autores como Peña y Lillo y Ubasart (2013) se enfocan en una periodización basada en la “ruptura” originada por la llegada a la presidencia de Rafael Correa y los cambios y transformaciones que se dan entre el período anterior y su mandato. En otro ámbito de análisis del BDH y de la protección social en el Ecuador en general, podemos encontrar autores como Molyneux y Thomson (2011), Velásquez (2003), Vásconez (2014) y Armas (2006) que van a poner en foco las características del diseño de las políticas sociales que no comprenden desde su inicio las condiciones de inequidad de género. Es decir, van a plantear que las condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres que son previas a la formulación y al diseño de las políticas no son tenidas en cuenta en dichos momentos por lo que, con el simple hecho de poner en marcha programas como el BDH, están reproduciendo las mismas desigualdades que presenta la sociedad.

## **Capítulo 2:**

### **Marco Analítico y Metodología**

#### **2.1 Marco Analítico**

El presente capítulo tiene como objetivo introducir la estrategia metodológica que resultará necesaria para llevar a cabo el trabajo propuesto. Para esto, en primer lugar, se presentarán las corrientes teóricas que van a abordar el rol de las ideas en la toma de decisiones en torno a las políticas públicas como así también aquellos instrumentos que van a permitir reconocer qué ideas se encuentran presentes en dichas políticas. Por último se presentará de qué manera se obtendrá y recopilará la información necesaria para alcanzar los objetivos del trabajo. Es decir el abordaje metodológico a través de las técnicas concretas para trabajar con la información.

Por lo tanto en primer lugar se postulará la importancia que tienen las ideas en relación con la producción de sentidos y, por ende, de las problemáticas como la pobreza. Se intentará abordar un breve debate entre las posturas constructivistas, que fomentan este rol; y las posturas más tradicionales que postulan un conocimiento de la realidad como tal, como un reflejo de una realidad que se nos presenta como ajena a nosotros.

En segundo lugar se presentará el rol de los instrumentos en relación con los objetivos del trabajo. En este caso se utilizará las distinciones realizadas por Howlett (2010) pero marcando una diferencia respecto de su modelo de análisis. Entonces se tomará en cuenta aquellos instrumentos que conforman la matriz NATO pero únicamente a partir de la dimensión sustancial de los mismos. Dada la importancia que tienen las ideas en la construcción de la realidad, se considera que la dimensión operativa no responde a las necesidades del trabajo como sí lo hace la sustancial. Por lo tanto se presentarán los instrumentos propuestos con la intención de identificar de qué manera se encuentran relacionados con las ideas que van dar forma al concepto de pobreza. Es decir, dado que la dimensión operativa implica una orientación inversa a la propuesta, donde los instrumentos van a modificar tanto a los actores como a las ideas que se presentan; resulta necesario enfocarse puntualmente en la sustancial con el objetivo de reconocer aquellos instrumentos que, desde nuestro punto de vista, van a ser construidos y van a encontrarse permeados por las ideas que queremos identificar.

Es a partir de la década del 80 del siglo pasado, pero principalmente en la década siguiente que las ideas comienzan a tener un rol prominente en el análisis de las diferentes instancias y toma de decisiones en torno a las políticas públicas. Hall (1993) ubica el rol de las ideas como fundamental para la comprensión de los cambios de políticas al analizarlas como paradigmas. Por otro lado Roth Deubel (2007), y en sintonía con lo expuesto por Hall, propone que las ideas y las representaciones constituyen un factor fundamental para una correcta comprensión de los procesos de concepción, determinación, estabilidad y cambios en las políticas públicas.

La introducción de estos conceptos en las teorías explicativas de las políticas públicas se relaciona con la importancia creciente tomada por la epistemología constructivista en las ciencias sociales, la cual insiste en ‘la importancia de las dinámicas de construcción social de la realidad en la determinación de los marcos y prácticas socialmente legítimos a un momento preciso (Roth Deubel, 2007: 56).

En este punto coinciden con Majone al plantear las palabras son el eje principal de las políticas públicas. Éstas, y su articulación en discursos, son las que van a tener efectos directos tanto sobre los contenidos como sobre los procesos de toma de decisiones de las mismas. Es decir que van a tener influencia sobre cómo se van a definir los problemas, de qué manera se estructura la agenda, cuál será el diseño de la política. Pero también se presentan como fuente de legitimidad en torno a las soluciones, los resultados y las decisiones que se toman en torno a dichos procesos (Garcé y López, 2014)

El rol de las ideas en torno a la toma de decisiones en todas las etapas de la formulación de políticas públicas es un tema profundamente debatido ya que surge como contraposición a las posturas racionales, técnicas y objetivas de las opciones políticas. Como afirma Majone (1997) los analistas de políticas públicas deben considerar, además de la elaboración de una política adecuada, la construcción de un argumento convincente mediante la presentación que posibilite la persuasión en torno a la decisión que se busca alcanzar. “Como lo saben muy bien los políticos -y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia-, la política pública está hecha de palabras” (Majone, 1997: 35). Por lo tanto, en todas las etapas que marcan las políticas públicas resulta necesaria la construcción de argumentos y evidencia que puedan generar la construcción de un discurso persuasivo en torno a la toma de decisiones.

En este sentido, las ideas van a implicar una ruptura con el modelo tradicional o clásico, basado en la toma de decisiones de manera vertical o top-Down que gira en torno a un Estado que centraliza el debate por la manera más idónea de mediar frente a una problemática sin la consulta previa hacia aquellos actores que de alguna manera tiene relación con la misma. Por otro lado también debate con aquellas perspectivas tecnocráticas que se fundamentan en el saber experto y que basan las decisiones en la racionalidad y la objetividad de la ciencia. Si bien no se desconoce el rol de la ciencia y la objetividad a la hora de tomar decisiones, lo que se propone es tanto un cálculo objetivo de las mejores soluciones en torno a una determinada problemática (parte estática) como el desarrollo de los argumentos y la persuasión (parte dinámica). Por lo tanto "... lo posible depende a menudo de lo que el sistema político considere justa o aceptable. Muchas restricciones de las políticas sólo pueden flexibilizarse cambiando las actitudes y los valores; como antes vimos, esto involucra siempre cierto grado de persuasión" (Majone, 1997: 43). Pero también implica una ruptura con aquellos pensadores liberales que, aun reconociendo el rol de la persuasión y el debate en la toma de decisiones, se proponen comprender las mismas a partir de las exposiciones de las diferentes exposiciones y la elección se realiza a partir de la mayoría. Se trata de:

...un modelo idealizado de la elaboración democrática de las políticas que no tiene en cuenta la acción del poder y la influencia, la distribución desigual del conocimiento, el bajo nivel de participación ciudadana activa y muchos otros factores que figuran prominentemente en las teorías modernas de la política pública (Majone, 1997: 35).

Por lo tanto, para analizar correctamente las ideas que van conformar los debates al interior del Estado en cuanto a la toma de decisiones es necesario comprender el rol tanto de los argumentos, la evidencia y la persuasión mediante el debate público; como también las relaciones de poder, la influencia y el regateo.

Pero en el contexto de la toma de decisiones y las políticas públicas orientadas a la protección social, los trabajos de investigación se enfocan principalmente en los niveles de focalización, en la eficacia y eficiencia respecto a la reducción de la pobreza, en el nivel de gastos que produce, entre otros. El presente trabajo, como se viene discutiendo, intenta realizar un análisis enfocado en las visiones que se van a tener acerca de la pobreza, delimitando a partir del BDH cuáles van a ser los objetivos, las causas y las posibles soluciones para la problemática en cuestión. Dichas

visiones van a ser impulsadas por determinados actores que van a poner en juego discursos, problemáticas y soluciones que disputarán la toma de decisiones. Por lo tanto, la existencia de dicha visiones va a condicionar e influir en la formulación e implementación de las políticas públicas en torno al concepto y problemática de la pobreza.

## **2.2 Metodología**

La presente investigación se enmarca en lo que se define como un estudio de caso ya que parte, como explican Marradi, Archenti y Piovani (2010), del interés por una problemática o un fenómeno social general a partir del cual se selecciona un caso particular para su análisis e investigación. El caso, como lo es el BDH, se propone dada sus características paradigmáticas en relación con la problemática de la pobreza en el Ecuador.

Pero para abordar dicho estudio de caso es necesario realizar un abordaje metodológico que parta de diferentes actividades y técnicas. Entonces se busca analizar tanto la información oficial o fuentes primarias disponibles en torno a la legislación, las normas, los presupuestos, la reglamentación, las formas organizativas, etc., que involucren al BDH; como también las fuentes secundarias como pueden ser los artículos periodísticos, las investigaciones previas acerca del tema en cuestión.

También es importante el rol de las entrevistas en profundidad los tomadores de decisiones en las diferentes etapas del BDH o que cumplen funciones en instituciones que tengan injerencia indirecta sobre el mismo. De esta manera permite obtener de primera mano las comprensiones y percepciones de los sujetos que van a formar parte de la investigación como informantes. Tiene la capacidad de reconocer y aprehender, a partir de los propios términos y conceptos de los sujetos en cuestión, las experiencias vividas por ellos y que van ayudarnos a comprender de qué manera se comprende el fenómeno de la pobreza.

Por último será necesario también un barrido teórico de aquellas publicaciones llevadas a cabo por los organismos internacionales más influyentes en torno a la toma de decisiones sobre políticas públicas para comprender cuáles son las concepciones de pobreza que tienen mayor preeminencia en los diferentes momentos que aborda el trabajo. Concepciones que van a tener mayor o menor impacto en lo que denominamos repertorios nacionales por lo que es necesario comprender en profundidad para analizar lo que sucede con el BDH.

Entonces el trabajo tendrá un enfoque metodológico o analítico que abarcarán dos momentos importantes para el abordaje de los objetivos propuestos en el presente trabajo. En primer lugar se indagará el BDH como instrumento de política pública con el fin de reconstruir, mediante la investigación de las características principales del mismo, las etapas que presentará dicho programa. En este punto los programas van a poseer determinadas características que van a expresarse a partir de diversos instrumentos como pueden ser las normativas, las formas organizativas, los presupuestos, entre otros. Por lo tanto, el análisis de dichos instrumentos permitirá rastrear las ideas que se encuentran implícitas en los mismos y por tanto reconocer lo que los tomadores de decisiones comprenden bajo el concepto de pobreza.

Un segundo momento consistirá en el análisis comparado de las diferentes etapas para la comprensión de las transformaciones y continuidades que presenta el BDH y las repercusiones que puede presentar esto en el concepto de pobreza que comprende en su interior y, por ende, en las ideas de los tomadores de decisiones.

En conclusión se intentará rastrear y reconstruir el concepto de pobreza que se encuentra plasmado en los instrumentos de un programa concreto como lo es el BDH en sus diferentes etapas para luego analizar si existen cambios en dicha concepción de la problemática.

### **2.3 La pobreza desde los instrumentos**

Al hablar de la concepción de pobreza que existe a partir del instrumento de la política pública estamos haciendo referencia a la fase del ciclo de políticas conocido como la formulación. Una vez reconocido un problema y la necesidad de hacer algo por parte del gobierno, los policy-makers deben tomar decisiones acerca del curso de acción a seguir. La formulación de la política se trata de la identificación y el refinamiento de las opciones que se presentan para la resolución del problema una vez reconocido. La conceptualización del problema, que se presenta como la base de dicho trabajo, se observa como una de las características fundamentales de torno a la formulación junto con la evaluación y selección de la teoría, la especificación de los objetivos, el diseño del programa y su estructura. Pero dicha formulación también implica el reconocimiento y la identificación de las restricciones tanto técnicas como políticas de la acción estatal como pueden ser la falta de credibilidad, capacidad o legitimidad del gobierno, lo que va a limitar considerablemente las posibilidades en unas circunstancias específicas (Howlett, 2010). En este

marco, el rol o el papel de las ideas pueden variar desde aportes casi insignificantes hasta conformar un factor fundamental en la transformación de la realidad que de otro modo no podría llevarse a cabo.

Para el análisis de las políticas públicas, y respecto al tema, problema y los objetivos del trabajo, es importante comprender el rol de las ideas en el proceso de toma de decisiones. Centrándonos, como lo plantea Rueschemeyer (2006), en las ideas explícitas sobre el mundo social y no en las premisas que se dan por sentido desde las actitudes comunes ni las nociones implícitas alojadas en el lenguaje; se pueden identificar tres tipos de ideas que van a regir sobre la vida social y política y puntualmente en la formulación de las políticas públicas. En primer lugar se encuentran las ideas cognitivas que van a brindar descripciones acerca de una determinada realidad y permiten la comprensión acerca de cómo funciona la misma. En segundo lugar están las ideas normativas que van a expresar las ideas, valores y normas que van a definir y estipular lo que, dentro de una sociedad determinada, va a ser considerado como bueno y malo. Por último, Rueschemeyer señala las preferencias de las personas que reflejan y definen los gustos y deseos mediante la combinación de ideas normativas y cognitivas.

Por lo tanto la forma en la que las ideas explícitas acerca de la vida social y política se relacionan y afectan los intereses creados para luego generar acciones determinadas. Pero para que dichas ideas sean aceptadas y utilizadas deben cumplir condiciones favorables complejas como la viabilidad económica, su relación con las teorías económicas; su viabilidad política, determinada por los objetivos de los partidos políticos; y la viabilidad administrativa, donde dependen de las inclinaciones políticas y capacidad de implementación de los organismos pertinentes (Rueschemeyer, 2006).

Por otro lado, autores como Hochschild (2006) plantean que las ideas se encuentran en estrecha relación con los intereses de tres maneras. Por un lado anulándolos, es decir que una idea puede dar lugar a la toma de decisiones que van en contra de algún o algunos intereses porque lo que genera una acción diferente; mediante la generación de la falsa conciencia las personas toman decisiones sobre la base de ideas morales en lugar de realizarlas con el objetivo de la satisfacción de sus intereses. Por otro lado, justificándolos; reforzando con razones importantes el interés existente por lo que las personas actuarán con más fuerza con el objetivo de lograr sus objetivos. Por último las ideas afectan los intereses mediante su creación; dan forma a la comprensión de una persona sobre sus intereses y por lo tanto crea un nuevo conjunto de acciones preferidas, la

forma en que los miembros de un grupo se conciben a sí mismos va a conformar la comprensión de sus intereses y sus acciones políticas elegidas. Las acciones de las personas son dirigidas por un entendimiento de sus intereses, que se derivan de las ideas o concepciones de sí mismos en un determinado contexto. Este punto se fundamenta en la premisa principal utilizada por el giro lingüístico producido en las ciencias sociales del siglo XX a partir de la cual cualquier acción, e incluso el concepto mismo de acción no puede sino surgir de las ideas; sin éstas no puede existir ninguna acción humana.

Entonces es posible señalar que, si bien las ideas van a tener influencia directa o indirecta sobre la toma de decisiones, las instituciones y las estructuras organizacionales también van a tener incidencia sobre las mismas. No sólo pueden nutrirlas, alimentarlas, fomentarlas sino también protegerlas frente al surgimiento de nuevas ideas que las contradigan e intenten sustituirlas. Como menciona Rueschemeyer (2006) la estabilización de las ideas normativas e ideológicas mediante la protección de las estructuras organizativas e institucionales les permite obtener tal autonomía como para mantener su vigencia frente al impacto de los intereses y preocupaciones de la sociedad. “Dentro de los espacios de una protección institucional comprensiva, las ideas vienen fácilmente a ser vistas como más autónomas de otras fuerzas sociales de lo que son, en una perspectiva más amplia” (Rueschemeyer, 2006: 246 – Traducción propia). Las instituciones, para Hochschild (2006), junto con los procedimientos operativos van a ser considerados como la manifestación o la representación de la influencia visible que tienen las ideas sobre las acciones. Por lo tanto si consideramos a las ideas como parte fundamental de la formulación y el diseño de políticas públicas mediante su intervención en los intereses y las acciones de los actores resulta imprescindible reconocerlas y analizarlas dada su relación directa con la elección de instrumentos y la posterior puesta en marcha de las políticas. Pero también es importante destacar que no todas las ideas sobre las opciones de políticas y elección de instrumentos son capaces de influir de la misma manera. Las ideas sostenidas y defendidas por los actores políticos importantes, aquellos cuya posición resulta central en el ámbito de la política, juegan un papel fundamental en la orientación de los esfuerzos para la construcción de opciones de política y evaluación de las diferentes alternativas de diseño. Tanto las metas de la política, consideradas como un conjunto de ideas basadas en principios filosóficos y éticos basados en construcciones sociológicas; como los medios de la política, que contienen tanto el conocimiento de las prácticas pasadas entendiendo los logros y los fracasos de las implementaciones pasadas; poseen

estructuras ideológicas e ideacionales que señalan posibilidades prácticas para el logro de los objetivos propuestos (Howlett, 2010).

La distinción entre los diferentes tipos de ideas de acuerdo al nivel de abstracción que se van a ver afectadas resulta fundamental para la comprensión del impacto que van a tener sobre aquellas personas, mediante su influencia sobre los intereses y las acciones de las mismas, encargados del diseño de la política pública.

**Tabla 3 Tipos de ideas de acuerdo al nivel de abstracción**

		<b>Nivel del debate de política afectado</b>	
		<b>De Fondo</b>	<b>Primer Plano</b>
<b>Nivel de las ideas afectado</b>	<b>Normativo (valores)</b>	Sentimientos Públicos	Marcos Simbólicos
	<b>Cognitivo (causal)</b>	Paradigmas de la Política	Ideas Programáticas

Fuente: Howlett, 2010: 35 – Traducción Propia

Tanto los *sentimientos públicos* como los *marcos simbólicos*, que abarcan los modos normativos de las ideas, afectan las formas de percibir y comprender la legitimidad de ciertos cursos de acción del gobierno. Tienen la capacidad de influir en las metas de la política. Por otro lado, los *paradigmas de la política* son ese conjunto de supuestos e ideas que conforman el trasfondo cognitivo y que condicionan las acciones a través de la limitación de las alternativas que aquellas personas encargadas de crear la política pueden percibir como útiles. Las *ideas programáticas*, en cambio, representan la selección de una o varias soluciones de entre la totalidad de alternativas aceptables que se comprenden como tal dentro de un paradigma específico. Dichas ideas enmarcadas en el ámbito de lo cognitivo van a trabajar y a influir ya no sobre las metas de la política sino sobre el significado de la misma (Howlett, 2010).

Pero por otro lado, Goldstein y Keohane (1993) distinguen tres tipos de ideas de acuerdo a los niveles de generalidad. En primer lugar las visiones del mundo o ideologías que tienen el rol de ayudar a comprender las realidades complejas mediante el reconocimiento de los problemas generales y las motivaciones de los actores principales que participan de las políticas. Aunque se trata de ideas bastante difusas que cuesta trasladar hacia visiones específicas de un determinado problema de política. Por otro lado se encuentran tanto las creencias de principios como las

historias causales que van a tener una mayor influencia en el reconocimiento de los problemas y los contenidos de las políticas. Estas ideas tienen la posibilidad de influenciar en la formulación de las políticas mediante la definición de las problemáticas, lo que va a afectar las relaciones estratégicas de los actores y construyendo las opciones de política.

Por lo tanto, siguiendo el modelo general de Howlett (2010) podemos observar de qué manera se dan las relaciones entre los tipos de ideas y los elementos de la política, como pueden ser tanto los instrumentos como los actores:

**Tabla 4 Relaciones entre tipos de ideas y elementos de la política**

	<b>Modo de Gobernanza</b>	<b>Régimen de Política</b>	<b>Aspectos programáticos</b>
<b>Nivel de Política</b>	Nivel alto de abstracción	Operacionalización del nivel programático	Mediciones específicas del campo
<b>Metas de la Política</b>	Objetivos abstractos y generales	Objetivos operacionalizables	Objetivos específicos
<b>Ideas de la Política</b>	Visiones del mundo e ideologías	Paradigmas de la política	Historias causales
<b>Actores de la Política</b>	Públicos, internos y externos	Sector público y privado interno y actores principales	Actores principales
<b>Medios de la Política</b>	Preferencias de implementación generales	Herramientas operacionalizables	Calibración de las herramientas específicas

Fuente: Howlett, 2010: 37 – Traducción Propia

Entonces, para la presentación de las relaciones entre los actores, las ideas y los instrumentos tomaremos en cuenta, como se mencionó previamente, varias dimensiones del BDH. Siguiendo la clasificación de Howlett (2010) se intentará abarcar los instrumentos organizacionales, de autoridad, financieros y de información que presenta dicho programa para reconocer de qué manera se dan las relaciones ya expuestas.

En términos de instrumentos organizativos resulta primordial comprender y analizar de qué manera se distribuyen las instituciones gubernamentales y el personal. Es decir que cada tipo de organización va a responder a diferentes tipos de gobernanza; por ejemplo aquellas herramientas de gobierno directo se encuentran relacionadas con el modo legal de gobernanza mientras que las cuasi-gubernamentales caracterizan a los modelos corporativistas. Se entiende por gobiernos directos aquellos cuya entrega de bienes y servicios se lleva a cabo por las instituciones y personal gubernamental mediante los recursos del tesoro. Las herramientas cuasi-gubernamentales implican organizaciones burocráticas similares a las anteriores pero con menores regulaciones y reglas; se trata de empresas públicas u organizaciones híbridas entre público y privado.

La modificación de dichas estructuras organizaciones también va a resultar fundamental para el análisis ya que implicarán, dadas las relaciones ya expuestas, modificaciones tanto en los actores que se encuentran implicados como en las ideas que las sustentan. Por ende se buscará observar si se presentan cambios en la designación de las responsabilidades y asignación de los recursos organizacionales con el objetivo de mejorar los logros de los objetivos del programa.

En segundo lugar se analizarán los instrumentos de autoridad que implican el uso del poder coercitivo para la obtención de los objetivos gubernamentales mediante el control o la modificación de las conductas de la sociedad. Esto se observa a través de las regulaciones que tienen la capacidad de generar tanto conductas positivas como negativas en relación a las metas del gobierno. Estas posibilidades y capacidades de incidir, orientar las acciones de los involucrados en la dirección que se considera adecuada para dichos objetivos implican regulaciones directas como las reglas y leyes pero también indirectas como las voluntarias. El análisis de dichas regulaciones permitirá comprender de qué manera se estructuran las conductas y los comportamientos de la población en relación con los objetivos del programa.

En tercer lugar se encuentran los instrumentos financieros que implican transferencias de recursos por parte del tesoro orientadas hacia o desde los actores para, al igual que los instrumentos de autoridad, promover o restringir alguna conducta en relación a los intereses gubernamentales. En este caso se podría asumir la provisión de incentivos como mecanismos para promover comportamientos positivos; y costos financieros para regular aquellos comportamientos negativos para dichos objetivos.

Por último se encuentran los instrumentos de información que se basan en el uso del conocimiento y la información disponible desde el gobierno para tener mayor capacidad de influencia sobre las conductas con un determinado fin. En este caso, la promoción de la libertad de información generaría mayor empoderamiento por parte de los actores como así también la promoción de determinada información conducirá a la transformación de algunas conductas de los mismos. El caso opuesto estaría dado por la censura o el ocultamiento de determinada información para la obtención de los mismos resultados.

Entonces a partir de la exposición de dichos instrumentos basados en las regulaciones, los presupuestos, la información brindada, etc. se intentará dar cuenta del BDH como programa que se compromete con la problemática de la pobreza, a través de la presentación de las relaciones que existen entre dichos instrumentos, los actores que los impulsan y las ideas que van a ser parte fundamental en la toma de decisiones.

Para el logro de dicho objetivo es necesario comprender que las ideas, así como se plantearon las relaciones estrechas que mantienen con los actores e instrumentos, también resultan ser componentes complejos que van a cruzar transversalmente tanto al Estado desde su capacidad de acción como a otras ideas que se encuentran ligadas directamente con la pobreza. Por lo tanto para analizar la forma en la que la concepción de la pobreza que el Estado tiene y que se encuentra ligadamente fuertemente a la acción estatal, Rizzo (2013) propone que se deben pensar tres relaciones importantes. Así, desde el enfoque propuesto, el significado de la acción estatal, y la concepción de la pobreza respectiva, conjuga tres aspectos centrales:

- En primer lugar, la forma específica de comprensión de la cuestión social. Como plantea Grassi:

... generar información y proponer soluciones [...] es un objetivo que se formula siempre desde el trasfondo de un modo de comprender la cuestión social (de una hipótesis sustantiva) que determina, a su vez, el modo de focalizar una problemática social, definir los problemas (sociales) y de proponer las probables vías de superación de los problemas inmediatos, tanto como de las condiciones en las que se generan tales problemas (Grassi, 2004: 2).

En consecuencia, ¿de qué manera los programas sociales analizados remiten a la cuestión social?

- En segundo lugar los grados de extensión y profundidad de la protección social que alcanza; en qué sentido los programas, y específicamente el BDH, se pueden pensar en términos de formas de protección social. En este punto Danani (2004) define las políticas sociales como aquellas intervenciones sociales del Estado orientadas a producir y moldear las condiciones de vida y de reproducción de la vida de diferentes sectores y grupos sociales. Por lo tanto, pensadas como disposiciones frente a las condiciones de vida, las políticas sociales “generan sociedades” a partir de los principios que las orientan.
- Por último, la perspectiva que asume en relación a la responsabilidad social por el problema de la reproducción de la vida. Grassi (2003) presenta a las políticas sociales como capaces de normar y establecer lo que se vuelve un problema social; y por tanto convierte al Estado en un actor fundamental en la producción de dichos problemas sociales, tanto en su delimitación como en la definición de los sujetos “merecedores” de sus intervenciones y las condiciones a cumplir para merecerlas. Por lo tanto, las políticas sociales son expresión de la construcción que el Estado realiza de la cuestión social y por lo tanto resultados de la politización de la reproducción social. Se reconoce como problemática la imposibilidad de amplios sectores de la sociedad para obtener las condiciones necesarias para la reproducción social y se ponen en marcha políticas que buscan modificar dicha problemática. En este sentido, Castel (2004) plantea de qué manera en los programas sociales se encuentra presente la responsabilidad social por la reproducción de los sectores incapaces de alcanzarla por sí mismos.

### **Capítulo 3**

#### **Una reconstrucción del BDH para una (breve) comprensión de la pobreza**

El propósito del presente capítulo se basa en el análisis de los cambios y las continuidades que se presentan en el BDH en Ecuador a partir del proceso de implementación desde el año 1998 hasta la actualidad. Para alcanzar este objetivo se intentará periodizar este proceso mediante las tres etapas que presenta León (2013 a y b) y se incluirá una cuarta que se inicia a partir de fines del 2012 y principios del 2013 que implica una transformación en la cantidad de beneficiarios, mediante una reducción constante, que se podría presentar en términos de salidas del programa. Por lo tanto la periodización abarcará cuatro etapas que, como se mencionó anteriormente, comenzará en el año 1998 con el inicio del BDH y abarcan hasta la actualidad. La primera de ellas llega hasta el año 2002 y se enfoca en la presentación del programa como transferencia monetaria directa. Es a partir del 2003, que se modifica sustancialmente el Bono Solidario, que pasa a denominarse BDH y que impone una contraprestación frente a la transferencia monetaria. Dicha etapa finaliza en el año 2007. La tercera inicia en dicho año con la llegada a la presidencia de Rafael Correa y un cambio importante en la distribución del gasto social mientras que finaliza en el año 2012. En este momento comienza lo que se presentará como el inicio de la salida sistemática de familias del BDH y una reducción importante de la cantidad de beneficiarios y el surgimiento de políticas complementarias que parecen mostrar un cambio de enfoque en torno a las ideas previas en torno a la problemática de la pobreza.

De esta manera, en cada etapa que se expondrá, se intentarán analizar diferentes variables y dimensiones que posibiliten obtener una mirada general y compleja de dicha noción de pobreza que se presenta como el eje principal de la política en cuestión. El análisis del contexto social, político y económico; esto es, los índices de pobreza, de desigualdad, de educación y salud; como también la sucesión de presidentes, los cambios en la legislación, en los presupuestos tanto del programa como en el gasto social, etc. permitirán comprender de qué manera fueron pensados los cambios y las modificaciones que se realizaron en el programa. A esto se sumarán entrevistas a las personas que fueron partícipes en la toma de decisiones que permitirán obtener información de primera mano acerca de los objetivos, los cambios y las continuidades que se observarán en el BDH.

### **3.1 Primera Etapa: Asistencialismo y Compensación 1998 – 2003**

#### **3.1.1 Presidencia y decreto**

Luego de la presidencia de Abdalá Bucaram que finalizó en febrero de 1997, y tras el paso de tres presidentes interinos, es electo Jamil Mahuad en agosto de 1998. Entre sus primeras decisiones una vez llegado al poder se puede observar la implementación de una política antipobreza que implica el reconocimiento de las condiciones que desde los organismos internacionales como el FMI y el BM se promulgaban. Pero también de las recomendaciones del Consenso de Washington, que implicaban la necesidad de subordinar las políticas sociales a la lógica económica, y a las presiones por reducir el gasto público que generaba la caída del precio del petróleo y el fenómeno del Niño. Es así entonces que el 18 de septiembre de 1998, el actual presidente del Ecuador, mediante el Decreto Ejecutivo N°129, presenta la implementación de una política de transferencia monetaria directa que denominó Bono Solidario.

En dicho decreto se presenta al programa como una necesidad frente al desequilibrio de la economía, ya que impide “la eliminación de la indigencia y la superación de la pobreza, que son objetivos permanentes de la economía ecuatoriana, conforme lo manda el artículo 243 de la Constitución Política de la República” (Decreto Ejecutivo 129, 1998: 2). Se trataba de mecanismos que permitirían poner el foco en las necesidades de la población más carenciada, con menores ingresos y que asegurara que los recursos estatales llegaran directamente hacia dichos ciudadanos y no se enfocaran en sectores que no lo requerían.

#### **3.1.2 El fenómeno del Niño y el precio del petróleo**

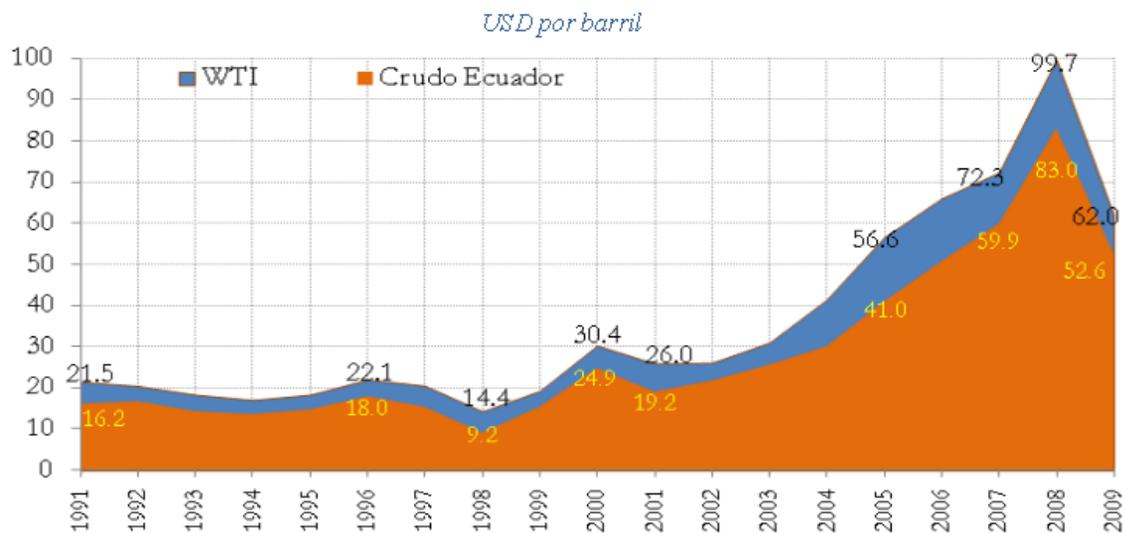
El fenómeno del Niño que azotó el Ecuador y gran parte de la zona andina en Latinoamérica produjo grandes problemas para la economía. La mayor parte de las consecuencias se vivieron en la producción, como los sectores agrícolas y de la pesca; y en infraestructura; pero también generó el aumento de los precios en relación a los servicios como puede ser el transporte. Por otro lado también tuvo consecuencias en el gasto público orientado a la contención de las emergencias. En términos sociales, como plantea la evaluación de la CEPAL en torno a los

efectos macroeconómicos del fenómeno (1999), dichas consecuencias tuvieron mayor impacto sobre la población con menos ingresos y mayor vulnerabilidad.

A la crisis generada por dicho fenómeno climático se sumaba la crisis del espacio financiero mundial, que se podía observar en la dificultad para la adquisición de financiamiento externo privado, y la baja del precio del petróleo, que generaba una mayor crisis económica en el país. Según los datos del Banco Central del Ecuador (2010), para el año 1998 el crudo del país alcanzó su valor más bajo de la década llegando al valor de 9,2 dólares por barril.

Debido a esto, desde 1999 la OPEP enfrentó sus diferencias internas y empezó a cosechar los resultados de un mayor cumplimiento y fuerza en los acuerdos pactados hasta el 2003; cuando los precios se ubicaron en una franja de entre 20 y 30 dólares el barril. En los años siguientes, los precios sobrepasaron la barrera de los 40 dólares, debido en primer lugar, a la guerra de Irak y, en segundo lugar, a una mayor demanda por parte de países como China, India, Japón y EE.UU. (Banco Central del Ecuador, 2010: 7).

**Ilustración 3 Precio del Petróleo (1991 - 2009) (en dólares)**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador, 2010: 7

A esta crisis económica se le sumaba la “necesidad” de recortar gastos y, en consecuencia, la eliminación de los subsidios al gas, los combustibles y la electricidad. Como afirman Vos y León (2000):

... el país enfrenta las consecuencias de la combinación de un desastre natural, la doble crisis de la divisa y la banca y la paralización de la producción en muchos sectores económicos, así como las suspensiones y el deterioro en la prestación de los servicios públicos en educación y salud y el aumento de la conflictividad con los sindicatos de estos sectores. (Vos, 2000: 16).

### **3.1.3 Dolarización**

A partir de la Ley 2000-4 se pone en marcha un segundo intento de contener la inflación que continuaba creciendo como así también los índices de pobreza e indigencia. Luego de la devaluación propuesta a fines de 1999, el gobierno ecuatoriano, a partir de la llegada a la presidencia de Gustavo Noboa en enero del 2000, implementó la dolarización de la economía. Entre los resultados que se pueden observar frente a dicha medida se encuentran consecuencias tanto positivas como negativas. Como argumenta Velázquez y la OIT: "...si bien la dolarización minimiza a la inflación como uno de los mecanismos de transmisión de las crisis, aumenta la vulnerabilidad frente a choques externos por la vía de ajustes en el sector real de la economía." (Velázquez y OIT, 2003: 3). Esto dado que pierde la posibilidad de intervenir en la administración de la demanda a partir de las políticas macroeconómicas por el hecho de que los ciclos de la economía local y la norteamericana ya no se encuentran necesariamente sincronizados. Esto implica que el deterioro económico conlleva consecuencias para toda la población, pero especialmente para los sectores de menores recursos.

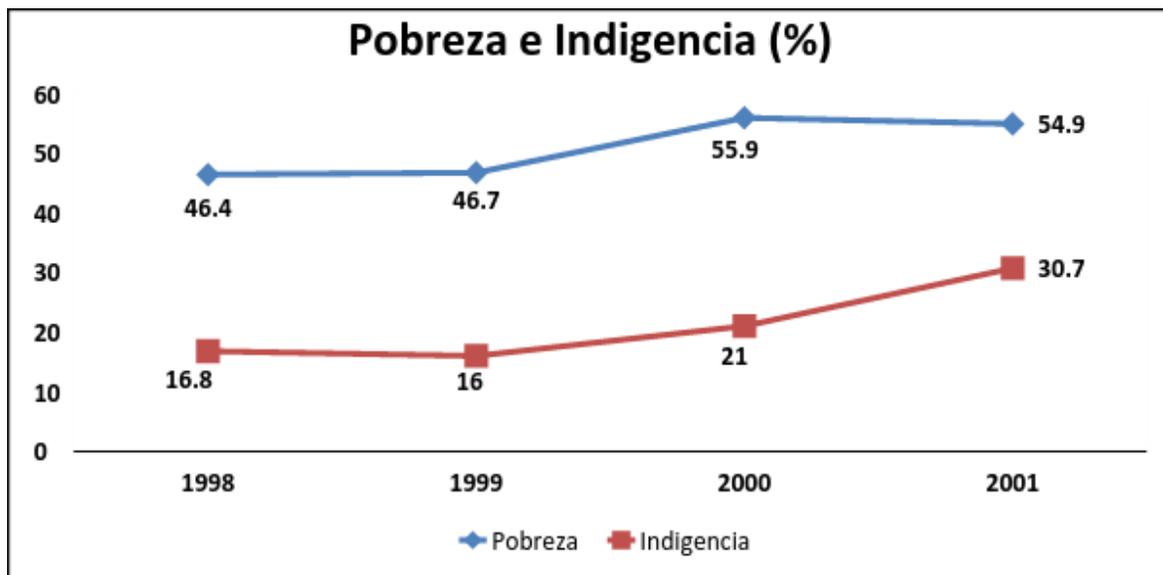
### **3.1.4 Pobreza y Gini**

Los datos en torno a la pobreza y la indigencia, rescatados a partir de diversas fuentes dada la dificultad para acceder a los mismos, muestran un aumento constante del porcentaje de personas de situación de pobreza por consumo desde el año 1995. Este indicador pasó de 33,9% en dicho año a 55,9% en el 2000 lo que significa un crecimiento de 22 puntos en cinco años. En el caso de la extrema pobreza, si bien se ve una leve mejora entre 1998 y 1999, el aumento que se registró es del 9,2% en los mismos cinco años. En cuanto al coeficiente de Gini, utilizado para medir la desigualdad en los ingresos hacia el interior de un país, se observa un aumento del mismo, y por

ende de la desigualdad, de 0,47 a 0,62 entre 1997 y el 2001 presentando una mejora de 0,06 para el año 2000 (0,56).

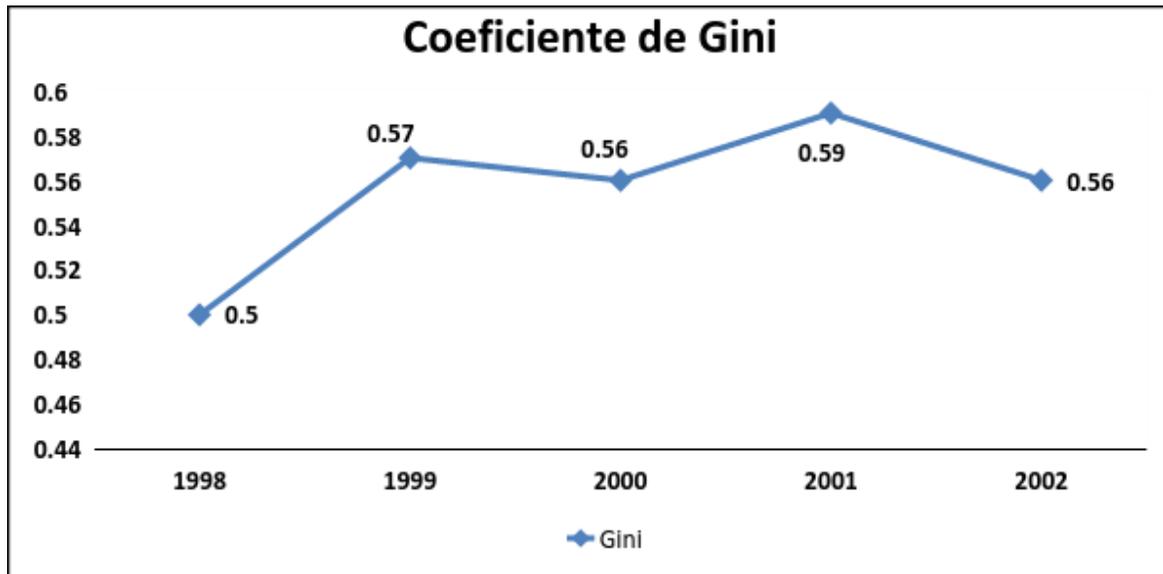
Por lo tanto, se puede observar que los intentos del BS solidario, a pesar de haberse implementado pocos años antes, no tiene impacto directo sobre la población directamente afectada por dicha problemática. Incluso con la puesta en marcha del BS la tendencia marcada de los valores se mantiene durante los primeros tres años del mismo.

**Ilustración 4 Pobreza e Indigencia en Ecuador (1998 - 2001)**



**Elaboración:** Propia **Fuente:** Banco Central del Ecuador (2010) y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

Ilustración 5 Coeficiente de Gini (1998 - 2002)



**Elaboración:** Propia **Fuente:** Banco Central del Ecuador (2010) y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

Directamente ligados a estos datos de la pobreza y la desigualdad se encuentran el aumento del desempleo y la inflación. Durante este período, y dada la crisis presentada, se observa que el freno que se presenta en la producción, su estancamiento, tiene consecuencias negativas directas sobre la demanda de mano de obra. La tasa de desempleo, según Vos (2000) entre 1998 y 1999 pasó de 9,2% a 16,9% afectando especialmente a los grupos de menores ingresos y más vulnerables. Dichos sectores también sintieron las consecuencias de la crisis en la capacidad de compra de los salarios reales. La inflación aumentó a 56,5% anual para mediados de 1999 y alcanzó 60,7% para finales del año.

### **3.1.5 Implementación**

En este contexto, y como se mencionó previamente, mediante el Decreto Ejecutivo 129 el 18 de septiembre de 1998 se creó el BS. Se trataba de una transferencia monetaria en carácter de subsidio para aquellas familias en situación de pobreza, que se entregaba especialmente a las madres, y para aquellos mayores de 65 años que no percibirán salario fijo. Más adelante se incorporará también a las personas que demostraran una discapacidad mayor al 70%.

Resulta interesante observar que la implementación de una política “anti-pobreza” se presenta desde la decisión del Estado nacional para afrontar la crisis económica que se expuso y como mecanismo de compensación social. Esto no se condice con la estructura institucional del programa donde la falta de objetivos se vuelve un rasgo fundamental. Si bien el diagnóstico presentado a partir del Decreto Ejecutivo 129 brinda un marco a partir del cual poner en marcha determinados instrumentos que permitan atender a las necesidades de los sectores más vulnerables, la falta de objetivos generales y específicos que orienten el curso de las acciones imposibilita llevar a cabo un análisis preciso de los efectos que tiene la política de transferencia en la situación de los beneficiarios. Por lo tanto se identifica al BS como una herramienta que carece de objetivos que permitan identificar lineamientos básicos de acción y por lo tanto de mecanismos de control y seguimiento.

### **3.1.6 Marco Institucional**

La administración del BS estaba a cargo del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). Dicho subsidio, como se expresa mediante el Decreto Ejecutivo 1186 de febrero del 1999 publicado en el Registro Oficial 272 del 8 de septiembre de 1999, pasa a manos, o queda a cargo, del Ministerio de Finanzas y Crédito Público y contaba para la organización, el funcionamiento y la puesta en marcha del BS con el apoyo del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). Con el cambio de presidencia y la llegada de Gustavo Noboa al poder, con el objetivo de reestructurar, organizar y coordinar las políticas sociales del país, se crea el Programa de Protección Social (PPS) como entidad adscrita al Ministerio de Bienestar Social, mediante el Decreto Ejecutivo N° 486-A del 7 de Junio del 2000, con el objetivo de administrar y transferir los subsidios que se encuentran dirigidos hacia la población

más vulnerable para el desarrollo de los proyectos de compensación social. Dicho programa incorpora al BS como eje principal en su primera fase con la intención de compensar la eliminación de los subsidios generales de carácter más regresivos (como eran aquellos al combustible, al gas o la electricidad) que afectaban principalmente a las familias más pobres.

### **3.1.7 Cobertura**

Los datos que se pueden encontrar en cuanto a la cobertura del BS varían de una fuente a la otra, mediante la identificación de la cantidad de beneficiarios por años se pueden obtener un aproximado de las personas que recibían las transferencias durante la primera etapa de la política. Esto explica la dificultad para obtener datos durante el año de inicio de BS (1998) y durante el 2001.

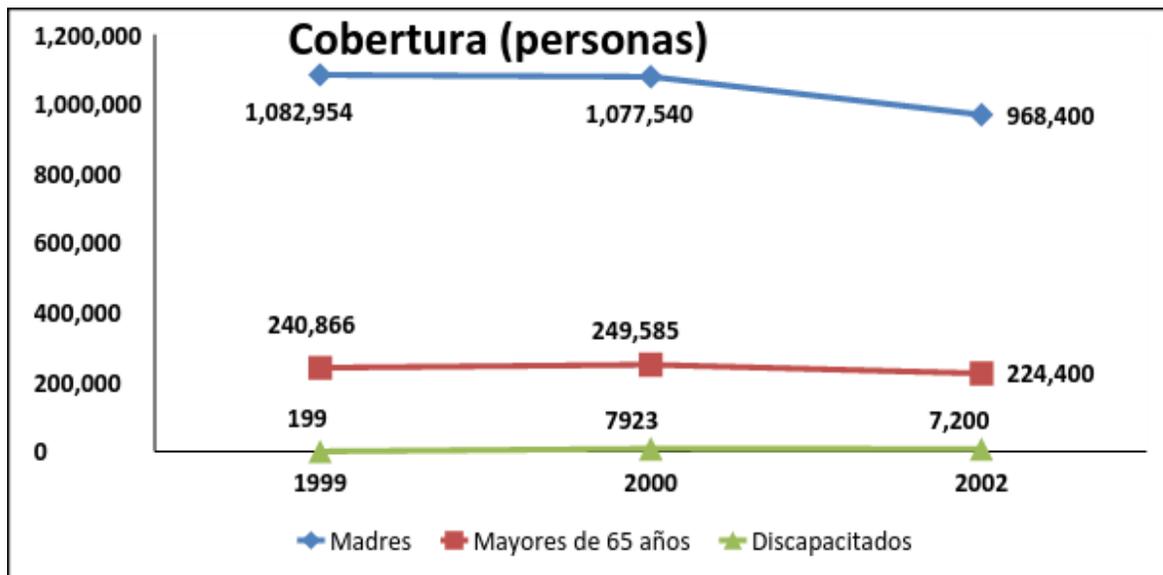
Como se mencionó, no se pudieron encontrar datos respecto a la cantidad de beneficiarios en el año de implementación del BS pero para el año 1999 se pueden contabilizar un total de 1.324.019 transferencias de las cuales las madres de familias pobres representan el 81,80% mientras que los adultos mayores conforman el 18.10% y los discapacitados solamente el 0.01%. Esto en términos de porcentajes, para el año 2002, en cambio, el porcentaje de las madres se reduce poco más de un punto (80.70%) mientras que los ancianos y las personas con discapacidad aumentan su proporción 0.60% y 0.50% respectivamente. Si tenemos en cuenta la cantidad de beneficiarios neta observamos que el valor total aumenta levemente hacia el 2000 (11.029 transferencias más) pero se reduce considerablemente hacia el 2002 cuando alcanza a 1.200.000 de beneficiarios. Dentro de cada categoría podemos ver que las transferencias destinadas a las madres de familias pobres se reduce en todos los años que se contemplan en el siguiente cuadro mientras que los adultos mayores de 65 años y los discapacitados aumentan su número en el 200 para verlo reducido hacia el 2002.

**Tabla 5 Cantidad de beneficiarios (1999 - 2002)**

	1999	2000	2001	2002
<b>Madres</b>	1.082.954 (81,80%)	1.077.540 (80,71%)	X	968.400 (80,70%)
<b>Mayores de 65 años</b>	240.866 (18,20%)	249.585 (18,69%)	X	224.400 (18,70%)
<b>Discapacitados</b>	199 (0,01%)	7923 (0,60%)	X	7.200 (0,60%)
<b>Cobertura Total</b>	1.324.019	1.335.048	X	1.200.000

Fuente: Vos (2000), Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador (2007) y Velásquez (2003)

**Ilustración 6 Cobertura del BS (1999 - 2002)**



Fuente: Vos (2000), Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador (2007) y Velásquez (2003)

### 3.1.8 Monto de las transferencias

En este contexto, la puesta en marcha de una política de transferencia directa comprendía o se consideraba como un resarcimiento o compensación por parte del Estado para aquellos sectores más vulnerables que se veían afectados por estas condiciones. De esta manera el BS transfería el monto de 15 dólares mensuales hacia aquellas madres de familias que contaran con al menos un

hijo menor de dieciocho años. Por otro lado se brindaba una transferencia de 8 dólares mensuales para aquellas personas con un grado alto de discapacidad y para adultos mayores de 65 años que no alcanzaran el nivel de ingreso mínimo fijado por el Registro Social (Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador, 2007).

**Tabla 6 Monto de la transferencia (1998 - 2002)**

	1998 (\$)	1999 (\$)	2000 (\$)	2001 (\$)	2002 (\$)
<b>Madres</b>	15	16	11	12	---
<b>Mayores de 65 años</b>	8	8	6	7	---
<b>Discapacitados</b>	--- <sup>1</sup>	8	6	7	---

Fuente: CEPAL (<http://dds.cepal.org/bdptc/pais/?id=ec>) y Vos y León (2000)

Durante el año 1999 y 2000, con el recrudecimiento de la crisis económica, la transferencia se reduce a 11 dólares para las madres y 6 para los adultos mayores y discapacitados alcanzando a un total de 1.335.048 personas; lo que implicaba un costo para el Estado Nacional de \$150 millones de dólares, que equivalía al 0.5% del PIB, financiado por el Tesoro Nacional (Vos y León, 2000).

En vista de que el monto del beneficio, originalmente en sucres, no estaba indexado por el efecto inflacionario, este fue perdiendo poder adquisitivo razón por la cual el gobierno decreto varios aumentos que no fueron nunca suficientes para conservar el valor real de la transferencia en dólares (...) Al momento de la transformación del Bono las madres recibían US\$ 11,50 mensuales, en tanto que las y los ancianos y las personas con limitaciones físicas recibían US\$7, es decir, un 24% y un 8% menos que al inicio del programa respectivamente. (Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador, 2007: 4).

### **3.1.9 Focalización y elegibilidad**

Entre las críticas que se le presentaron en sus inicios se encuentra la decisión de incorporar como actor principal a la iglesia para que se encomendara la tarea de la recepción de las inscripciones y

---

<sup>1</sup> En el inicio del programa no se contemplaba dicha categoría. Es recién a partir de abril de 1999 que el BS abarcará también a las personas que tengan un grado de discapacidad igual o mayor al 70%.

las solicitudes. Se trataba de la autoselección por parte de las personas que se consideraban aptas para percibir la transferencia mediante la entrega de una declaración jurada en las iglesias católicas y evangélicas. Dichas iglesias, como también los organismos estatales encargados de las bases de datos, no tuvieron a cargo ninguna fiscalización de la veracidad de la documentación entregada por lo que el control no fue un rasgo distintivo del BS. Se trataba de la presentación de una declaración jurada de su situación socio-económica en las iglesias cercanas para formalizar el pedido de la transferencia. Sumado a esto no se exigía a cambio ninguna contraprestación que pudiera presentarse como justificación para la quita del beneficio. Esto generó comentario negativos en torno a los impactos que pudiera tener sobre la problemática de la pobreza ya que se asignaba mediante mecanismos poco transparentes. Siguiendo a Vos y León (2000) los programas sociales de la época, en general, no disponían de evaluaciones y estudios en torno a la población objetivo:

...aproximadamente 6 de cada 10 personas elegibles para recibir el subsidio no se benefician de él, en tanto que 1 de cada 2 individuos que lo reciben no son elegibles de acuerdo a los criterios establecidos por el propio programa” (Vos y León, 2000: 41).

La focalización sobre las madres de familias pobres también se encontró con críticas desde diversos espacios. Si bien desde la mirada oficial no se presentan referencias en torno a las causas por las que se elige realizar las transferencias a las mujeres, surgen declaraciones de actores principales como Mauricio León, ex coordinador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social, que permite aclarar esta característica que va a permear la totalidad de la política:

Originalmente estos programas surgen focalizado en las mujeres porque se piensa que ellas administran mejor los recursos que les damos, ellas van a destinar más esos ingresos a los cuidados de sus hijos. Esa era la idea que estaba detrás de esos programas. Que en cambio sí les daban a los hombres, ellos iban a gastar en sí mismos, en sus cosas y no lo iban a destinar al hogar entonces por eso es que este programa se focaliza en las mujeres.<sup>2</sup>

Es interesante plantear los problemas de elegibilidad, de exclusión e inclusión, que presenta el programa. Velásquez (2003) argumenta que para el año 2000 existe un error de exclusión de 17,9%, lo que implica que 453.460 personas se encuentran en condiciones de recibir la

---

<sup>2</sup> Mauricio León (ex Coordinador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social) en conversación con el autor, noviembre del 2014.

transferencia monetaria pero no lo hacen. Por otro lado el 33,4% percibe el BS pero no cumple con los requisitos para el mismo. Por ende 846.121 personas perciben un ingreso orientado hacia las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad sin encontrarse frente a dichas problemáticas. Pero también se pueden observar subcobertura y filtración como problemas a la hora de focalizar una política social; como argumenta Velásquez:

La existencia de un error de exclusión de 17,9 por ciento y un error de inclusión de 33,4 por ciento. Asimismo, evidencia subcobertura de un 48,1 por ciento y filtración de un 63,4 por ciento. Es decir, que cerca de una de cada dos personas elegibles no reciben el beneficio, en tanto que seis de cada 10 individuos que reciben el Bono son no elegibles (Velásquez, 2003: 7).

**Tabla 7 Problemas de elegibilidad, de exclusión e inclusión (en porcentaje)**

Beneficiarios	Elegibilidad (%)		Total
	Sí	No	
Sí	19,3	33,4 (error de inclusión)	52,7
No	17,9 (error de exclusión)	29,50	47,3
<b>Total</b>	37,2	62,9	100

Fuente: Velásquez (2003).

**Tabla 8 Problemas de elegibilidad, de exclusión e inclusión (en personas)**

Beneficiarios	Elegibilidad (en personas)		Total
	Sí	No	
Sí	488.926	846.121 (error de inclusión)	1.335.048
No	453.460 (error de exclusión)	747.323	1.198.250
<b>Total</b>	942.387	1.593.444	2.533.298

Fuente: Velásquez (2003).

### 3.1.10 Gasto Social, Financiamiento y PIB

Como argumentan Vos y León (2000), la baja cobertura de los programas sociales en gran medida de debía a la falta de recursos. Al hecho de que el gasto en torno a la protección social era

demasiado bajo en relación con el PIB se sumaba la importancia que tenía el BS dentro de dicha categoría que abarcaba un porcentaje muy grande:

El gasto presupuestado en 1999 para los programas de protección social apenas equivale al 1,7% del PIB y al 5,8% del gasto público. El costo del ‘Bono Solidario’ absorbió dos tercios de todos los recursos disponibles para los programas de protección social (Vos, 2000: 11).

El financiamiento del programa provenía de los recursos fiscales asignados por el presupuesto del Estado nacional. Se puede observar en el siguiente cuadro que el BS encuentra reducido su presupuesto en poco más de 32 millones de dólares y 0,3 puntos en relación al PIB hacia el año 2000. Esto confirma la tendencia que se vino presentando hacia una reducción de la importancia que implicaba dicha política anti-pobreza respecto a la protección social en particular y a las problemáticas sociales en general. Como afirma el Banco Mundial (2004), el gasto social responde a los ciclos económicos, fiscales y políticos por lo que se vuelve demasiado volátil en el tiempo. Se trata de un gasto social procíclico por lo que resulta fundamental la intervención estatal para romper con el círculo vicioso que generan los ciclos económicos sobre las políticas sociales. Éstas se vuelven ineficaces ya que ven comprometida su continuidad.

**Tabla 9 Gasto Social desglosado en relación al PIB**

Sector	1999	2000	1999	2000
	Millones de Dólares		Porcentaje del PIB	
<b>Educación</b>	360,2	292,1	2,6	2,1
<b>Bienestar Social</b>	68,7	78	0,5	0,6
<b>Trabajo</b>	2,7	3,4	0	0
<b>Salud</b>	102,4	109,4	0,7	0,8
<b>Vivienda</b>	7,9	35,4	0,1	0,3
<b>Bono Solidario</b>	<b>163,8</b>	<b>127,6</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>
<b>Total</b>	705,7	645,9	5,1	4,7

**Fuente:** Velázquez, 2003.

Lo que inició como un programa transitorio para compensar la situación de crisis económica y social que vivía el país durante fines de los noventa y principio de los dos mil, se transformó en una herramienta que terminó adaptándose a las necesidades coyunturales que iban emergiendo dada la incapacidad de generar instrumentos que permitieran a las familias enfrentar las

situaciones de cesantías y para propiciar beneficios en términos monetarios para aquellos jubilados de familias pobres. Como se verá más adelante, la principal solución que se intentó implementar implicaba por un lado la consolidación de un sistema eficiente a la hora de focalizar las transferencias monetarias hacia los sectores más pobres y vulnerables.

A su vez, la relación con otros programas complementarios se volvió un eje fundamental en el pensamiento de una nueva política anti-pobreza que permite una mirada más integral de la problemática. Vos (2000) plantea la existencia de un sistema de protección social en el Ecuador que agrupa diferentes programas en cinco categorías como los programas de cuidado y nutrición infantil, educación, salud, infraestructura social y transferencias monetarias. El BS se ubica en esta última categoría pero no presenta relaciones directas con los demás programas. Es decir que aunque existen diferentes servicios sociales y programas orientados hacia los sectores más vulnerables y pobres, los mismos no poseen una "...visión de conjunto y no permiten determinar el grado de protección que se ofrece a los diferentes grupos de la población vulnerable" (Vos, 2000: 33). Cada uno de los programas que brindan una mayor protección social a dichos sectores posee una lógica y dinámica propia que no responde a dicha visión en conjunto. Se encuentran pensados y diseñados para cumplir con un objetivo específico, puntuales, para responder a una problemática actual. Por lo tanto, el BS responde a la misma lógica, se presenta como una herramienta que intenta responder al problema de la pobreza desde una mirada orientada hacia los ingresos (o a la falta de este) y no tienen una mirada holística de la cuestión social.

### **3.2 Segunda Etapa: BDH y Condicionalidad (2003 – 2007)**

Es a partir del año 2003 que se puede observar un giro estructural en el marco de los programas de protección social en general y específicamente en el BS. Con la llegada de Lucio Gutiérrez a la presidencia del Ecuador comienza un proceso de renovación del programa con el objetivo formal de "optimizar los recursos e innovar los programas de protección social del Estado para que contribuyan a mejorar el bienestar de las familias ecuatorianas más vulnerables y en situación de pobreza" (Decreto Ejecutivo 347, 2003: 3).

A partir del 7 de Mayo de 2003 se cambió el BS por el BDH, lo que implicó un subsidio monetario, una transferencia directa, orientada a los dos primeros quintiles más pobres de acuerdo al índice que se elabora a partir del Sistema de Identificación y Selección de

Beneficiarios de Programas Sociales (SelBen). El Acuerdo Ministerial N° 0512 publicado en el Registro Oficial N° 142 del 7 de Agosto del 2003 presenta el Manual de operación del programa Bono de Desarrollo Humano a partir del cual se propone enfrentar a la problemática de la pobreza desde un enfoque “integral”. Esto significa, desde la mirada institucional, que el Estado nacional:

Asiste, en el corto plazo a las familias, mediante el aporte monetario reforzando su ingreso, y promueve las capacidades de sus miembros, a través de los compromisos que asume la familia. El Bono de Desarrollo Humano genera una relación donde al esfuerzo del Estado se une el esfuerzo de las familias y toda la comunidad. De esta manera, se genera un proceso de construcción de la ciudadanía, donde ambas partes asumen deberes y derechos (Acuerdo Ministerial N° 0512: 2003: 8).

Las transformaciones implementadas al programa no sólo se presentan desde el nombre del mismo sino también en los montos asignados a las transferencias y en los requisitos de contraprestación que se establecen por medio del PPS. De esta manera, aquellas familias que se encuentren en el primer quintil más pobre recibían 15 dólares mensuales. Las familias que ocupan el segundo quintil en cambio recibían 11.50 dólares mensuales. Ambas categorías encontraban condicionadas las transferencias al cumplimiento de compromisos en términos de escolarización y salud para aquellos menores de 16 años (Acuerdo Ministerial N° 0512). Por otro lado, aquellas familias cuyos jefes o cónyuges se encuentren en situación de discapacidad acreditada o sean personas mayores a 65 años recibían el valor de 11.50 dólares sin ningún requisito adicional (Decreto Ejecutivo 347, 2003).

Este programa se presenta como parte integrante del PPS, que como se mencionó previamente se trata de una entidad adscrita al MIES pero con autonomía tanto financiera como administrativa. Por lo tanto, uno de los cambios importantes que se pueden observar es que el BDH va a ser parte de una “batería” de políticas sociales que comprende además la Red de Protección Solidaria, que brinda apoyo a los hogares con riesgos de enfermedades complejas; el Crédito de Desarrollo Humano, orientado a los grupos vulnerables con la intención de dinamizar la economías mediante su inclusión en los procesos productivos; y la Cobertura de Protección Familiar, que financia el proceso funerario de aquella persona habilitada para el cobro del Bono y transfiere la representación a otro familiar para evitar la pérdida del beneficio (Viracocha, 2011).

El inicio de las transformaciones responde a diferentes problemáticas que se perciben a partir de la implementación del BS. La primera se presenta al observar que el monto percibido anteriormente no producía un impacto importante sobre el consumo de las familias más vulnerables. En segundo lugar se proponen cambios con el objetivo de evitar o disminuir al mínimo los errores de focalización ya expuestos y que generaban no sólo una falta de eficiencia sino también la existencia de un número importante de personas en condiciones de percibir la transferencia y que no lo hacían. Por último, y lo que va a generar el principal cambio del programa, se observaban altas tasas de deserción y no matrícula educativa como también de desnutrición y anemia en menores de 5 años. Estas dimensiones le brindarán al BDH un enfoque del que carecía en su forma anterior y le permitirá abarcar desde otro ángulo la problemática de la pobreza.

### **3.2.1 Objetivos y Principios Rectores**

A diferencia del BS, el BDH presenta unos objetivos y unos principios rectores bien claros que estipularán y guiarán las metas y actividades. La falta de los mismos anteriormente generaba condiciones poco propicias para hacerle frente a la problemática de la pobreza por parte del Estado. Como se mencionó anteriormente, se trataba de una herramienta que carecía de lineamientos básicos y por lo tanto de mecanismos de control y seguimiento.

Con la transformación presentada y la aparición de objetivos generales y específicos, el BDH se consolida a partir de un marco institucional formal que le brinda no sólo un encuadre hacia el cual orientar las actividades sino también delimita su margen de acción. Por lo tanto los objetivos generales se van a conformar como aquellos ideales que se relacionan directamente con los principios rectores de la política en cuestión y por ende de la problemática de la pobreza y su lucha. Por otro lado los específicos van a constituir la expresión tangible de los generales a partir de la identificación de los efectos específicos que se intentan obtener pero sin explicitar las acciones directamente medibles mediante indicadores.

En este marco, mediante sus principios rectores, el BDH se orienta a partir de la búsqueda de fortalecer instancias de participación ciudadana y la protección del capital humano de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y pobreza. También presenta, desde las declaraciones oficiales expresadas en el Manual de operación del programa Bono de Desarrollo

Humano, un enfoque de género, generacional y espacial que condiciona su focalización. Por último incorpora mecanismos de monitoreo y seguimiento para mejorar su gestión e implementación procurando “la construcción de una Red de Protección Social que apoye a las familias beneficiarias en sus estrategias de superación de la pobreza e inserción en los procesos de producción” (Acuerdo Ministerial N° 0512, 2003: 8).

Dicho manual por lo tanto va a presentar además de los principios rectores, la selección de beneficiarios y los roles institucionales, el objetivo general y los específicos del BDH:

### **General**

- Contribuir a la protección y fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho a una vida digna.

### **Específicos**

- Apoyar a las familias en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza con el fin de evitar el deterioro de su consumo básico a través de la entrega de un subsidio monetario directo y temporal, cuya permanencia o salida de la familia beneficiaría está supeditado a la ejecución de un proceso de re-certificación a ser aplicado cada 3 años que definirá eventualmente las nuevas condiciones socioeconómicas de cada una de las familias.
- Fortalecer su nivel de participación para alcanzar mayor grado de bienestar, mediante el condicionamiento del subsidio a un uso permanente a los servicios de educación básica y salud preventiva especialmente de niños/as, madres y mujeres embarazadas.
- Potenciar el capital social a través de la promoción, participación y respaldo comunitario de las acciones del BDH, garantizando su transparencia y adecuada focalización.

La presencia de objetivos no sólo brinda los lineamientos básicos que van a operar en el programa para orientar las acciones y actividades sino que también configuran y delimitan el margen de acción del mismo. Permiten conocer lo que se intenta conseguir y cómo hacerlo. Y también permiten determinar, desde una mirada crítica, hasta qué punto fueron alcanzados dichos objetivos, y fundamentalmente si las acciones que se ponen en marcha son o no coherentes (o al menos en qué medida lo son) con lo que se intenta lograr. Es por esto que al analizar los objetivos

expuestos no se encuentran referencias, como lo menciona el manual de operación del BDH, a una perspectiva de género

Al ser parte del PPS, el BDH posee una asignación presupuestaria anual que proviene principalmente del presupuesto del Estado Nacional. Dada la imposibilidad para acceder a los datos acerca de la distribución de los presupuestos estatales anuales para dicho programa, como así también su financiamiento para acceder al mismo, el análisis del desarrollo y la importancia del programa, como de cualquier política social, se ven obstaculizado al menos parcialmente.

### **3.2.2 Identificación, Selección de beneficiarios y Contraprestación**

Los posibles beneficiarios/as del BDH se determinan mediante una encuesta en torno a las condiciones de vida de las familias, llevada a cabo por SelBen. Se trata de

...un índice de bienestar que califica a los hogares según sus características demográficas y estructurales como el principal instrumento de fijación del objetivo de programas sociales –es decir, los programas sociales darán prioridad a hogares en el primero y segundo quintiles del SelBen (Banco Mundial, 2004:131).

Los resultados arrojados por dicha encuestas permiten identificar aquellas familias que se ubican entre el primer y segundo quintil más pobre y por ende en condiciones de ingresar al programa. A partir de dicha identificación el PPS ejecuta los procedimientos de inscripción de dichas familias en todo el país.

El otro cambio importante que se produce con la introducción del BDH es el de la exigencia de contraprestaciones o corresponsabilidad. Como se mencionó previamente, el PPS era el ente encargado de estipular y organizar las responsabilidades de las familias respecto al programa. En este punto se realiza una distinción entre los diferentes tipos de beneficiarios ya que aquellas familias con jefes de hogar mayores a los 65 años y aquellos que poseen una discapacidad comprobada mediante la presentación de los papeles correspondientes emitidos por el CONADIS (Consejo Nacional de Discapacidad), no poseen obligación alguna a la hora de percibir la transferencia monetaria. En cambio aquellas familias que se encuentren entre los dos primeros quintiles más pobres deben cumplir con las obligaciones concernientes a la asistencia a la educación básica y a las unidades sanitarias.

- *Educación:*

Aquellas familias que fueron seleccionadas con niños en edades comprendidas entre 6 y 16 años cumplidos tienen como obligación asegurar que los niños asistan a clases de manera regular hasta concluir con los estudios básicos. El objetivo de esto se basa en promover la matriculación y la permanencia en la educación de los niños en familias en situaciones vulnerables. Busca, como se presenta en el Manual de operación del programa Bono de Desarrollo Humano, proteger al capital humano de dichas familias para “reducir y evitar” el analfabetismo y fomentar la corresponsabilidad de los padres mediante la exigencia de la asistencia a los centros educativos. El mecanismo de control para el cumplimiento de dicha contraprestación implica la presentación de una cartilla de verificación que se presentará bimensualmente frente a las autoridades pertinentes con la firma de los responsables educativos. Ante la no presentación a tiempo de dicha cartilla se penaliza con un descuento de 6 dólares y la posible suspensión definitiva.

- *Salud:*

Aquellas familias seleccionadas que posean hijos menores a los seis años, el mecanismo de corresponsabilidad exige la asistencia de dichos niños a las unidades de salud. Se trata de visitas periódicas establecidas como Conjunto de Prestaciones Mínimas (CPM) por las autoridades sanitarias. En este caso el objetivo planteado por el BDH es prevenir la desnutrición infantil mediante el reconocimiento de los casos de riesgos mediante la entrega de suplementos alimentarios en las unidades sanitarias y fomentar que las familias puedan adquirir conocimientos sobre el cuidado de la salud en el hogar a través de la comunicación educativa en torno a nutrición, higiene y salud.

El control, al igual que en el área de educación, se basa en la presentación de la cartilla única de verificación presentada bimensualmente donde el responsable de la Unidad de Salud verifica el cumplimiento de la corresponsabilidad. En cuanto a la no presentación en tiempo y forma de dicha cartilla se procede al descuento de 6 dólares y con posibilidad de suspensión del pago temporal o definitivamente de acuerdo al grado de infracción.

**Tabla 10 Responsabilidades y características por tipo de beneficiario**

<b>Familias seleccionadas con</b>	<b>Niños entre 6 y 16 años</b>	<b>Niños menores a los 6 años</b>	<b>Discapacitados y personas mayores de 65 años</b>
<b>Corresponsabilidad</b>	Educación	Salud	Sin corresponsabilidad
<b>Condición para el pago</b>	Máximo cuatro faltas injustificadas en el bimestre	Una visita bimensual por cada miembro menor a seis años y madres embarazadas	Sin condición
<b>Sujetos de control</b>	El niño de 6° grado o el de mayor grado de escolaridad	Todos los niños/as menores de seis años y madres embarazadas	No procede
<b>Período de pago</b>	Bimensual	Bimensual	Bimensual
<b>Período de control</b>	Bimensual	Bimensual	No existe control
<b>Instrumento de control de la corresponsabilidad</b>	Cartilla única de verificación	Cartilla única de verificación	Sin instrumento
<b>Unidad de prestación de servicios</b>	Escuela	Unidad de Salud	No procede
<b>Instrumento de verificación de la autenticidad de la información de la cartilla</b>	Registro de asistencia de la escuela	Ficha médica, partes diarios, carné de vacunación	No procede
<b>Descuento por no cumplir la corresponsabilidad</b>	6 USD	6 USD	No procede
<b>Responsabilidad de la Unidad de Prestación de Servicios</b>	Cumplir el pensum escolar	Cumplir con el conjunto de prestaciones mínimas de salud	No procede

Fuente: Acuerdo Ministerial N° 0512, 2003: 17.

Si bien la implementación de las contraprestaciones y el método de identificación y selección de los beneficiarios son en sí mismo cambios de gran magnitud, esto trae consigo consecuencias aún mayores. Frente a las críticas efectuadas hacia el BS por tratarse de un programa de transferencias monetarias que no poseía mecanismos de control y se entregaba “a discreción”, el gobierno de Lucio Gutiérrez define estos mecanismos no sólo de control sino también de obligaciones conjuntas con la sociedad. Es decir que la contraprestación no sólo implica un mecanismo de control para aquellos que perciben la transferencia sino que también genera una respuesta por parte de los beneficiarios, los obliga a participar activamente de una política que busca generar cambios en sus cotidianidades. Por otro lado, la introducción del SelBen permite abarcar las dificultades a la hora del reconocimiento e identificación de aquellas personas en condiciones de percibir el beneficio. Es decir que la focalización del programa va a estar determinada por una encuesta que determina aquellas personas, familias y hogares que se encuentran ubicados en los primeros dos quintiles respecto a los ingresos y no depende ya de la auto identificación por medio de las iglesias. Esto permite repensar el rol del Estado en cuanto a las críticas por el “asistencialismo” que presentaba el BS. Si bien no es posible asegurar que el mecanismo de focalización permite incluir a la totalidad de personas que cumplen con los requisitos del programa, lo que puede verse es un cambio en la mirada del Estado para abordar la problemática de la pobreza. Implica que la pobreza, aunque sigue pensándose en términos de falta de ingresos, también responde a derechos y obligaciones por parte de los beneficiarios. Implica que parte de las causas de dicha problemática se construyen desde la falta de acceso a derechos universales como los son la educación y la salud. Por ende, la contraprestación orientada hacia la recuperación de dichos derechos es un paso hacia una mirada más global de la pobreza.

### **3.2.3 Roles Institucionales**

Para la puesta en marcha del BDH es primordial la distribución de las obligaciones institucionales frente a la diversidad de actividades. Por ende el manual se convierte en una herramienta fundamental para la definición de las mismas. Por lo tanto, y con fin de lograr los objetivos propuestos por el programa, el PPS:

...es responsable de coordinar las diferentes fases para la operación del programa, esto es administración del padrón de beneficiarios; planeación, seguimiento y evaluación, entrega de subsidio monetario a las familias y atención de la central de reclamos. Así como, de la incorporación con otros programas e instituciones públicas que amplíen la participación y oportunidades para las familias beneficiarias. (Acuerdo Ministerial N° 0512, 2003: 12).

Respecto a las corresponsabilidades, el Ministerio de Educación y Cultura estará encargado de proporcionar los servicios educativos, la capacitación del personal en torno a la operatividad del BDH, su rol, las corresponsabilidades de las familias, etc. El componente educativo del BDH estará a cargo de un Comité Técnico que coordinará la adecuada aplicación del programa de forma interinstitucional e intersectorial. Por otro lado estará a cargo de registrar la asistencia de los niños a clases y emitir el certificado correspondiente.

En cuanto a las responsabilidades del área de salud el Ministerio de Salud y Seguro Social Campesino garantizará la disponibilidad y continuidad de las prestaciones de salud definidas en el CPM. También registrará la asistencia de los centros de salud y certificará el cumplimiento de la corresponsabilidad.

Por último el Manual presenta la necesidad de un trabajo conjunto con los gobiernos locales y otros actores sociales para la canalización de los reclamos, denuncias y otros problemas operativos. Esto implica, en sintonía con lo expuesto anteriormente, que la solución o por lo menos el aplacamiento de la problemática de la pobreza ahora se comprende desde una visión multidimensional y por lo tanto debe ser abarcada de la misma manera, con el trabajo en conjunto de las diferentes instituciones que van a ser parte de la estrategia contra la pobreza. A la hora de intervenir en las causas de la pobreza, el BDH la piensa desde la necesidad de recuperar derechos como la salud y la educación por lo que ambos ministerios, como así también las organizaciones que se encuentran relacionadas con ellos, deben trabajar con el mismo fin.

### **3.2.4 Seguimiento y Evaluación**

El BDH se plantea tres instancias para el control de su implementación. En primer lugar el *seguimiento interno*, mediante el Sistema de Seguimiento y Monitoreo para la toma de decisiones que se basa en los informes periódicos sobre los avances físico y financieros. El siguiente es el

*seguimiento externo muestral*, que interviene para transparentar el proceso de entrega de los subsidios y el cumplimiento de la contraprestación. Esto permite obtener información acerca de los índices de eficacia en los pagos y cumplimiento de condiciones; la oferta de servicios de salud y educación; las quejas y reclamos. Por último se encuentra la *evaluación de impacto* que tiene como objetivo estimar los beneficios, tanto directos como indirectos, de las familias beneficiarias; identificar si los resultados esperados fueron alcanzados y cuáles fueron los factores que contribuyeron o dificultaron el proceso.

### **3.2.5 Presupuesto, Beneficiarios y Cobertura**

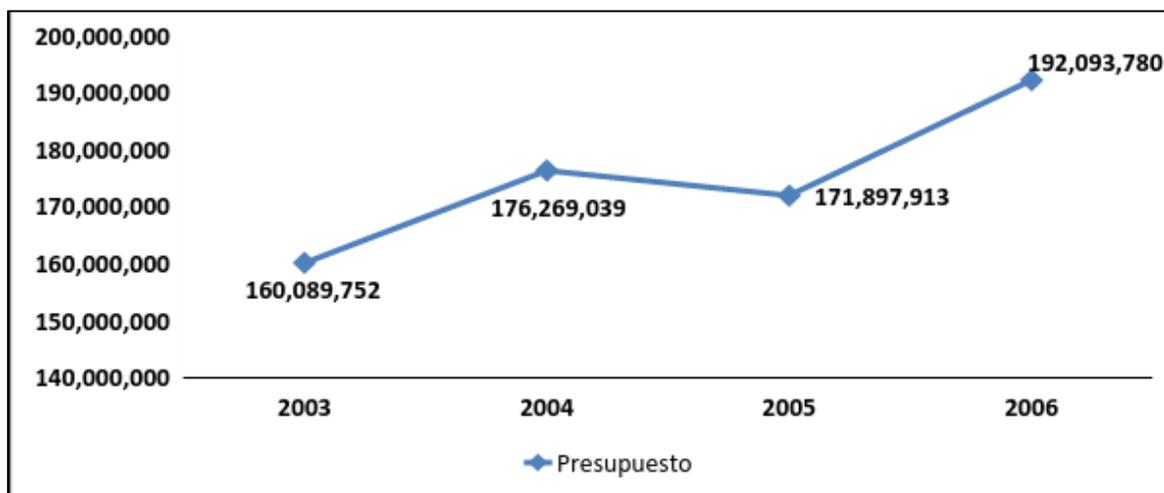
Con las transformaciones producidas a partir de la implementación del BDH se observan cambios en los montos percibidos en todas las categorías. Si bien no hay datos oficiales para algunos años podemos observar que en toda la etapa los valores de la transferencia aumentaron considerablemente. De acuerdo a los datos obtenidos desde la CEPAL<sup>3</sup>, en toda la etapa no se observan variaciones del monto. Por lo tanto las madres pertenecientes al BDH obtenían una transferencia de 15 dólares mientras que los mayores de 65 años y aquellas personas discapacitadas obtenían 11,5 dólares.

En cuanto al presupuesto en dólares que se presenta a continuación se puede observar que, quitando el año 2005, se da un crecimiento constante del mismo. Pasa de 160.089.752 dólares en el año 2003 a 192.093.780 en 2006. Si bien no se trata de un crecimiento significativo entre estos años, y tampoco frente a los 154.500.000 dólares que se presupuestaron para el año 2001 con el BS, se debe analizar en relación con la cobertura que presenta el programa, es decir, con la cantidad de beneficiarios que posee. En este punto, considerando el aumento del monto en relación al BS y al crecimiento de beneficiarios que pasa de 1.066.467 dólares en el primer año del BDH a 1.182.103 en el año 2006.

---

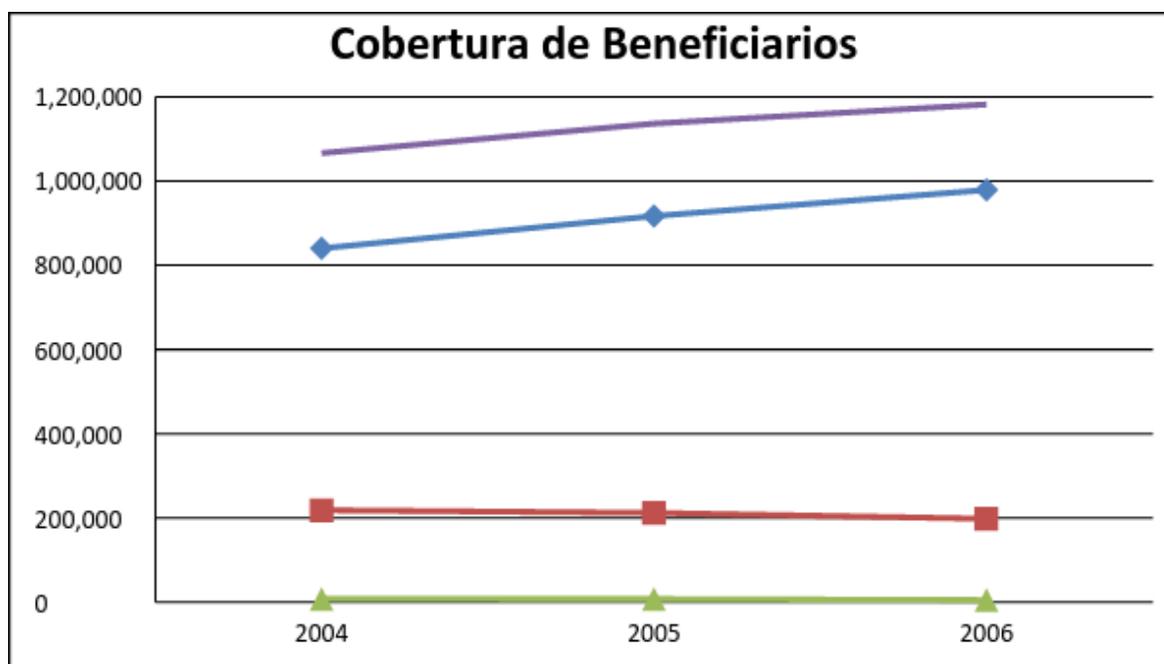
<sup>3</sup> Página web visitada entre el mes de enero y julio del año 2015  
<http://dds.cepal.org/bdptc/pais/?id=ec>

Ilustración 7 Presupuesto (2003 - 2006)



Fuente: CEPAL (<http://dds.cepal.org/bdptc/pais/?id=ec>)

Ilustración 8 Cobertura de beneficiarios (2004 - 2006)



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

Pero el análisis de la composición de los beneficiarios del programa exige una mirada más profunda. Durante la etapa anterior el número de beneficiarios se encontraba en el año 2000 en 1.335.048 y se redujo a 1.300.000 para el 2003 según los datos que se pueden rescatar desde la CEPAL. Sin embargo no se puede observar de qué manera se distribuyen esos números entre las

categorías de los mismos. Por lo tanto, como se pudo (o no se pudo) observar en la etapa anterior, el número de familias y personas que percibían la transferencia monetaria no tienen números concretos en torno a la cantidad de mujeres, personas con discapacidad y mayores de 65 años. En cambio, a partir de las modificaciones introducidas en el 2003, se puede observar un retroceso en la cantidad de beneficiarios respecto a los años anteriores pero un aumento en cuanto al monto percibido por cada uno de ellos. A partir de este año, comienza a elevarse el número levemente pero solamente en la categoría de madres de familias en situación de pobreza que pasa de 840.305 beneficiarias en el 2004 (78,79% del total del año) a 979.008 en el 2006 (82,81% del total del año). En el caso de los mayores de 65 años y de las personas discapacitadas el número de beneficiarios se ve reducido en esta etapa. Los primeros ocupan el 20,46% en el año 2004 (218292 de personas) para luego ocupar, en el 2006, el 16,75% (198056 de personas). Los segundos en cambio pasan de 0,75% (7870 personas) a 0,44% (5039 personas) en los mismos años.

### **3.2.6 Gasto Social**

Este leve y constante aumento de la cobertura se vio reflejado en un proceso de mayor escala que se refleja en leves y constantes aumentos en el presupuesto asignado para el sector social, en el gasto social. En el siguiente cuadro se presentan dichas variaciones. Para el año 2003, año en que comienza el BDH, el presupuesto para sector social fue del 3,60% respecto al PIB nacional mientras que para el 2006, año en que finaliza la etapa que se analiza, el presupuesto pasó a representar el 4,30% del PIB. Si bien se trata de un crecimiento que no ofrece fluctuaciones importantes en el período en cuestión, es decir que avanza a paso lento pero seguro, los números no reflejan un cambio importante a la hora de pensar en un punto de inflexión que permita pensar en un efecto visible en otras dimensiones sociales. Estos factores de crecimiento, como en su mayoría lo son las dimensiones del área de políticas sociales, tienen consecuencias visibles y palpables a mediano y largo plazo. Un análisis de las cuatro etapas del BDH respecto a los presupuestos va a permitir tener un panorama más completo de los efectos que tienen en la realidad social aumentos constantes por menores que parezcan.

**Tabla 11 Presupuesto Sector Social (devengado) como % del PIB**

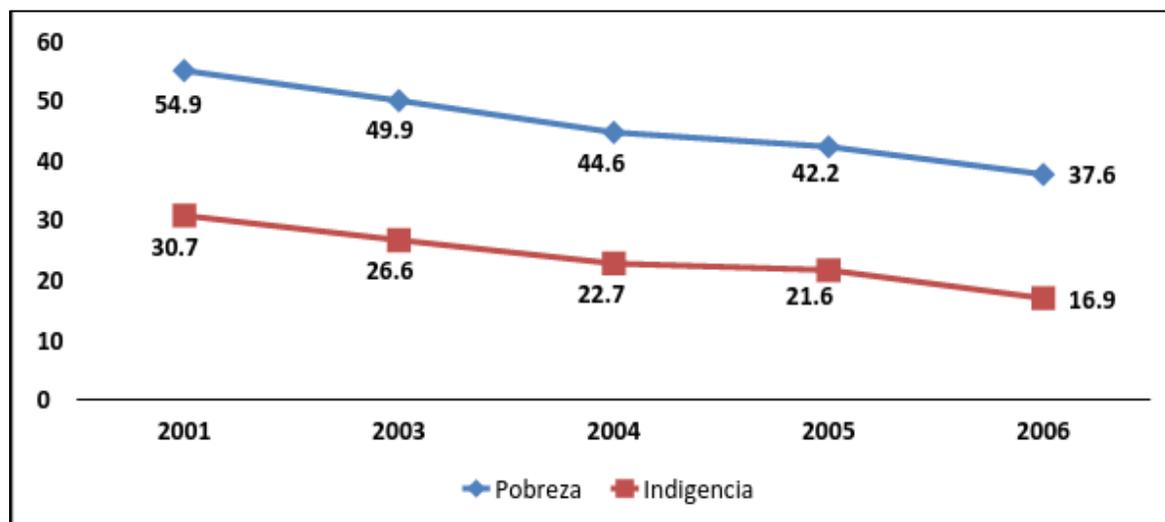
<b>Sectorial / Año</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Educación	2,10%	2,30%	2,30%	2,30%
Inclusión Social	0,30%	0,20%	0,60%	0,60%
Salud	1,00%	1,00%	1,00%	1,10%
Vivienda	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
Actividades de Recreación, Cultura y Religión	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ambiente	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%
<b>% del PIB</b>	<b>3,60%</b>	<b>3,80%</b>	<b>4,20%</b>	<b>4,30%</b>

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

### **3.2.7 Pobreza y Gini**

En cuanto a los indicadores de la principal problemática que inspira la presente investigación podemos observar que si bien hay un descenso que se inicia en el 2001, la reducción de la pobreza como de la indigencia (o pobreza extrema) mantiene un ritmo constante durante todo el período. Sucede algo similar a lo expresado anteriormente con la cuestión del presupuesto del gasto social. Los índices comienzan a bajar con un ritmo inmutable que pasa, en el caso de la pobreza, de casi la mitad de las personas (49,9%) en el año 2003 a un 37,6% a fines de la presente etapa, en el 2006. En cuanto a la indigencia los números reflejan lo mismo, un descenso que, aunque comienza unos años antes, pasa de 26,6% en el inicio del BDH a 16,9% en el 2006.

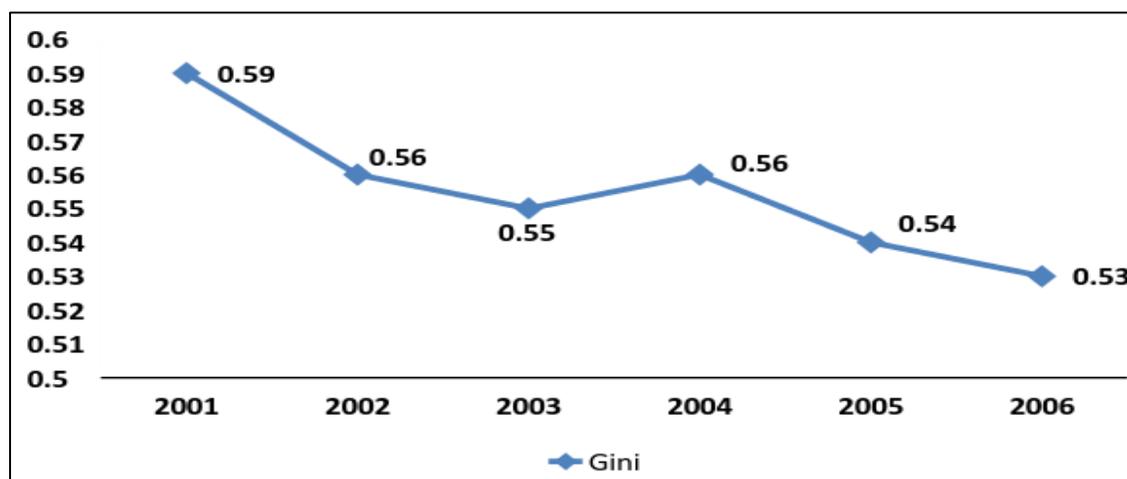
**Ilustración 9 Pobreza e Indigencia en porcentaje (2001 - 2006)**



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

El grado de desigualdad también se vio afectado durante las etapas en las que se implementó el BS y posteriormente el BDH. Si bien no es posible realizar un análisis causal entre los programas orientados a la problemática de la pobreza y el Coeficiente de Gini, podemos observar que los datos de este últimos se reducen fuertemente el 2001 y el 2003 donde pasa de 0,59 a 0,55. Exceptuando el año 2004 donde se presentó un aumento del valor que alcanzó un 0,65, luego se observa un descenso que alcanza un 0,53 para el fin de la etapa mencionada.

**Ilustración 10 Coeficiente de Gini (2001 - 2006)**



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

### **3.3 Tercera Etapa: Gasto Social Contracíclico y “complementariedad” (2007 – 2012)**

Luego del retiro de Lucio Gutiérrez de la presidencia y de la finalización del mandato en manos de su vicepresidente Alfredo Palacios (abril del 2005 – enero del 2007), llega a la presidencia Rafael Correa. El primer paso fue doble, por un lado puso en marcha lo anunciado durante su candidatura, un llamado para poner en marcha un proceso constituyente, una Asamblea que se encargara de redactar una nueva Constitución que se puso en vigencia al año siguiente, en el 2008. Pero en segundo lugar, en el mismo momento en que asume su presidencia, declara un aumento en las transferencias monetarias del BDH que llevará el valor del monto a una única referencia de 30 dólares. Por otro lado el beneficio otorgado para las personas discapacitadas y los adultos mayores pasó a ser considerada como pensión asistencial:

El BDH dio mayor prioridad a las personas con doble vulnerabilidad: adultos mayores y personas con discapacidad, con el criterio de que tienen mayor dificultad de convertir sus ingresos en capacidades. Se transformó a las transferencias o subsidios destinados a estos dos grupos en una Pensión Asistencial (León 2013b).

El 20 de octubre de 2008 entra en vigencia, a partir de su aparición en el Registro Oficial, la nueva Constitución. Se trató de un documento que tuvo un proceso de redacción extenso, de más de 6 meses; y se sometió a referéndum constitucional en septiembre del 2008 para su aprobación. Si bien constituye una ruptura paradigmática respecto a la anterior, de 1998, la importancia para el presente trabajo radica en la orientación que se le otorga al Estado frente a la economía y el desarrollo y ampliación de los derechos de los ciudadanos. Como plantea Carpio Benalcázar (2008) se trata de un proceso que promueve la transformación y reorganización sobre la trama jurídica que intenta garantizar un escenario favorable para la vida de la población. El objetivo es generar las condiciones para alcanzar el bienestar de la sociedad a partir de la igualdad de oportunidades para los más pobres. Se basa en la construcción de un nuevo modelo fundamentado en la participación ciudadana, en la economía social y solidaria y en el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos.

El surgimiento en varios países de Latinoamérica, y especialmente en Ecuador, de críticas y presiones hacia la lógica de mercado que adquirieron los Estados hasta el momento, posibilitaron la aparición de “gobiernos progresistas” o de la “nueva izquierda” que brindaron un marco

propicio para la visibilización de nuevos viejos actores que no eran considerados a la hora de comprender el desarrollo del país. Gudynas y Acosta (2011) plantean que se trata de un rechazo hacia las ideas clásicas del desarrollo para recuperar las consideraciones de actores como los pueblos indígenas en torno a los enfoques sobre el bienestar y la calidad de vida.

La Constitución ecuatoriana presenta y promueve derechos que se orientan hacia el “buen vivir”, como son el ambiente sano, la alimentación, comunicación, vivienda, salud, entre otros. La ruptura se encuentra en el reconocimiento de dichos derechos como interdependientes y desigual importancia y jerarquía. Esto se implementa mediante dos campos de acción. Por un lado el “régimen del buen vivir”, y por el otro el “régimen del desarrollo”. El primero tendrá como objetivo la equidad y la garantía del goce de los derechos para todos los ciudadanos, comunidades y pueblos que constituyen al Ecuador:

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza (Artículo 275).

La garantía de dichos derechos se transforma en el objetivo para la conquista del buen vivir. Esto se alcanza mediante cambios sustanciales en las estrategias de desarrollo ya que existe, según Gudynas y Acosta (2011), un vínculo directo entre los derechos y el desarrollo por lo que resulta necesario, no sólo una planificación participativa en las diferentes áreas de trabajo, sino también una revisión de la concepción de desarrollo que se emplea. Por esto se presenta la visión clásica del desarrollo como crecimiento económico constante, continuado, que generaría efectos positivos para la totalidad de la población (“efecto derrame”). Esto implica pensar el desarrollo en términos de consumo material y, por ende, la naturaleza deber ser un medio para esto. Entre las críticas que se presentan a dicho enfoque se encuentra la idea del reduccionismo económico y la idea de un posible crecimiento constante sin tomar en consideración las consecuencias a nivel del medio ambiente y los impactos sociales.

Por otro lado, ante la crítica hacia la linealidad del progreso y la necesidad de incorporar irresponsablemente a la naturaleza como medio para alcanzar dicho desarrollo, surgen propuestas que resaltan la necesidad de incorporar los saberes tradicionales que planteaban nuevas relaciones entre naturaleza, sociedad, pobreza y bienestar. Se presenta la necesidad de realizar

transformaciones tanto sociales como culturales para alcanzar lo que Cendra y Stahel (2006) denominan la sustentabilidad social. Siguiendo a Domínguez y García (2008):

... implica promover un nuevo estilo de desarrollo que favorezca el acceso y uso de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad y que sea “socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas (Domínguez y García, 2008:4).

Por lo tanto la transformación que se está proponiendo desde la incorporación de una Constitución como la del 2008 implica una mirada hacia el pasado para poder pensar el futuro, se piensa una recuperación de los conocimientos tradicionales para proyectarlos hacia el futuro. Un futuro donde los objetivos económicos del progreso y el desarrollo respondan al funcionamiento de los sistemas naturales y a la búsqueda del bienestar de las personas.

Respecto a este régimen de desarrollo, Grijalva (2009) plantea que dicha Constitución constituye una base fundamental para la incorporación del Estado como actor principal en la relación con el mercado y la economía. El buen vivir orienta su práctica hacia la transformación de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Intenta romper con la subordinación de la sociedad hacia prácticas y relaciones mercantiles para promulgar “vinculaciones dinámicas y constructivas” entre los tres actores principales. Si bien se rompe con la noción más liberal de la economía, manejada por la “mano invisible”, tampoco se propicia una mirada estrictamente estatista de la misma (Gudynas y Acosta, 2011). Se trata de adoptar políticas que respondan a las necesidades y requisitos sociales, culturales y ambientales con el objetivo de romper con el enfoque tradicional del desarrollo basado en el crecimiento de la economía. (Carpio Benalcázar, 2008).

Para alcanzar esto se propone la conformación de un sistema de planificación nacional, que se base en la participación de los diferentes niveles de gobierno y ámbitos territoriales. La puesta en marcha de un Presupuesto Nacional de Desarrollo basado en el vínculo con el presupuesto nacional implicaba un cambio en la mirada del futuro por parte del Estado, implicaba que el

desarrollo estaba en manos públicas, en decisiones estatales que debían regir el rumbo de la economía y no a la inversa. Entre sus artículos promulga que:

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. (Art. 275).

En este sentido se promueve un tipo de organización económica que fomenta la solidaridad y la cooperación entre los actores, la economía social y solidaria, pero sin dejar de remarcar el rol de la “economía de mercado” y su importancia. Pero se trata de priorizar la industria nacional, los pequeños y medianos productores y la protección de la competencia (Grijalva, 2009).

La aprobación de la Constitución del 2008 dio lugar a la consolidación de un marco jurídico que favoreció “Los esfuerzos del gobierno para construir y consolidar un sistema de protección social más inclusivo, con políticas centradas en la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de sistemas de cuidados a lo largo del ciclo de vida” (Carranza y Cisneros, 2014:23). Como se mencionó previamente, la planificación del desarrollo se prevé mediante la SENPLADES, desde la llegada al poder de Correa en el 2007 y con el surgimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Estos mecanismos, entre otros, son parte de las herramientas que posee el Estado para modificar conductas en el mercado y aliviar las tensiones y desigualdades generadas por el mismo. Frente a esta posición se encuentran los críticos del intervencionismo argumentando que la libertad es un principio fundamental para que el mercado, por sí mismo, se regule y distribuya los recursos de una manera adecuada. Quienes estuvieron a favor de la nueva Constitución consideraban que este intervencionismo estatal proveía de los mecanismos principales para para lograr que el mercado atendiera a objetivos sociales y nacionales impulsados por el Estado ecuatoriano. Si bien se trata de una discusión muy grande como para ser abarcada en este trabajo es importante destacar las posturas ideológico-políticas que se encuentran presentes a la hora de hablar del rol del Estado.

El rol del Estado en cuanto a la relación con la economía también lleva a la necesidad de plantear la función de las políticas sociales para la (re)distribución de los recursos hacia el interior de la sociedad. Sobre esto argumenta León:

Las políticas sociales cobraron preeminencia, se ampliaron los derechos sociales en la nueva Constitución y aumentó el gasto social. La política económica se enfocó en impulsar la demanda efectiva a través de la inversión pública y el consumo de los trabajadores. Se puede hablar de la

existencia de una política socioeconómica sin subordinación de la política social a la política económica. (León, 2013b).

Por otro lado, este autor plantea que en dicha etapa del BDH, que se desarrolla desde el 2007 hasta el 2012, el cambio se da a nivel de perspectiva ideológico- política al igual que expresaba Grijalva (2009). El alejamiento respecto a las sugerencias y a la influencias de los organismos internacionales como el FMI o el BM fue una de las características principales de dicha etapa. Se fundamentaba en un contexto de críticas y cuestionamientos a las políticas propiciadas, fomentadas y recomendadas por el Consenso de Washington (León, 2013b).

En segundo lugar, la Constitución del 2008 desarrolla y promueve una gran cantidad de derechos que van a ser tenidos en consideración para el conjunto de la población ecuatoriana. Bajo el concepto de Sumak Kawsay se presenta un modelo de desarrollo que se basa y promueve la fortaleza de los derechos sociales. Como plantea Saulière, “el sumak kausay o buen vivir, como cambio de paradigma de desarrollo y principio ordenador, holístico e integral; la clasificación audaz de los derechos, la creación de nuevos derechos y sus garantías” (Saulière, 2011:41). Si bien se puede apreciar en dicha Constitución la importancia de todos los derechos, los sociales ocupan un lugar especial en su tratamiento. Se destacan especialmente aquellos derechos orientados o pertenecientes a las personas o grupos de atención prioritaria. El artículo 35, que inicia el tercer capítulo de la nueva Constitución promueve priorización de la atención y la protección de las personas adultas mayores, de los niños y niñas, embarazadas, personas con alguna discapacidad, etc. Dicho artículo se asegura que las personas en situaciones de vulnerabilidad tengan una respuesta mayor por parte del Estado. Para los objetivos del presente trabajo el foco estará puesto en el capítulo mencionado, llamado “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria”, especialmente en la primera sección, dedicada a las adultas y adultos mayores, y en la sexta sección que abarca a aquellas personas con discapacidades. Respecto a este último grupo, es posible observar que comienzan a darse procesos que brindar un mayor énfasis en políticas para ellos. Esto debido al impulso que le dio a las mismas el vicepresidente en ese momento, Lenin Moreno. Ejemplo de esto fue el bono Joaquín Gallegos Lara, que constaba de una transferencia monetaria que era entregado a aquellos que tuvieran a cargo el cuidado de alguna persona con discapacidad severa (León, 2013b).

Este proceso de revalorización del rol del Estado y de su participación en la regulación de los mecanismos del mercado y la economía tiene su correlato en varias decisiones adoptadas por el gobierno de Correa. Frente a la crisis financiera y económica mundial que se comienza a observar a partir del 2008 un cambio de rumbo respecto a las políticas que debían ser aplicadas en momentos de crisis. Las medidas impulsadas por el neoliberalismo, como se planteó anteriormente, comienzan a modificarse y deja de observarse esa tendencia hacia la reforma fiscal, la disciplina presupuestaria orientada hacia el balance, la reducción del gasto público, la liberalización, entre otros.

A continuación se presentan aspectos básicos que demuestran el impacto que puede tener un ordenamiento como la Constitución en el desarrollo del país y de los programas que se implementan.

### **3.3.1 Gasto Social**

En el caso del gasto social podemos observar que se produce un crecimiento acorde con la posición presentada acerca de la preeminencia de una política socioeconómica sin encontrarse determinada por la economía. Con un aumento constante del presupuesto en relación al PIB de 3,30% entre 2007 y 2012 se observa una mayor participación activa del Estado para romper con el gasto social procíclico, que genere círculos viciosos con respecto a los procesos económicos tanto internos como externos. A diferencia de lo expuesto en la primera etapa, el gasto social se vio aumentando considerablemente frente a la situación de crisis que se vivió a partir del 2008 en el mundo. Dada las condiciones vulnerables de una economía ecuatoriana frente a los ciclos económicos externos, el reforzamiento del presupuesto en torno a los gastos sociales implica una ruptura paradigmática con el neoliberalismo. El principal año de quiebre es el 2009 que aumenta 1,60% respecto al año anterior y luego se mantiene en ascenso pero en menor medida. Por otro lado los números que presenta el gasto en torno a la inclusión social muestran una tendencia similar a la del gasto social en su totalidad aunque se reduce a partir del 2012 cuando baja 0,2%.

**Tabla 12 Presupuesto Sector Social devengado como porcentaje del PIB (2007 - 2012)**

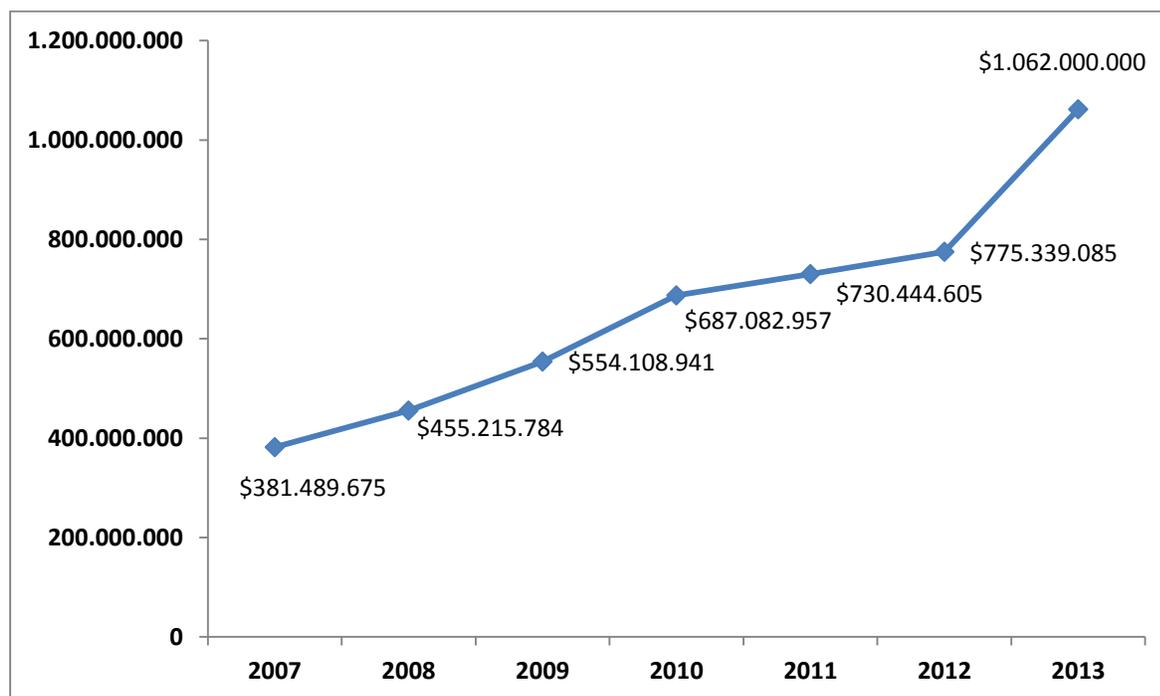
<b>Presupuesto Sector Social (devengado) como % del PIB</b>						
<b>Sectorial / Año</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Educación	2,70%	3,00%	4,50%	4,40%	4,50%	4,40%
<b>Inclusión Social</b>	<b>1,00%</b>	<b>1,10%</b>	<b>1,40%</b>	<b>1,50%</b>	<b>1,50%</b>	<b>1,30%</b>
Salud	1,20%	1,40%	1,50%	1,70%	1,60%	1,90%
Vivienda	0,30%	0,80%	0,40%	0,30%	0,30%	0,50%
Actividades de Recreación, Cultura y						
Religión	0,10%	0,10%	0,30%	0,20%	0,20%	0,30%
Ambiente	0,00%	0,10%	0,10%	0,20%	0,20%	0,20%
<b>% del PIB</b>	<b>5,40%</b>	<b>6,50%</b>	<b>8,10%</b>	<b>8,30%</b>	<b>8,30%</b>	<b>8,70%</b>

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

Por lo tanto se puede observar que esa preponderancia que la Constitución promueve por parte del Estado para llevar adelante el desarrollo del país se ve reflejado en la importancia cada vez mayor que se le asigna al sector social como base para tener injerencia en los mecanismos de la economía. Como afirma León (2013b) las políticas sociales pasaron a ser el eje de la distribución o redistribución de los recursos y la política económica cambio de rumbo para enfocarse en estimular a la demanda mediante la inversión pública y el consumo.

En relación directa con esto se ubican los presupuestos asignados para el BDH durante esta etapa. En este sentido los valores en dólares desde el año 2007, cuando llega a la presidencia Correa, hasta el 2013, aumenta de forma constante durante todo el período. Pasa de 381.489.675 a 1.062.000.000 dólares, casi tres veces más en menos de 6 años. Lo que de alguna manera demuestra el rol prominente que adquiere el BDH para la política social y la estrategia contra la problemática de la pobreza.

**Ilustración 11 Presupuesto en dólares (2007 - 2013)**



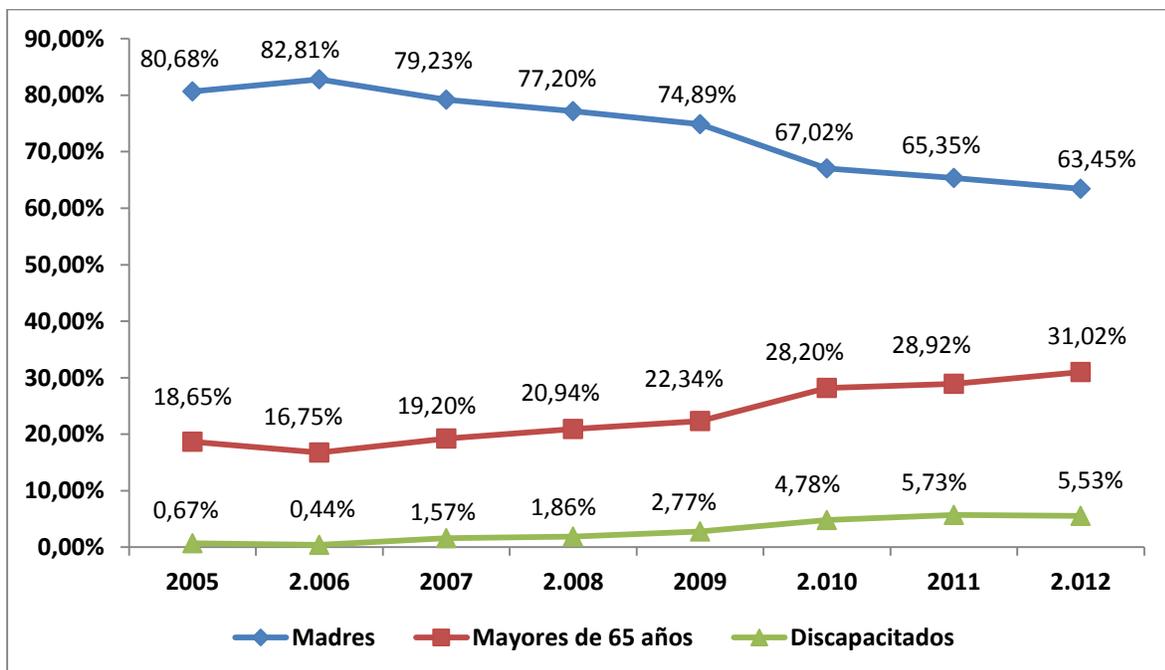
Fuente: CEPAL (<http://dds.cepal.org/bdptc/pais/?id=ec>)

### 3.3.2 Cobertura

La cobertura del BDH también estuvo en sintonía con el cambio que se produce a partir de la Constitución del 2008. Si bien el aumento de los beneficiarios se da constante en cantidad de personas desde el 2005, el proceso que se inicia a partir del 2009 muestra un crecimiento mayor por parte del sector de las personas con discapacidad y los adultos mayores en detrimento de las madres de familias. Por lo tanto en los siguientes gráficos podemos observar el crecimiento del número de beneficiarios totales que va de 1.136.573 en el año 2005 a 1.896.244 lo que implica un aumento del 66,8%. Estos datos también reflejan que el aumento se dio en todas las categorías aunque a partir del 2009 la representación de cada uno de estos sobre el total de beneficiarios se fue modificando rápidamente. El paso del 2009 al 2010 señala una reducción de la proporción de madres de 74,89% a 67,02%. Mientras que los discapacitados y los adultos mayores de 65 años vieron aumentado su participación de 2,77% a 4,78% y de 22,34% a 28,20% respectivamente. Esta tendencia se mantiene durante los años siguientes hasta el 2012, año en el cual las madres

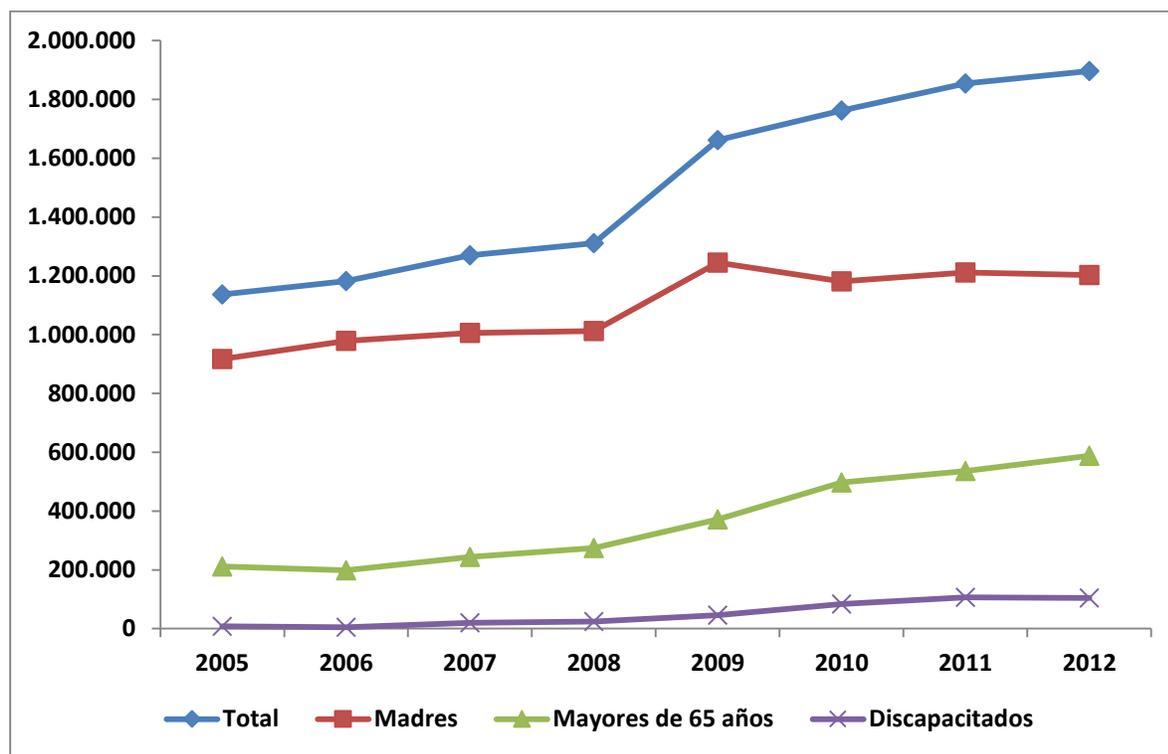
representaban el 63,45%, los adultos mayores el 31,02% y los discapacitados 5,53%. Esta reducción de los beneficiarios en condición de madres de familias de hogares en situación de pobreza se debió a la implementación de un nuevo cruce estadístico con el SelBen que permitió una refocalización del programa para enfocarse mejor en los hogares con mayores necesidades. Como argumentan Carranza y Cisneros (2014), durante el año 2009 se creó un Registro Social que realizaba un análisis del consumo interno de las familias y los hogares a través de múltiples variables. Esto permitió la depuración de las bases y refocalizar de una manera más efectiva.

**Ilustración 12 Cobertura del BDH en porcentaje (2005 - 2012)**



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

Ilustración 13 Cobertura del BDH en personas (2005 - 2012)



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

### 3.3.3 Monto de la transferencia

En cuanto al monto que se transfiere a los beneficiarios, como se mencionó previamente, se vio modificado desde el mismo inicio de la presidencia de Rafael Correa, incluso fue un eje importante en su campaña electoral. Éstas pasan de 15 dólares para las madres de familias vulnerables y 11,50 para personas mayores a 65 años y discapacitados, a un único valor de 30 dólares. Por lo tanto, el Registro Oficial Nro. 8 del jueves 25 de Enero del 2007 presenta tanto la asunción de la presidencia de Correa como el aumento del monto de la transferencia monetaria.

Por lo tanto en el artículo primero del Decreto Ejecutivo N° 12 se anuncia el incremento del:

...valor del Bono de Desarrollo Humano a la suma de treinta dólares mensuales para las familias que se ubiquen en el primer y segundo quintiles más pobres que estará condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos por el Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social (...) Establézcase a partir del 1 de febrero de 2007, la pensión asistencial para personas de la tercera edad o con discapacidad en situación de pobreza, como un subprograma del

Bono de Desarrollo Humano, consistente en una transferencia monetaria mensual de treinta dólares, sin ningún requisito adicional. (Decreto Ejecutivo N°12, 2007:10).

A partir de ese momento las modificaciones en las transferencias monetarias no volvieron a hacer distinción entre las categorías de beneficiarios. Es decir que todos los cambios realizados en los montos mantuvieron un mismo valor para madres, discapacitados y adultos mayores. En el año 2009, mediante el artículo dos del Decreto Ejecutivo No. 1838 del 20 de julio del mismo año, el valor mensual del BDH asciende a 35 dólares para las madres, en carácter de BDH y para los adultos mayores de 65 años y las personas discapacitadas, en carácter de Pensión Asistencial.

Como expone Mauricio León:

Entonces lo que sucede en [la primer etapa de] este gobierno es que se le da mucho énfasis a los adultos mayores y a las personas con discapacidad entonces aumenta fuertemente su cobertura, se iguala al mundo la transferencia, la transferencia a las madres, hubo una preocupación muy importante por todo eso y se separa un poco la lógica, se comienza a pensar que, por ejemplo en el caso de los adultos mayores, esto se comienza a redondear como pensión no contributiva y era la forma de complementar a las pensiones contributivas entre los dos, universalizar la pensión para los adultos mayores. También el caso de las personas con discapacidad, como hubo un fuerte liderazgo del vicepresidente anterior, las políticas para discapacidades, se da este componente importante de aumentar cobertura, de aumentar la pensión y después se crea el Joaquín Gallegos Lara que es un bono especial para personas con discapacidad grave entonces eso formó parte de esa idea. Lo de las madres se mantiene focalizado en los pobres, pero los otros grupos se desprenden de la noción de pobreza, entonces ya no eran solo los pobres, se comienza a elevar el punto de corte para ir abundando coberturas y tratar de que todos los que no tuvieran una pensión, la tengan.<sup>4</sup>

### **3.3.4 Programa de Protección Social**

Esta tercera etapa se caracterizó por un crecimiento no sólo del Gasto Social para su orientación hacia el BDH, hacia una mayor cobertura, con un monto superior, entre otras dimensiones, sino

---

<sup>4</sup> Mauricio León (ex Coordinador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social) en conversación con el autor, noviembre del 2014.

que amplía la composición del Programa de Protección Social. Es decir que, además del BDH, los sectores más vulnerables de la sociedad encontraban en el Estado diferentes instancias de protección para enfrentar su situación. Por un lado, como se mencionó previamente, aquellos beneficiarios que perciben la transferencia por entrar en la categoría de adultos mayores o discapacitados comenzaron a recibirla bajo la consideración de Pensión jubilatoria para los primeros y Pensión Asistencial para los segundos. En segundo lugar la Cobertura de Protección Familiar que consiste en la permanencia en el programa cuando el beneficiario fallece mientras se realiza la transferencia del responsable. Esto incluye tanto el seguro de vida como los costos de los servicios exequiales. Por último, y siempre en relación con el BDH, surge el Crédito de Desarrollo Humano (CDH), que se implementó frente a la problemática que enfrenta la población pobre a la hora de acceder al microcrédito. Según el MIES:

El Crédito de Desarrollo Humano está dirigido a promover líneas de financiamiento para establecer mecanismos y estímulos de apoyo a programas de carácter productivo orientados a contribuir a la estrategia de superación de la pobreza de personas y hogares destinatarios del Bono de Desarrollo Humano y Pensiones (Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, <http://www.inclusion.gob.ec/>).

Por lo tanto estaba orientado hacia la inclusión financiera de aquellos beneficiarios del BDH que se encuentran en extrema pobreza con el objetivo de desarrollar el capital humano, social y productivo para mejorar las oportunidades de mejorar las condiciones de vida de dicha población. Mediante la transferencia anticipada de un año, los beneficiarios del BDH, podían acceder a un tipo de crédito en condiciones especiales fundamentado en su condición socioeconómica; lo que permitía mejorar sus ingresos para iniciativas productivas y mejorar su calidad de vida.

Por fuera del BDH, el programa de protección social que se promueve considera también un Bono de Emergencia direccionado a la protección del consumo de aquellos hogares que se encuentren en una condición particular de vulnerabilidad como inundaciones, terremotos, etc. Esto se encuentra condicionado a que el país se encuentre en estado de emergencia y a partir de las consecuencias que pueda generar esto, los hogares afectados requieren de una transferencia monetaria que le permitan recuperar lo perdido. Y por último la Red de Protección Solidaria mediante la cual se protege a aquellas personas que se ven afectadas por una enfermedad catastrófica como puede ser el cáncer, tumores, trasplantes, etc. financiando su tratamiento.

La ex viceministra de Inclusión Económica y Social del MIES, Verónica Legarda, explica el rol del BDH en esta nueva etapa que comienza con la llegada a la presidencia de Correa y su cambio de enfoque:

el punto de partida y el punto de quiebre es conceptual en torno a esta preferencia monetaria es justamente la idea de que sea un instrumento de política pública y no la política pública en sí misma, justamente antes del gobierno de Rafael Correa el bono de desarrollo humano era un programa bastante fuerte usado en torno a la dádiva del gobierno como tal a un reducto de la población que no podía incluirse por diversas circunstancias y por la lógica económica y de economía política de la política pública se quedaban por fuera del mercado de trabajo.<sup>5</sup>

### **3.3.5 Pobreza y Gini**

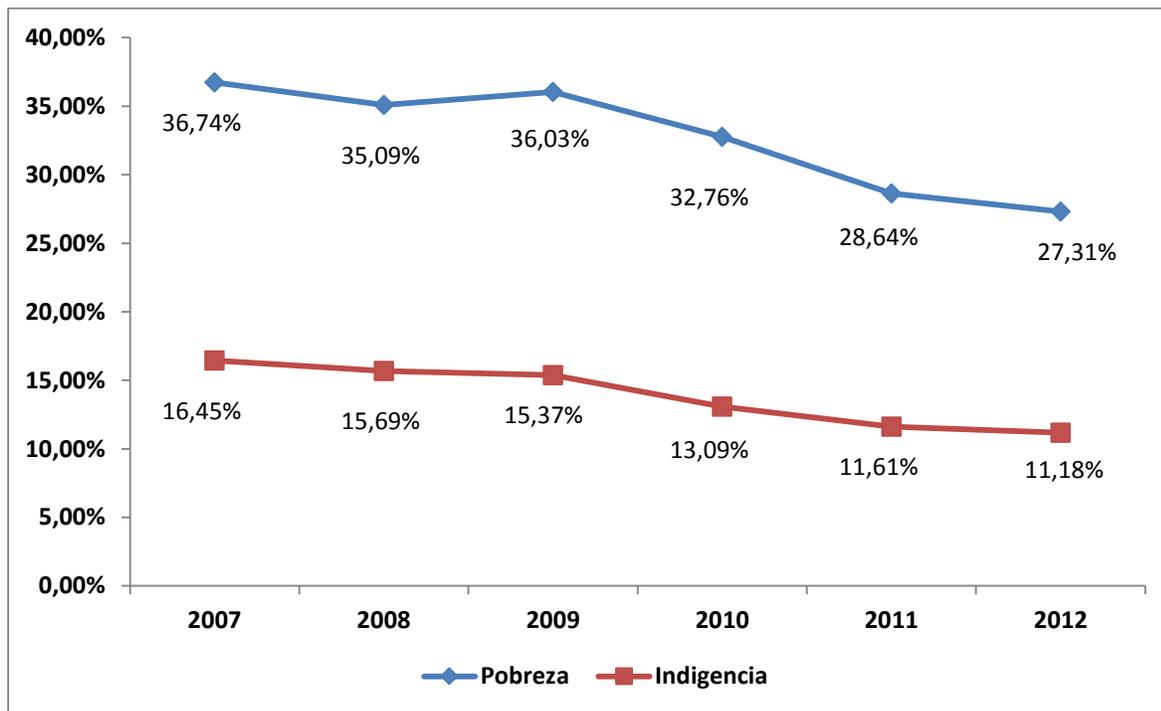
Como en las etapas anteriores los índices de pobreza e indigencia se redujeron durante los seis años que van desde el 2007 hasta el 2012. Con excepción del año 2009, cuando aumenta 0,9%, que pasa de 35,1 a 36%. En la etapa completa, la pobreza se redujo drásticamente, los valores indican una disminución de 9,4% o puntos. Entonces pasa de 36,7% en el año 2007 a 27,3% en el 2012. Con respecto a la indigencia la situación mantiene la tendencia marcada por la pobreza pero con una menor intensidad. Dado que se trata de un núcleo más duro sobre el cual se debe trabajar, los valores se modificaron más lentamente. Entonces se observa que para el inicio de la etapa se encontraba en 16,5% y no dejó de disminuir hasta llegar a 11,2% en el año 2012. Es importante señalar que en ambos indicadores el año 2010 está marcado por un descenso mayor que la media mantenida en los años anteriores y en los que le siguieron.

En cuanto al coeficiente de Gini, que indica el grado de desigualdad en la distribución de la riqueza, el descenso también se encontró constante aunque se produjo un estancamiento entre los años 2009 y 2010 en 0,5 puntos. En la etapa completa por lo tanto podemos presentar una reducción de 0,08 puntos. Pasó de 0,55 a 0,47 en los seis años de la tercera etapa del BDH.

---

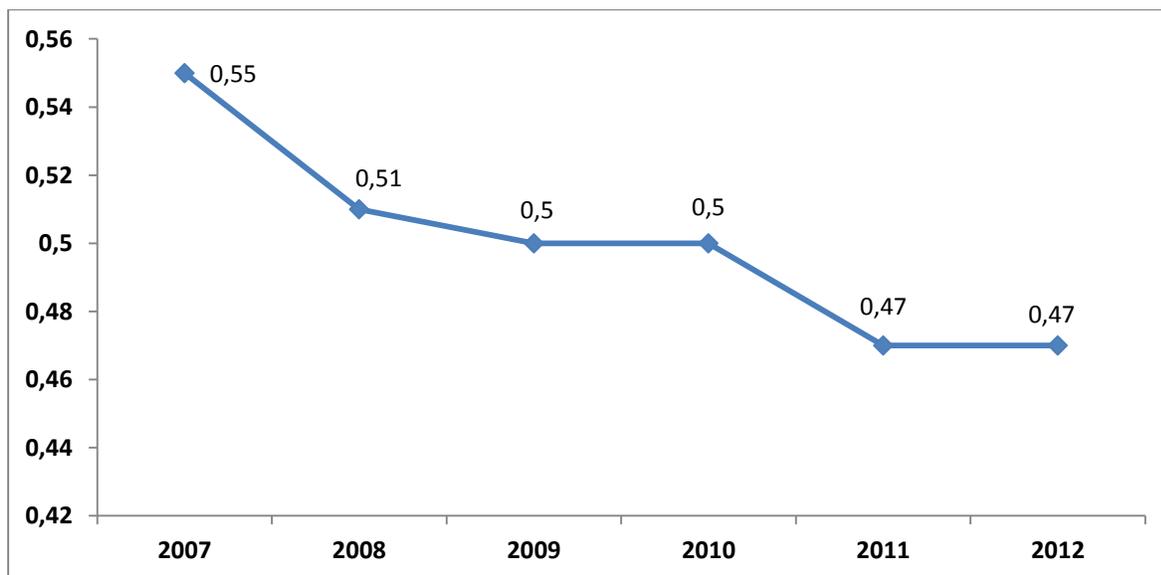
<sup>5</sup> Verónica Legarda (ex viceministra de Inclusión Económica y Social - MIES) en conversación con el autor en diciembre del 2014).

**Ilustración 14 Pobreza e Indigencia en porcentaje (2007 - 2012)**



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

**Ilustración 15 Coeficiente de Gini (2007 - 2012)**



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

### **3.4 Cuarta Etapa: Hacia un sistema de protección incluyente (2013 – Actualidad)**

Con la aprobación de la nueva Constitución se establece una herramienta que va a permitir la planificación y programación de las políticas públicas y el presupuesto del Estado a la vez que coordina las diferentes responsabilidades y competencias entre los niveles estatales. Dicha herramienta se denominó Plan Nacional de Desarrollo y brinda un marco institucional donde se identifica a las políticas públicas como instrumentos o medios para el logro o alcance de la generación de las condiciones para el buen vivir (Mideros, 2012). Como argumentan Carranza y Cisneros (2014), el Plan Nacional de Desarrollo que se implementa para el período 2013-2017, denominado Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), se basa en la intervención estatal y planificada sobre tres ejes. En primer lugar el cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular. Segundo los derechos y las libertades que darán paso a la conquista de capacidades por parte de los ciudadanos. Y por último, la transformación de la matriz productiva. Es así que los lineamientos constitucionales, la planificación y la nueva agenda pública y social proveen las prioridades en torno a la protección social. Esto se refleja en el PNBV 2013-2017 que se propone garantizar la protección y la seguridad social para toda la población sin discriminar por la edad o la situación ocupacional y laboral de la persona. Si se considera a la seguridad social como un derecho fundamental que debe quedar garantizado por el accionar del Estado como se plantea en el PNBV, resulta necesario comprender que las acciones orientadas hacia ello deben incluir medidas complementarias tanto para generar las condiciones de permanencia en el área de la seguridad social como también para intervenir sobre aquellos sectores de la sociedad que por diferentes razones no se encuentran dentro de la misma. En términos de Carranza y Cisneros:

...el PNBV considera necesario complementar la seguridad social con instrumentos no contributivos y alcanzar de esta manera su universalización de una manera progresiva (...).

Además, el PNBV considera necesario realizar algunos ajustes a la seguridad social como vigilar la afiliación de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia, generar los incentivos y los procedimientos para la afiliación voluntaria de trabajadores autónomos y no remunerados, asimismo ganar en eficiencia en la prestación de servicios de prevención y atención de salud universales, gratuitos y de calidad, mediante la consolidación de la red integral pública de salud (Carranza y Cisneros, 2014: 26).

En este contexto el PNBV se encarga de planificar las acciones a seguir desde el Estado para modificar la perspectiva en torno a la protección social. Entre dichos lineamientos y estrategias se encuentran la Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP); la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (ENCMP); la reforma de la seguridad social; la reforma del BDH; la consolidación de una Red Integral de Salud Pública; y la integración y articulación de un sistema de cuidado durante el ciclo de vida. Dichos ejes van a conformar dos estrategias centrales a partir de las cuales SENPLADES planifica el desarrollo: el cambio de la matriz productiva y la erradicación de la pobreza con el objetivo de la creación y fortalecimiento de las capacidad y oportunidades para la inclusión social (SENPLADES, 2013).

En términos de Legarda:

Como ves, la lógica detrás del concepto de pobreza en torno al bono de desarrollo humano va complementándose con otros programas porque ya no solamente verifica necesidades básicas insatisfechas sino que también verifica vulnerabilidades en el tiempo en donde evidentemente unas de las más importantes son las vulnerabilidades económicas, pero con el plan familia incorporamos otra dimensión que son a las vulnerabilidades sociales.<sup>6</sup>

### **3.4.1 Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza (ENIEP)**

Para comprender el surgimiento de una estrategia como la ENIEP resulta necesario analizar los antecedentes de la misma ya que de diferentes formas se la incluyó en los objetivos y los lineamientos de los planes de desarrollo y la Agenda Social de las dos primeras PNBV (2007-2010 y 2009-2013). La Estrategia Nacional para la Igualdad (ENI) y posteriormente la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Movilidad Social (ENIMS) a pesar de ser consideradas para los PNBV anteriores nunca fueron aprobadas. Con la reciente creación de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (SETEP) en mayo del 2013 y la necesidad de articular y mediar entre las diferentes instancias y los diversos organismos y actores que van a formar parte, es que se aprobó e implementó la ENIEP.

---

<sup>6</sup> Verónica Legarda (ex viceministra de Inclusión Económica y Social - MIES) en conversación con el autor en diciembre del 2014).

La comprensión de la problemática de la pobreza como consecuencia de las relaciones de poder basadas en estructuras desiguales que provocan exclusión y violencia surge a partir de la discusión en torno a la noción del “Buen Vivir” o Sumak Kawsay. Con el PNBV, la pobreza pasa a ser entendida como una problemática política que requiere la transformación de las relaciones sociales desde “las raíces”. La sociedad capitalista genera y reproduce relaciones de poder que se expresan en dinámicas económicas que distribuyen la riqueza de manera desigual.

La pobreza se entiende principalmente como la ausencia o privación del “bienestar”, como un fenómeno que expresa, ante todo, la vulneración de los derechos humanos, resultado de injustas relaciones sociales y políticas que actúan en el tiempo e internalizan en la sociedad generando exclusión, desigualdad, discriminación y bloqueo de las demandas emancipadoras (ENIEP, 2014: 19).

Por lo tanto para poder erradicar la pobreza resulta necesario dejar de pensar en políticas “paliativas” y enfocarse en herramientas que permitan un cambio profundo que alcancen las causas concretas de la problemática.

Frente a esto, desde el PNBV y específicamente desde la ENIEP, se propone una mirada integral de pobreza que se enfoca en la cuestión de los derechos humanos. Como argumenta Mideros (2012), el enfoque de derechos que se adopta permite comprender la pobreza como una situación de vulneración y no como situación de insatisfacción de las necesidades. Dichos derechos se convierten tanto en un fin en sí mismos como en los medios para la producción de capacidades y oportunidades. Es por esto que las personas en situación de pobreza ya no van a ser consideradas como sujetos de necesidades que se atienden mediante políticas de compensaciones sino como ciudadanos sujetos de derechos (ENIEP, 2014). Es decir que la pobreza, o la erradicación de la misma, se van a conformar como la herramienta principal para el cambio de lo que la ENIEP denomina matriz sociopolítica; como el piso que permita alcanzar la sociedad del Buen Vivir. La responsabilidad del Estado y el trabajo en conjunto con la sociedad resultan fundamentales para las transformaciones de las relaciones de poder y las estructuras sociales y económicas.

Frente a las diferentes concepciones sobre la pobreza que se presentan en el primer capítulo, la ENIEP postula un enfoque multidimensional que, lejos de abandonarlos o desprestigiarlos, los aborda y los incluye.

La pobreza por consumo (real) de alimentos se relaciona con el derecho al agua y la alimentación, y de esta manera, a la soberanía alimentaria para la producción, distribución, acceso, preparación y consumo de alimentos. La pobreza por NBI se relaciona con los derechos al agua, vivienda,

educación y un ambiente saludable. La pobreza como privación de capacidades y libertades se refiere a los derechos de libertad, de participación, derechos colectivos, entre otros (ENIEP, 2014: 22).

Este enfoque de la pobreza la considera como una problemática basada en lógicas políticas, que responde a cuestiones ideológicas y que, a su vez, generan políticas determinadas para su erradicación. La falta bienestar, como se entiende la pobreza en la ENIEP, se trata de una referencia relativa. Se trata de una privación o falta en relación a un otro que sí lo posee. Para definir y analizar dicha problemática tanto la ENIEP como Mideros (2012) proponen un enfoque multidimensional, que permita una comprensión holística de la pobreza y que se base en las complejidades del contexto específico con la intención de generar mejores conocimientos que sirvan de base para la implementación de políticas públicas. Esto tiene como consecuencias negativas, entre otras, la dificultad de generar condiciones para la comparación entre países. El desafío de la concepción multidimensional de la pobreza consiste en la comprensión de la existencia de diferentes tipos de carencias por lo que resulta fundamental la identificación de las mismas para la implementación de políticas que intervengan favorablemente. Esto se consigue mediante la construcción de una nueva herramienta para la medición holística de una problemática tan compleja como la pobreza. La forma en la que se conceptualiza la pobreza va a constituirse como el motor para su propia medición. Pero eso no es todo ya que la forma en la que se medirá la problemática de la pobreza va a tener repercusiones sobre la definición, la puesta en marcha y la evaluación de las políticas públicas que van a estar orientadas a erradicarla. Por ende la manera en la que la ENIEP va a definir la pobreza, multidimensional y con un enfoque de derechos, define su medición; y esto determina la política pública a implementar, en este caso la ENIEP y el conjunto de programas que la conforman.

En este punto la ENIEP (2014) propone un primer acercamiento a la medición de la pobreza a través de la agrupación de determinados indicadores que tiene relación directa con los derechos del Buen Vivir que se rescatan en la Constitución del 2008. Estos derechos se centran principalmente en agua y alimentación; ambiente sano; comunicación e información; educación; hábitat y vivienda; salud; y trabajo y seguridad social. La teoría que fundamenta dicha forma de comprender la problemática de la pobreza se encuentra en el enfoque basado en los derechos que expone Mideros (2012). Se trata de un enfoque que puede ser relacionado con el de las

capacidades de Sen ya que ambos tienen como objetivo la generación de las condiciones y capacidades para el logro de la vida que las personas valoren. “El enfoque de derechos requiere un análisis multidimensional, porque los derechos no pueden entenderse solo mediante una medida global o una aproximación unidimensional, debido a que no son sustituibles” (Mideros, 2012: 56).

Por lo tanto el análisis multidimensional de la pobreza basado en los derechos es posible orientarlos hacia diferentes dimensiones de acuerdo al contexto específico en donde se emplee. En el caso del Ecuador se orientará hacia las dimensiones abordadas tanto por la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo.

**Tabla 13 Indicadores de Pobreza según ENIEP**

<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Existe privación si:</b>
<b>Educación y Comunicación</b>	Participación en programas de desarrollo de la primera infancia	Algún infante no asiste
	Asistencia a educación primaria y secundaria	Algún niño o adolescente no asiste
	Acceso a Educación Superior	Algún joven que, queriendo asistir, no puede
	Escolaridad	Algún adulto del hogar no ha completado los 10 años de escolaridad
	Analfabetismo	Algún adulto mayor no sabe leer ni escribir
	Analfabetismo Digital	Algún miembro mayor de 15 años no tiene celular activado y no ha usado computadora ni internet en los últimos seis meses
<b>Trabajo y Seguridad Social</b>	Infantes, niños y adolescentes (12 a 14 años) en hogar protegido por la seguridad social	Los jefes del núcleo de hogar no cuentan con seguridad social
	Trabajo infantil	Algún miembro del hogar entre 5 y 14 años trabaja

	Ocupación digna	Algún miembro mayor de 15 años en el hogar no trabaja en condiciones dignas
	Adultos mayores con seguridad social	Algún adulto mayor no cuenta con protección social
<b>Agua, Alimentación y Salud</b>	Pobreza extrema	El ingreso del hogar no supera la línea de pobreza extrema
	Hogar con agua por red pública	El hogar no cuenta con agua por red pública
	Vacunación	Algún infante no ha sido vacunado de acuerdo al calendario
	Necesidad de cuidados	Adultos mayores en el hogar no cuentan con personas que les brinden cuidados
<b>Hábitat y Vivienda</b>	Vivienda propia	La vivienda no es propia
	Hacinamiento	El hogar tiene más de tres miembros por dormitorio
	Vivienda adecuada	La calidad y el material de la vivienda no son los adecuados
	Vivienda con adecuado sistema de eliminación de excretas	La vivienda urbana no cuenta con alcantarillado ni pozo séptico
	Hábitat inseguro (índice de percepción de inseguridad)	La percepción del hogar en seguridad es menor o igual a 3 (de 1 a 5)
<b>Ambiente Sano</b>	Acceso al servicio municipal de recolección de basura	El hogar no cuenta con el servicio municipal de recolección de basura
	Mala percepción en la calidad del agua	La percepción del hogar en la calidad del agua es menor o igual a 3 (del 1 al 5)
	Acceso a áreas verdes	El hogar cuenta con jardín o frecuenta parque públicos

Fuente: ENIEP, 2014: 38

El análisis de dichos indicadores permitirá un primer acercamiento a un análisis multidimensional de la pobreza. Dada su complejidad se trata, según la ENIEP, de una propuesta inicial con la

necesidad de perfeccionarse con el tiempo. Como todos los derechos son considerados con la misma importancia se les brinda el mismo valor y se obtiene un índice de Pobreza

Multidimensional (ENIEP, 2014). Como argumenta Verónica Legarda:

...El bono de desarrollo humano, como un instrumento de política pública, se configura como un componente fuerte de lo que nosotros hemos llamado el enfoque multidimensional de la pobreza. Este enfoque multidimensional evidencia que la pobreza como tal no es solamente un factor económico, y no responde solamente a un factor económico, sino que por varias circunstancias, porque las personas pueden ser víctimas de algún tipo de vulnerabilidad, se generan shocks a los ingresos que evidentemente pueden afectar a la posibilidad de mantenerse en un rango determinado y caer en movilidad negativa entonces la lógica de cuando yo estuve en el ministerio [de Inclusión Económica y Social] es fijar un piso de protección social.<sup>7</sup>

### **3.4.2 Bono de Desarrollo Humano**

En este contexto de cambios estructurales a la hora de comprender la problemática de la pobreza, el enfoque que recibe el BDH se transforma a partir de la Constitución de 2008, del PNBV 2013-2017 y de la ENIEP ya que: “En el marco de la reconceptualización planteada en 2013, el BDH pasa a ser concebido como una transferencia monetaria temporal que se encuentra atado a condiciones de movilidad” (Carranza y Cisneros, 2014: 37). A través del aseguramiento de las corresponsabilidades en torno a la educación y la salud de los beneficiarios que se encuentran bajo la línea de la pobreza, y la movilidad social mediante el acceso a los servicios sociales y de inclusión financiera como el acceso al crédito (CDH).

El fin de la tercera etapa y el inicio de la última estuvieron unidos por el oficio N°MINFIN-DN-2012-0851 que presenta una ley para la redistribución del gasto social. Bajo la normativa expuesta en la nueva Constitución de la República del Ecuador, basada en el número 1 del artículo 3 que define los deberes y responsabilidades del Estado:

...como los deberes primordiales del Estado garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la misma y en los instrumentos internacionales, en particular

---

<sup>7</sup> Verónica Legarda (ex viceministra de Inclusión Económica y Social - MIES) en conversación con el autor en diciembre del 2014).

la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social, y el agua para sus habitantes; planificar el desarrollo nacional y erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable; y, la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir (Oficio N° MINFIN-DN-2012-0851).

Y a partir de la necesidad de permitir la continuidad del financiamiento necesario para tales tareas, el Ministro de Finanzas emite dicho oficio para favorecer el incremento a 50 dólares mensuales del monto de la transferencia del BDH, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad. Este oficio emitido en diciembre del 2012 tiene expresión formal en el Decreto Ejecutivo N° 1395 del 2 de Enero del 2013, dando paso al inicio de la cuarta y última etapa señalada por este trabajo.

### **3.4.3 Cobertura**

En cuanto a la cobertura, si bien el monto aumentó tanto para las madres de familia como para los adultos mayores y los discapacitados, se redujo drásticamente hacia el año 2014. El total de beneficiarios se redujo en casi 600.000 beneficiarios, pasando de 1.717.491 a 1.119.858. Este descenso estuvo marcado mayormente por la cantidad de madres que quedaron fuera del programa y de la transferencia. Basado en una nueva focalización, en el cambio de medición mediante los primeros quintiles en la distribución de la riqueza, y teniendo en cuenta que la pobreza se redujo intensa y constantemente durante los últimos años, el número de madres que mantenían las condiciones básicas para ubicarse como elegibles del BDH se redujo. La selección ya no dependía de la posición dentro de dichos quintiles sino que se refocalizaba para abarcar poco a poco al sector de la sociedad que se encuentra en situación de pobreza extrema. León plantea en torno a esto que la reestructuración de los beneficiarios se da a través de la definición del punto de corte que define la situación de pobreza:

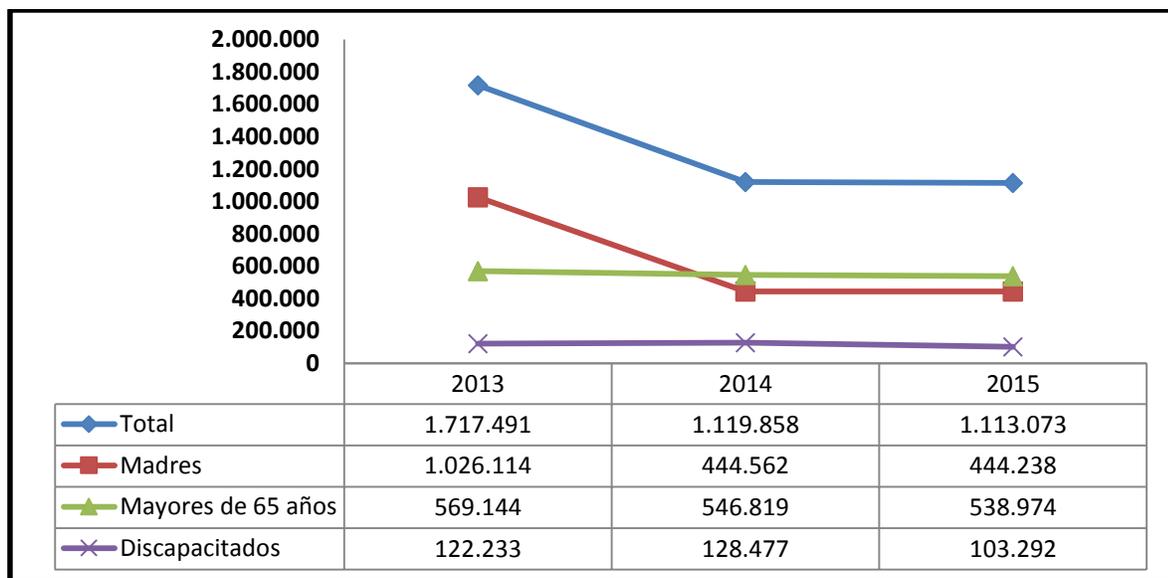
Lo que se cambió, o lo que se hizo y están haciendo, es que están redefiniendo el punto de corte y lo han bajado, están en ese proceso pero la mayor parte son pobres. Así los 2 quintiles después del 2009 que se utilizó el nuevo Registro Social fueron de pobreza y ahora han recortado hacia la pobreza extrema.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Mauricio León - ex Coordinador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social) en conversación con el autor en diciembre del 2014.

Por esto el número de madres que percibía la transferencia para el 2014 se redujo de 1.026.114 a 444.562, es decir un 56,68%. Las demás categorías se redujeron pero en un número mucho menor. Siguiendo a León (2013b) y a Carranza y Cisneros (2014) esta etapa del BDH hizo hincapié, o puso mayor énfasis en los adultos mayores y las personas con discapacidad ya que trata de sectores de la sociedad que poseen mayores dificultades para transformar los ingresos que pueden surgir de las transferencias en capacidades que le permiten la inserción en la seguridad social. Mediante una actualización del Registro Social, el BDH modificó los números en torno a los beneficiarios de la transferencia de acuerdo a la movilidad social que fueron presentando las madres de familias de hogares en situación de pobreza.

**Ilustración 16 Cobertura del BDH en personas (2013 - 2015)**



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec) y Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS), [www.rips.gob.ec](http://www.rips.gob.ec)

A partir de los datos presentados se observa que la cantidad de beneficiarios se reduce considerablemente a pesar de que aumenta el valor de la transferencia. La justificación de esto se presenta a partir de la nueva focalización realizada por el SelBen que demuestra la movilidad social de una cantidad de madre que luego de la encuesta se encuentra por encima de los requisitos para obtener la transferencia. El objetivo de la salida constante de beneficiarios

implica una importancia cada vez menor en relación a la estrategia puesta en marcha por el gobierno nacional para la erradicación de la pobreza. Esto no implica la desaparición del programa como tal pero, como argumenta Lenin Cadena, ex subsecretario Lenin Cadena, de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (SETEP), el número de grupos de la sociedad en condiciones de pobreza se redujo drásticamente en los últimos años por lo que varias familias que se encuentran recibiendo la transferencia ya no deberían estar en el programa:

Utilizando la línea de pobreza por ingresos tu sabes revisando los datos de los últimos años en el país, aproximadamente 1 millón de personas ya han salido de la pobreza. Las condiciones macro económicas no han sido desfavorables, son prácticamente 12 años de crecimiento económico más allá de este gobierno y que seguramente deben haber posibilitado el desplazamiento de la población, un desplazamiento ascendente de la población hacia una condición de vulnerabilidad o de una salida definitiva de la pobreza<sup>9</sup>.

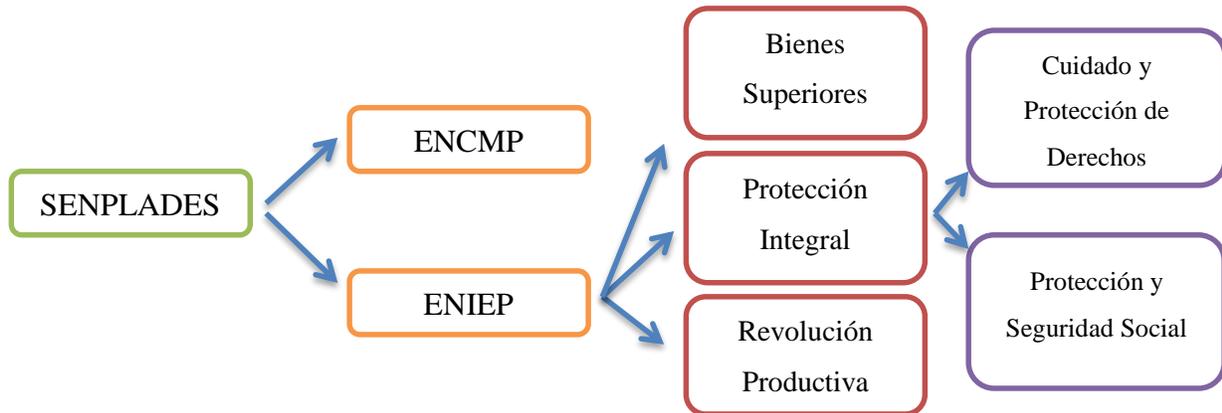
Se trata entonces de una herramienta más en la ENIEP para lograr sus objetivos. Como se verá más adelante el BDH se centrará en la conformación de un piso de protección social que permitirá el acceso a los demás derechos que se encuentran vulnerados. La ENIEP se presenta como una política antipobreza que contempla no sólo las transferencias monetarias sino también un conjunto de instrumentos que, mediante su articulación, darán forma a una mirada más compleja y completa de la problemática. Por lo tanto, como argumenta Mideros (2014):

La ENIEP plantea tres componentes para erradicar diversas formas de pobreza y vulnerabilidad. El primero plantea la provisión de bienes superiores (aquellos que garantizan derechos, como la salud, la educación, el hábitat, la vivienda, el agua y el saneamiento) de calidad en todo el territorio nacional. El segundo es la revolución productiva y del trabajo, donde se asume la generación de capacidades, la reducción del subempleo, la revolución agraria y la inclusión financiera. Finalmente, el tercer componente plantea la protección integral al ciclo de vida, mediante la protección y seguridad social, los cuidados y la protección de derechos (Mideros, 2014: 26)

---

<sup>9</sup> Mauricio León (ex Coordinador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social) en conversación con el autor, diciembre del 2014.

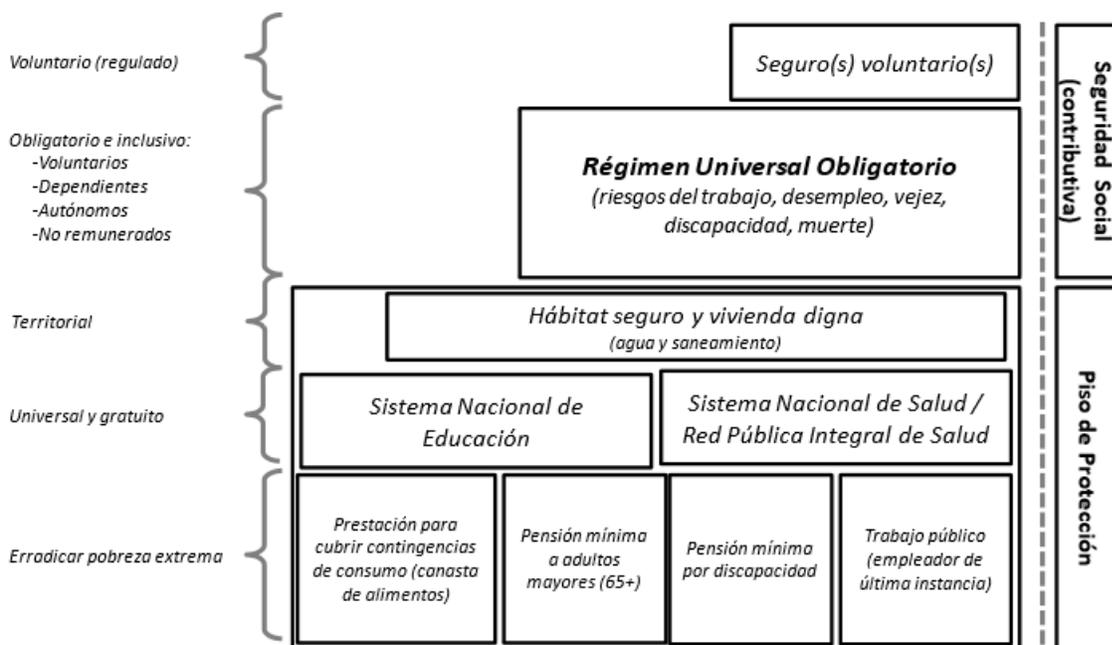
**Ilustración 17 Estructura organizacional de SENPLADES**



Fuente: Mideros, 2014

Entonces la seguridad social, si se tiene en cuenta que se trata de un país donde la informalidad en el trabajo es uno de los principales rasgos de su economía, debe ser considerada mediante el trabajo conjunto, mediante la articulación tanto de los regímenes contributivos como no-contributivos. Por lo tanto, considerando que el marco institucional brindado por la Constitución y el PNBV, se plantea la necesidad por un lado de alcanzar un piso de protección social (dimensión no-contributiva) que permita la erradicación de las diferentes formas de pobreza y, por otro, de universalizar un y fortalecer un sistema contributivo basado en la solidaridad (Mideros, 2014).

### Ilustración 18 Protección y Seguridad Social en el marco de la ENIEP



Fuente: Mideros, 2014: 28

En conclusión, la ENIEP plantea al BDH como una herramienta fundamental en la construcción de la protección social inclusiva que permita alcanzar un piso que elimine las restricciones que se presentan en torno al acceso a la salud, la educación y elimine el trabajo infantil. Por lo tanto, para la ENIEP el BDH se convierte en un engranaje dentro de la gran maquinaria que constituye el PNBV, se trata de un programa que brinda unas condiciones mínimas a partir de las cuales van a poder intervenir las demás políticas que conforman la planificación del desarrollo nacional. La protección social se comprende como una herramienta efectiva para el alcance de la movilidad social y la garantía de derechos que van a ser el puente para una posterior eliminación de la desigualdad y la erradicación de la pobreza. Las metas que el gobierno, mediante la ENIEP, se propone:

“...para el año 2017 erradicar la extrema pobreza por ingresos; disminuir del 37% al 14% la pobreza y erradicar la pobreza extrema por NBI; reducir el coeficiente de Gini a 0,44, alcanzar el 95% de cobertura de agua potable y alcantarillado y reducir a menos de 9% el índice de pobreza multidimensional” (Carranza y Cisneros, 2014).

La SENPLADES, como organismo encargada de la planificación del desarrollo de la nación, deberá responder a las necesidades tanto en términos de coordinación como inversión que implican la puesta en marcha de una estrategia de erradicación de la pobreza.

Si se toma en consideración la proximidad en el tiempo de la puesta en marcha de una política pública tan compleja como la ENIEP resulta difícil llegar a un análisis en profundidad acerca de la idoneidad o no de la misma para abarcar una problemática como la pobreza. Esa discusión queda pendiente para una futura investigación dados condicionantes de tiempo y espacio que brinda el presente trabajo. Lo que resulta importante señalar son las transformaciones en cuanto a la idea de pobreza que van sucediendo en las diferentes etapas del BDH que señalamos.

### **3.5 Conclusiones de las etapas**

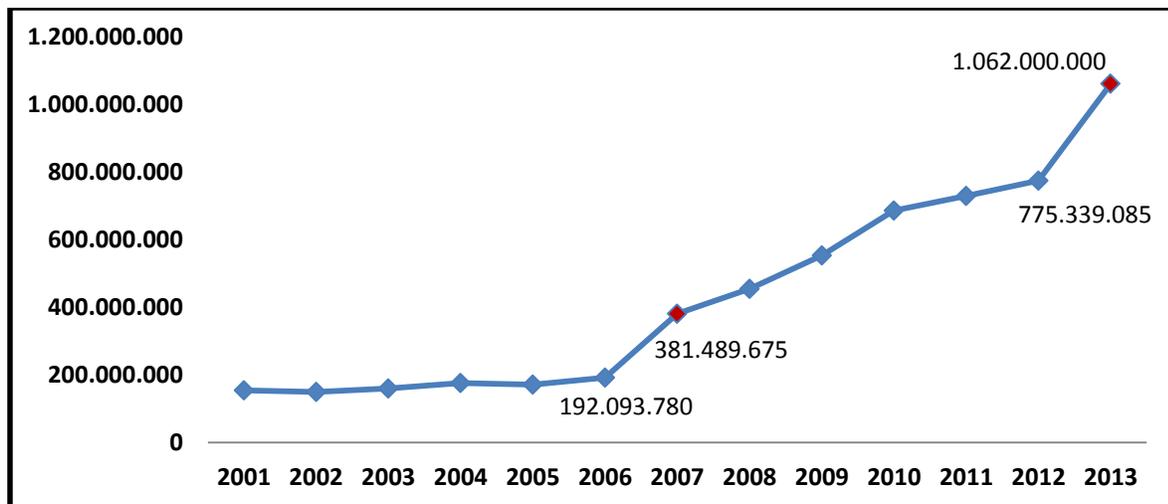
Al realizar un análisis de los datos estadísticos durante la totalidad de años que aborda el presente trabajo podemos contemplar las tendencias que se expusieron previamente y explicar por qué fue que se reconstruyeron las etapas de la manera en la que se exhibieron. La presentación realizada anteriormente tenía como objetivo señalar los cambios que se encontraban hacia el interior de las diferentes etapas y permitían comprender en breves periodos de tiempo cómo se desarrollaba la política en cuestión. En este caso el objetivo será presentar las transformaciones que sufren los principales indicadores y que van a permitir comprender mejor los cambios programáticos que se expusieron anteriormente. Lo que brindará explicaciones acerca del por qué se reconstruyen de esta manera las cuatro etapas. Con este objetivo se presentarán las series de datos en torno a presupuestos, cobertura de beneficiarios, índices de pobreza e indigencia, el coeficiente de Gini, entre otros.

Si bien no existen datos acerca de los presupuestos asignados para todos los años que abarca la política en cuestión, desde su inicio como BS hasta la actualidad, se puede observar que existen variaciones mínimas en el presupuesto entre los años 2001 y 2006. El quiebre estará dado por el crecimiento de casi el 100% para el año 2007. Si consideramos que la cobertura de los beneficiarios no se modificó sustancialmente durante estos años es posible concluir que el aumento del presupuesto estuvo marcado por el aumento en el monto de las transferencias ya mencionados anteriormente.

A partir de aquí los presupuestos no dejaron de aumentar al igual que la cantidad de beneficiarios, aunque esto último estuvo impulsado principalmente por la incorporación de los adultos mayores de 65 años y aquellas personas con discapacidad que pasaron a ocupar un lugar más importante en el programa. Pero es en el año 2012 cuando se produce otro quiebre en la serie que estamos presentando. Si bien el presupuesto no deja de crecer y hasta aumenta un 36% entre el 2012 y el 2013, esto no sucede con los beneficiarios que comienzan a reducirse en poco más de 58% desde el 2012 hasta la actualidad, lo que también puede explicarse mediante el aumento de la transferencia a 50 dólares mensuales.

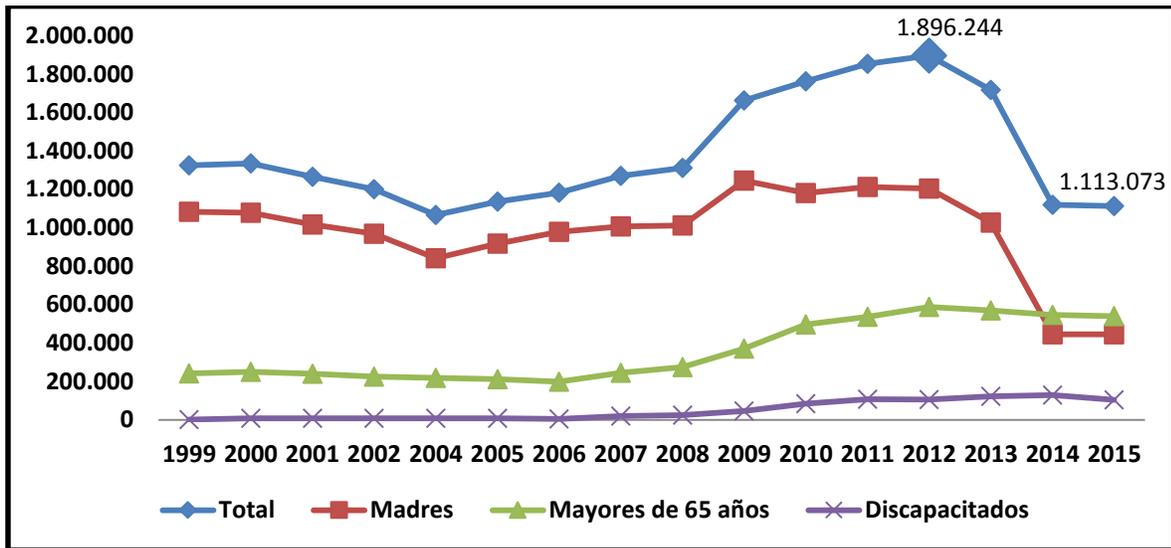
Por lo tanto, mediante los indicadores expuestos podemos señalar que tanto el año 2007 como el 2012 conforman momentos claves en torno al BDH y marcan un cambio sustancial en cuanto a la estrategia para la erradicación de la pobreza

**Ilustración 19 Presupuesto en dólares (2001 - 2013)**



Fuente: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador (2007) y CEPAL (<http://dds.cepal.org/bdptc/pais/?id=ec>)

Ilustración 20 Cobertura en personas (1999 - 2015)



Fuente: Vos (2000); Velásquez (2003); Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador (2007); Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec) y Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS), [www.rips.gob.ec](http://www.rips.gob.ec)

El presupuesto general otorgado al sector social, y específicamente a lo referido a la inclusión social, responde a la misma idea planteada desde los párrafos anteriores. Los valores en relación con el PIB que se observan a continuación demuestran que los programas orientados hacia los sectores más vulnerables tuvieron una importancia cada vez mayor en los períodos señalados. Éstos pasaron de 0,50 puntos respecto al PIB en el año 2001 a 1,50 en el 2013. Exceptuando una reducción de una décima para el año 2004 y de dos décimas en el 2012, el crecimiento es constante y logra mantenerse en las últimas etapas del BDH.

Esto demuestra que el interés por abordar la problemática de la pobreza se incrementa mediante la asignación de recursos financieros al área de inclusión social. Si consideramos las etapas reconstruidas a partir del BDH podemos asociar dicho incrementos, especialmente a partir del año 2007, a la idea de una protección social más orientada hacia la política y no dependiente de los ciclos de la economía. Por otro lado comienzan a surgir diferentes programas que se van a complementar con el BDH, como es el CDH, que forman parte de un primer paso hacia un sistema de seguridad social integral.

**Tabla 14 Presupuesto Sector Social (devengado) como % del PIB**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Educación</b>	2,00	2,40	2,10	2,30	2,30	2,30	2,70	3,00	4,50	4,40	4,50	4,40	5,00
<b>Inclusión Social</b>	<b>0,50</b>	<b>0,30</b>	<b>0,30</b>	<b>0,20</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>1,00</b>	<b>1,10</b>	<b>1,40</b>	<b>1,50</b>	<b>1,50</b>	<b>1,30</b>	<b>1,50</b>
<b>Salud</b>	0,80	0,90	1,00	1,00	1,00	1,10	1,20	1,40	1,50	1,70	1,60	1,90	2,10
<b>Vivienda</b>	0,60	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,30	0,80	0,40	0,30	0,30	0,50	0,90
<b>Recreación, Cultura y Religión</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,10	0,30	0,20	0,20	0,30	0,30
<b>Ambiente</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	0,00	0,10	0,10	0,20	0,20	0,20	0,20
<b>% del PIB</b>	3,90	3,80	3,60	3,80	4,20	4,30	5,40	6,50	8,10	8,30	8,30	8,70	9,90

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siiise.gob.ec](http://www.siiise.gob.ec)

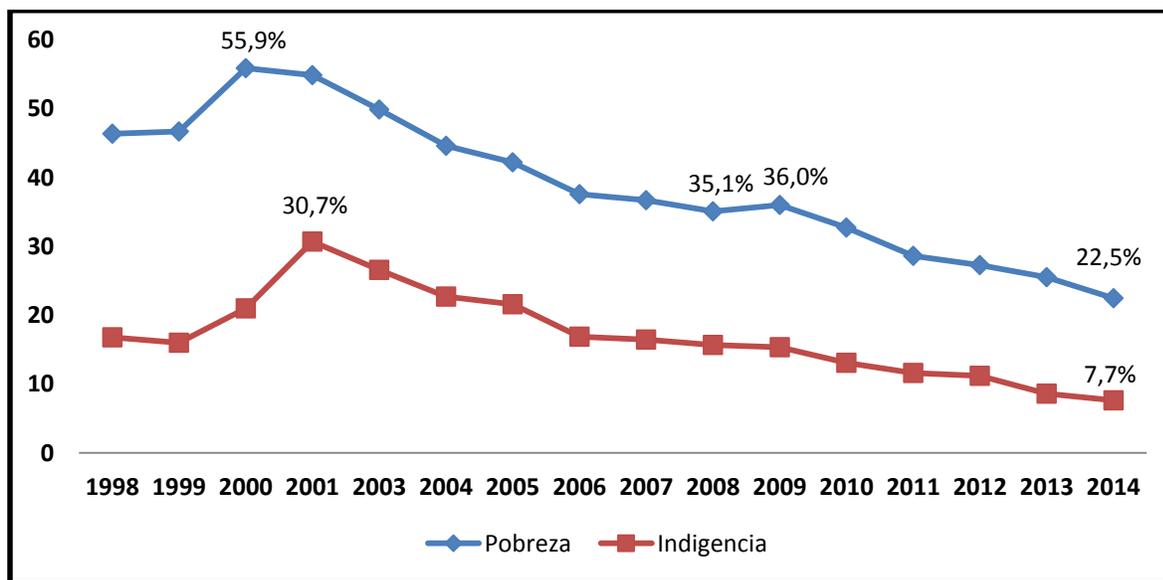
En cuanto a los indicadores de la pobreza, la indigencia y la desigualdad (Gini) podemos señalar que, exceptuando pequeños períodos, demuestran una tendencia marcada hacia la reducción. A partir del año 2000, cuando se alcanzó un máximo de casi 56% de la población en situación de pobreza, los datos confirman un descenso constante. Exceptuando en el año 2009 cuando pasó de 35,1 a 36 puntos, se observa un decrecimiento muy marcado que llega a 22,5% para el 2014. En el caso de la indigencia o pobreza extrema los números máximos se alcanzan en el año 2001 con un 30,7% de la población. Pero a diferencia de los datos en torno a la pobreza no se observan altibajos y logra reducirse a 7,7% para el año 2014.

Por otro lado, el coeficiente de Gini, utilizado para lograr un acercamiento hacia las desigualdades acerca de los ingresos presenta situaciones diferentes. Llegando a su valor máximo en el año 2001 (0,59 puntos), comienza un descenso interrumpido en los años 2004 y 2007 pero que no implican una problemática importante dado que se trata de crecimientos aislados.

Si bien estos indicadores no pueden ser directamente asociados a una política concreta como es el BDH es posible comprender que parte de dichos datos corresponden a la aplicación de programas anti-pobreza. Por otro lado estos números también generan las condiciones para los cambios programáticos en las políticas públicas. La reducción de la pobreza en los niveles presentados genera la necesidad de una adaptación del BDH, mediante una nueva encuesta SelBen, que refocalice los recursos hacia aquellos más vulnerables, especialmente los que se encuentran en

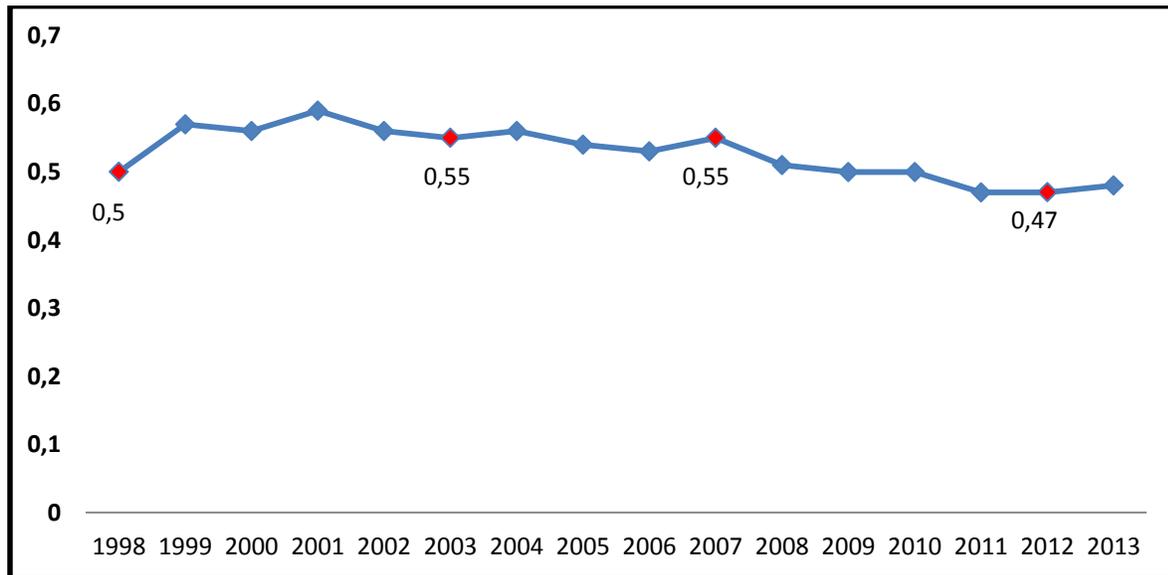
situación de pobreza extrema. La reducción de los beneficiarios producida en la última etapa responde tanto a los cambios en torno a la concepción de pobreza que implica una mirada orientada hacia los derechos como también a las necesidades de realizar más eficientemente los gastos en materia social como a los cambios en los objetivos.

**Ilustración 21 Pobreza e Indigencia en porcentaje (1998 - 2014)**



Fuente: Velásquez (2003); Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec) y CEPAL (<http://dds.cepal.org/bdptc/pais/?id=ec>)

Ilustración 22 Coeficiente de Gini (1998 - 2013)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2010) y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), [www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)

La identificación de las etapas del BDH implica tanto un proceso de reconstrucción de las principales modificaciones que se pueden observar en los indicadores presentados anteriormente como también las transformaciones que se observan en el instrumento de la política contra la pobreza. De esta manera se establecen las cuatro etapas presentadas anteriormente y que tienen implicancias no sólo sobre la concepción de la problemática que se tiene desde el Estado y los diferentes gobiernos sino también en los principales indicadores socio-económicos del Ecuador. Por otro lado, especialmente a partir de la segunda etapa, se ponen en marcha mecanismos que implican el trabajo en conjunto de diferentes entes oficiales para la puesta en marcha del programa. Esto complejiza no sólo el fenómeno de la pobreza sino también la lógica y dinámica necesaria del BDH para abordarla.

Las políticas orientadas a la problemática de la pobreza giraron en torno a la carencia o falta de ingresos suficientes, lo que se expresa generalmente en la posibilidad o no de alcanzar la línea de la pobreza. Esto implicó que las políticas de transferencias monetarias directas adquirieran mayor importancia. Desde el inicio en 1998 con la aprobación y la implementación del BS, y

fundamentada en los consejos de los organismos internacionales como el FMI y el BM, las familias afectadas por la crisis y la quita de los subsidios al gas y los combustibles se vieron “alcanzadas” por un ingreso que les proveía el Estado con la intención de superar dicha línea de la pobreza. Las políticas que surgían de la primera generación del Consenso de Washington, sumado a las necesidades de ajuste fiscal que provocaba el fenómeno de El Niño y la reducción drástica del valor del petróleo, llevaron a la puesta en marcha de una transferencia monetaria directa.

El origen del BDH se presenta a partir de las primeras rupturas con estas recomendaciones de la primera generación y se fundamentan en las críticas hacia las mismas y las consiguientes políticas de segunda generación que parten desde el Consenso de Washington. Mediante las mismas se promueven políticas de transferencias condicionadas a la matriculación en la escuela y la asistencia a los controles de salud de los hijos de familias en situación de pobreza.

Los organismos internacionales y académicos empezaron a promover la implementación de este tipo de programas en la región, como uno de los principales instrumentos para la lucha contra la pobreza, la que, a su vez, se incluyó en la segunda generación de políticas del Consenso de Washington en respuesta a las críticas realizadas a las previas que suponían el “goteo” de los beneficios de las reformas (León, 2013a).

El tercer periodo de la historia del BDH (2007 – 2012) se basó en una crítica directa a las nuevas recomendaciones del Consenso de Washington y al intento de alejamiento respecto a las influencias que hasta el momento intentaban ejercer los organismos internacionales como el BM y el FMI sobre el rumbo que debían tomar las políticas económicas y sociales de Latinoamérica. La introducción de una nueva Constitución brindó un marco jurídico y legal que permitió brindar un rol más prominente a las políticas sociales que se enfocaron en ampliar los derechos sociales a través de un aumento del gasto social. El cambio en la orientación de los beneficiarios, hacia una mayor participación de los adultos mayores y discapacitados, se presenta como un mayor énfasis o una mayor importancia en el concepto de desigualdad y su correspondiente solución, que a la de pobreza. Por su parte, el aumento no sólo de la cobertura sino también del monto de la transferencia se explicaba desde la crítica a las medidas adoptadas anteriormente y en sintonía con los organismos internacionales que se enfocaban en el fomento de la oferta; las nuevas

políticas impulsaban la demanda a través de la inversión estatal y la promoción del consumo, principalmente de los trabajadores (León, 2013b).

Por último, la cuarta etapa, posibilitó un quiebre sustancial respecto a las demás instancias. Se trató de un proceso a partir del cual la concepción de pobreza se vio transformada considerablemente. El paso hacia una concepción de la problemática basada en la ampliación de los derechos comenzó a observarse básicamente con la implementación del BDH, en la segunda etapa, al incorporar la contraprestación en torno a la matriculación en los colegios y la asistencia a los controles de salud. En la segunda etapa, con la aparición de políticas orientadas hacia la protección y cuidado de los sectores vulnerables un poco más complejas y coordinadas como el CDH, el bono de emergencia, etc., el objetivo fue aumentar y propiciar las capacidades de dichos sectores para el alcance de mayores posibilidades de desarrollo. Pero es a partir de la última etapa donde se empieza a expresar, tanto en lo discursivo como en los instrumentos de política, la idea de que la pobreza se pensaba desde otro paradigma, desde otro punto de partida. Es así que el presidente Correa pronuncia en su discurso a la Asamblea Nacional una definición que ya no se enfoca en los ingresos, en el consumo o en las capacidades sino que se trata básicamente de un sistema que produce relaciones desiguales. En términos de Correa: “Vencer la pobreza debe ser el imperativo moral del planeta, más aún cuando esta ya no es fruto de escasez, de sequías, de ausencia de recursos, sino que es fruto de sistemas perversos” (Rafael Correa, 24 de Mayo de 2013, Discurso de posesión ante la Asamblea Nacional).

Es así que se presenta la necesidad de transformar un sistema “perverso” que produce y reproduce desigualdades. Esto implicaba pensar y repensar las formas de abordar problemáticas que era y son fruto de dichas relaciones. Si bien las transformaciones y la planificación que se presenta desde el ENIEP y el PNBV confirman la idea de una necesidad de generar las condiciones mínimas para la protección social, esto es, un piso de protección que permita el correcto desarrollo de las personas; es imposible dar cuenta de las consecuencias que pueda tener esto en el futuro en torno a la problemática. Tampoco resulta objetivo del presente trabajo dar fe o realizar una evaluación de impacto de las mismas sino que se enfoca en reconocer, dentro de las etapas que se reconstruyeron a partir del BDH, las diferentes nociones o concepciones de la pobreza que pueden surgir a partir del análisis del instrumento.

## **Conclusiones Finales**

### **Primera Etapa**

Como se mencionó anteriormente, principalmente durante la década del noventa en el Ecuador los valores en relación con la pobreza se encontraban íntimamente ligados al ámbito económico. Es decir que los ciclos económicos de crecimiento o caída tenían influencia directa sobre los indicadores de la pobreza. Este mecanismo explica la dificultad para la construcción de un verdadero sistema de protección social integral, que aborde la problemática desde su complejidad y multidimensionalidad. Las soluciones presentadas fueron políticas públicas carentes de una mirada holística y de largo plazo que se orienten hacia la erradicación de la pobreza.

Ejemplo de esto fue el BS que se implementó a partir de la importancia que cobró la crisis económica de fines de década y que tuvo efectos devastadores sobre los principales indicadores tanto económicos como financieros y sociales. Durante este periodo el rumbo que adopta el país responde a las “necesidades internas” como “recomendaciones externas” de racionalizar el gasto público, focalizarlos para alcanzar un mayor grado de eficiencia en su distribución. Esto se produce mediante políticas de ajuste fiscal, reducción de los gastos en torno a subsidios (por ejemplo a los combustibles), privatización de servicios públicos, entre otros. Esto se vio reflejado obviamente en la puesta en marcha de las políticas sociales que buscaban dar cuenta de la problemática de la pobreza. En este caso se pone de manifiesto que las políticas de transferencia monetaria responden tanto a las referencias que se presentan desde un modelo de desarrollo neoliberal que promueve ideales como el libre comercio, el achicamiento del rol del Estado, la mínima intervención del mismo en las lógicas mercantiles, etc.; pero también a las ideas que surgen desde las recomendaciones de los organismos internacionales mediante un conjunto de políticas económicas y sociales que buscaban la salida de las crisis y lograr alcanzar el desarrollo de los países a través del mercado, dejando en manos del mercado la distribución de los recursos para el logro de los objetivos.

Es así que se presenta una política orientada hacia aquellos sectores más pobres que se vieron perjudicados por la eliminación de subsidios a los combustibles que intenta combatir dicha problemática a partir de las lógicas propias que le imprime el modelo neoliberal como así

también de las recomendaciones de los organismos internacionales. La lógica de la reducción del gasto, la eficiencia como objetivo principal y la focalización como herramienta para su logro generaron las condiciones para que, a través de una política de transferencia monetaria, se implemente un programa como el BS. Esto se complementa con las recomendaciones provenientes de los organismos internacionales como el FMI y el BM, a través de espacios como el Consenso de Washington, que fomentaron la puesta en marcha de políticas sociales tendientes a resarcir a aquellos sectores de la población que quedaban fuera del mercado de trabajo a través de una transferencia monetaria o en alimentos. El criterio de focalización fue primordial para orientar el gasto social hacia los más vulnerables. Se trató de un enfoque de la política social que claramente se veía influenciada por la lógica de la política económica del Consenso de Washington, donde la prioridad se encontraba en el enfoque focalizador por sobre los subsidios universales o generalizados.

Esto derivó en un programa de transferencias monetarias directas sobre dicho sector de la población que fueron los más afectados por la quita de los subsidios a los combustibles. El BS, basado en la autofocalización o autoselección de los beneficiarios, tenía como objetivo principal garantizar o asegurar un nivel mínimo de consumo en los sectores pobres de la población ecuatoriana.

Es posible comprender por lo tanto que la noción de pobreza que se contempla dentro de dicho programa se encuentra orientada hacia el nivel de consumo de dichos sectores. La solución propuesta desde el Estado para reducir los índices de pobreza se basa en la asignación de recursos monetarios para evitar dicha carencia. Por lo tanto no se concibe otra idea que la carencia de dinero para alcanzar niveles de consumo mínimos para la reproducción. Por otro lado se asocia que el simple hecho de poseer dicho recurso monetario bastará para acceder a la satisfacción de las necesidades, sin pensar en los condicionantes sociales, culturales y también demográficos, como por ejemplo el acceso para aquellos que viven en zonas rurales.

Siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales y basado en un proceso neoliberal de desarrollo nacional se pone en marcha una política antipobreza que tiene como fundamento el asistencialismo de aquellos sectores que “temporalmente” se encuentran fuera del mercado de trabajo. Por ende, con la asistencia del Estado, la transferencia monetaria permitirá cubrir los gastos mínimos hasta que la situación se solucione y el mercado se acomode (por su mano invisible) y permita su reinserción laboral.

## Segunda Etapa

Las transformaciones que se presentan a partir de la segunda etapa en la política anti-pobreza en cuestión posibilitan replantear la noción que se presenta desde el Estado de la problemática. La modificación del nombre a Bono de Desarrollo Humano ya implica una noción un poco más amplia de las exigencias que propone una problemática tan compleja. Si bien la palabra desarrollo abre un debate muy grande en torno al abanico de definiciones, no es totalmente cierto que dicha etapa se enfoque puntualmente en esto. No se trata de una dimensión central en la transformación del programa, al menos inicialmente. Pero, más allá de la denominación del programa, se observan modificaciones sustanciales en torno a la obligación de brindar una contraprestación orientada hacia la salud y la educación. Según los objetivos del BDH se intentaba promover la asignación de recursos para garantizar condiciones mínimas de subsistencia, como en la etapa anterior, pero también se proponía un mejoramiento de las condiciones de vida en un nivel estructural a través de brindar el acceso a los diferentes programas y servicios sociales, puntualmente educación y salud. Esto implicaba poner en marcha mecanismos que tuvieran como meta, ya no el logro de un ingreso monetario mínimo que permitiera alcanzar el nivel de consumo suficiente para la reproducción de las familias, sino también garantizar condiciones materiales que posibiliten un desarrollo humano mayor a partir de derechos como la salud y la educación. Por otro lado se incorporan, aunque ya se los contemplaba de manera menor, los discapacitados y los adultos mayores de 65 años. Esto implica un universo de beneficiarios mucho mayor. La población en condiciones de percibir la transferencia se agranda y por ende el gasto necesario para abarcarlos. Estas dimensiones, aunque no son las únicas, representan requisitos necesarios para alcanzar un mejoramiento estructural y, como plantea Echeverría (2006), relativamente permanente de las condiciones de vida. En términos de Sen (2000) se podría entender dicha implementación como objetivo para la preservación e incremento de las capacidades humanas de los sectores de la población más vulnerables para alcanzar la salida de la pobreza en la generación siguiente.

Originalmente, como se planteó a partir de lo expuesto por Enríquez (2011), el paso hacia el BDH se dio al considerar como insuficiente los intentos de abordar la pobreza a través de las políticas de transferencias directas. Se trató de una conversión hacia una política que exigía contraprestaciones, como se dijo, en términos de salud y educación. Proceso que se dio en un

contexto internacional que propiciaba dichas estrategias para abordar la problemática de la pobreza.

Dicho contexto implicaba una nueva configuración por parte de los actores internacionales, de los organismos exteriores ya mencionados. Es así que se presentaba la segunda generación de reformas o recomendaciones del Consenso de Washington. Se trataba de un giro en torno a los conceptos que fundamentaban a las anteriores. A partir de que los indicadores en torno a la pobreza y la desigualdad aumentaron considerablemente, estos consejos que fomentaban el ajuste fiscal y del gasto público, sumado a la reducción del Estado, dieron paso a un enfoque que reconocía la necesidad de la intervención, en un principio mínima, del Estado en el funcionamiento del mercado.

Pero por otro lado se mantenían algunas dimensiones fundamentales como la lógica de la racionalización del gasto que se expresó en la aplicación de una SelBen como mecanismo de focalización sobre los sectores más vulnerables. Dicha focalización ya no implicaba solamente la cuestión de los ingresos sino también que se buscaba reflejar también cuestiones de consumo y condiciones de vida como la situación de la vivienda, los servicios, etc.

Pero además de las transformaciones que se observan entre las dos etapas se encuentran continuidades muy marcadas. Las mismas se enfocaron en la lógica de la política de transferencia monetaria (condicionada para el caso de la segunda etapa) como instrumento principal en la estrategia para erradicar la pobreza. Pero no sólo en esto sino también en un enfoque focalizador de dichas transferencias. Esto es, en la aplicación del BS o BDH orientado específicamente hacia los sectores más vulnerables. Si bien se muestra un giro en torno a las políticas de transferencias monetarias directas, como se mencionó, éstas se realizan a partir del crecimiento de los indicadores principales de la pobreza y la desigualdad. Es decir que se realizan cambios de forma pero no de contenido. No se presenta la posibilidad, ni la discusión, en torno a la puesta en marcha de políticas universales que se orienten a la problemática en cuestión.

Por otro lado también se observa la relación directa que existe entre las estrategias empleadas por el Estado Nacional del Ecuador, basadas en sus modelos de desarrollo, y los organismos internacionales con sus recomendaciones. Como se mencionó la focalización de la transferencia siempre estuvo fundamentada en la lógica de la racionalización del gasto público. A su vez el neoliberalismo, basado en la libertad de mercado y en el achicamiento del Estado, promovió una distribución del gasto de manera que se acomodase a los ciclos económicos. Es decir que el gasto

público, y principalmente el social, tuvo un funcionamiento procíclico. Ejemplo de esto fueron sus reducciones en momentos de crisis como la que transcurrió desde el año 98 en adelante. Por otro lado los organismos internacionales tuvieron un rol central en el fomento de dichas estrategias para la lucha contra la pobreza. Ya sea mediante las recomendaciones de la primera o la segunda generación del Consenso de Washington, la injerencia del FMI y el BM fue cada vez mayor; logrando que las estrategias para erradicar la pobreza y la desigualdad se pusieran en marcha bajo las condiciones que impulsaban.

Pero también cabe destacar un eje que, si bien aparece inicialmente con el BS, se implementa con mayor fuerza en esta etapa y que va a atravesar a la totalidad del BDH. Se trata de la cuestión de género que se intenta abarcar a partir de la implementación de la segunda etapa del programa. La asignación de la transferencia monetaria con preferencia en la mujer del hogar generó críticas y discusiones en diferentes ámbitos. Como explica Mauricio León:

Originalmente estos programas surgen focalizado en las mujeres porque se piensa que ellas administran mejor los recursos que les damos, ellas van a destinar más esos ingresos a los cuidados de sus hijos. Esa era la idea que estaba detrás de esos programas. Que en cambio si les daban a los hombres, ellos iban a gastar en sí mismos, en sus cosas y no lo iban a destinar al hogar.<sup>1</sup>

Durante la siguiente etapa, en los primeros días de la presidencia de Correa, mientras se intentaba reformular el BDH, se planteó la posibilidad de brindarle un marco institucional e ideológico que permita orientarlo hacia un enfoque que considerarlo como una forma de reconocimiento al trabajo no remunerado llevado a cabo por las mujeres en sus hogares y que permitía la reproducción social. En términos de Larrea:

...en el año 2007 se pensaba como reformular el tema del bono uno de los temas que se difundió muchísimo en la opinión pública a través de los ministerios de inclusión económica y social es que el bono también era un reconocimiento al trabajo no remunerado del hogar, no era un pago, un sueldo porque el trabajo no remunerado del hogar cuesta más que lo que estábamos dando por el bono y eso hubiera sido como desvalorizar. O sea el bono no son los 15 mil millones de dólares que genera en las mujeres trabajadoras no remuneradas del hogar, sin embargo se le dio también este enfoque. O sea esto nos permite aumentar el consumo y nos permite reconocer en alguna

---

<sup>1</sup> Mauricio León (ex Coordinador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social) en conversación con el autor, diciembre del 2014.

medida de alguna manera un trabajo que nunca ha sido reconocido, desde esa perspectiva se lo planteó.<sup>2</sup>

Este polémico enfoque que se presentó durante el paso entre la segunda y tercera etapa no fue modificado en los años siguientes pese a las críticas realizadas, especialmente por la Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), y siguió orientando la distinción de género que atravesó completamente al BDH en su implementación.

### **Tercera Etapa**

La llegada a la presidencia de Correa en el 2007 marca, como todas las etapas señaladas, un punto de quiebre, de ruptura con el proceso de implementación anterior, pero también de continuidades. Es así que la política social orientada a erradicar la pobreza se mantiene bajo el enfoque focalizador ya que se pone en marcha un nuevo relevamiento SelBen para intentar alcanzar específicamente a aquellos sectores más vulnerables. El reconocimiento por parte de los entrevistados acerca de la negativa respecto al BDH de Correa demuestra que se trata de resabios de un proceso que se buscaba transformar pero que resultaba difícil de llevarse a cabo completamente; la inercia de determinadas políticas implica un trabajo mayor para un cambio radical. Como plantea Ana María Larrea, ex secretaria técnica para la Erradicación de la Pobreza:

...el presidente Correa lo ha dicho muchas veces. O sea si de nosotros hubiera dependido, si nosotros llegábamos al gobierno y no había bono, no habríamos creado el bono. Nosotros llegamos al gobierno y ya había bono, no podíamos sacarlo, lo que sí hicimos fue reformularlo desde distintas perspectivas, mejorando el tema de la condicionalidad, mejorando el tema de la graduación y elevando el monto del bono (...) es importante y nosotros hemos insistido mucho, repensar el bono no como era en la época neo liberal que era el principal programa para el alivio de la pobreza, entonces tenías el bono y nada más. O sea era toda la política pública se centraba en el bono. Para nosotros es una política importante, no es la fundamental, tiene un efecto paliativo y circunstancial o sea cuando hablo de que es circunstancial, hablo de que es pasajero (Ana María Larrea, ex secretaria técnica para la Erradicación de la Pobreza – SETEP).

---

<sup>2</sup> Ana María Larrea (ex secretaria técnica para la Erradicación de la Pobreza – SETEP) en conversación con el autor, diciembre del 2014.

Si bien se mantuvo un programa que se consideraba poco idóneo para enfrentar una problemática como la pobreza se le intentó brindar, como se mencionó anteriormente, un marco justificativo e institucional a través de la generación de instrumentos complementarios como es el caso del CDH. Siguiendo con sus declaraciones en torno a dicho crédito:

...hay otra cosa importante del bono que es otra de las vueltas que le dimos, la posibilidad de que el bono se convierta en crédito productivo y éste sí es un salto trascendental porque yo cuento con este dinero que me da el Estado, eso puede ser mi primer capital, entonces, me endeudo, no recibo el bono por un año, pero me dan por adelantado y eso en términos de dinamización de la economía popular y solidaria es súper importante y ha sido el elemento determinante para que mucha gente pueda salir de la pobreza extrema (...) uno de los aportes importantes del bono como ya lo dije es el tema del crédito entonces ahí, el componente de protección social se liga al componente de evolución del trabajo y el empleo, entonces como hacemos que ese bono catapulte un poco el poder generar iniciativas productivas que vayan dando valor agregado a la producción desde los más pobres y fortalezcamos el sistema de economía popular y solidaria entonces ese es uno de los engranajes importantes.<sup>3</sup>

A partir del 2007 comienza una etapa en la cual las recomendaciones de los organismos internacionales, tanto las de primera como las de segunda generación del Consenso de Washington, se vieron cuestionadas y puestas en tela de juicio. Organismos como el FMI y el BM vieron disminuido su poder de influencia sobre las políticas económicas y sociales del Ecuador. Esto implica un crecimiento mayor en la importancia de las políticas sociales por sobre el desarrollo económico. Contrario al enfoque economicista, mediante la aplicación de la nueva Constitución en el 2008, las políticas sociales cobraron preeminencia y fueron las encargadas de dirigir el rumbo del desarrollo. El Estado se incorpora como actor principal en la planificación del desarrollo y, por ende, en las relaciones con la sociedad y el mercado. Dicho desarrollo se impulsa desde la lógica de las necesidades y condiciones sociales, culturales e institucionales del país y ya no desde el enfoque del crecimiento de la economía.

Por ende se rompe con el neoliberalismo que desde hacía años marcaba la agenda de las políticas sociales. El Estado rompe con las políticas económicas procíclicas y promueve un crecimiento del Gasto Social como contrapartida y en función de apaciguar las consecuencias de la crisis

---

<sup>3</sup> Ana María Larrea (ex secretaria técnica para la Erradicación de la Pobreza – SETEP) en conversación con el autor, diciembre del 2014.

global que se vive a partir del 2008. Este crecimiento se observa no sólo a partir de la cantidad de beneficiarios sino también del monto de la transferencia que perciben los beneficiarios. Pero también se presentan aumentos en el presupuesto asignado al sector de la inclusión social en general ya que el Programa de Protección Social se amplía a partir de la implementación de programas como el CDH, para el acceso al microcrédito; la Cobertura de Protección Familiar, como seguro de vida; la Red de Protección Solidaria, en caso de enfermedades de alta complejidad; y el Bono de Emergencia, orientado a situaciones de vulnerabilidad especiales, etc. Esto busca generar una red de programas que permitan abordar la problemática de la pobreza desde diversos ángulos

Por lo tanto esta tercera etapa se presenta como una ruptura en torno a dos dimensiones que se encuentran fuertemente arraigadas en los años anteriores y que se presentan íntimamente ligadas entre sí. Por un lado las recomendaciones de los organismos internacionales fundamentadas en el Consenso de Washington, que profesaban políticas de transferencias monetarias o de alimentos focalizadas en los sectores más vulnerables; y por otro lado se presenta un modelo de desarrollo basado en la liberalización de la economía, la apertura de los mercados, entre otras políticas, que pregona la racionalización del gasto público, preferentemente en momentos de crisis, y por ende la correcta focalización de las transferencias hacia aquellos sectores que lo requieran. El quiebre con dichos procesos se vuelve notorio en esta tercera etapa y se ve posibilitado a través del marco institucional, jurídico y normativo que brinda la Constitución del 2008, al romper con los ciclos económicos negativos a partir de aumentos en el gasto público y social como también en la puesta en marcha de programas sociales que permitan abordar de una manera integral, o al menos desde múltiples dimensiones, la problemática de la pobreza.

#### **Cuarta Etapa**

La cuarta etapa se presenta a partir de la presencia de un nuevo esquema político conceptual por parte del Estado en torno al rol del sistema de Protección Social. La profundización de una estrategia en la que se aborda la problemática de la pobreza mediante un quiebre sustancial con políticas neoliberales y orientadas hacia los consejos y recomendaciones por parte de los organismos internacionales se observa principalmente en esta última etapa. Es así que la erradicación de la pobreza, objetivo principal de la ENIEP, pasa a ser un eje más en las

responsabilidades que comienza a asumir el Estado en materia de protección social de los ciudadanos.

El marco institucional que brinda la nueva Constitución, a través del Plan Nacional de Desarrollo, permite o posibilita la coordinación de los diferentes programas y políticas orientadas hacia la erradicación de la pobreza. Se trata de una planificación orientada hacia la construcción de las condiciones necesarias para el logro del buen vivir. Por lo tanto, el PNBV, mediante el Plan Nacional del Desarrollo y la ENIEP, va a conformar una nueva estrategia que adopte a la seguridad social como un derecho fundamental que debe garantizar el Estado a todos los ciudadanos ecuatorianos. Se trata de una estrategia que se encarga de generar las condiciones necesarias para que aquellos que ya se encuentran dentro del área mencionada puedan mantener su posición, como también de intervenir y accionar para que aquellos sectores de la ciudadanía que no logran acceder por diferentes motivos a la seguridad social tengan la posibilidad de hacerlo. Se trata de una obligación y responsabilidad del Estado, a partir de la Constitución del 2008, pero también requiere de la interacción constante con la sociedad para lograr transformar lo que se considera el principal fundamento de la pobreza y la desigualdad como lo son las relaciones de poder y las estructuras sociales y económicas. Esta etapa por lo tanto comienza a pensar la problemática a partir de las desigualdades en las relaciones de poder, en la deficiente distribución de los recursos por parte del mercado y el sistema capitalista.

La comprensión en torno a la pobreza basada en dichas relaciones de poder desiguales con consecuencias como la exclusión y la violencia se fundamentan en la noción de “Buen Vivir” o Sumak Kawsay. Los instrumentos de política que van a ser implementados a partir de dicha etapa para intentar erradicar la problemática de la pobreza van a evidenciar dicho cambio de concepción. Se trata de una transformación integral de la mirada de las problemáticas sociales que limitan el desarrollo. Frente a esto, desde el PNBV y específicamente desde la ENIEP, se propone una mirada integral de pobreza que se enfoca en la cuestión de los derechos humanos. Mediante la introducción de un enfoque de derechos para comprender la pobreza es posible analizarla ya no como una cuestión de insatisfacción de necesidades o de falta de ingresos para el consumo mínimo e indispensable para la reproducción sino como una vulneración. A su vez, al considerar los derechos como la unidad mínima a garantizar por el Estado, la necesidad de la construcción de un sistema de protección social integral se vuelve fundamental pero sólo a través del trabajo coordinado con una seguridad social planificada.

En la construcción de un nuevo sistema integral de protección social, el BDH ya no se conforma como el único instrumento de la política sino que pasa a formar parte de un nuevo esquema conceptual basado en la creación de capacidades; un sistema de inclusión y equidad social; un sistema económico, social y solidario; y la reforma del Estado. En este esquema, el BDH se ubicará como referente del primer paso, es decir en la creación de capacidades para el desarrollo personal y social. Es posible observar por lo tanto el gradualismo que va a presentar dicho programa ya que la salida de la categoría de pobreza basada en el ingreso del núcleo familiar se vuelve mayor a medida que se pone en marcha un proceso de transferencia monetaria con ampliación de derechos. A su vez, la creación de un sistema de seguridad social efectivo, que permita las condiciones necesarias para mantener dentro de sí mismo a aquellas personas que logran acceder, posibilita que el BDH contenga cada vez menos beneficiarios ya que al salir de la pobreza, ingresan en un sistema que no permite que vuelvan a ingresar.

Pero en este punto es necesario hacer dos comentarios finales. En primer lugar el presente trabajo no tiene como objetivo llevar a cabo una evaluación de resultados de políticas públicas. Es decir que no se intenta comprender hasta qué punto tuvo “éxito” o no un sistema de protección social como el mencionado sino que se busca reconstruir, a partir del mismo, la concepción de pobreza que lo funda. Por lo tanto, y dado que la implementación de este nuevo sistema no posee más de pocos años, no podemos asegurar que se lleve a cabo de la manera en la que se lo presenta. El análisis está basado en la planificación y en los datos que se pueden recolectar dada la situación actual. Esto deja abierto el camino para futuras investigaciones que permitan comprender de qué manera se piensa la pobreza y cómo se pone en marcha una política integral contra la misma. En segundo lugar es necesario explicitar la diferencia que existe entre la concepción de pobreza que se expresa a partir de los instrumentos de la política de los mecanismos de medición de la misma. Esto es así ya que, como se mencionó durante gran parte del trabajo, la concepción de pobreza fue cambiando de enfoque y complejizando con el paso de los años pero la forma de definir quiénes iban a conformar el sector en condiciones de ser beneficiarios de la transferencia monetaria se mantuvo inmóvil. A partir de la segunda etapa se implementa una medición de las condiciones de vida de los hogares (SelBen) que permitía tener conocimiento de las familias que necesitaban del programa. Dicha medición estaba basada en el nivel de ingreso y de consumo de dichos hogares. Esta forma de medición se mantuvo durante los años que dicho trabajo expone. Las diferentes instancias de implementación del SelBen si bien implicaron cambios en los

patrones de consumo y de ingreso, estos no representaron cambios en la noción y la comprensión de la problemática de la pobreza. Como argumenta Mauricio León:

La definición de pobreza que siempre se usó y se sigue usando hasta ahora es una pobreza de consumo pero como no puedes medir consumo porque es un cuestionario tan grande se buscaba un aproximado de consumo a través de un conjunto de variables, de las viviendas, de las características del hogar entonces eso sí se realiza un pequeño registro del hogar.<sup>4</sup>

Por ende, a pesar de las transformaciones orientadas hacia una pobreza comprendida como vulneración de derechos, en la metodología para comprender y conocer quiénes son aquellos ciudadanos que se encuentran en dicha situación se sigue pensando en términos monetarios y de consumo.

Es posible concluir por lo tanto que la puesta en marcha de políticas contra la pobreza son un medio necesario y comprender una complejidad muy grande donde el Estado debe asumir el rol garante de las condiciones de vida que permitan superarla. Los cambios en lo que se va a entender por pobreza implican que dichas políticas se mantengan en constante transformación y vayan adquiriendo diferentes dimensiones y matices de acuerdo a las condiciones del país y su población. Se presentan varios interrogantes en torno a la implementación de un sistema de protección social como el que se expuso ya que se requiere de un trabajo planificado, organizado y coordinado entre los diferentes espacios estatales que van a formar parte del mismo. Por otro lado existe la complejidad en cuanto a la conexión entre dicho sistema y el de seguridad social para asegurar que las familias que logran salir de la situación de pobreza puedan ingresar efectivamente en el circuito de la seguridad social de manera efectiva y sin riesgo de salida.

### **Rol de las ideas**

En este punto es importante señalar, una vez reconstruidas y analizadas las diferentes etapas, el rol de las ideas que motorizan la puesta en marcha de una política para la erradicación de la pobreza como fue el Bs y es el BDH. A la hora de la toma de decisiones en el ámbito

---

<sup>4</sup> Mauricio León (ex Coordinador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Secretaría Técnica del Frente Social) en conversación con el autor, diciembre del 2014.

gubernamental estas ideas van a ser consideradas como un elemento crucial para la determinación de los caminos a seguir.

Como se mencionó al presentar el análisis de la pobreza desde los instrumentos, y como argumenta Howlett (2010), se pueden observar dos tipos de ideas que van a ser las bases para las transformaciones en el BDH. Por un lado las ideas programáticas que van a permitir seleccionar entre una multiplicidad de soluciones, las alternativas aceptables para el abordaje de la problemática en cuestión. En segundo lugar plantea los paradigmas de políticas que se exponen como un conjunto de ideas y preceptos que van a conformar un escenario o contexto cognitivo que va a permitir comprender la pobreza de una determinada manera y, por ende, limitar las opciones o alternativas que aquellas personas encargadas de crear la política pueden percibir como útiles para abordarla.

Por lo tanto se puede pensar las cuatro etapas en torno a una doble división. Por un lado a partir de cuatro ideas programáticas diferentes que responden a cada una de las etapas y en segundo lugar a partir de un cambio paradigmático, que expone la presencia, como su nombre lo expresa, de dos paradigmas contrapuestos, y que tienen como eje central a la nueva Constitución del 2008. El primer paradigma se presenta a partir de las recomendaciones del Consenso de Washington y los organismos internacionales y que expresan, entre otras cosas, la necesidad de focalizar las políticas de transferencias monetarias. Por otro lado el neoliberalismo tiene su influencia y generan, al interior de las dos primeras etapas, las diferentes ideas programáticas. Es así que durante la primera etapa, basadas en las recomendaciones de primera generación, se puede observar una política con una lógica asistencial donde las transferencias monetarias son el eje de las políticas contra la pobreza, pensada como una carencia de ingresos; mientras que en la segunda etapa, a través de las críticas a dichas recomendaciones se implementan las políticas de la segunda generación que incluyen transferencias monetarias condicionadas sobre los ejes de la salud y la educación. Esto se da por la lógica del paradigma economicista de las políticas sociales que condicionan las acciones a través de la limitación de las alternativas. Es decir que a través de un paradigma que gira en torno a la carencia de ingresos por parte de las familias o los sectores más vulnerables las posibles soluciones giran en torno a la capacidad de brindar posibilidades de acceder a dicho ingreso. Es así entonces que mediante una transferencia monetaria directa, condicionada en la segunda etapa, se plantea resolver el problema de la pobreza.

En la segunda parte del BDH, en las últimas dos etapas, se produce un cambio paradigmática que también va a condicionar las ideas programáticas. Si bien no es posible separar contundentemente un paradigma del otro, dada la inercia que se exponía anteriormente, la implementación de la Constitución del 2008 permite dar paso a una lógica que rompe con el mecanismo economicista y comienza a tener una importancia mayor las políticas sociales y un rol preferencial el Estado por sobre la economía. Dicho paradigma permite romper con los condicionamientos de las etapas anteriores para la implementación de políticas contra la pobreza aunque les imprime otros nuevos. De ahí que en la tercera etapa se piensa en una mirada de ampliación de derechos y en una mirada más compleja de la pobreza que requiere de un abordaje integral mediante un sistema de protección social más grande. En cambio en la cuarta etapa la idea programática se enfoca en una mirada de la pobreza basada en la vulneración de los derechos y por lo tanto en la superación de la misma, en la garantía de derechos para toda la ciudadanía.

Esto va de la mano con lo que se presentaba a partir de Rueschemeyer (2006) en donde las ideas se motorizan y se convierten en políticas públicas mediante la construcción de condicionantes que permitan su viabilidad. Es decir que las ideas van a necesitar de diferentes ámbitos que le permita crecer y estabilizarse como tales. Por lo tanto podemos comprender que durante la etapa neoliberal, que se constituye hasta el 2007/8 las ideas en torno a la pobreza encuentran en el Consenso de Washington y los organismos internacionales una viabilidad económica mientras que en el proceso de desarrollo neoliberal se puede comprender la viabilidad política y administrativa para poner en marcha las políticas sociales en general y las políticas de transferencias monetarias particularmente como las ya mencionadas. Las instituciones de la administración pública como también las instituciones no formales, comprendidas como los lugares, espacios, ámbitos donde los diferentes actores sociales van a desplegar sus prácticas promueven dicha viabilidad y le brinda una estabilidad particular a las ideas que van a conformar el paradigma en cuestión. Se trata de ideas que tienen el rol, como comenta Hochschild (2006), de justificar determinados intereses, en este caso el de los principales grupos económicos, que van a estar en concordancia con las políticas que se pusieron en marcha.

La tercera etapa no sólo marca un cambio paradigmático y de ideas programáticas sino que también se presentan dificultades en cuanto a las viabilidades necesarias para lograr estabilizarse. La viabilidad política, basada en los objetivos de los partidos políticos, estuvo presente a través de las propuestas de Alianza País para el cambio de rumbo en torno a las políticas sociales contra

la pobreza. Pero comienzan a conformarse, a partir de dicha viabilidad política, las condiciones económicas y administrativas necesarias para estabilizar las ideas que surgen del nuevo paradigma. Es así que entre las últimas dos etapas se van a ir conformando un arsenal de instituciones como la Senplades, la ENIEP, la SETEP, entre otras, que van a permitir establecer un sistema de protección social acorde a las necesidades planteadas por una noción de la pobreza que exige un trabajo y abordaje integral por parte del Estado nacional. Las ideas van creando intereses, como argumenta Hochschild (2006), que requerirán de las condiciones para estabilizarse y crecer. Por otro lado las críticas constantes hacia las ideas económicas presentadas como ideales que se recomendaron durante las últimas dos décadas comienzan a generar espacios para el surgimiento de posturas que preservan y fomentan la participación estatal en materia de políticas sociales y económicas, sin subordinar las primeras a las segundas como en el neoliberalismo. Es así que para la cuarta y última etapa las condiciones de viabilidad económica, política y administrativa permiten implementar una estrategia de erradicación de la pobreza que brinde un piso de protección social y el acceso a un sistema de seguridad social inclusivo.

Por lo tanto las ideas constituyen un motor fundamental en las políticas públicas, no sólo en su implementación sino también en cada una de sus etapas. Desde las perspectivas expuestas se observa que las diferentes nociones o concepciones de la pobreza van a impregnar cada una de las etapas de la principal política contra la pobreza que se pone en marcha en el Ecuador. El rol que poseen las ideas se pone de manifiesto en relación con la forma de plantear originalmente el problema de la pobreza y, por ende, de las formas de proponer las soluciones para erradicarla. Es así que cada una de las ideas paradigmáticas que se presentaron en torno a la pobreza dictaron las condiciones a partir de las cuales se pusieron en marcha no sólo políticas puntuales sino que también se crearon instituciones acordes a las necesidades de estabilización de dichas ideas. Por lo tanto, como se pudo observar mediante la reconstrucción de las etapas del BDH, el concepto de pobreza que se presentaba en cada una determinó los márgenes de acción desde donde el Estado podía participar. El cambio paradigmático que se produce a partir de la tercera etapa permite comprender a un Estado con un rol más importante, central en relación con la problemática. Se le exige una participación más activa que brinde y garantice las condiciones para que los sectores más vulnerables de la sociedad tengan acceso a la totalidad de sus derechos.

Como se mencionó anteriormente, el objetivo del presente trabajo no se orientó hacia una evaluación de impacto de la política de transferencia de ingreso en particular sino en su composición y su implementación con la intención de reconstruir las nociones y concepciones de la problemática de la pobreza. En el caso de la última etapa, la implementación de una política como la ENIEP, se realizó poco tiempo atrás por lo que no es posible, desde este espacio, poner en marcha una crítica basada en sus posibilidades de acción. Por otro lado brinda un marco institucional que permite pensar en una concepción de la pobreza de una complejidad mayor a las anteriores y que exige la presencia del Estado en diferentes ámbitos de acción por lo que se cuestiona la posibilidad concreta de llevarla a cabo. Pero dicho análisis queda pendiente para futuras investigaciones dadas las condiciones y límites que presenta este trabajo.

## Lista de referencias

- Armas, Amparo. 2006. *Redes e institucionalización en Ecuador: bono de desarrollo humano* (Vol. 76). United Nations Publications.
- Banco Central del Ecuador. 2010. *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*. Dirección General de Estudios, <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10años.pdf>.
- Banco Mundial. 2004. *Ecuador evaluación de la pobreza*. Unidad sectorial de reducción de la pobreza y gestión económica América Latina y el Caribe, Washington.
- Barba, Carlos. 2005. *Paradigmas y regímenes de bienestar*. Cuaderno de Ciencias Sociales 17, FLACSO, Costa Rica.
- Béjar, Ramón Casilda. 2004. *América latina y el Consenso de Washington*. Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, (2803), 19-38.
- Borón, Atilio. 2003. *El pos-Neoliberalismo: un proyecto en construcción*. En: La trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y exclusión social. Buenos Aires. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- Bourdieu, Pierre. 1990. *Espacio social y génesis de las 'clases'* en Sociología y cultura. México: Grijalbo.
- Candia, José Miguel. (1998). *Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales*. En Revista Nueva Sociedad N° 156 Julio-Agosto 1998.
- Carpio Benalcázar, Patricio. 2008. *El buen vivir, más allá del desarrollo: la nueva perspectiva constitucional*. En: América Latina en Movimiento, ALAI. <http://alainet.org/active/24609&lang=es>
- Carranza Barona, César. y María Victoria Cisneros. 2014. *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador: Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Castel, Robert. 2004. *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado*. Buenos Aires. Paidós.

- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ceceña, Ana Esther. 2011. *Postneoliberalismo o cambio civilizatorio*. En: América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales. Theotonio Dos Santos. UNESCO 2011.
- Cendra, Jaime y Andri Stahel. 2006. *Hacia una construcción social del desarrollo sostenible basada en la definición de sus dimensiones y principios, articulados a partir de la ecuación PAT. Aproximación a sus implicaciones y debates*. Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo. Número 1. Año 2006  
<https://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/2551/6/01Cendra.pdf>
- CEPAL. 1999. *Efectos macroeconómicos del fenómeno El Niño de 1997-1998. Su impacto en las economías andinas* (Vol. 688, p. 8). LC/MEX.
- Chwioroth, Jeffrey. 2007. *Testing and Measuring the Role of Ideas: The Case of Neoliberalism in the International Monetary Fund*. International Studies Quarterly, 51: 5-30.
- Danani, Claudia. 2004. *El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social*. En Danani, Claudia (comp.) Política Social y Economía Social. Debates fundamentales (Buenos Aires: UNGS/OSDE/Altamira).
- Dobronsky, José. M. y José Moncayo. 2007. *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el Trabajo Infantil*. Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador.
- Domínguez, Luisa de los Ángeles Rodríguez, y Greta Esther Muñiz García. *Razones necesarias para la construcción social del “Buen Vivir” (Sumak Kawsay) en el Ecuador*. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* 2014\_06 (2014).
- Echeverría, Julio. 2006. *Programas sociales: la institucionalización de los sistemas de gestión*. En: Ciudadanizando la política. Fundación Diagonal. Grupo Faro.
- Enríquez, Francisco. 2011. *De las transferencias monetarias al sistema nacional de inclusión y equidad social*. En: Hacia una Reforma del Bono de Desarrollo Humano: Algunas Reflexiones, Ponce, J., Molyneux, M., Thompson, M., & Enríquez, F.

- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton.
- Filgueira, Fernando. 2013. *Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina*. Revista Uruguay de Ciencia Política, 22(SPE), 10-27.
- Franzoni, Juliana Martínez. 2007. *Regímenes de bienestar en América Latina*. Fundación Carolina CEALCI, Britmania, Madrid.
- Franzoni, Juliana, Martínez, y Koen Voorend. 2009. *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra?* Documentos de Trabajo Fundación Carolina, 37, 1.
- Feres, Juan Carlos; y Xavier Mancero. 2001. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. CEPAL, Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos, 04, 2001
- Garcé, Adolfo y Camilo López. 2014. *La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política*. Conferencia FLACSO-ISA Buenos Aires, 23 al 25 de julio de 2014.
- Golbert, Laura, y Claudia Giacometti. 2008. *Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino. Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina*. São Paulo: iFHC.
- Goldstein Judith y Robert Keohane. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Grassi, Estela. 2003. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. (I) Buenos Aires: Espacio.
- \_\_\_\_\_. 2004. Problemas de la teoría, problemas de la política. Necesidades sociales y estrategias de política social. En Lavboratorio/on line (Buenos Aires: IIGG-UBA) Año IV, N° 16.
- Grijalva, Agustín. 2009. *Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008*. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Institute for Research and Debate on Governance/Instituto de debate e investigación sobre la gobernanza IRG: Online verfügbar unter: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-454.html>.
- Gudynas, Eduardo y Alberto Acosta. 2011. *El Buen Vivir más allá del desarrollo*. Revista Qué Hacer, 181, 70-81.

- Hall, Peter. 1993. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. En *Comparative Politics*. 25 (3). pp. 275 – 296.
- Hirschmann, Albert. 1991. *Rethoric of reaction*. Harvard University Press, USA
- Hochschild, Jennifer. 2006. *How ideas affect actions*. En Goddin & Tilly (Ed.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford University Press. 284 – 296.
- Howlett, Michael. 2010. *Policy design as policy formulation*. En: *Designing public policies: Principles and instruments*. Taylor & Francis.
- International Labour Office. 2012. *Protección social y género. Módulo para la formación de hombres y mujeres sindicalistas*. OIT, Ginebra.
- León Mauricio, Rob Vos y Brborich, Wladymir. 2001. *¿Son Efectivos Los Programas De Transferencias Monetarias Para Combatir La Pobreza? Evaluación De Impacto Del Bono Solidario En El Ecuador*. Secretaría Técnica Del Frente Social Siise - Sistema Integrado De Indicadores Sociales Del Ecuador Quito - La Haya.
- León Mauricio. 2013a. *Historia del Bono de Desarrollo Humano: continuidad y ruptura I*. MásQmenos de 30 de septiembre de 2013 [en línea]  
<http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/historia-del-bono-de-desarrollo-humano-continuidad-y-ruptura-i.html>
- \_\_\_\_\_. 2013b. *Historia del Bono de Desarrollo Humano: continuidad y ruptura II*. MásQmenos de 07 de octubre de 2013 [en línea]  
<http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/historia-del-bono-de-desarrollo-humano-continuidad-y-ruptura-ii-2.html>.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación, y persuasión en la formulación de políticas*. FCE, México DF.
- Malandra, Andrés. 2013. *Continuidades y rupturas en la política social argentina: Argentina Trabaja* (Tesis de grado). Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Licenciado en Sociología. Disponible en :  
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.952/te.952.pdf>
- Marradi, Alberto, Nélide Archenti y Juan Ignacio Piovani. 2010. *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning.

- Mideros, Andrés. 2012. *Ecuador. Definición y medición multidimensional de la pobreza, 2006-2010*. Revista CEPAL No. 108 (pp. 51-70).
- \_\_\_\_\_. 2014. *Protección social y erradicación de la pobreza en Ecuador*. En Cecchini, Simone et. al. (editores), *Políticas públicas para la igualdad. Hacia sistemas de protección social universal*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Minteguiaga, Analia. 2009. *De la focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo Básico*. En Seguridad Social, Ciudadanía e Saúde. Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato e Sonia Fleury (Organizadoras). Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, CEBES. Rio de Janeiro, Brasil, Agosto de 2009. ISBN: 978-85-88422-10-0. pp. 47-65.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal*. Revista de ciencias sociales, (135-136).
- Molyneux, Maxine y Marilyn Thomson. 2011. *Programa de las transferencias monetarias condicionadas y empoderamiento de las mujeres en Perú, Bolivia y Ecuador*. En: *Hacia una Reforma del Bono de Desarrollo Humano: Algunas Reflexiones*, Ponce, J., Molyneux, M., Thompson, M., & Enríquez, F.
- Montúfar, César. 2000. *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito: Abya Ayala.
- Naranjo Bonilla, Mariana. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador*. CEPAL 2013.
- Nussbaum, Martha, y Amartya Sen. 2002. *La calidad de vida*. México: The United Nations University.
- Ocampo, José. 2008. *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. En revista Nueva sociedad No 215, mayo-junio de 2008.
- Offe, Claus. 1981. *Some contradictions of the modern welfare state*. Central and Eastern European Online Library, Alemania.
- Oosterbeek, Hessel, Juan Ponce y Norbert Schady. 2008. *The Impact of Cash Transfers on School Enrolment*. Policy Research Working Paper. 4645. The World Bank.

- Ortiz Davison, Julián; Enrique Octavio Ortiz Mendoza y Antonio Cárdenas Almagro. 2004. *Revisión del debate sobre la pobreza, orientado al diseño de políticas*. Análisis económico, 19(42), 275-298.
- Peña y Lillo, Julio y Gemma Ubasart-González. 2013. *Régimen de bienestar en Ecuador. Un desafío en construcción*. Quito: IAEN.
- Ponce Juan. 2008. *Education Policy and Performance. Evaluating the Impact of Targeted Education Programs in Ecuador*. Phd. Dissertation. Shaker Publishing.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en Matrícula Escolar y Trabajo Infantil en el Área Urbana y Rural de Ecuador*. Documento de trabajo, RIMISP.
- Ramírez Gallegos, Franklin y Analía Minteguiaga. 2007. *El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo*. En OSAL. Año VIII. N° 22. CLACSO: Buenos Aires.
- Rizzo, Nadia. 2013. *La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, workfare y rentas mínimas de inserción*. En Chávez Molina, Eduardo “Pobreza y protección social universal” - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2013.
- Roth Deubel, 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.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2006. *Why and how ideas matter*. En Goddin & Tilly (Ed.). The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis. Oxford University Press. 227 – 251.
- Sánchez-Paramo, Carolina. 2005. *Pobreza en Ecuador*. Breve, Banco Mundial.
- Sauliere, Saya 2011. *La Constitución Ecuatoriana del 2008: Resultados e Innovaciones*. En: Gadea, E. El pluralismo jurídico y normativo ¿Una vía para refundar la gobernanza?
- Schady, Norbert y María Caridad Araujo. 2008. *Cash Transfers, Conditions and School Enrollment in Ecuador*. Economía. Vol. 8. Núm. 2.
- Sen, Amartya. 2000. *Libertad y desarrollo*. Bogotá: Editorial Planeta, 168-170.
- SENPLADES. 2013. *Plan nacional de desarrollo 2013-2017*. Quito.
- Svampa, Maristela. 2005. *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.

- Thwaites Rey, Mabel. 2010. *Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?* Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano, (32).
- Vásconez, Alison. 2014. *MUJERES y protección social*. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Ecuador.
- Velásquez, Mario. 2003. *El Bono Solidario en Ecuador: un ejercicio de focalización*. ESS Documento No.17, Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social- Organización Internacional del Trabajo.
- Viracocha, Mónica. 2011. *El bono del desarrollo humano, análisis del destino y uso de estos recursos y su incidencia en el bienestar de los beneficiarios, de la ciudad de Quito provincia de Pichincha periodo 2005-2009* (Doctoral dissertation).
- Vos, Rob, y Mauricio León. 2000. *Ecuador 1999: Crisis económica y protección social* (Vol. 1). Editorial Abya Yala.