



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

BONO DE DESARROLLO HUMANO A SUS 15 AÑOS DE APLICACIÓN: RETOS
Y DESAFÍOS COMO POLÍTICA PÚBLICA TRANSITORIA

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos
para optar por el título de Licenciados en Ciencias Políticas y Relaciones
Internacionales

Profesor Guía
Magíster César Hernán Escudero Martínez

Autores
Martin José Campos Recalde
Nora Cristina Sánchez Luzardo

Año
2015

DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el (los) estudiante(s), orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación

César Hernán Escudero Martínez

Magister

CI: 1702400589

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DE LOS ESTUDIANTES

Declaramos que este trabajo es original, de nuestra autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

Martin José Campos Recalde

CI: 1722941745

Nora Cristina Sánchez Luzardo

CI: 1803000890

DEDICATORIA

A mi papá, Alexis, por ser el primero
en creer en mí y dejarme volar alto.
A mi papá, Pablo, por Impulsarme
siempre a ser un hombre de bien.
¡Gracias Totales!

AGRADECIMIENTO

A nuestras mamás, Nora y Liliana
por ser lo mejor de nuestras vidas.

A Daniel, Sofía, Alexis y Emilio,
porque más que nuestros hermanos
son nuestros mejores amigos.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación es un análisis histórico-comparativo del Bono de Desarrollo Humano como política pública para la reducción de la pobreza, con el objetivo de evidenciar si dicha ayuda estatal cumple un papel político electoral que merma su posibilidad de ser transitoria. A través de una revisión histórica y una breve comparación con casos de otros países, este estudio permite visualizar la evolución del Bono de Desarrollo Humano, y como ha ido cambiando su concepción; desde una política compensatoria que respondía a un principio paliativo de la crisis de 1999, a convertirse en el eje de una Red de Protección Social que pretende eliminar la pobreza intergeneracional y elevar el bienestar de quienes dependen de ella.

ABSTRACT

The present research is a comparative-historical analysis of BDH as a public policy for poverty reduction, in order to show whether such aid plays an electoral-political role that undermines their ability to be transitory. Through a historical review and a brief comparison with cases from other countries, this study allows to visualize the evolution of BDH, and how has it been changing its conception; from a compensatory policy responding to a palliative principle to the crisis of 1999, to becoming the hub of a social safety net that seeks to eliminate the intergenerational poverty and improve the welfare of those who depend on it.

ÍNDICE

1. Capítulo I: Introducción	1
1.1 Formulación y justificación del problema	1
1.2 Hipótesis y Preguntas Directrices.....	3
1.3 Objetivos.....	3
1.3.1 Objetivo general:	3
1.3.2 Objetivos específicos:.....	3
1.4 Metodología de la Investigación	4
1.5 Viabilidad	5
Capítulo II: Marco Teórico	6
2.1 Políticas Públicas para la lucha contra la pobreza	6
2.2 Programas de Traslferencia Monetaria Condicionada (PTC).....	9
2.3 Desarrollo Humano	15
2.4 Pobreza.....	17
2.5 Clientelismo Político.....	18
3. Capítulo III: Ecuador y el camino hacia el “Bono Solidario”	22
3.1 Ecuador en crisis: recuento de 1990 a 2000	22
3.1.1 Las políticas de ajuste estructural y la protección social	28
3.2 Bono de la Pobreza	31
3.3 Resultados	34
3.4 Reflexiones	36

4. Capítulo IV: el Bono de Desarrollo Humano como Programa de Transferencia Monetaria Condicionada	38
4.1. La institucionalidad del Bono en tiempos de crisis	38
4.2. Bono de Desarrollo Humano.....	38
4.2.1. Caso Lucio Gutiérrez.....	38
4.2.1.2 Resultados	47
4.2.1.3 Reflexiones	50
4.2.2 Caso Rafael Correa.....	51
4.2.2.1 El Bono y las elecciones.....	58
4.2.2.2 Resultados.....	60
4.2.2.3 Reflexiones	68
5. Capítulo V: Una perspectiva diferente para el Bono de Desarrollo Humano	69
5.1 Casos comparativos con otros países.....	69
5.1.1 Bolsa Familia (Brasil).....	69
5.1.2 Chile Solidario (Chile).....	74
5.1.3 Renta de Solidaridad Activa (RSA)	80
5.2 Reflexiones	84
6. Conclusiones y Recomendaciones.....	86
REFERENCIAS.....	89
ANEXOS.....	99

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Programas Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica.....	11
Tabla 2 Personas elegibles y no elegibles a recibir el Bono	35
Tabla 3 Comparación Bono Solidario-Bono de Desarrollo Humano.....	39
Tabla 4 Evolución de la Pobreza en el Ecuador.....	53
Tabla 5 Los 12 Objetivos del Plan de Desarrollo 2007-2010	54
Tabla 6 Condiciones mínimas de calidad de vida del programa Chile Solidario ...	76
Tabla 7 Montos RSA dependiendo del beneficiario/a.....	82

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Jerarquía de Necesidades Básicas según Maslow	16
Figura 2: Gastos cubiertos con el Bono	48
Figura 3: Porcentaje de Reducción de la pobreza en Gobierno de Gutiérrez	49
Figura 4: Beneficiarios en Gobierno de Gutiérrez vs. Gobierno de Correa	57
Figura 5 Piso de Protección Social.....	64
Figura 6 Reducción de la Pobreza según ingreso.....	65
Figura 7 Personas con discapacidad que reciben el BDH	66
Figura 8 Adultos mayores que reciben el BDH.....	67
Figura 9: Reducción de la Pobreza según Bienestar Social.....	68
Figura 10: Evolución de la Pobreza en Brasil (2000-2010)	73
Figura 11 Resultados de las 7 dimensiones de calidad de vida en Chile	79

1. Capítulo I: Introducción

1.1 Formulación y justificación del problema

La pobreza y la inequidad han sido taras sociales que han aquejado a los pueblos latinoamericanos a lo largo de su historia, siendo fuertes detractores del desarrollo del continente. Y, a pesar de que ha existido un notable crecimiento en algunos países de la región, aún hay desbalances en la distribución de la riqueza dentro de la población, que generan que altos índices de la población latinoamericana siga viviendo en pobreza.

Con el transcurrir del tiempo, los gobiernos latinoamericanos han aplicado políticas económicas impuestas que condicionan en gran parte la inversión social y por lo tanto, su capacidad para hacer frente a los problemas sociales que aquejan a sus poblaciones. En especial, “como resultado de la aplicación de políticas económicas neoliberales en los años 80 y 90, impulsadas por el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo, los países latinoamericanos modificaron sus políticas sociales reduciendo drásticamente el gasto público”. (Giraldo, 2013, p. 122). La falta de aplicabilidad de las políticas económicas propuestas por estos organismos en el continente y la inestabilidad política de los gobiernos que las llevaban a cabo, causó tensiones sociales de tal manera, que se convirtió en una atentatoria contra la gobernabilidad de la región; poniendo en cuestionamiento el interés del Estado en las cuestiones sociales. “Percatados de ello, los gobiernos latinoamericanos, [junto con una reforma de las políticas propuestas por los organismos internacionales], [...] retomaron desde mediados de los noventa la “cuestión social”, procurando esta vez diseñar mecanismos institucionales de política social que, [...] restauraran de manera efectiva la legitimidad del orden político” (Giraldo, 2013, p. 122); esto quiere decir que los gobiernos de turno volvieron a ingresar en sus agendas la cuestión social, pero desde una perspectiva que beneficiaré su papel político y que pudiera legitimar su poder.

Esta transformación en el carácter de las políticas sociales, dio paso a medidas de lucha contra la pobreza, como por ejemplo, los Programas de Transferencia

Condicionada (PTC) que rápidamente se vieron difundidos a lo largo de la región.

En el Ecuador, la ola de neoliberalismo y políticas de reajuste fiscal se vio reflejada por continuas crisis económicas y decadencia a nivel social. Como respuesta a eso, en 1998, el gobierno de Jamil Mahuad crea el Bono Solidario^I como una medida compensatoria para la población más pobre a causa de la eliminación de subsidios de servicios básicos. Era una solución emergente a un problema mucho más grande: la incapacidad adquisitiva de los ecuatorianos y el aumento de la pobreza.

Pero, a pesar de que el Bono de la Pobreza haya sido implementado como una medida compensatoria, sigue existiendo en la actualidad, convirtiéndose en el programa social de mayor alcance en el país. El actual Bono de Desarrollo Humano tiene una inversión mensual aproximada de 360 millones de dólares, representa el mayor porcentaje del gasto social, pues incorpora alrededor del 40% de toda la inversión que se hace en programas sociales y representa alrededor del 0,84% del PIB ecuatoriano^{II}. Es el programa con el mayor número de usuarios en el país; aproximadamente 1,2 millones de hogares ecuatorianos se beneficia de este bono.

Hasta la fecha, el Bono de Desarrollo Humano (BDH) ha sido implementado por cuatro gobiernos consecutivos, desde 1998 con el gobierno de Jamil Mahuad, hasta la actualidad con el gobierno de Rafael Correa. Es decir, tiene más de 15 años de existencia y, ha sobrevivido los constantes cambios políticos en el Ecuador. Resulta entonces necesario preguntarse el porqué de la continuidad de esta política pública, que en un inicio cumplía un papel emergente y compensatorio. La interrogante resulta después de revisar el contexto histórico en el que se ha ido desarrollando el BDH y los cambios en su objetivo como política pública. Es por eso que la investigación está guiada a identificar si se cumple dicho carácter evolutivo; a través de un análisis de los retos a los que ha tenido que enfrentarse, los cambios gubernamentales a los que se ha adaptado; y, los esfuerzos de los gobiernos de turno por hacer del bono una política pública transitoria.

1.2 Hipótesis y Preguntas Directrices

En este trabajo de titulación, la hipótesis que se buscará demostrar que el Bono de Desarrollo Humano no cumple con su carácter de política pública transitoria debido a su relación política con los gobiernos de turno.

- 1.2.1 ¿Cuáles han sido las estrategias de aplicación del Bono de Desarrollo Humano, como política pública para la reducción de la pobreza en el Ecuador, en los diferentes gobiernos, desde 1998 hasta la actualidad?
- 1.2.2 ¿Cuáles han sido los motivos de gobierno para efectuar los reajustes del Bono de Desarrollo Humano, como política pública con el fin de contribuir con la reducción de la pobreza en el Ecuador, desde 1998 hasta la actualidad?
- 1.2.3 ¿Por qué los gobiernos de turno desde 1998 a la actualidad, han aspirado hacer del Bono de Desarrollo Humano una política pública transitoria, y cuáles han sido sus esfuerzos?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general:

Analizar las razones y causas de la perdurabilidad en el tiempo del BDH desde su implementación en 1998 hasta la actualidad.

1.3.2 Objetivos específicos:

- a. Analizar los motivos de los gobiernos para los reajustes del Bono de Desarrollo Humano, como política pública para la reducción de la pobreza en el Ecuador, desde 1998 hasta la actualidad.
- b. Determinar cuáles han sido las estrategias de aplicación del Bono de Desarrollo Humano, como política pública para la reducción de la pobreza en el Ecuador, desde 1998 hasta la actualidad.
- c. Identificar las razones por las que los gobiernos de turno desde 1998 hasta la actualidad han pretendido hacer del Bono de

Desarrollo Humano una política pública transitoria, y definir cuáles han sido los esfuerzos para cumplir ese objetivo.

1.4 Metodología de la Investigación

Dado que la investigación a realizarse, analiza momentos específicos a lo largo de la evolución del Bono de Desarrollo Humano como política pública transitoria, el método a utilizarse es el Método Inductivo; ya que permitirá, mediante el análisis de las particularidades del proceso evolutivo, alcanzar un entendimiento general del porqué de la continuidad de dicha política pública.

Método Inductivo: Funciona a través de 4 fases esenciales de investigación:

- La observación de los hechos
- La clasificación y análisis de los hechos
- La derivación inductiva que parte de los hechos
- La contrastación

El análisis se realizará a partir de los gobiernos ecuatorianos entre 1998 hasta la actualidad; permitiendo establecer características de su aplicación del Bono de Desarrollo Humano.

Adicionalmente, se utilizará el método comparativo, mediante el cual se realizará una contrastación, a través del análisis de programas similares al Bono de Desarrollo Humano, en búsqueda de perspectivas para entender mejor al mismo.

Método Comparativo: Es el método científico que busca obtener conclusiones a partir de comparaciones de dos o más fenómenos para analizar sus similitudes y/o diferencias.

La comparación es una herramienta importante que permite la formulación de nuevas hipótesis mediante el contraste. Se mide a través de:

- Semejanzas
- Diferencias
- Oposiciones

Se hará uso de distintas herramientas investigativas:

1. **Revisión Bibliográfica:** La investigación recogerá dos tipos de bibliografía; la primera consiste en un análisis de datos estadísticos que permitirá entender las contribuciones del Bono de Desarrollo Humano a la reducción de la pobreza en el Ecuador desde 1998 hasta la actualidad; y, la segunda será una revisión teórica que dará sustento académico al proyecto de investigación.
2. **Entrevistas:** Con el propósito de tener un enfoque desde el punto de vista de los gobernantes, se realizarán entrevistas a legisladores y autoridades de los gobiernos estudiados.

1.5 Viabilidad

La efectividad de las políticas públicas para responder a las necesidades de la población siempre han estado relacionadas con la calidad de gobierno que posee un pueblo; por lo tanto, una política pública que ha perdurado a lo largo de 4 gobiernos diferentes resulta interesante analizar para entender el porqué de su estabilidad frente al entorno político de nuestro país; y, cuando dicha política pública responde una de las taras sociales más grandes como es la pobreza, es aún más amplia la necesidad de comprender su alcance tanto en la esfera social como en la política.

Dado que el Bono de Desarrollo Humano es una realidad palpable en el Ecuador por ya más de 15 años, hay un período de tiempo lo suficientemente grande para hallar los procesos evolutivos de esta política pública, así como las variables necesarias para tener un entendimiento completo del tema.

Capítulo II: Marco Teórico

Debido a que esta investigación está guiada a entender el Bono y las evoluciones que ha cumplido como política pública; el marco teórico está estructurado bajo dos enfoques principales: el primero, para identificar los elementos y características que forman parte de una política pública para la lucha contra la pobreza; y en segundo lugar a describir a los fenómenos políticos a los que se asocian este tipo de programas sociales, para entender la relación que poseen con los gobiernos.

2.1 Políticas Públicas para la lucha contra la pobreza

Al ser el BDH una política social dentro del conjunto de políticas públicas; es imperante manejar un concepto de política pública que permita enmarcar los alcances que tiene el BDH para contribuir en la reducción de la pobreza. Desde ese punto de vista, lograr conceptualizar a las políticas públicas resulta complejo, y existen numerosas interpretaciones como establecer que “las políticas públicas constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado”. (Cardozo, 2013, p. 125). O visto desde una generalidad, como trata Lahera (2002, p.5), las políticas públicas son un instrumento que permite ordenar, atender y resolver “la información dispersa en las metas ministeriales” (Lahera, 2012, p. 5). Sin embargo; el concepto por el cual se guiará esta investigación es el siguiente:

La política pública debe entenderse como el conjunto de principios y acciones llevadas a cabo por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población a través de la política. Esto último por medio de dos funciones dentro del Estado [capitalista]: por un lado, apoyar al proceso de acumulación; y, por el otro, proveer de legitimidad al orden político. (Giraldo, 2013, p.16). En este contexto, la política tiene especial interés en la educación, salud, vivienda, empleo y seguridad social; todo esto interrelacionado con la provisión de servicios básicos y la igualdad de oportunidades; pero es a través

de dicho interés que el gobierno da legitimidad su poder político. Es por eso que para Mejía, Araujo, Pérez-Liñan y Saegh (2011, p. 34), las políticas públicas en el Ecuador no son sostenibles en el tiempo puesto que siempre han sido elaboradas bajo condiciones conflictivas como una salida a las problemáticas sociales latentes del país; es decir siempre han funcionado como catalizadoras de los problemas políticos del gobierno de turno, pero dicha característica no les hace perdurables en el tiempo. Las características que tienen que tener las políticas públicas para perdurar en el tiempo son: la adaptabilidad, como la capacidad de respuesta acertada a las necesidades de la sociedad, y, la existencia de mecanismos de ejecución, en la forma de una burocracia profesionalizada que pueda crear una metodología de implementación. Esta última característica se ve reiterada por Mejía (2009, p. 15), ya que, para el autor, la calidad de las políticas públicas es directamente proporcional al proceso de formación de las mismas; es decir, que, la verdadera calidad no se mide por los resultados de las medidas tomadas, sino por las características inherentes al sistema político como la innovación, la adaptabilidad y la modificación de dichas políticas.

Hasta el 2005, las políticas públicas ecuatorianas tenían las peores calificaciones latinoamericanas de efectividad según el BID^{III}, porque no cumplían con distintas características como: la sostenibilidad en el tiempo, promoción del bienestar general, ejecución efectiva y producción de buenos resultados. Mejía et al. (2011, p.34) piensan que gran razón para la poca efectividad de estas políticas públicas reposa en la inestabilidad de los gobiernos ecuatorianos desde 1998 hasta el 2006, en qué ninguno de los presidentes electos terminaban sus períodos constitucionales y por lo tanto, las políticas que acompañaban su presidencia se veían eliminadas, modificadas, etc., por el gobierno que le sucedía. La presidencia de Rafael Correa significó un cambio de paradigma a esta realidad de inestabilidad de las políticas públicas, puesto que les pudo brindar la institucionalidad necesaria para alcanzar permanencia en el tiempo.

Sin embargo, para Rubén Lo Vuolo (1999, p. 13), las políticas que hoy se presentan como de “lucha” contra la pobreza son tan pobres como las personas que se “benefician” de ellas. En realidad son políticas que no buscan la superación del problema de la pobreza, sino encerrarlo en un espacio social delimitado y codificado de forma tal de ampliar los márgenes de tolerancia social y evitar así que altere el normal funcionamiento de la parte “no afectada” de la sociedad^{IV}, por lo que sugiere que no hay manera de luchar efectivamente contra la pobreza si no se construyen redes de seguridad social universales que tengan sus impactos más potentes sobre los pobres. Y de este concepto se puede identificar como políticas públicas como el Bono de Desarrollo Humano podría encajar en este proceso de determinar quiénes son pobres y cómo actuar como gobierno frente a ellos. Ante esto, también es importante añadir que Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006, p. 15), estipulan que las características de las políticas públicas, se determinan por la interacción de los actores políticos en el proceso de formulación de políticas públicas^V, ya que, a gran escala representará la habilidad de los distintos actores de llegar a acuerdos, y de esa forma asegurar el cumplimiento de las políticas acordadas. Es decir, el Bono de Desarrollo Humano puede en realidad develar cuál es la relación del gobierno con los pobres, y cuál es el cumplimiento que se espera que tenga.

Lowi (1972, p.25), sugiere que son las características de cada política las que crean centros de poder político: “policy determines politics”^{VI} y bajo este concepto, el autor, realiza una tipología de políticas públicas:

- **Políticas distributivas:** Otorgan recursos colectivos a la sociedad (Menos conflictivas)
- **Políticas reglamentarias:** Definen el enfrentamiento de diferentes actores en una “arena” específica
- **Políticas constitutivas:** Definen reglas del juego político
- **Políticas redistributivas:** Dictan criterios de acceso del colectivo a ventajas del Estado

Ya que el enfoque de esta investigación cuestiona la perdurabilidad en el tiempo del Bono de Desarrollo Humano, resulta importante denotar que según un estudio de CARE Internacional (2008), para que las políticas sociales sean sostenibles en el tiempo, es necesario que existan acuerdos nacionales en los que todos los sectores de la sociedad (públicos y privados) coincidan en objetivos comunes. En el caso de los beneficiarios del Bono del Desarrollo Humano, ellos deben tener un pacto con el Estado, mediante el cual la sociedad se solidariza con ellos por ser pobres, y a cambio de eso, ellos cumplen con pequeñas acciones (como llevar a sus niños a la escuela de manera regular, afiliarse al seguro, etc.), para hacer su parte por la sociedad.

2.2 Programas de Traslferencia Monetaria Condicionada (PTC)

Desde fines del siglo pasado América Latina, entre ellos Ecuador, ha dado lugar a nuevos e innovadores programas de alivio de la pobreza. Entre ellos cobran especial importancia los programas de transferencias condicionadas que se sustenta en el marco de la protección social, propuesta que proyecta la necesidad de situar redes de protección social para los sectores más vulnerables y considerados pobres frente al riesgo de quiebres de ingreso (Serrano, 2005, p.55). Un ejemplo de este tipo de programas para el caso ecuatoriano es el Bono de Desarrollo Humano (BDH).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas cubren a más de 25 millones de familias en América Latina y tienen como objetivo reducir la pobreza mediante incentivos económicos cuyo gasto es controlado por el gobierno; estos programas se han convertido en una de las principales herramientas de política social en el continente. Este tipo de programas radican en otorgar dinero a las familias consideradas pobres a condición de que éstas inviertan los recursos en capital humano y su objetivo principal es potenciar la inversión de los beneficiados para de este modo permitir a las familias salir del círculo intergeneracional de pobreza.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzó a financiar transferencias condicionadas en 1999 y hasta la fecha ha otorgado cerca de

US\$ 11.000 millones en financiamiento a programas de CCT en la región. Inicialmente sus financiamientos fueron cuantiosos, incluyendo el préstamo más grande en la historia de la institución, US\$ 1.000 millones para la ampliación del CCT mexicano. El crecimiento económico de la última década ha hecho que crezcan los ingresos promedio de la población, lo que ha dado a los gobiernos holgura fiscal para gastar más en programas sociales. Como resultado, a contar de 2006 el número de beneficiarios de los CCT superó al número de pobres, definiendo como pobres a las personas cuyo ingreso es inferior a US\$ 2,5 diarios ajustados por paridad de poder de compra.

“La estructura básica de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas.” (Cechini & Madariaga, 2011, p. 7). Estos programas de PTC empezaron en la década de los 90, cuando en 1995 Brasil lanza el Programa Nacional de Bolsa Escola^{VII} y Erradicação do Trabalho Infantil^{VIII}, y en 1997 México emprende el programa “Educación, Salud y Alimentación” (Progresá), Colombia el programa “Familias en Acción”, Honduras el “Programa de Asignación Familiar” (PRAF), Jamaica el “Programa de Promoción por medio de la Salud y la Educación”^{IX}, Nicaragua la “Red de Protección Social” (RPS), Costa Rica el programa “Superémonos”, Argentina “Familias por la Inclusión Social”, Uruguay “Proyecto 300”, Chile “Chile Solidario”, Ecuador “Bono de Desarrollo Humano”, y Jamaica el Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación^X.

En cuanto a cobertura, (Fizbein & Schady, 2009, p. 26), identifican los diferentes niveles, que van desde el 40% de la población en casos como Ecuador al 20% de la población en países como Brasil y los que menos alcance tienen llegan al 1% como Cambodia. También resulta interesante denotar que países como Brasil, Ecuador y México dedican el 0,80% de su PIB a estos programas, mientras que Chile únicamente el 0,08%. Estos valores permiten entender de manera general que Ecuador es uno de los países que

mayor importancia le da a los programas de transferencia monetaria condicionada como herramienta para la redistribución de gasto y reducción de la pobreza. Como se señala: “reciente se han puesto en marcha programas de transferencia directa a las familias de bajos recursos con hijos en edad escolar, a fin de evitar el retiro de los niños de la escuela por los costos de oportunidad que entraña, o por los costos adicionales que supone el transporte... Estos subsidios monetarios suelen implicar considerables recursos, dado que cubren grupos poblacionales significativos” (CEPAL, 2004, p. 35).

Para mayor entendimiento de los diferentes programas de transferencias condicionadas, la Tabla 1 permite identificar de mejor manera las semejanzas y diferencias entre los programas sudamericanos.

Tabla 1 Programas Transferencias Monetarias Condicionadas en Latinoamérica

PAIS	PROGRAMA	INICIO DEL PROGRAMA	BENEFICIOS	MONTOS
Argentina	Asignación Universal por hijo para protección social	2009	Cobertura efectiva de hogares para 2010: 755.556 Cobertura efectiva de personas: 3'400.000	Asignación por hijo ente US\$57 y US\$186,60
	Familias por la inclusión social	2005	Cobertura efectiva de hogares para 2010: 695.177 Cobertura efectiva de personas: 3'128.297	Ingreso no remuneratorio US\$59.90 Beca de estudio y formación US\$51.70
	Jefas y jefes del hogar desempleados	2002	Cobertura efectiva de hogares para 2008: 506.963	Subsidio US\$51.70

			Cobertura efectiva de personas: 2'281.334	
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	Niñas y niños de primaria	Bono anual de US\$28
	Bono Juana Azurduy		Mujeres gestantes y niñas y niños menores de 2 años que no cuenten con seguro social	US\$ 260
	Renta Dignidad		Renta universal de vejez para todos los bolivianos y bolivianas de 60 años o más	US\$340 al año a los que no reciben renta o pensión US\$255 anuales a los que si reciben renta o pensión
Brasil	Bolsa Familia	2003	Atención integral a las familias	US\$17 por familia
Chile	Chile Solidario	2002	Cobertura efectiva de hogares para 2008: 332.995 Cobertura efectiva de personas: 1'147.467	US\$11.60 por beneficiario
Colombia	Familias en Acción	2001	Subsidio nutricional a familias con hijos menores de 7 años o Subsidio escolar para familias con hijos entre 7 y 18 años	Subsidio nutricional US\$20 Subsidio escolar

				<p>US\$6</p> <p>Subsidio de secundaria</p> <p>US\$12</p>
Ecuador	Juntos por el Buen Vivir	1998	<p>Bono de Desarrollo Humano (Bono Solidario) Madres con niños de entre 5 a 18 años de edad: asistir al 75% de sus clases. Madres con niños entre 0 a 5 años de edad: asistir 1 vez bimensualmente a controles de salud. Adultos mayores o personas con discapacidad: inversión en capital humano</p>	<p>US\$50 mensuales</p>
Paraguay	Tekopora	2005	<p>Cobertura efectiva de hogares 2010: 99.015</p> <p>Cobertura efectiva de personas: 554.484</p>	<p>Soporte alimentario</p> <p>US\$17</p> <p>Apoyo en educación y salud</p> <p>US\$7.40</p> <p>Apoyo adultos mayores</p> <p>US\$7.40</p>

				Apoyo discapacitados US\$7.40
	Abrazo		Cobertura efectiva de hogares 2009: 397 Cobertura efectiva de personas: 1.904	Bono solidario fijo US\$26.20 Bono solidario variable US\$6
Perú	Juntos	2005	Cobertura efectiva de hogares 2009: 409.610 Cobertura efectiva de personas: 2'252.855	US\$33.20
Uruguay	Asignaciones Familiares	2008	Cobertura efectiva de hogares 2007: 74.500 Cobertura efectiva de personas: 389.678	US\$33.85

Tomado de Pulido, 2013, pp. 11-14.

Los programas de transferencias monetaria condicionada han sido severamente cuestionados a lo largo de su aplicación como mecanismo reductor de la pobreza y distribuidor eficiente de la riqueza. Constantemente se aborda el cambio de comportamiento que las transferencias provocan en los beneficiarios y en la manera en que se comportan en el espectro social. (Fizbein & Schady, 2009, p. 35).

Sin embargo, también existen algunas series de argumentos que favorecen a

este tipo de programas. Siguiendo los argumentos de Fizbein & Schady (2009, p. 57), en gran cantidad de países en vías desarrollo, el gasto público en infraestructura no llega a los más pobres, por lo que se propone que estos programas sean una alternativa con mayor eficacia y más equitativa. Entonces, los PTC pueden contribuir a la reducción de la pobreza de modo más eficaz, cosa que la inversión pública directa no lograría. Además, una transferencia permitiría a las familias pobres invertir en la educación de sus hijos o realizar algún proyecto productivo. Del mismo modo, considerando el traslado intergeneracional de la pobreza, donde la pobreza se hereda de los padres, los PTC pueden ser mecanismos apropiados para compensar a las familias que tienen desventajas heredadas. (Fizbein & Schady, 2009, p. 57).

Empero, Pablo Villatoro (2006, p. 44), reconoce que los PTC son verdaderos incentivos para que las familias pobres accedan a la educación, salud y alimentación; no obstante, aún no han demostrado ser una herramienta que quiebre la transmisión intergeneracional de la pobreza a largo plazo, a pesar de que se han creado corresponsabilidad en las familias atendidas vinculándolos a los objetivos de corto y largo plazo, generando sinergia entre los diferentes actores involucrados en corregir y reducir la pobreza.

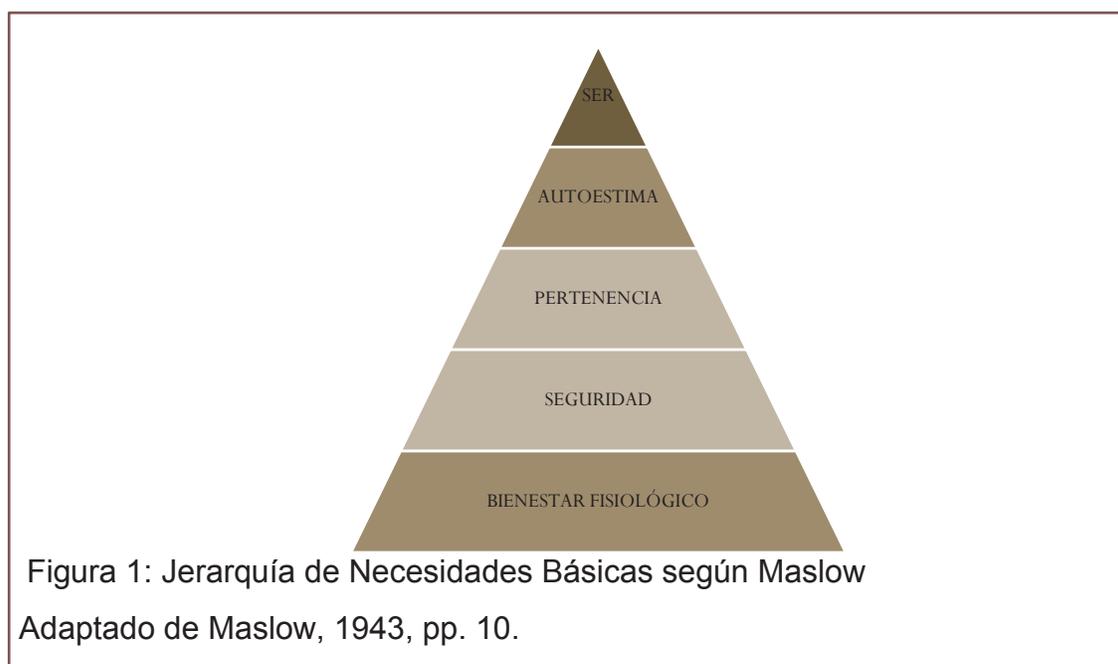
2.3 Desarrollo Humano

Si el Bono de Desarrollo Humano se concibe a sí mismo como una herramienta para promover el desarrollo de las familias ecuatorianas que se encuentran en estado de pobreza, es importante entender a qué desarrollo se refiere; y el problema con definir al desarrollo humano es que no se entiende por completo qué significa: el crecimiento económico, el mejoramiento de las condiciones de vida, etc.

En el Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas, el desarrollo debe ser concebido como un proceso de cambio social en el que se percibe como finalidad última la igualdad de las oportunidades sociales, políticas y económicas. Por otra parte, Aristóteles, consideraba que no se trata de igualar las oportunidades sociales sino más bien alcanzar la plenitud del florecimiento

de las capacidades humanas. A partir de este concepto, a lo largo de la historia, ha ido evolucionando la idea de Desarrollo Humano, hasta que hoy en día se lo considera como el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades.

Por lo cual podría decirse, que el Desarrollo Humano conlleva la satisfacción de las necesidades de la Pirámide de Maslow^{XI}. Maslow consideraba que las necesidades humanas se organizaban jerárquicamente en autodesarrollo, autoestima, pertenencia, seguridad y fisiológicas; por lo que al alcanzar una satisfacción de inclusive las necesidad de autoestima de una persona, se puede concebir un verdadero desarrollo humano.



Maslow, no es el único en considerar que el desarrollo humano se ve conformado por diferentes niveles; según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, este integra aspectos de desarrollo social, económico (incluyendo el desarrollo local y rural) así como sostenible.

En realidad no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial en que se consideró medir al desarrollo humano cualitativamente, antes, el PIB de un país era el único criterio para definir su porcentaje de desarrollo. A partir de los años 50, a través de las organizaciones internacionales, se genera una nueva

concepción de desarrollo humano, concebido como “la suma de libertad, dignidad humana, salud, seguridad jurídica, confianza en el futuro, estabilidad económica, bienestar, cultura, educación, medio ambiente sano, satisfacción por el trabajo desempeñado, buen uso del tiempo libre y una amplia gama de otros valores” (Borja, 2012, p. 140). Y en 1990, el PNUD incorporó una fórmula para medir el desarrollo humano^{XII} que en un principio medía al Desarrollo Humano a través de tres criterios: longevidad, conocimientos e ingresos, pero desde 1996 se perfeccionó el método aumentando factores como la seguridad, la cooperación, la equidad y la sustentabilidad del desarrollo.

Para los países latinoamericanos, otro factor importante para el desarrollo humano ha sido la diversidad cultural de sus poblaciones; es por eso que el Desarrollo Humano en el Ecuador debe también garantizar la cohesión social.

2.4 Pobreza

Según el Banco Mundial, más de 1,000 millones de habitantes del mundo en desarrollo viven en condiciones de pobreza, y una gran proporción de esas personas se encuentran en África al sur del Sahara y en América Latina experimentando privaciones cada vez mayores. La pobreza es un fenómeno social sumamente complejo generando otros problemas sociales adicionales como la exclusión social, económica, cultural y política, lo que genera dificultad de acceso a la distribución de recursos generando patrones de desigualdad y discriminación.

“En la actualidad, a pesar de que hay un crecimiento económico, que el Banco Mundial mantiene es el elemento esencial para superar la pobreza, la muy mala distribución de ingreso, en especial en América del Sur donde el 10% más rico gana 20 a 30 veces más que el 40% más pobre, ha hecho imposible que el crecimiento sin redistribución permita que las personas en pobreza logren un desarrollo digno y, mucho menos, la realización de sus derechos.” (Hartill, 2008, p. 20)

A partir de los años 70, Almeida (2009) reconoce que se comienza a estudiar a la pobreza para explicarla con el objetivo de incursionar en formas de aumentar los ingresos de quienes son pobres. Pero al reconocerse a la pobreza como un fenómeno multicausal, es decir que no se puede delimitar bajo un único criterio, las políticas públicas para su disminución y eliminación no podían únicamente enfocarse en el aumento del ingreso de las personas; sino más bien, en mejorar las condiciones de acceso a empleo y servicios básicos de las personas.

Actualmente, la evolución de la política de protección social en el Estado moderno forma parte del proceso de aceptación de la pobreza como una “cuestión social” que cobra importancia en las políticas públicas (Fleury & Molina, 2000, p. 11). El reconocimiento de nuevos problemas, en donde surge la necesidad de otorgar a los individuos la condición de igualdad y equidad, ha evolucionado en responder a estos problemas como parte de la agenda política. Por lo tanto, la pobreza ha conseguido esa condición de problema político, lo que ha permitido que gran parte de los esfuerzos de los gobiernos de turno sean dirigidos a la reducción de la misma. Detrás de las conceptualizaciones que se instauraron como pautas mundiales a través del Consenso de Washington a inicios de los 90, se encuentra la visión de que el desarrollo es sinónimo de crecimiento y de que el nivel de desarrollo que alcanzan los países se mide a través del ingreso per cápita. A partir de esa idea, se entiende a la pobreza como la carencia de ingresos y ésta se mide a partir de un conjunto de indicadores que establecen la línea de la pobreza de los hogares. (Espino, 2009, p. 4) Se puede entender que es por conceptos como tales, que los programas de alivio de la pobreza se vean materializados en transferencia de recursos monetarios a la población bajo el entendimiento que al incrementar el ingreso de las familias se atiende directamente a su carácter de pobres.

2.5 Clientelismo Político

Esta investigación parte de la concepción de que el Bono de Desarrollo Humano no cumple únicamente un papel social como política pública para la

reducción de la pobreza sino que también es una herramienta de los gobiernos de turno. Al igual que los políticos, los ciudadanos toman decisiones que maximicen sus beneficios, es por eso que una política pública asistencialista busca generar la mayor satisfacción de los ciudadanos. El clientelismo generalmente se da cuando hay escasez de recursos o una mala distribución de los mismos. Según Raxenne Ann Hanes de Acevedo (1984, p. 12), para generar políticas clientelistas, quien las aplique debe tener una acumulación de recursos que le permita cumplirlas, lo que a su vez genera una relación interdependiente entre el poder y el clientelismo, porque al tener la capacidad de distribuir dichos recursos, el gobernante reconoce a las clases sociales como grupos clientelares y dichos grupos al recibir reconocimiento del gobierno serán recíprocos con el mismo.

Por lo tanto, el poder es adquirido a través de políticas clientelares que produzcan reconocimiento no contractual de quiénes las reciban.

Un político durante períodos de campaña, busca presentarse ante sus electores como un otorgador de servicios, “un servidor del pueblo”. Para conseguir expandir esta imagen del candidato, Freidenberg (2010, p. 18), estipula que los partidos políticos (y por lo tanto sus candidatos) deben crear redes clientelares alrededor de la comunidad que los elige para promover la popularidad y aceptabilidad del candidato. Estas redes clientelares constan de una estructura jerárquica vertical; en donde en la parte superior se encuentra el postulante (un personaje carismático) y debajo de él, los líderes de las redes quiénes transmiten su imagen hacia los clientes (los electores). Freidenberg (2010, p. 19) también habla de las redes clientelares desde la perspectiva de que el clientelismo político debe estar ligado no sólo a una buena relación entre gobierno, intermediario y clientes, sino también un lazo que perdure en las estructuras de la sociedad, creando un sentido de identidad con su gobierno y su carácter de servidor. Arriagada (2005, p.10), utiliza una cita de Miranda y Monzó (2003, p.34) para defender la idea de que el clientelismo se puede convertir en la principal forma de participación de los sectores pobres con el gobierno. Este involucramiento entre la clase pobre y el gobierno solo existe a

través de un elemento que conecte a ambas partes, como por ejemplo una política asistencialista como el Bono de Desarrollo Humano, que se convierte en el vínculo participativo entre el gobernante y gobernado.

El clientelismo se evidencia en dos formas diferentes: el clientelismo paternalista pasivo y el semi-clientelismo. El paternalista pasivo combina aspectos autoritarios, tecnocráticos y partidarios; lo que genera en el gobierno la percepción de que el pueblo es incompetente y por lo tanto lo necesita para desenvolverse.

Para Arriagada (2005, p. 53) “el clientelismo paternalista pasivo impide que los beneficiarios desarrollen capacidades de autogestión, y que tengan éxito en sus emprendimientos y proyectos, ya que la relación real con los beneficiarios se basa en la recepción pasiva de prebendas por parte de estos. Estas prebendas son a su vez la base de la reciprocidad en el cumplimiento de instrucciones a los clientes de otorgar votos a sus benefactores. Esta institucionalidad informal es capaz de absorber cualquier intento de reforma formal del gobierno central”.

A diferencia del clientelismo paternalista pasivo, el semi-clientelismo funciona como una herramienta para disolver el paternalismo. Este tipo de clientelismo se da cuando el gobierno central se relaciona con otros movimientos políticos, grupos sociales influyentes, etc., para en conjunto crear una política que beneficie a la población con verdaderos resultados que les permitan desarrollar capacidades de autosuficiencia. Para que funcione esta relación entre el gobierno y otros grupos sociales, estos deben tener una verdadera confianza en las líneas de gobierno, para así generar una nueva participación que ya no concluya de la relación de dependencia del pueblo.

Rodrigo Borja define al clientelismo como “una relación diádica que suele darse a través de la acción gubernativa-si el político está en el poder- o de la acción partidista o política- si no lo está- dirigida a entregar bienes o servicios a grupos políticamente cautivos de la población. El clientelismo es un estilo de hacer política que consiste en generar fidelidades y gratitudes en grupos de la

población a cambio de favores que les dispensan u ofrecen los políticos. Es la formación o fomento de esos grupos para respaldo de las acciones políticas, electorales o de gobierno” (Borja, 2012, p. 255)

3. Capítulo III: Ecuador y el camino hacia el “Bono Solidario”

3.1 Ecuador en crisis: recuento de 1990 a 2000

Entender el Bono viene de la mano con conocer la historia económica del Ecuador y las crisis que directa o indirectamente causaron su establecimiento. Es por eso que para adentrarse en su evolución, es imperante una descripción histórica del contexto político, económico y social de los años 90, para comprender el ámbito de las políticas sociales de la época.

Desde principios de los años 80, el neoliberalismo se instaló como política económica en los gobiernos de América Latina con Collor de Mello en Brasil (1989-1994), Menem en Argentina (1989-1999), Fujimori en Perú (1990-2000), etc. En términos generales, el neoliberalismo es un modelo económico que propone la reducción del papel del Estado en los asuntos de la economía. Un “Estado mínimo”. Para esta política económica, el Estado debe facilitar las condiciones de la economía del mercado, y permitir la apertura comercial, dando paso a la inversión extranjera a través de tratados o acuerdos entre socios comerciales. Sin embargo, en América Latina, existieron características diferenciadas en cada uno de los países del continente.

Para Ecuador, este modelo significó, entre otras cosas, el traslado de lo social desde el Estado hacia la sociedad civil, privatizando la inversión social. Este proceso se vio aún más profundizado en el período de Sixto Durán Ballén, en el que se puede acordar que es el gobierno en el cual se consolida el modelo neoliberal de la mano del Consenso de Washington, que principalmente se vio manifestado en el programa de “estabilización fiscal”.

Como ilustra Analía Minteguiaga (2012, p.12), El gobierno de Sixto Durán Ballén, autodefinido como “el gobierno de los empresarios”, se caracterizó por reformas al sector de las finanzas, que implantó un patrón rentista, a la Ley de Hidrocarburos conforme a los requerimientos de las transnacionales petroleras, y a la Ley de Electrificación, que sentó las bases para privatizar este sector (Báez, 2010, p.23). El motivo detrás de las reformas fue el de facilitar la

inversión extranjera y colaborar con la desregulación de los precios de los combustibles. Sumadas a las reformas, otras medidas instauradas fueron: liberalización de precios, aumento de tarifas eléctricas, alza de los derivados del petróleo, instauración de una ley de “Modernización del Estado” que dio paso a la creación del Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

“Que existen actividades empresariales actualmente asumidas por el Estado que bien pueden ser transferidas al sector privado, comunitario y de autogestión preservando los derechos de los trabajadores, empleados y funcionarios del sector público;

Que el proceso de privatización y concesión de servicios debe tender a buscar la eficiencia de las entidades y empresas públicas y solo por excepción transferirse al sector privado, comunitario y de autogestión”

(Ley de Modernización del Estado, 1993)

La Ley de Modernización del Estado, a través del CONAM, permitió la privatización de los servicios sociales, lo que profundizó la transformación del papel del Estado para con la sociedad^{XIII}. A la par de La Ley de Modernización del Estado, se crea también el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) que fue la herramienta para privatizar la ejecución de obras y dejarlas en manos de empresas u organizaciones no gubernamentales. Este Fondo es fundamental para el momento privatizador que vive el Ecuador en los principios de los años 90 ya que dio paso a la sociedad civil a cumplir el papel del Estado en la cuestión social.

“En síntesis, en los 90 este enfoque político se propuso la desafectación del Estado en lo que hace a la garantía de las condiciones de vida de la población y profundizó la estrategia de traslado de estos asuntos hacia la sociedad civil qua mercado” (Minteguiaga, 2012, p. 49). Y sin duda, este traslado de “obligaciones” creó tensiones no sólo en las líneas de las élites que buscaban que las privatizaciones beneficien a sus empresas familiares; pero también generó un conflicto social difícil de contener.

Para la mitad de los 90, el gobierno de Sixto Durán Ballén tuvo que enfrentarse a los reclamos sectoriales de la ciudadanía, en especial, las protestas indígenas. Frente a las inestabilidades sociales, la solución del gobierno fue la convocatoria a una consulta popular con la intención de legitimar la consolidación del modelo neoliberal en el país; sin embargo, los resultados fueron contraproducentes demostrando la inconformidad del pueblo por las privatizaciones de la época.

El sucesor de Durán Ballén, Abdalá Bucaram, se caracterizó por un régimen de discurso populista y ambivalente. La falta de proyecto político del PRE fue cubierta con una mezcla de “demagogia social y un asistencialismo limosnero” (Báez, 2010, p. 30) a través de programas que resaltaban el interés propagandista del presidente: leche Abdalact, mochila Abdalá, etc. Y a pesar de que el gobierno de Abdalá Bucaram empezó como una esperanza de giro a la izquierda pero terminó efímeramente como resultado de las decisiones insensatas del partido PRE y su líder “el loco que ama”.

Opuesto a lo que la gente esperaba del “loco”, el gobierno de Abdalá tal y como lo describe Báez (2010, p. 30), continuó a lo largo de su mandato con las políticas de reajuste fiscal de las tres patas del FMI-Banco Mundial-BID: ajuste, privatizaciones y flexibilización laboral, que se vieron puestas en acción a través de elevación de impuestos a los combustibles, supresión de subsidios, alce de tarifas del transporte, privatización de los sectores estratégicos, etc.

A inicios de 1997, la capital se vio mermada por huelgas sociales que llevaron a la destitución prematura del “loco que ama”, después de menos de un año de gobierno, alegando su “incapacidad mental” de gobernar. Sería entonces, el presidente del Congreso Nacional, Fabián Alarcón quien tomaría el mando de lo que quedaba del período de Abdalá.

Fabián Alarcón diseñó un plan de acción para su mandato que consistía en cumplir cuatro metas fundamentales: estabilización económica, lucha contra la corrupción, reforma política, mediante la convocación de un Asamblea Constituyente y negociación territorial con el Perú. Pero a pesar de que

parecería que empezó su gobierno con un plan para articularlo, en realidad las diferencias gubernamentales con su predecesor fueron casi nulas. Su plan inicial para la estabilización de la economía consistió en un ajuste económico a través de la comprensión de la demanda, muy similar al utilizado por Bucaram para solventar la crisis de la época, en el cual se planteó: reducción de los salarios reales, disminución de la inversión pública, eliminación de subsidios y privatización de sectores estratégicos del Estado. Claros ejemplos del mal manejo económico del gobierno de Alarcón fueron las elevaciones de tarifas a los servicios públicos, nuevos endeudamientos con organismos internacionales como el Chase Manhattan Bank; que no solo incrementó la deuda externa en 500 millones de dólares, sino que también fue impulsor económico de las políticas nacionales y la privatización de EMETEL (empresa pública de telecomunicaciones) que fue dividida en Andinatel y Pacifictel.

Su estrategia para la lucha contra la corrupción no tuvo éxito, debido a que la mayoría de funcionarios públicos, incluyendo el poder judicial y legislativo, estaban vinculados en actos corruptivos. Al terminar esta corta administración, incluso el primer mandatario fue acusado por peculado y sentenciado a varios años de prisión.

El gobierno de Alarcón es recordado por el cambio constitucional que vivió el Ecuador, con la nueva Carta Magna de 1998. El proyecto para la nueva constitución, promovida por grupos indígenas desde 1980, fue manejada por los partidos tradicionales de la derecha ecuatoriana, como el Partido Social Cristiano, Frente Radical Alfarista, Democracia Popular, entre otros, que impusieron las nuevas reglas del juego en la que se encontraban la legalización de las privatizaciones de servicios básicos como electricidad, seguridad social, telecomunicaciones y recursos naturales.

En 1998, Jamil Mahuad asume el poder bajo una alianza derechista del Partido Social Cristiana, el DP (Democracia Popular) y el FRA (Frente Radical Alfarista). Llega al poder con propuestas como reforzar la paz con el Perú, descentralizar el país, desarrollar la economía mediante la inversión privada y combatir la corrupción. La deuda externa que le recibió a Mahuad en su cargo

fue por un valor de 13 mil millones de dólares. Este montó fue el reflejo de dos décadas de crisis y malos manejos económicos, en las que el nivel productivo del país fue muy bajo y como resultado, gran parte de la población ecuatoriana vivieran en pobreza.

Sin duda, en 1998 y 1999, el Ecuador se enfrenta a una crisis macroeconómica sin precedentes, la deuda pública interna del país se duplicó entre 1997 y 1999, pasando de 1658 a 3304 millones de dólares (Banco Central, 2004). Sumado a la pobreza, y a la baja del precio del petróleo (8 dólares el Barril), el Ecuador se vio golpeado por el Fenómeno del Niño, que según El Comercio (2009), a mediados del 98, pasaba sus primeras facturas: USD 35 millones en pérdidas económicas en Esmeraldas, y USD 113 millones en daños al sector camaronero en Guayas y más del 150000 hectáreas destruidas.

Jamil Mahuad ideó renegociar la deuda con el Club de París^{XIV} como medida para solucionar la crisis y sacar de la pobreza a los ecuatorianos. Pero para la renegociación, el país debía contar con un programa acordado y garantizado por el FMI. Este “recetario” del Fondo Monetario Internacional afectaba directamente la inversión social y por ende el bienestar social de los ecuatorianos.

A finales de 1998, Mahuad pone en marcha una serie de medidas de reducción del gasto fiscal auspiciadas por el FMI, como: la eliminación del subsidio al gas, una política monetaria que implicaba la devaluación del sucre, la contracción del aparato estatal, la congelación de los salarios públicos, etc. La justificación detrás de la aplicación de estas medidas, fue la creación de un Programa de Asistencia Social bajo el nombre de Bono de la Pobreza. Sin embargo, el desbalance económico del país, en especial en el sector financiero afectó gravemente a la estabilidad del país. En febrero del 98, tal como lo describe Báez “el FMI presionó al Banco Central para la liberación completa del tipo de cambio (flotación del dólar) en remplazó a un sistema previo de bandas cambiarias, lo cual hizo perder al Ecuador, 2000 millones de dólares en los primeros meses del 99” (2010, p. 69), adicionalmente, se establecieron políticas de “salvataje bancario” que permitieron la entrega de créditos a la

banca privada, a través de instituciones públicas, esto causó que para marzo de 1999, la relación de los 7000 sucres por dólar se incrementa a 19000 por dólar, momento en el que Jamil Mahuad declaró el Feriado Bancario, que duró del 8 al 12 de marzo y significó entre algunas cosas, el congelamiento del 50% de los depósitos bancarios (con el propósito de solventar a los bancos^{xv}). Según estimaciones de Wilma Salgado (1999, p. 10), los créditos del Banco Central a los bancos privados alcanzaron los 1.6 mil millones dólares.

La crisis financiera produjo aproximadamente un 70% del cierre de las instituciones financieras del país. En 1999 el sucre perdía su valor por 195%. Las pérdidas económicas ascendieron a 8.000 millones de dólares. El desempleo aumentó de 9% al 17% y el subempleo aumentó de 49% al 55%, encerrando a los ecuatorianos en un círculo de pobreza. (Vos, 2000, p. 17)

“Las crisis macroeconómicas no sólo afectan los niveles de vida de las personas, sino que también limitan [...] la habilidad para salir de la pobreza” (Manzano & Pineda, 2007, p. 267). Es por eso que la crisis de 1999 más la incapacidad del gobierno de Mahuad de dar respuesta a los problemas sociales de la población ecuatoriana generaron la disconformidad y crítica de todos los sectores, que reclamaban dar respuesta a sus necesidades. Los cuestionamientos al gobierno habían evolucionado al grado de que la popularidad del presidente decayó al 9%, con el pedido generalizado de la población de la renuncia del primer mandatario.

Entre las críticas sociales de la población y la promesa de cumplir con su plan de aplicación de políticas liberales, el gobierno de Mahuad sufría de una mala gestión, de tal forma que a inicio del 2000, la economía del Ecuador estaba deteriorada al punto que el sucre cada vez estaba más devaluado, afectando directamente a la producción y al comercio del país. En un acto de desesperación, el 9 de enero del 2000, Jamil Mahuad anuncia la dolarización como medida de consumir de manera inmediata sus ideales liberales.

La dolarización fue un golpe al poder adquisitivo de los ecuatorianos. Cuando se oficializa el cambio, el dólar tenía una tasa de cambio de 25000 sucres lo

que significó que los créditos congelados de los depositantes fueran regresados con una reducción a la quinta parte; conjuntamente la inflación de precios y la reducción de los salarios generaron que el coste de vida en el país sea muy elevado. Entre algunas de las consecuencias de la dolarización, la más dolorosa fue la migración de más de un millón de ecuatorianos, y simbolizó el reflejo de las malas decisiones económicas y sociales del gobierno de Jamil Mahuad, marcando el fin de su gobierno.

El 21 de enero del 2000, en respuesta a las políticas económicas de Mahuad y la crisis financiera del 99, la población ecuatoriana se reunió en Quito exigiendo la renuncia de Mahuad. Esta movilización estuvo liderada por Lucio Gutiérrez^{XVI}, Carlos Solórzano, y el Presidente de la CONAIE Antonio Vargas, quienes formaron un triunvirato llamado gobierno de salvación nacional, con la intención de tomar la presidencia del Ecuador desde el Congreso; sin embargo, ante el rechazo y fracaso en obtener reconocimiento internacional, el triunvirato militar tuvo que apoyar al Vicepresidente Gustavo Noboa a asumir el cargo.

Como bien reconoce Carlos Larrea, los efectos de la crisis financiera ecuatoriana no han logrado ser superados aún, en gran parte por su impacto perjudicial sobre las condiciones de vida de los estratos medio y bajo de la población ecuatoriana. Es por eso que será precisamente la lucha contra la pobreza de los ecuatorianos, la promesa de los gobiernos venideros, los cuales a través de programas de asistencia social, buscarán solventar los problemas sociales causados por las crisis ecuatorianas a lo largo de su historia.

3.1.1 Las políticas de ajuste estructural y la protección social

El modelo de desarrollo aplicado por Ecuador en los años 80 se caracterizó por subsidios indiscriminados, liberación de impuestos y créditos, como base para la ejecución de la política de sustitución de importaciones de la época, que como explica Juan Carlos Requena (1991), estaba basada en una estrategia de crecimiento hacia adentro en base al fomento de la industria y al rol del Estado en la actividad productiva del país. En este período, la política social se caracterizaba por tener una visión asistencial que si bien consiguió logros en

nivel de salud y educación, no fue aplicada con eficiencia, por lo cual solo representó mayor gasto público del que el país podía sostener, obligándolo a acudir a los organismos internacionales para financiar el gasto social.

Las fallas del programa de sustitución de importaciones forzó de alguna manera a los países latinoamericanos a la adopción de programas de ajuste estructural a partir de 1985 a causa de la “crisis de producción, el proceso hiperinflacionario y el alto nivel de conflicto político y social” (Requena, 1991, p. 59) que se generó. Es por eso que “bajo la égida del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo” (Arriola, 1992, p. 627) se aplican en Ecuador y América Latina estos programas, que dentro de sus medidas contemplaron: la reducción de la demanda agregada, el control monetario, la disciplina fiscal y la reforma tributaria. Dichos programas, se basaron en la reinstitución de los principios de la economía de mercado a partir de una redefinición del papel de los agentes públicos y privados. Como Eduardo Tamayo puntualiza en su obra “De la década pérdida a la década de la exclusión social”, las políticas neoliberales y los programas de ajuste agravaron las injusticias sociales; porque, entre algunas cosas, se determinó que el sector privado debía asumir el rol protagónico en el modelo de desarrollo, por lo que el Estado quedó rezagado en un papel secundario: el de brindar mecanismos adecuados para el desarrollo de la actividad privada así como de proveer infraestructura física y social para el desenvolvimiento de la actividad productiva nacional.

A lo largo de la década de los 90 e inicios de los años 2000, el Ecuador había llevado a cabo una serie de programas de ajuste fiscal estructural, que significaron déficit fiscal y privatización. A los ojos de los gobiernos de turno que aplicaron dichas estrategias tenían como mero objetivo la estabilización económica; sin embargo, lo que sacrificaron para alcanzarla fue el bienestar social. “En el período 1990-1994, la mayoría de los países realizaron importantes ajustes fiscales, los cuales se reflejaron en menores niveles de gasto social, tal como se puede apreciar en las correlaciones negativas que se

observan entre el resultado fiscal, y los gastos en educación y salud en ese sub-período”. (Manzano & Pineda, 2007, p. 269)

Es notable que los problemas fiscales obliguen a los gobiernos ecuatorianos a hacer recortes presupuestarios; para finales de la década de los 90, tal como lo visibiliza Ros (2000, pp. 59-63), la proporción del gasto social en el gasto público total cayó e inclusive se redujo, a pesar de que la inflación y el congelamiento de activos en los bancos afectarán a todas las familias ecuatorianas, tanto ricas como pobres.

Es importante en este punto destacar que es en crisis cuando la calidad de protección social a los ciudadanos se pone a prueba, bajo la premisa de que los programas sociales deben poder responder a la crisis y de esa manera atenuar los costos sociales de la misma.

Sin embargo, “los Programas de Ajuste Estructural [aplicados en el Ecuador y América Latina] han provocado un verdadero descalabro económico y social [...] Las causas de este fracaso son de diversa índole: por una parte, [...] el Banco Mundial no estaba preparado técnica ni políticamente para asumir la tarea de diseñar y promover la aplicación de [dichos programas], [...] por otro lado, su implementación respondió más a razones políticas de dentro y fuera de los países [...] que a una verdadera estrategia de desarrollo capitalista” (Arrional, 1992, p. 637). Estos procesos de reajuste generaron entre otras cosas, un retroceso del Estado, en especial en materia de protección social e inversión pública. Es por eso, que en una primera fase, la políticas de reajuste fiscal agudizaron los problemas sociales existentes; y por lo tanto, “debido a la urgencia de restablecer los equilibrios macroeconómicos, se priorizaron solamente políticas destinadas a paliar los costos del ajuste” (Requena, 1991, p. 62), que corrieron una naturaleza de emergencia para mermar los problemas sociales. Es decir, que los programas sociales aplicados en el Ecuador, y en América Latina, no fueron aplicados como herramientas que en caso de crisis pudieran mermar los efectos de la misma; sino, más bien fueron medidas aplicadas en tiempos de crisis para apaciguar los problemas sociales consecuentes. “Asegurar que los nuevos pobres no pierdan su capital humano

ni físico [...], y así evitar que la pobreza temporal se convierta en pobreza permanente” (Ros, 2000, p. 63)

3.2 Bono de la Pobreza

Dentro de las políticas de ajuste estructural, el Gobierno de Jamil Mahuad implementó al Bono de la Pobreza^{XVII} el 18 de septiembre de 1998 a través de un decreto ejecutivo^{XVIII} como paliativo frente a la eliminación de subsidios al gas, la electricidad y los combustibles.

“El Ecuador en ese momento no tenía plata, el precio del petróleo era de siete dólares y el país necesitaba urgentemente dinero. Había que hacer préstamos, pero las multilaterales te ponían condiciones y claro el único programa que se aprobó fue el bono, porque de todo lo que se presentó, era el único que cumplía con las condiciones exigidas por las multilaterales” (Almeida, 2009, p. 48)

En esa época, la región estaba en un proceso de implementación de las políticas neoliberales del Consenso de Washington que fueron aplicadas como un intento de las multilaterales para afrontar la crisis latinoamericana como resultado de la deuda externa a través de instaurar políticas de estabilización económica. Dentro de los principios de las políticas del Consenso (10), se encontraba el “Cambio de prioridades del gasto público”, que funcionaba como medida para reducir el déficit presupuestario y bajo la fórmula de reducción del gasto público en lugar de aumentar la recaudación tributaria. El objetivo fue desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia otras áreas que procuraran mejorar la condición de vida de los pobres. “Era un contexto de subordinación de la política social a la lógica de la política económica, influenciada ésta por la primera generación de políticas del Consenso de Washington, y a las necesidades de ajuste fiscal por los impactos del fenómeno de El Niño y la caída del precio del petróleo” (El Telégrafo, 2013)

Según el SISSE^{XIX} (2000), La inversión del Bono Solidario alcanzó anualmente un valor de 197 millones de dólares^{XX} significando una gran reducción del gasto

público para el Estado, mientras mantenía a la cuestión social como una de los ejes de la agenda estatal, introduciendo a la “lucha efectiva contra la pobreza” como parte fundamental del discurso.

En términos generales, este Programa significó una medida de compensación para las familias pobres; y estaba dirigido a:

- Madres con al menos un hijo menor de 18 años, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, no reciban un salario fijo, ni estén afiliadas al seguro social,
- Personas mayores de 65 años de edad, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres y no reciban un salario fijo,
- Personas con un grado de discapacidad de por lo menos un 70%^{XXI}

La focalización del programa respondió a la necesidad del gobierno de instaurar el programa rápido y sin incurrir en muchos gastos; por lo que funcionó a través de un proceso de autoselección, en el cual las personas que se consideraban candidatas a recibir el bono llenaban una declaración juramentada en las iglesias católicas o evangélicas. Para Eduardo Kingman (1999, p. 11), el hecho de que la iglesia estuviera involucrada en el proceso de focalización de los beneficiarios hacía que la ayuda del gobierno tomara un carácter de caridad: “El programa, de este modo concebido, permite ajustar los mapas de la pobreza y contar con un registro de los pobres basado en la autoconfesión”.

Esta “autoconfesión” de los declarados pobres, no recibió ningún tipo de control por parte de las iglesias, las cuales se reservaron a registrar los datos de quiénes se habían postulado sin cuestionar su verdadero carácter de necesidad.

Kingman (1999, pp. 11-12) hace una interesante reflexión alrededor del verdadero papel que tuvo la iglesia en esta primera parte del Bono, como “socia” junto a los medios de comunicación por mejorar la reputación del

gobierno de turno; una “estrategia comunicacional” en donde se vieron conjugados los factores morales como parte de las estrategias mediáticas y política. Evidentemente, a lo largo de las crisis económicas y sociales por las que pasó el Ecuador, sus gobiernos perdieron la credibilidad de su ciudadanía de ser capaces de solventar sus crisis; sin embargo, la iglesia cumplía un papel contrario como soporte para las desdichas de la gente en períodos de dificultad. No es precipitado asumir que el papel que cumplía la iglesia alrededor de la focalización del bono era más que servir de punto de registro; sino más bien de promotora del gobierno y su dedicación a la cuestión social.

Durante la presidencia de Jamil Mahuad, el Bono fue aumentado dos veces: la primera en marzo de 1999 que subió de 1'200.000 sucres anuales (109 dólares=9 dólares mensuales) a 1'500.000 sucres anuales (136 dólares= 11 dólares mensuales) para las madres y de 600.000 sucres anuales (54 dólares=4 dólares mensuales) a 625.000 sucres anuales (56 dólares = 4.73 dólares mensuales) para las personas mayores y discapacitados; y la segunda vez en septiembre del mismo año cuando se designan 1'800.000 sucres anuales (163 dólares= 13 dólares mensuales) para las madres y 900.000 (81 dólares= 6.80 dólares mensuales) sucres anuales para adultos mayores y discapacitados. Estos aumentos responden a los primeros estragos de la crisis financiera del país que mermaba cada vez más la capacidad de compra de los ecuatorianos.

La inestabilidad económica por la que atravesó el Ecuador a finales de la década de los 90, hizo evidente que era necesario fortalecer políticas sociales que protegieran a los pobres; y, es debido a aquello, que el programa, que en un inicio era un incentivo temporal como compensación por la eliminación de subsidios, se convirtió en “la principal herramienta del gasto social del país para combatir los efectos de la crisis y proteger a la población más vulnerables” (Martínez y Rosero en Almeida, 2009, p. 48)

3.3 Resultados

Para entender los resultados reales que tuvo esta primera fase del Bono, es importante analizar los mismos desde los grupos focales a los que estaba destinado: las madres, los adultos mayores y los discapacitados ya que desde esa perspectiva se puede comprender el verdadero efecto que tuvo esta medida compensatoria. La cobertura del Bono de la Pobreza (Costa, Sierra, Amazonía e Insular) dio cabida a 1'324.019^{xxii}, repartidos de la siguiente manera:

- Madres: 1'082.954
- Adultos Mayores: 240.866
- Discapacitados: 199

Como se expuso previamente, el proceso de focalización de los beneficiarios no fue hecho a través de estudios que determinarían que población debía recibir el Bono; y de la misma manera tampoco existió un propicio seguimiento de sus beneficiarios para evidenciar si estos realmente necesitaban de la transferencia monetaria para salir de la pobreza. Este último punto se hace evidente en la siguiente tabla:

Tabla 2 Personas elegibles y no elegibles a recibir el Bono

	ELEGIBLES	%	NO ELEGIBLES	%	TOTAL	%
RECIBEN EL BONO	590955	16.6	692985	19.5	1283940	36.1
NO RECIBEN EL BONO	856442	24.1	1417795	39.8	2274237	63.9
TOTAL	1447397	40.7	2110780	59.3	3558177	100

Adaptado de SIISE, (s.f.)

Esta tabla permite denotar algunos aspectos:

- a) Que 6 de cada 10 personas elegibles no recibía el Bono,
- b) Que de cada 2 individuos que recibían el Bono, 1 no era elegible,
- c) Que el gobierno no prestaba interés en quién recibía el Bono sino en el mero hecho de que la gente lo recibiera,
- d) Que la población se aprovechó del Estado y su “solidaridad” candidateándose para el Bono a pesar de no necesitar de él,
- e) Que los resultados de esta fase del Bono no permiten ver su verdadera efectividad.

El primer intento del gobierno ecuatoriano por atender el problema de la pobreza, refleja un desinterés del mismo por alcanzar el objetivo del programa. Y la forma en la que fue administrado manifiesta que los verdaderos beneficiarios fueron quienes se encargaron de llevarlo a cabo.

El costo financiero del programa fue manejado por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público y alcanzó 197 millones de dólares anuales a un cambio de 11000 sucres por dólar, en 1999, sin embargo la constante devaluación de la

moneda no permitió un correcto manejo del presupuesto anual para este programa, creando déficit de más de 6 millones de dólares para finales de ese año.

El encargado de la administración del Bono fue el servicio bancario mediante el sistema crediticio de BANRED^{xxiii} que de \$0.38 que costaba cada transacción; \$0.25 era para la banca privada y \$0.13 para BANRED.

Pero fuera del beneficio económico que recibieron las entidades financieras por administrar el programa, el hecho de que el Estado haya dejado en manos de más de 20 bancos privados y el Banco de Fomento el manejo de la entrega del subsidio monetario demostró la falta de logística del programa, que se hizo evidente principalmente en las zonas rurales del país, donde los beneficiarios del Bono no tenían acceso al mismo al menos que se transportarían a las ciudades principales, en donde encontrarán uno de los bancos auspiciantes y pudieran recibir atención requiriendo a gastos de transporte y en algunos casos vivienda.

De esta primera etapa del Bono, se puede contemplar que la reducción real de la pobreza fue de apenas un punto porcentual; en gran parte por la aceleración de la inflación (10 y 12% anual) a causa de la crisis que afectaba principalmente en productos de primera necesidad como gas, alimentación y electricidad; por lo que a pesar de los aumentos de la cantidad distribuida entre la población, la pobreza persistía y el Bono ya no sólo cumplió el papel de paliativo ante la crisis, sino el de una ayuda constante y necesaria para los pobres.

3.4 Reflexiones

Por lo que se puede observar en este momento de la Política de Transferencia Monetaria es que cumple su primer cambio evolutivo, que es el de pasar de una política momentánea de compensación, a una política social para la lucha contra la pobreza. Sin duda alguna esta institucionalización del programa significó retos; ya que, al diseñarlo, se lo ideó como una simple política

redistributiva del Estado sin ninguna perspectiva real de superar la pobreza, por lo que cumplía un papel asistencialista en su totalidad. Es ahí cuando se puede evidenciar de primera mano que en realidad no fue conceptualizado para combatir a la pobreza sino para complacer a la población.

“La década de los 90 fue especialmente significativa para constatar el retroceso de la noción y de la definición de claros objetivos de desarrollo nacional. Predominaron, más bien, las políticas de estabilización y ajuste estructural abocadas a producir crecimiento económico por medio de una inserción indiscriminada en el mercado global”. (SENPLADES, 2007, p. 54)

4. Capítulo IV: el Bono de Desarrollo Humano como Programa de Transferencia Monetaria Condicionada

4.1. La institucionalidad del Bono en tiempos de crisis

Interrumpido el gobierno de Jamil Mahuad, su vicepresidente Gustavo Noboa tomó el poder y empeñó su gobierno a reactivar la economía desgastada del país, y a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas afectadas por la crisis.

No mucho después de iniciado su gobierno, instaura un Programa de Protección Social como entidad adscrita al Ministerio de Bienestar Social, dentro del cual se incluye al Bono Solidario. “...en la administración del presidente interino Gustavo Noboa se había logrado de alguna forma “reforzar” al programa contra prácticas clientelares” (Almeida, 2009, p. 59)

En este punto; una primera observación es que al transferir al subsidio del CONAM al Ministerio, hace respuesta a un pueblo que perdió su credibilidad en las instituciones financieras después del Feriado Bancario, y además se le da una institucionalidad mediante la cual se le da estabilidad y futuro al programa.

4.2. Bono de Desarrollo Humano

4.2.1. Caso Lucio Gutiérrez

Para las elecciones del 2002, el Partido Sociedad Patriótica lanzó un nuevo candidato con un espíritu de izquierda, conocido como uno de los idearios del golpe de Estado^{XXIV} que derrocó a Jamil Mahuad. Lucio Gutiérrez, compartía ideales con movimientos indígenas como Pachacutik y la CONAIE, y fueron dichas alianzas las que le dieron la fuerza política suficiente para derrotar electoralmente a personajes tradicionales de la política nacional como Rodrigo Borja, Álvaro Noboa y Osvaldo Hurtado.

Desde su campaña electoral, Gutiérrez manejó un discurso esperanzador para la clase pobre a la que prometía una verdadera reforma social.

“Ochenta de cada 100 ecuatorianos están bajo la línea de la pobreza y, de ellos, la mitad está en pobreza crítica [...] Seguir lo mismo que han hecho en los últimos 30 años conducirá a los mismos resultados y el Ecuador ha votado por un cambio radical [...] Yo lucharé contra la pobreza creando riqueza y distribuyéndola con solidaridad. Uno de los primeros actos de mi gobierno será mejorar el bono solidario”

(Lucio Gutiérrez, 2003).

En manos de Lucio Gutiérrez, en mayo del 2003, el subsidio cumple un segundo cambio evolutivo, dando un giro conceptual muy importante. El Bono Solidario y la Beca Escolar^{xxv} se combinaron en el Bono de Desarrollo Humano^{xxvi}, convirtiéndose en un programa de transferencia monetaria condicionada, dedicado a mejorar las condiciones de salud y asistencia escolar. Esta evolución simbolizó una reestructuración del programa y su objetivo, introduciendo paulatinamente la condicionalidad de recibimiento del bono a través de compromisos de parte de los y las beneficiarias de invertir en salud y educación. La condicionalidad del bono deja de lado el propósito compensatorio por un redistributivo, con la intención “verdadera” de eliminar la brecha de la desigualdad y sacar a la población de la pobreza.

En la siguiente Tabla 3, se puede observar más claramente la transformación que tuvo el Bono en cuento al concepto del programa:

Tabla 3 Comparación Bono Solidario-Bono de Desarrollo Humano

	BONO SOLIDARIO	BONO DE DESARROLLO HUMANO	DE
OBJETIVO	Asegurar un nivel de consumo mínimo para los segmentos más pobres de la población	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas,	al del y

	ecuatoriana	familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho de una vida digna
POBLACIÓN	<p>Madres con al menos un hijo menor de 18 años</p> <p>Personas con un 70% de discapacidad</p> <p>Personas de la tercera edad</p>	<p>Aquellas personas que se ubican en los quintiles 1 y 2 de mayor pobreza de acuerdo al índice de bienestar SELBEN^{XXVII} con las siguientes condiciones:</p> <p>Madres con hijos menores de 16 años</p> <p>Mujeres menores de 65 años</p> <p>Personas con discapacidad menores de 65 años</p> <p>Personas de la tercera edad</p>
MONTO	<p>US\$ 11,50 para madres</p> <p>US\$ 7,00 para personas con discapacidad y de la tercera edad (monto</p>	<p>US\$ 15 para personas del primero y segundo quintil</p> <p>US\$ 11,50 para</p>

	cambiante desde su implementación)	su personas de la tercera edad y personas con discapacidad
FOCALIZACIÓN	Autoselección	Encuestas SELBEN
REQUISITOS	No estar afiliada/o al Seguro Social	Haber sido encuestado y ubicarse en el quintil 1 y 2 del SELBEN
	No tener préstamos	
	No ser propietaria/o	
	Tener un nivel mínimo de consumo de electricidad	
	No ser propietaria/o de línea telefónica	
CONDICIONALIDAD	Ninguna	Educación para niños/as de entre 6 y 16 años
		Salud para niños menores de 5 años

Tomado de Armas, 2005, p.27.

El Bono de Desarrollo Humano, fue producto de la Agenda Social propuesta por el gobierno de Gutiérrez, y tenía cuatro componentes principales:

- Red de apoyo social: Conformada por políticas de transferencia monetaria condicionada como el Bono de Desarrollo Humano, El Bono de la Vivienda, Programa de Alimentación Escolar, etc.

- Programas para los más vulnerables
- Mejoramiento de los servicios de salud y educación
- Programa de generación de empleo

Esto es importante resaltar, porque dentro de esta Agenda, el presupuesto del BDH contemplaba el mayor rubro del gasto social ascendiendo a más de 200 millones de dólares (Armas, 2005, p. 20), significando el 60% del gasto total en programas sociales. Sin embargo, esta cantidad se veía condicionada a decisiones políticas, económicas y fiscales, debido a compromisos del gobierno con entidades internacionales; por ejemplo, la Carta de Intención^{xxviii}, mediante la cual el Ecuador solicitó 200 millones de dólares a cambio de que el Fondo Monetario Internacional estableciera parámetros para la administración del Estado, interviniendo en sectores como manejo de recursos naturales, leyes, políticas económicas, sociales, entre otras.

La supremacía del FMI sobre las políticas ecuatorianas mermaba el gasto social, impidiendo grandes inversiones en sectores como educación o salud; lo que no daba suficiente acceso para las personas beneficiarias del bono para cumplir con la condicionalidad del mismo como el monitoreo regular del niño/a del o la beneficiaria en la escuela, el chequeo bimensual del niño/a del o la beneficiaria en la Unidad de Salud, etc., ya que no disponían de la infraestructura para hacerlo cerca de su hogar.

4.2.1.1. Sistema de Identificación y Elección de Beneficiarios (SelBen)

“La focalización de los programas sociales permite destinar los escasos recursos de la inversión social a quienes más lo necesiten” (Grupo Faro, 2007, p. 5). Para la focalización del BDH, a partir del gobierno de Lucio Gutiérrez, como se había mencionado previamente, se utilizó el Sistema de Identificación y Elección de Beneficiarios de los Programas Sociales mediante el cual se procedió a generar un cambio en la base de usuarios a través de una encuesta que en función de 50 variables dividía a la población en cinco quintiles^{xxix}, y en los primeros dos quintiles se encontraban las poblaciones más pobres y por ende las y los beneficiarios del bono.

La “corrección” de auto focalización de los beneficiarios del Bono Solidario que permitió el programa SelBen, evidenciaba un margen de error del 40% y para corregirlo, existía un riesgo de que haya problemas de gobernabilidad ya que consistía en reducir a los beneficiarios existentes de 1'300.000 a menos de un millón:

“Es un tema bien político, [...] que maneja miles de familias [...], nosotros aprendimos que sacabas 30 mil familias en un mes de la base, pero si estaba disperso, la gente no se enteraba [...] Nosotros logramos sacar casi 400 mil personas sin que haya un grito, una huelga” (Almeida, 2009, p. 63)

La depuración permitió que el programa acoja a familias de sectores rurales y marginales antes dejados fuera; En este punto, es destacable, que ya que el diseño del programa cambia su enfoque hacia la inversión de los hogares; se prioriza que la receptora del Bono sea la madre^{xxx}, como promotora del cumplimiento de las condiciones en sus hijos e hijas, con la premisa de que ellas administran de mejor manera el dinero entregado por el Estado para la alimentación, salud y educación de sus hijos.

Sin embargo, no fue tan sencilla la puesta en práctica de este método de focalización. Para Lucio Gutiérrez, “ese era un problema un poquito complejo [...], porque primero la gente no sabe el quichua entonces llegar a una comunidad y le ven un poco como extraño [...], yo me involucre bastante en el comienzo del programa para lograr captar el interés y que ellos entiendan [...], teníamos a nuestros propios comunicadores que le hablaban a la gente en quichua, para que la gente se vaya motivando, [...], y después ellos mismos se pasan la voz [...] así logramos un poco irles sacando” (2014)

La falta de campañas de comunicación acerca del programa y sus cambios evolutivos generó desinformación entre las y los beneficiarios del requisito de la encuesta para acceder al bono, este desconocimiento tuvo como consecuencia dos situaciones primordiales: la primera es que mucha gente pobre seguía quedando fuera del bono; y la segunda es que muchos y muchas beneficiarias cayeron en prácticas clientelares especialmente a nivel local, ofreciendo su

voto, a cambio de seguir siendo parte de la base de datos de receptores del BDH.

“En el caso del BDH se manifiestan problemas comunicacionales en todos los niveles, generando así que los y las beneficiarias del PTC, mantengan prácticas para evitar salir del bono, porque en su imaginario el proceso de selección y permanencia está concatenado a la primera fase de auto-selección. En muchos casos para las familias es el único ingreso mensual permanente, razón por la cual salir del bono afectaría notablemente la precaria economía familiar” (Almeida, 2009, p. 64)

Según declaraciones de las y los beneficiarios, inclusive tenían conseguir línea telefónica^{xxxI}, lo que hace evidente que desconocían de los nuevos sistemas de focalización del programa, por lo que buscan, por sus propios medios, seguir recibiendo la ayuda del gobierno.

Un trabajo realizado por Grupo Faro (2007)^{xxxII} sugiere que para que un programa social no sea clientelar debe cumplir las siguientes características:

- Acceso a la información
- Participación Ciudadana
- Mecanismos de reclamo
- Alianzas con actores externos

Para analizar el cumplimiento de los programas sociales en el Ecuador^{xxxIII}, el trabajo de estudio realizado impulsó tres objetivos que dichos programas debían cumplir para ser transparentes en cuanto al gasto social; sensibilizar e informar a las y los funcionarios públicos sobre clientelismo en los programas sociales, realizar una campaña de difusión masiva sobre las consecuencias del clientelismo en las y los beneficiarios, reformar y mejorar la transparencia y acceso a la información con el cumplimiento de la LOTAIP^{xxxIV}.

En cuanto al primer objetivo de sensibilizar e informar, el BDH fue el programa social de menor cumplimiento alcanzando el 53%; sin embargo, obtuvo un 97% de cumplimiento en cuanto a las campañas de difusión, creando mecanismos

de denuncia, lo que permitió detectar casos de “ofertas de campaña de candidatos locales para incluir personas en el BDH y cobro de aportes para la entrega de documentos”. (Grupo Faro, 2007, p. 8); en el último objetivo, nuevamente el BDH demuestra bajos puntajes de cumplimiento, alcanzando sólo un 53%, ya que “se comprobó que la información [acerca de las consecuencias del clientelismo en los programas sociales] había llegado a las oficinas locales, pero muchos funcionarios no la conocían.

En relación al estudio de Grupo Faro, un aspecto necesario de resaltar, es la importancia de la institucionalidad que sostiene a los programas sociales. Ya se había mencionado que el BDH, mediante decreto ejecutivo^{xxxv} pasa a ser parte del Programa de Protección Social como entidad adscrita al Ministerio de Bienestar Social. Dicho esto, se puede analizar que para que la focalización a través de la encuesta SelBen tuviese cobertura nacional, cada provincia contó con un/a promotor/a dispuesto por el Ministerio, quien debía convocar a la población para que ésta se encueste. “Las encuestas estaban diseñadas para el área urbana por barrido geográfico y para el área rural por convocatoria al centro parroquial, en las comunidades de cada parroquia” (De La Torre, 2012, p. 4) Sin embargo, sin el debido control y transparencia institucional, fácilmente la encuesta se convertía en una herramienta política en ciertos sectores del país. “Los usuarios llamaban hacer denuncias de clientelismo, “usted vota por mí y yo le pongo en la base”. Con las autoridades locales denunciamos estos temas muchísimos, pero no puedes irte hasta el último rincón dónde está el candidato [...] que está diciendo eso, [porque] [...] operativamente es imposible” (Almeida, 2009, p. 65).

Esta declaración demuestra que a pesar de que con la nueva estructura del bono se busca eliminar las prácticas clientelares a las que se veía asociado, quiénes llevaban a cabo los procesos de focalización y actualización de datos seguían utilizándolo como método de obtención de votos. La afirmación se hace aún más palpable cuando artículos periodísticos como en El Universo (2005) denuncian manejos fraudulentos del presupuesto del Ministerio de Bienestar Social, en contratación de personal de Sociedad Patriótica^{xxxvi}.

“Los documentos revelan que se utilizó el presupuesto de la Secretaría Técnica, [...], para engrosar la nómina de empleados de la planta central del MBS^{xxxvii} y otras dependencias. [...] El nuevo personal obligaba a los empleados a participar en las contramarchas a favor del régimen de Lucio Gutiérrez, [...] y funcionarios a cargo del manejo del SelBen, programa técnico de encuesta y selección de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH), aseguraron que [se] intentó desviar las encuestas a sitios que no estaban programados” (El Universo, 2005)

Como respuesta a estas acusaciones, Lucio Gutiérrez respondió que “es probable que haya habido gente de Sociedad Patriótica, porque no iban a ir los socialcristianos, [...] pero el tema es que los objetivos se cumplieron, es cuando más se reduce la pobreza en la historia del país” (2014).

No obstante, se tienen evidencias de que gente del partido oficialista de ese entonces, iban a dichos lugares no planificados para la focalización del programa social y montaban shows artísticos para promover al Bono con la presencia del Presidente de la República, “íbamos allá con un poco de música, un poco de bulla, porque todos somos curiosos y [salían a ver al presidente]” (Gutiérrez, 2014).

“La cantante [...] [animaba] a los "verdaderamente pobres", [...] a inscribirse en la segunda fase del Bono de Desarrollo Humano (BDH). [...]En la mesa directiva, el entonces ministro de Bienestar Social, Antonio Vargas, funcionario del régimen gutierrista, suspiraba emocionado. [La cantante] firmó un contrato^{xxxviii}, con el Programa de Protección Social (PPS) del Ministerio de Bienestar Social (MBS) para animar 12 eventos en todo el país [...] Pero mientras el bono se promocionaba por todo lo alto, el manejo de éste y otros programas sociales del Gobierno se despojaba de su contenido técnico y adquiría un carácter clientelar y populista. Una política social de tarima [...] Mientras el número de técnicos se duplicó, [...] más de un millón de familias pobres podrían quedarse sin el bono [...] Las oficinas adscritas a Bienestar Social se convirtieron así en verdaderas agencias de empleo,

mientras tambaleaba la estructura técnica del más importante de los programas sociales: el Bono de Desarrollo Humano” (Diario Hoy, 2005).

Gutiérrez (2014) cree que es importante recalcar que en su gobierno no había reelección, por lo que asumir que estos eventos se utilizaban como herramientas políticas no tenían sentido, porque de nada servía hacer campaña. Más bien, él establece que se generó este pensamiento por una “satanización” por parte de los medios de comunicación.

No obstante, las declaraciones de mal uso de los fondos del Estado se suman a denuncias de corrupción y nepotismo, al regreso del ex-presidente, Abdalá Bucaram, que fue visto como un caso de impunidad, al quiebre de las alianzas políticas que le llevaron al triunfo electoral y a acusaciones de traicionar sus bases políticas e ideológicas. Todas estas circunstancias se sumaron para fundamentar un levantamiento ciudadano, conocido como la “Rebelión de los forajidos”, llevado a cabo en abril del 2005, mediante el cual termina el gobierno de Lucio Gutiérrez, cumpliendo 2 años y 3 meses en funciones.

4.2.1.2 Resultados

Debido a que en esta segunda etapa evolutiva del Bono se introduce la condicionalidad en educación y salud, esas son las variables que deben ser estimadas para saber si en realidad hubo un impacto positivo del programa en el bienestar social de la población.

A pesar de que el Bono se dirigía a las familias, se direcciona el cumplimiento de las condiciones a la madre; por lo que la siguiente Figura, se puede apreciar los gastos a los que correspondía el BDH en el año 2004.

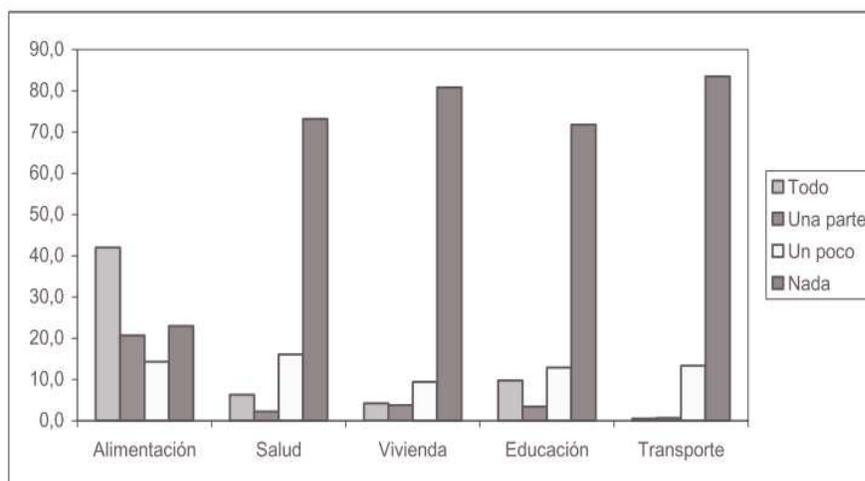


Figura 2: Gastos cubiertos con el Bono

Tomado de Armas, 2005, p. 37.

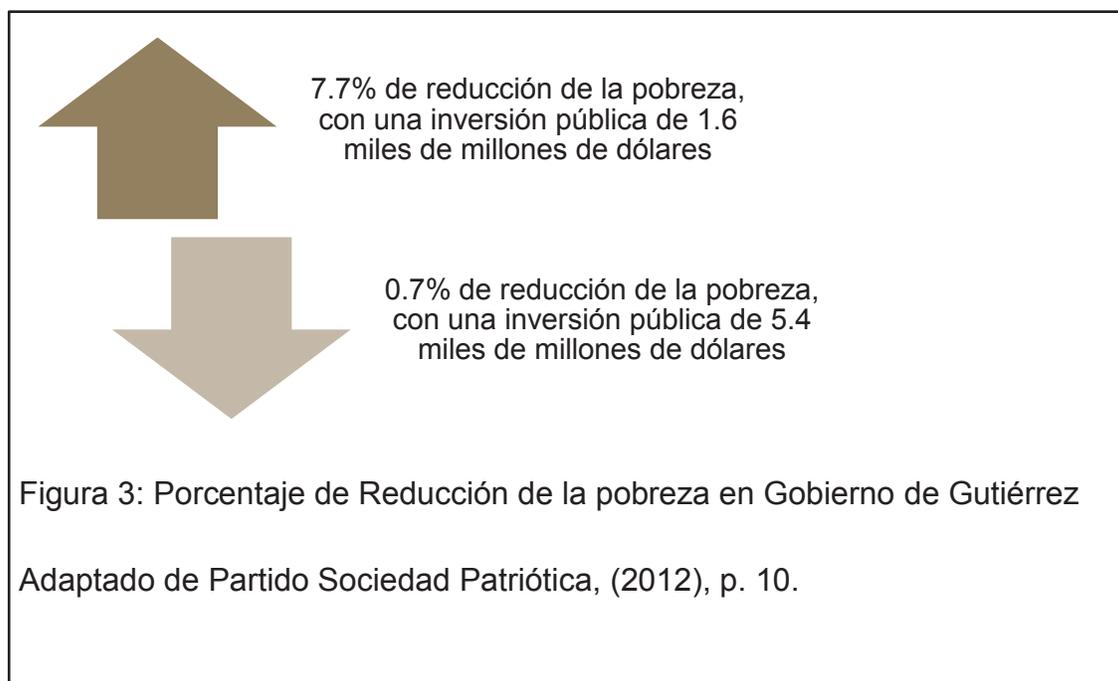
El gráfico anterior demuestra que si existe, en esta fase del Bono, inversión de los y las beneficiarias (aunque no en su totalidad) en salud y educación; sin embargo, de acuerdo al estudio de Amparo Armas (2005, p. 37), aunque el cobro del Bono posibilita el acceso a medicamentos, o a útiles escolares, no permite desempeñar, por completo, con los propósitos del programa para mejoramiento de salud materna e infantil ni para incremento de matrícula escolar, ya que debe existir la infraestructura y la cobertura suficiente para poder cumplirlos. Por ejemplo, “para 1999, sólo el 45,6% de hogares de hogares de campo en la costa disponían acceso a agua segura” (Armas, 2005, p. 39)

A pesar de que el Bono posibilitaba la compra de medicamentos o de útiles escolares, no significaba que elimine el problema de salud infantil o la matriculación escolar. A través de un análisis de Naranjo (2007, p. 24), en el cual hace uso del estudio de Norbert Schady y Cristina Paxson (2007), la autora descubre que en cuanto a salud, en los niños se visualizan efectos mínimos del programa, ya que no se han visto cambios sustanciales pues no se ha tenido control. Sin embargo en cuanto a educación, si se muestra influencia de la

transferencia del BDH, ya que la probabilidad con la que un niño es matriculado en la escuela está sobre la cifra para los niños [cuyos padres no son beneficiarios del BDH]” (Shady & Paxson, 2007, p. 33). No obstante a que el estudio demuestra pequeños indicios de incremento en la matriculación escolar, estas ligeras mejoras no pueden ser adjudicadas únicamente al Bono de Desarrollo Humano; ya que a la par de este Programa Social, existían otros. “Los beneficiarios del BDH con a su vez beneficiarios de otros programas: un 20% de los hogares ecuatorianos se beneficia con más de dos programas, 6,3% recibe apoyo de cuatro y más programas gubernamentales” (Naranjo, 2007, p. 34)

Este resultado da a entender que la reducción de la pobreza. “En términos generales, el Ministerio de Coordinación de la Política Económica registra que la extrema pobreza se ubicó en 9,4% a junio [del 2006], mientras que a diciembre del [mismo año] era del 16,9%” (El Comercio, 2012).

A pesar de que según Lucio Gutiérrez (2014), la pobreza en su gobierno se redujo 8 veces más que en los 8 años de gobierno de Correa como muestra el siguiente gráfico; no puede ser mérito único del Bono, ya que no solamente ese programa atendía a la problemática.



Y, aunque en el gobierno de Lucio Gutiérrez se le da como objetivos específicos mejorar la salud infantil y materna e incrementar la matriculación y permanencia escolar; tampoco se le puede hacer responsable al Bono de dichos resultados, ya que durante su gobierno se llevaron a cabo tres importantes programas de desarrollo infantil^{XXXIX} y tres programas de salud infantil^{XL}.

Aun así, para 2005 el BDH representaba el 11% del gasto social; su presupuesto alcanzó los 197 millones de dólares, es decir el 0,5% del PIB; beneficiando a 1.136.573 personas. Estas cifras permiten la conclusión de que a pesar de que no era el único programa enfocado a la reducción de la pobreza; si era el programa social más grande del país (y sigue siendo); por lo tanto los resultados de reducción de pobreza que pudieran ser visibilizados, significaría parcialmente, que el Bono, en esta fase, cumplió un papel exitoso.

Según un estudio realizado por el Observatorio de la Economía Latinoamericana, “la pobreza según consumo a nivel nacional se incrementó del 39.3% en 1995 al 52.2% en 1999 y disminuyó al 38.3% en el 2006. Esto significa que la pobreza por consumo no ha experimentado una reducción significativa en el país entre los años 1995 y 2006” (Viteri, 2007, p. 18).

4.2.1.3 Reflexiones

El gobierno de Lucio Gutiérrez tomó a una política compensatoria y la convirtió en un programa social viable para combatir la pobreza en el Ecuador. Sin embargo, la nueva etapa del BDH se vio entorpecida por equivocados manejos técnicos que velaban por la imagen del mandatario, más que por el cumplimiento de los objetivos del subsidio social.

A pesar de que el período de gobierno de Lucio Gutiérrez fue corto y tal vez insuficiente para analizar la efectividad del Bono en este período; si se pueden establecer algunas premisas claves para entender las pautas que dicha administración dejó para los gobiernos posteriores.

Por ejemplo, algo muy importante que se debe destacar, es que en este gobierno, se introduce por primera vez la figura de la transitoriedad de esta política, y se diseñan mecanismos para que la gente deje de percibir eventualmente el Bono, “estábamos bastante entusiasmados [...] con las asociaciones [que empezamos a implementar], nos dio muy buen resultado, porque se tornaban productivas, era un círculo virtuoso. Le comprábamos la leche a las madres de familia, ellas mismas les preparaban el desayuno escolar a sus hijos [...] todos salíamos ganando, los niños se alimentaban mejor, y ellas tenían una platita”. (Lucio Gutiérrez, 2014)

Es evidente que en este período, el programa había experimentado un proceso de aprendizaje y crecimiento a nivel institucional, con la instauración del sistema de focalización SelBen, con la conjugación del Bono Solidario y de la Beca Escolar, y, con la administración asignada al Ministerio de Bienestar Social; todos, avances que permitirían a gobiernos futuros, tomar una política social con estructura y propósito.

4.2.2 Caso Rafael Correa

Después del prematuro fin del gobierno de Lucio Gutiérrez y el ascenso de su vicepresidente al mando^{XL1}, la población ecuatoriana estaba cansada y desconfiada de los políticos del país. En 10 años habían pasado por el poder 7 presidentes^{XLII}, agotando la credibilidad de los ciudadanos. Para las elecciones del 2006, la mayoría de candidatos representaban de una u otra manera el pasado político del país^{XLIII}. Rafael Correa era la excepción. Llega como un outsider^{XLIV} de la política tradicional del país, con un discurso de campaña de aire reformista y “revolucionario” que conquistó a la izquierda ecuatoriana y ganó adeptos de manera rápida, gracias a su carisma y a la esperanza de mejoras para el país.

En una victoria en la segunda vuelta electoral, Rafael Correa llega al poder el 15 de enero del 2007, junto a su nuevo partido, Alianza PAIS, y promesas como: la reestructuración del Estado, una nueva constitución, la redistribución

de la riqueza, una reforma tributaria, etc., las mismas que se vieron traducidas en su discurso de posesión, enmarcado por aspiraciones de transformación nacional y de desarrollo social más allá del crecimiento económico:

“Partiremos del principio de que la inversión en el ser humano, además de ser un fin en sí mismo, constituye la mejor política para un crecimiento de largo plazo con equidad. Sin embargo, Ecuador es uno de los cinco países latinoamericanos con menor inversión social por habitante, siendo su gasto social per cápita aproximadamente la cuarta parte del promedio de la región. Es necesario, entonces, revertir esta situación, para lo cual se requiere liberar recursos de otras áreas, y básicamente del insoportable peso de la deuda externa. Por ello, iremos a una renegociación soberana y firme de la deuda externa ecuatoriana, y, sobretodo, de las inadmisibles condiciones que nos impusieron en el canje del año 2000”. (Rafael Correa, 2007)

Esta cita es importante, porque permite entender la visión de desarrollo de Rafael Correa, alejada de preceptos neoliberales presentes en gobiernos pasados. Esta visión, se ve plasmada en el Plan de Desarrollo (elaborado a partir de su Plan de Gobierno) que sirve como hoja de ruta para la constitución de un Estado de Bienestar en el Ecuador. Y, a pesar de que ya existía elementos de un Estado de Bienestar en el país previo al gobierno de Alianza PAIS, es con este mandato que se consolida este modelo, a través de una inversión sustancial en salud y educación principalmente, dirigida a eliminar las brechas de desigualdad existentes en el país. A partir del Plan de Desarrollo y sus 12 objetivos, se desprenden los conceptos detrás de sus políticas públicas, entre ellas los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas como el Bono de Desarrollo Humano.

Diagnóstico:

Previo a la victoria electoral de Rafael Correa, los índices de pobreza en el Ecuador oscilaban en mínimas mejoras dependientes a la subida de precios del petróleo y a las remesas de los migrantes; sin embargo, ninguno de estos

índices de mejora tenía una base de desarrollo humano; sino únicamente de incremento de consumo para las familias del país. “Lo preocupante es que la reducción de la pobreza no esté asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y a reducir la desigualdad ni a la existencia de políticas sociales prioritarias y coherentes” (SENPLADES, 2007, p. 76)

Tabla 4 Evolución de la Pobreza en el Ecuador

ECV	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza						
Región								
Costa	36,07	9,06	46,44	16,30	52,85	15,98	40,31	10,85
Sierra	41,73	18,53	42,15	21,77	51,44	24,65	33,75	12,20
Amazonía	60,57	23,80	50,04	22,25	n.d.	n.d.	59,74	39,60
Área								
Campo	63,00	27,37	66,75	33,91	75,05	37,68	61,54	26,88
Ciudad	23,02	4,11	28,72	7,80	36,39	7,99	24,88	4,78
Nacional	39,34	13,60	44,75	18,81	52,18	20,12	38,28	12,86

Tomado de SENPLADES, 2007, p. 36.

Según la tabla anterior, los niveles de pobreza en el país no se vieron mejorados en los 15 años previos al gobierno de Rafael Correa. En 1999 el 52% de la población ecuatoriana era considerada pobre y un 15% vivía en la extrema pobreza (SENPLADES, 2007, p.36), estos índices fueron marcados principalmente por el Fenómeno del Niño y el Feriado Bancario.

Para el gobierno de la “Revolución Ciudadana”, la pobreza se convirtió en un problema social que tenía que ser visto más allá de la capacidad de consumo de las personas, para alcanzar una mejor calidad de vida; es por eso que el nuevo mandato, al llegar al poder, se planteó el Plan Nacional de Desarrollo, con 12 objetivos fundamentales, que dictasen la fórmula para las políticas públicas nacionales.

Tabla 5 Los 12 Objetivos del Plan de Desarrollo 2007-2010

Objetivos del Plan de Desarrollo 2007-2010	
Objetivo 1	Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial
Objetivo 2	Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
Objetivo 3	Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población
Objetivo 4	Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros
Objetivo 5	Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración Latinoamericana
Objetivo 6	Garantizar el trabajo estable, justo y digno
Objetivo 7	Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común
Objetivo 8	Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad
Objetivo 9	Fomentar el acceso a la justicia
Objetivo 10	Garantizar el acceso a la participación pública y política
Objetivo 11	Establecer un sistema económico solidario y sostenible
Objetivo 12	Reformar el Estado para el bienestar colectivo

Adaptado de SENPLADES, 2007-2010, pp. 81-278.

El Bono de Desarrollo Humano, desde el comienzo del gobierno jugó un papel importante dentro de dos de los 12 objetivos principales de este plan de gobierno: El 1. “Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial” y el 10. “Garantizar el acceso a la participación pública y política”, yendo de la mano con la propuesta de campaña que Alianza País había ofrecido para transformar el bono en un esfuerzo consciente por superar productiva y culturalmente la pobreza brindando a sus beneficiarios y beneficiarias créditos y oportunidades productivas para que esta ayuda económica sea más que un programa de transferencia monetaria. (Movimiento Patria Altiva I Soberana, 2006, p. 22)

Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial

El primer objetivo del Plan de Desarrollo nace de una nueva concepción, que asimila que las desigualdades del país no sólo se reflejan en la distribución de ingreso, sino también, e inclusive más importante en los procesos de discriminación por género, etnia, orientación sexual, discapacidad, e inclusive la edad de las personas. “Este objetivo apunta a reducir todas esas desigualdades, desde una perspectiva de inclusión en la diversidad” (SENPLADES, 2007, p. 81).

Apenas un mes de iniciado el Gobierno de Rafael Correa, el Bono de Desarrollo Humano cumple sus primeras mejoras con miras a cumplir este objetivo. Uno de estos cambios fue la implementación de un sistema de monitoreo de asistencia escolar y de controles de salud^{XLV}, corrigiendo así, una de las principales críticas de los gobiernos anteriores. Otro giro importante fue la ampliación de beneficiarios en más de seiscientas mil personas, que respondía principalmente al ingreso de personas con discapacidades y adultos mayores a una pensión individual (independientemente del subsidio percibido por la unidad familiar).

Adicionalmente, cumpliendo con una de las promesas de campaña, el valor de transferencia del subsidio se vio duplicado de 15\$ a 30\$^{XLVIXLVII}, como un aseguramiento del “mínimo de consumo” (Ponce, 2015), respondiendo a la

necesidad de inversión sustancial en los y las beneficiarias para alcanzar tres metas:

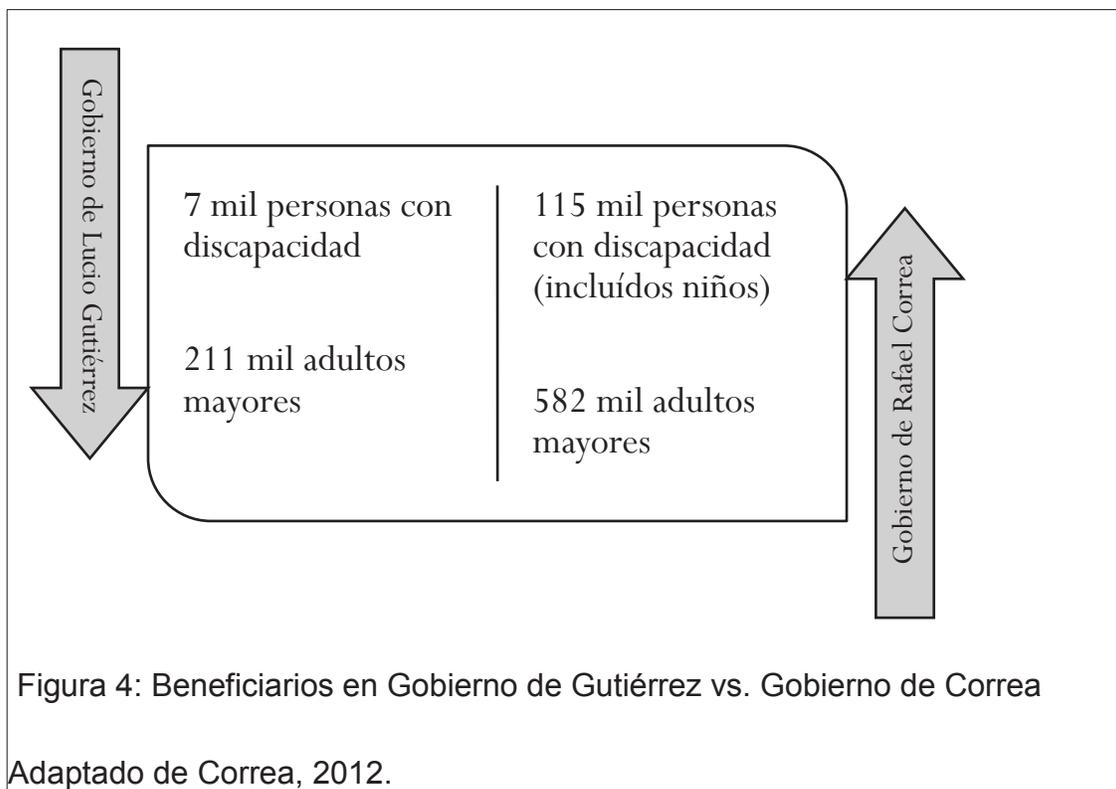
1. Ampliación de capacidades a través del cumplimiento de la corresponsabilidad en educación y salud^{XLVIII}
2. Inclusión socioeconómica mediante micro créditos que permitan a los y las receptoras de la ayuda monetaria convertirse en sujetos activos de la economía del país^{XLIX}
3. Protección social al consumo y reconocimiento laboral a las mujeres (amas de casa), mediante lo que se pretende visibilizar a la madre como jefa de hogar y sujeto productivo. Con este último punto, se busca reformular el propósito con el que se les hace a las madres las receptoras preferibles del BDH; mientras que en el gobierno de Lucio Gutiérrez, se les contempla como un intermediario para asegurar el cumplimiento de las condiciones en salud y educación (de sus hijos), en la administración de Correa, se persigue establecer a las mujeres como actoras fundamentales de la economía del país, a través de programas que incentiven procesos productivos.

“Janeth Sánchez, entonces Ministra de Inclusión Económica y Social, explicó que el bono se debía entender como una medida provisional que solo existiría el tiempo que la Revolución Ciudadana se demoró en desarrollar industrias exitosas que generen altos niveles de empleo y prosperidad”. (La Republica, 2012); es por eso que la reforma más importante del BDH era la de buscar por parte del gobierno la integración de los beneficiarios del bono al sistema laboral, esto se lo realiza mediante capacitaciones laborales o microcréditos, establecidos con cooperativas de crédito contando con la garantía de transferencia monetaria por parte del ejecutivo, impulsando proyectos de emprendimiento con préstamos amplios para los beneficiarios, finalizado con aperturas de cuentas de ahorro voluntario que facilitara al beneficiario a incorporarse el sistema financiero y a todos sus derechos y obligaciones.

Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política

Para completar las acciones propuestas en el Objetivo expuesto anteriormente, uno de los apartados del Objetivo 10 del Buen Vivir se dedica específicamente a generar una red de participación de los beneficiarios del Bono tanto en la esfera política como en la social. Para lograrlo, las herramientas son dos: la corresponsabilidad y el Crédito de Desarrollo Humano

Dentro de lo que respecta a la corresponsabilidad, el gobierno actualizó la lista de beneficiarios del Bono a lo largo de los 8 años de gobierno, ingresando aproximadamente a 600 mil nuevos beneficiarios. A pesar de que esta medida fue altamente criticada^L tildada de populista y clientelar, en realidad el aumento de receptores de la ayuda del bono se debe a la universalización de la seguridad social, en la que se incluyó a personas con discapacidad y adultos mayores. En el siguiente cuadro comparativo, se puede visualizar como se elevaron dichos montos entre el gobierno de Lucio Gutiérrez y el de Rafael Correa.



Esta actualización de datos en la lista de beneficiarios forma parte del objetivo de que todos y todas las ecuatorianas formen parte de la vida en comunidad, participen socialmente a través de sus chequeos regulares al médico, a la matriculación de sus hijos a la escuela, al consumo de alimentos, etc.

Y por otro lado, la participación económica se persigue a través del cobro del subsidio, para lo que se mejoró los métodos de transacción a través de tarjetas de débito para cobrar el Bono, como una medida para que los beneficiarios del Bono empiecen a ser parte del sistema financiero. (Ponce, 2015) y también a través del Crédito de Desarrollo Humano.

La idea detrás de esta prestación económica es que los beneficiarios del Bono, en especial las madres de familia, perciban el valor anual del subsidio estatal y con ese dinero saquen adelante una microempresa que les permita sostener los gastos familiares y de esa manera prescindir del Bono. Sin embargo, “debían tener una capacitación en negocios, en marketing, en contabilidad, servicio al cliente, [...], habían muchas exigencias, que tal [si] te doy 3000 dólares [...] y te digo [que] quiero que salgas de la pobreza” (Ponce, 2015) Por lo que no todas las iniciativas productivas de quienes solicitan el Crédito del Bono resultan en microempresas exitosas, ya que quienes lo perciben no han tenido la capacitación necesaria para saber cómo hacerla producir. Pero, “hay esa sabiduría popular, sobre todo en las mujeres, de salir adelante que cogían los 300 dólares y compraban una nevera y con eso hacían helados y vendían” (Ponce, 2015). A pesar de las posibles detracciones o complicaciones de aplicación del Crédito de Desarrollo Humano, la creación del mismo, y otros programas y beneficios complementarios al bono, han hecho que el mismo se convierta en más que un subsidio del Estado, sino más bien en una red de protección social para quien está en estado de vulnerabilidad y pobreza.

4.2.2.1 El Bono y las elecciones

Se decidió analizar como un caso aislado a la subida al Bono en el 2012 con motivo de las elecciones electorales de febrero del 2013, en la que tres candidatos presidenciales: Rafael Correa (PAIS), Guillermo Lasso^{LI} (CREO), y

Lucio Gutiérrez (PSP), debido a que, para muchos^{LII}, evidencia el poder de campaña que tiene el Bono de Desarrollo Humano.

Todo dio inicio cuando en septiembre del 2012, (6 meses antes de las elecciones), el candidato por CREO, Guillermo Lasso instaura, como una de sus promesas de campaña, elevar el Bono de Desarrollo Humano a un valor de 50 dólares, financiando el incremento con el presupuesto de publicidad del actual gobierno. Según el ex banquero, “el gobierno gasta alrededor de 300 millones de dólares en publicidad. Mientras que el incremento del bono costará 340 millones de dólares” (La Republica, 2012)

Pocos días después, el Presidente, Rafael Correa, declara que él no lo había considerado debido a las críticas que recibiría, pero ya que el representante de la banca es quién la propone, entonces es evidencia del consenso que existe para elevar el valor del Bono, así que el 25 de Octubre del 2012, Rafael Correa envía a la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley Orgánica de Redistribución del Gasto^{LIII} Social, con carácter urgente, mediante reformas administrativas y tributarias que principalmente afectan a la banca.

“Esto es histórico. Antes se socializaba las pérdidas... ahora se van a socializar las ganancias de los que están ganando demasiado, a los más pobres del país” (Vistazo, 2012)

Lucio Gutiérrez no se quedó atrás en la propuesta y pocos días después, declara estar de acuerdo con alzar el BDH mediante el uso de los gastos en publicidad, pero que su gobierno va a elevar el subsidio no a 50 dólares pero a 80, finalmente establece su monto en 65 dólares, representando un supuesto incremento de 35 dólares: “como el señor Guillermo Lasso copia nuestra propuesta y luego entra en pelea el presidente Correa y ha manifestado que desde enero sube el bono, nosotros vamos a incrementar a USD 65, sin afectar a nadie, con el compromiso de depurar la lista beneficiaria” (El Comercio, 2012).

Correa tomó el caso como una victoria para el consenso logrado entre la Banca y el Estado, "Encantado, si ellos quieren subir el bono y nosotros siempre lo hemos querido hacer (...), si todo el mundo está de acuerdo, entonces desde enero se sube el bono" (El Tiempo, 2012) Pero además, significó la obstrucción de la propuesta de Lasso para su campaña electoral, a pesar que en sus declaraciones, dijo estar orgullo de haberlo logrado antes de ganar las elecciones. "Todo parecería indicar [...] que el anuncio de Correa era un intento por neutralizar la oferta Lasso a fin de que este pierda fuerza desde el inicio de la campaña electoral. Pero, ¿qué tal si fue Lasso quien neutralizó a Correa haciendo primero él la oferta del subir el bono para que el anuncio del Presidente no causara expectativa?" (El Comercio, 2012). Por su parte Lucio Gutiérrez y su partido, mostraron su apoyo a la Ley presentada a la Asamblea, sumándose al criterio de redistribución justa de las utilidades de la Banca para el beneficio de los pobres. La Ley que permitía el financiamiento para el alza del Bono fue aprobada en noviembre del 2012 con 79 de 124 votos en la Asamblea Nacional.

Según Cuvi, (2012, p.10), las ofertas demagógicas en tiempos de campaña no son novedad; sin embargo, por el hecho de que uno de los candidatos sea el Presidente, se presta para que las propuestas de los demás candidatos se conviertan en políticas inmediatas del gobierno en funciones, a manera de mermar las posibilidades clientelares de su competencia.

Evidentemente, este caso demuestra la lucha de poderes que existen en el país y las constantes pugnas entre la Banca y el Estado, pero fundamentalmente el potencial del Bono de Desarrollo Humano como herramienta electoral.

4.2.2.2 Resultados

En la actualidad, el Bono de Desarrollo Humano responde a tres principios fundamentales: el primero; promocionar la equidad, a través de la disminución de las brechas sociales y la ampliación de capacidades; el segundo: la garantía

de igualdad de oportunidades económicas y sociales y; el tercero: la cobertura de un piso básico universal de protección social. (MIES, 2013, p. 19).

Programas y beneficios complementarios

Como se ha expuesto, en el gobierno de Rafael Correa, el Bono evoluciona a una Red de Protección Social, por lo que se ve fortalecido a través de beneficios adicionales y transferencias no contributivas, que permiten generar un aseguramiento universal de los servicios esenciales de una persona a lo largo de su vida. Se compone entonces como un sistema de aseguramiento universal no contributivo: “Actualmente, el sistema de aseguramiento no contributivo (BDH y pensiones) cubre a cerca de 600,000 personas adultas mayores; 115,000 personas con discapacidad y Un millón de hogares en situación de pobreza” (MIES, 2013, p. 19). Y a raíz de eso, el BDH, ahora busca cumplir más que el mejoramiento del ingreso familiar, y persigue mejorar la educación, alimentación, y en general desarrollo de la vida de las y los beneficiarios. “El Bono de Desarrollo Humano y las transferencias no contributivas forman parte fundamental del piso de protección social. En el primer caso, como una protección básica al consumo de familias en extrema pobreza. En el segundo, como un complemento al sistema de aseguramiento universal” (MIES, 2013, p. 20).

Crédito de Desarrollo Humano

A raíz del Bono de Desarrollo Humano, nace este crédito como un medio para generar financiamiento para los emprendimientos de los beneficiarios y beneficiarias del subsidio y así generar productividad e inversión a partir del subsidio estatal.

El Crédito alcanza un monto de hasta 580,96 dólares^{LIV}, con una tasa de interés del 5% que es subsidiada por el Gobierno y su destino es exclusivo para inversión en micro unidades de producción, comercio y servicios.

Crédito de Desarrollo Humano Asociativo

Funciona de manera similar al Crédito de Desarrollo Humano, únicamente con la diferencia que se hace en comunidad, bajo la capacitación del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. El monto alcanza los 1133, 99 dólares y está dirigido a planes de trabajo en equipo para generar unidades de producción, comercio y servicios para el cambio de la matriz productiva: “En base al indicador que mide el incremento de actores de la economía popular y solidaria enlazados al cambio de la matriz productiva, se ha puesto en marcha 13 planes de negocios de bienes y servicios de los actores de la EPS, especializados en las necesidades de diversos sectores. De dichos emprendimientos, un 53% corresponden al sector agropecuario; 31% a la industria de la manufactura; 8% a emprendimientos turísticos; y 8% a planes de servicios de los actores” (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria). El 60% de la población dedicada a estas actividades productivas, ha sido integrada a través del Crédito de Desarrollo Humano CDH.

Becas para dependientes del Bono de Desarrollo Humano

El programa está dirigido a estudiantes de familias beneficiarias del Bono, funcionando en coordinación con la SENESCYT^{LV}, con el propósito de reducir la deserción universitaria, así como también aumentar los porcentajes de estudiantes en condiciones de pobreza que ingresan a la universidad.

El proyecto consiste en becas desde 50% del salario básico unificado^{LVI} mensual durante el periodo de nivelación por carrera, hasta llegar a obtener hasta un salario unificado completo mensual, para los estudiantes que superen el periodo de nivelación y mantengan un promedio general de 8/10, o su equivalente.

Protección por contingencia

Es un Bono de emergencia, que perciben los y las beneficiarias del subsidio en caso de haber sufrido una catástrofe individual o colectiva.

Pensiones jubilares

Es una pensión otorgada a todo adulto mayor que no posea un seguro social y por tanto no pueda acceder a una jubilación. Su valor es el mismo que el del Bono de Desarrollo Humano.

Servicios Exequiales

Es un seguro de vida que se le otorga al familiar o conocido del beneficiario o beneficiaria del Bono de Desarrollo Humano que haya fallecido. El monto puede alcanzar los 500 dólares y son entregados una sola vez. “El servicio comprende: Capilla ardiente (funeraria); formolización, si es necesario, ataúd cofre de metal sin herrajes; porta cofre; 2 luminarias, 4 porta floreros, traslados desde el lugar del fallecimiento a la funeraria” (MIES, 2013).

Cocinas de inducción

En el año 2014, el gobierno de la Revolución Ciudadana se propuso una ambiciosa política de Estado: reemplazar las cocinas a gas del país por cocinas de inducción, para poder eliminar el subsidio al gas. Para contribuir con este cambio, a finales de ese año, el gobierno dispuso que las cocinas de inducción para las familias receptoras del Bono de Desarrollo Humano sean entregadas de mano del Estado. \$ 150 millones destinaría el Gobierno para adquirir 500 mil cocinas de inducción que serán entregadas, entre abril y mayo del 2015, a los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, a cambio de sus estufas de gas.

Todos estos extras, fundamentan el nuevo objetivo del Bono de asegurar salud, educación, vivienda, oportunidades laborales y seguridad social, a través de un “Piso de Protección Social” que facilite acceder a dichos servicios.

Con este piso, se puede hacer una medición cuantitativa de los resultados del Bono de Desarrollo Humano, debido a que los cuatros objetivos responden a las necesidades básicas de la gente más pobre del Ecuador, por lo tanto, los ciudadanos beneficiarios del BDH son los que entran dentro de este intento por universalizar los derechos básicos.

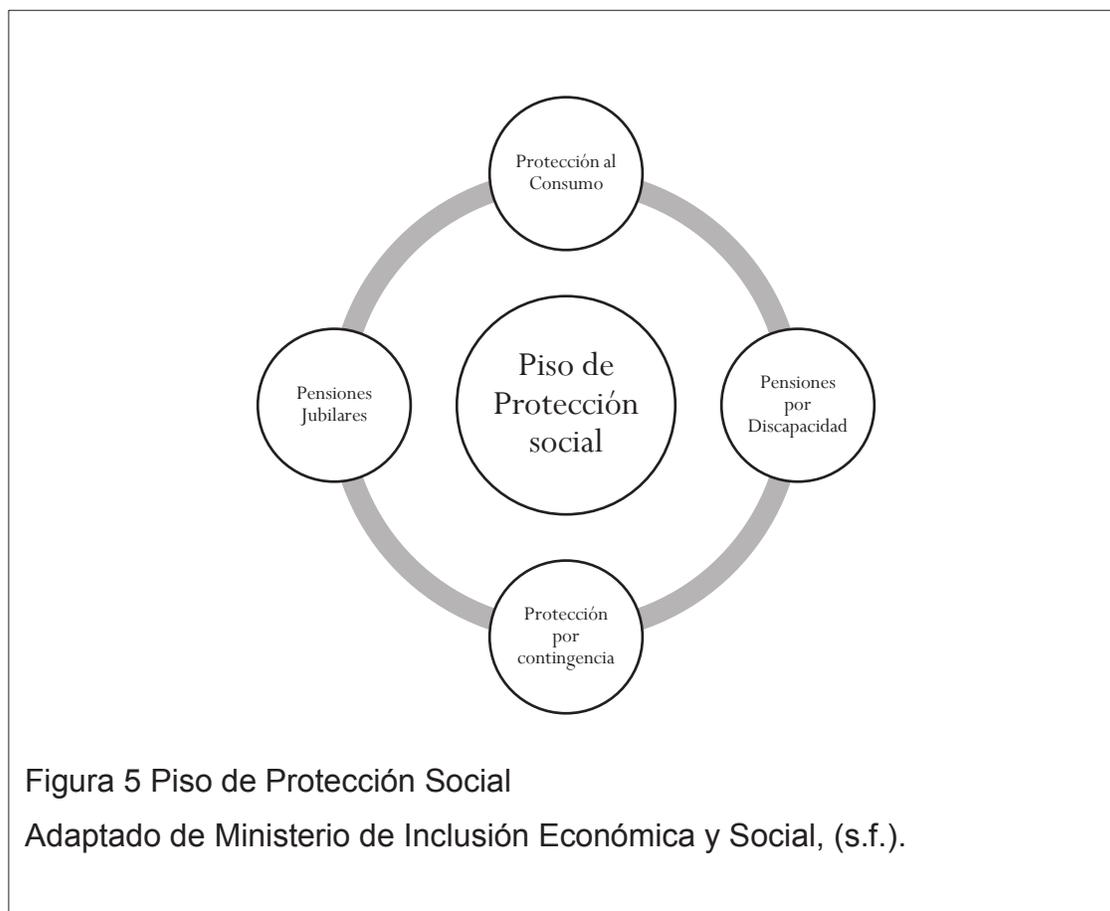


Figura 5 Piso de Protección Social

Adaptado de Ministerio de Inclusión Económica y Social, (s.f.).

Protección de Consumo

Mediante el Bono de Desarrollo Humano se busca erradicar la pobreza y la pobreza extrema, incrementando la capacidad de ahorro y de consumo de los ciudadanos. Como se expuso previamente, la modernización de los métodos de transferencia del Bono a través de tarjetas de débito y la necesidad de acercarse a una institución financiera, genera en el beneficiario una conciencia de consumo, a la par de convertirlo en un agente activo de la economía del país. En el siguiente gráfico se puede apreciar la reducción de la pobreza en el Ecuador, sólo considerando el ingreso como variable.

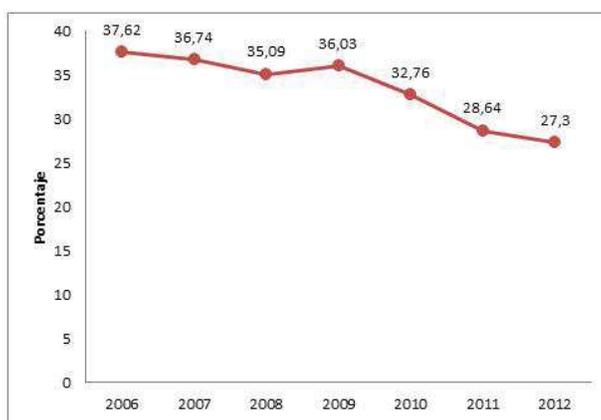


Figura 6 Reducción de la Pobreza según ingreso

Tomado de SIISE, (s.f.)

a) Este cuadro demuestra que la pobreza por ingreso se ha reducido en 10 puntos porcentuales desde el 2006 hasta la actualidad.

Protección por Contingencia

Art. 35.- “Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”. (Constitución del Ecuador, 2008) A través de este artículo de la Constitución del Ecuador, se entiende el principio por el cual se ha desarrollado pensiones adscritas al Bono de Desarrollo Humano, respondiendo a la necesidad de eliminar las brechas de desigualdad en el país. La lógica responde a que una persona que es pobre, y también parte del grupo de atención prioritaria, necesita del Estado para superar la adversidad impuesta por la sociedad frente a su doble vulnerabilidad. Dentro de esta lógica entran las mujeres, las personas con discapacidad, los adultos mayores, y quienes

hayan sufrido de daños físicos, materiales o psicológicos; que viven bajo la línea de pobreza, y debido a su condición es más complejo salir de ella.

Pensiones por discapacidad

A lo largo de los años del gobierno de Rafael Correa, y bajo la premisa de aseguramiento social universal, las personas con discapacidad deben ser parte de la red de protección social para poder tener una asistencia correcta para tratar su discapacidad. Gran parte del incremento de beneficiarios del Bono ha respondido a esta premisa; y como se puede observar en el siguiente cuadro, ha incrementado en más del 50% las personas bajo este criterio que reciben la ayuda del Estado.

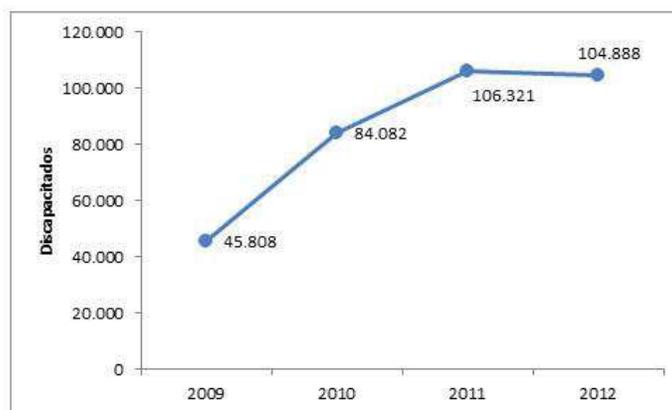


Figura 7 Personas con discapacidad que reciben el BDH

Adaptado de SIISE, (s.f).

Pensiones jubilares

Respondiendo al mismo principio por el cual las personas con discapacidad reciben el Bono de Desarrollo Humano, los adultos mayores se ven contemplados dentro de la ayuda del Estado, para alcanzar una jubilación digna. A pesar de que esta pensión se considera momentánea hasta la aprobación de una nueva Ley para la Seguridad Social^{LVI}.

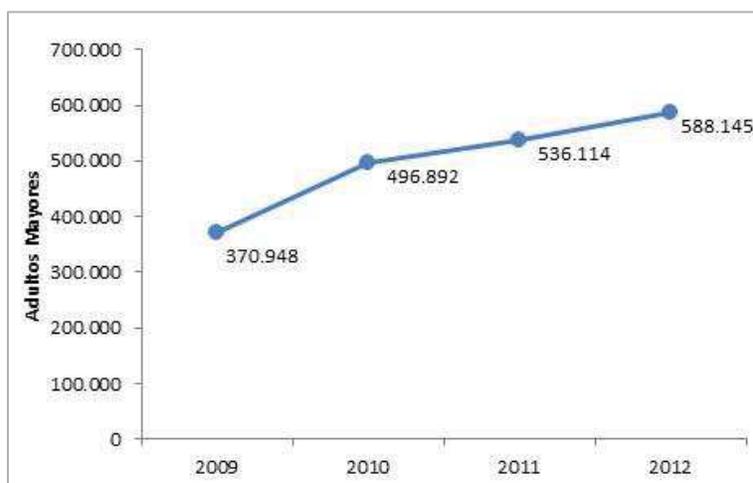


Figura 8 Adultos mayores que reciben el BDH

Adaptado de SIISE, (s.f).

En general, esta pensión al igual que la pensión asistencial para discapacitados, y la perspectiva es mejorar no sólo el ingreso, sino también, y más importante, la calidad de vida de las personas, y por lo tanto, todo aquel que sufra de vulnerabilidades recibe una mano del Estado.

En el siguiente gráfico, se puede apreciar entonces, la reducción de la pobreza en términos de bienestar social, comprendiendo, aparte del ingreso, la educación, la vivienda, la salud, y las condiciones de vida en general.

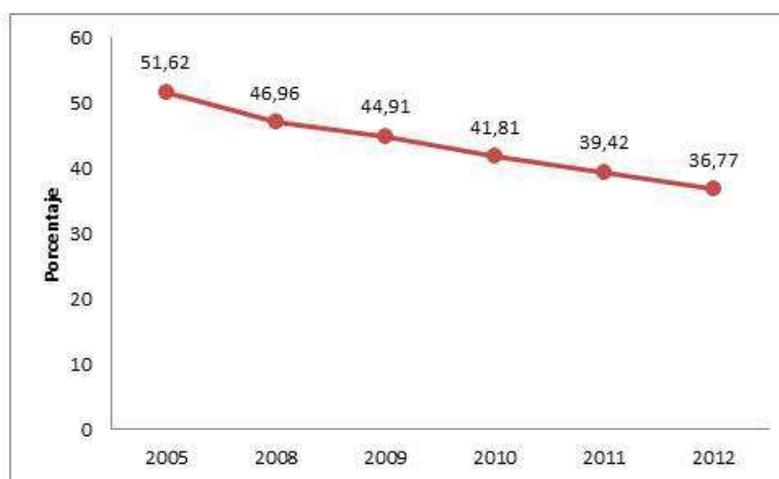


Figura 9: Reducción de la Pobreza según Bienestar Social

Adaptado de SIISE, (s.f).

4.2.2.3 Reflexiones

El gobierno de Rafael Correa ha tomado al Bono de Desarrollo Humano y lo ha hecho evolucionar en una Red muy poderosa. Ahora, los y las receptoras de esta pensión reciben muchos más beneficios del Estado, todos en miras de eliminar la pobreza intergeneracional.

Frente a la transición del Bono y su posible eliminación en un futuro, Ximena Ponce, ex ministra del MIES, declaró que a pesar de que siempre se ha planteado al Bono como una política de transición, por ahora se lo debe concebir dentro del espectro de la Seguridad Social, en el sentido de que toda persona que esté en condición de vulnerabilidad se debe ver protegido por el Estado, y si deja de estarlo, salir de ese círculo de protección.

El gobierno de Rafael Correa ha tomado un subsidio poco organizado y le ha dado una estructura muy fuerte, convirtiéndole en uno de los ejes estratégicos para la reducción de la pobreza en el Ecuador.

5. Capítulo V: Una perspectiva diferente para el Bono de Desarrollo Humano

5.1 Casos comparativos con otros países

Antes de poder hacer una evaluación al programa social con miras a que, no sólo cumpla con sus objetivos de reducción de la pobreza e incremento del desarrollo humano de sus beneficiarios y beneficiarias, sino que también sea un programa social que no sea susceptible al uso del mismo como herramienta político electoral; es importante conocer de otros programas similares al BDH en otros países; para de esa manera, con experiencias propias y ajenas, tener una perspectiva más clara acerca de la formulación del Bono como política pública para la reducción de la pobreza.

Para los propósitos de esta investigación, se han elegido 3 casos de otros países: Francia, Brasil y Chile, por diversas razones. De manera general, porque los tres subsidios elegidos son, al igual que el Bono, los programas emblemáticos de sus respectivos gobiernos en la lucha contra la pobreza; y específicamente, se escogió a Brasil y la Bolsa Familia, por ser un programa aclamado y felicitado a nivel internacional por sus logros en reducción de la pobreza, Chile con su programa Chile Solidario, por tener de forma explícita la figura de transitoriedad en su subsidio social, y a Francia y la Renta Solidaria Activa, por tener una modalidad diferente a la del Bono de Desarrollo Humano; y por entender a la pobreza de diferente manera que el mismo.

A través de estas experiencias externas, se puede tener con mayor claridad que esfuerzos diferentes a los actuales se pueden aplicar al modelo ecuatoriano, con el fin de mejorar el propósito y desarrollo del Bono de Desarrollo Humano.

5.1.1 Bolsa Familia (Brasil)

El proyecto social “Fome Zero^{LVIII}”, es una iniciativa del ex presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva^{LIX}, que revolucionó a las políticas públicas para la lucha contra la pobreza en Brasil. El programa se convirtió en la bandera de

Lula, siendo la prioridad gubernamental a partir de la cual se planificaba su administración. El Proyecto nació de la premisa de que todas las personas deben tener acceso diario a alimentos en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas y así mantener su salud.

Hambre Cero, es un sistema de protección social conformada por diferentes prestaciones sociales dedicadas a elevar los niveles de desarrollo humano propuestos y el objetivo final del programa. Una de estas prestaciones sociales es Bolsa Familia, una transferencia monetaria condicionada de ingresos a familias pobres. Debido a que forma parte de uno de los programas estatales más exitosos en la lucha contra la pobreza, es necesario analizar a este subsidio para esta investigación, aprendiendo de la experiencia del país más grande de Latinoamérica, con uno de los niveles de desigualdad más altos a nivel mundial. También es relevante, porque mucha de la información que proveen los estudios de Bolsa Familia^{LX}, analizan su valor como herramienta electoral, y su influencia en las elecciones de 2006 y de 2010^{LXI}.

El Programa es admirable en la cobertura que alcanza, llegando a aproximadamente 14 millones de familias (Draibe, 2006, p. 139), siendo uno de los programas más grandes de su tipo. Bolsa Familia nació en octubre de 2003 con el objetivo de unificar subsidios existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Cartão Alimentação y Auxílio Gas^{LXII}; sin embargo, por el hecho de unificar varios subsidios en uno, se ha calificado al programa asistencialismo, por “reducir a los programas existentes” (Draibe, 2006, p. 154), a una simple transferencia monetaria. Sin embargo, sus propósitos son mucho más amplios, reemplazando estos programas por una red social.

Los objetivos de Bolsa Familia son: reducir la pobreza y la desigualdad actual y futura, a través de incentivos y condiciones que produzcan inversiones en el capital humano así como generando conexiones entre las familias beneficiarias y los demás programas sociales existentes.

El funcionamiento de Bolsa Familia es en realidad muy similar al programa ecuatoriano: son familias beneficiarias aquellas que se encuentren en situación de extrema pobreza (o familias moderadamente pobres con mujeres embarazadas, o con niños menores de 15 años), no existe límite de tiempo para la recepción de este subsidio mientras las familias cumplan con las condiciones, la receptora del bono es preferencialmente la madre y las condiciones son destinadas a mejorar los niveles de matriculación escolar y salud de madres e hijos.

Debido a que no introduce la figura de transitoriedad, este programa “ha sido criticado por no considerar actividades que permitieran a las familias superar la situación de pobreza, habilitándose para no depender más del beneficio” (Draibe, 2006, p.p. 154) por lo que el gobierno ha generado incentivos para que los municipios desarrollen actividades para generar capacitación y empleo para las y los beneficiarios. Como lo muestra Sonia Draibe, Bolsa Familia ha sido desacreditada, sobre todo por su sistema de monitoreo y control social, “el [programa Hambre Cero] creó [...] la figura del educador popular, [...] para apoyar sus acciones locales. [Esta acción] fue muy criticada por su fuerte sesgo partidista” (Draibe, 2006, p.p. 158), esta crítica junto a la inexactitud mediante la cual se determinan las familias beneficiarias, han resultado un asunto complejo; tal vez justificado por la magnitud del programa, pero que muchas veces se ve traducido en usos electorales (Osorio, 2011, p.24).

Según varios artículos periodísticos, entre ellos en The Guardian (2013), Bolsa Familia ha probado su potencial como herramienta de campaña, tanto que, periódicos como El Financiero (2014), le concede la victoria electoral a Dilma Rousseff debido al programa social, acorde a su investigación, los 150 municipios en los que el subsidio tiene mayor cobertura, otorgaron a Rousseff una votación mayor a la que consiguió a nivel nacional, dándole ventaja sobre la competencia.

A pesar de las críticas, Bolsa Familia ha crecido rápidamente; en 10 años de existencia ha pasado de 3 millones a casi 14 millones de familias beneficiarias, lo que significa que casi el 25% de Brasil recibe este subsidio. Y aunque podría

percibirse como asistencialista, para los brasileños que viven en extrema pobreza, es la primera vez que reciben un insumo fijo y regular que les permite invertir en su futuro y potencialmente salir de la pobreza.

El valor de transferencia mensual del Bolsa Familia es en promedio de 134 reales brasileños, es decir, 50, 32 dólares^{LXIII}, pero los valores pueden ser mayores o menores dependiendo de la cantidad de hijos que se tenga o las condiciones de vida. Por lo que es evidente que ha existido un impacto en el consumo de las familias brasileñas. El efecto más evidente del programa, ha sido su contribución a la mitigación de la pobreza en el país. Entre 2000 y 2010, el número de personas con ingresos familiares per cápita de hasta R\$ 140 [52,57 dólares] disminuyó de 48 millones a 31 millones, reduciendo el contingente de personas en extrema pobreza. (Bichir, Ritzi & Jannuzzi, 2012, p. 6).

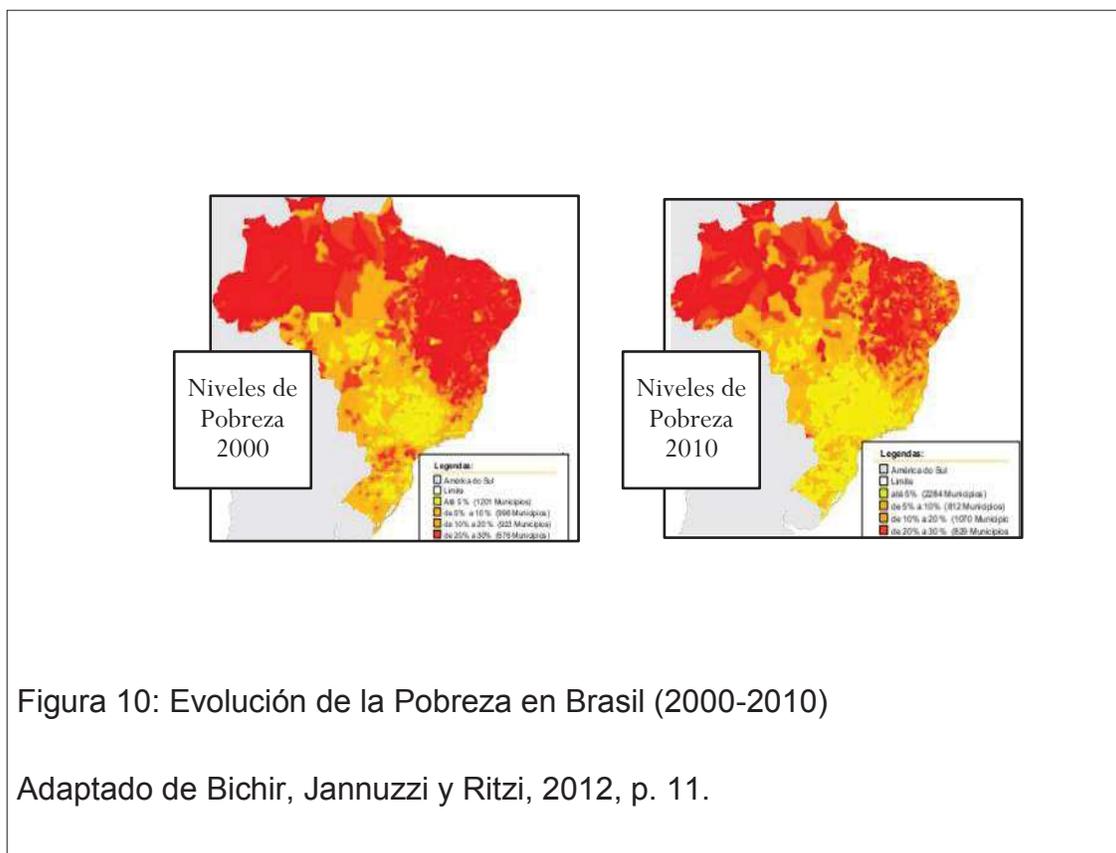
5.1.1.1 Resultados

A pesar de las vastas críticas que tildan de asistencialista o populista al programa Bolsa Familia, sigue siendo un programa estrella para la reducción de la pobreza en el Brasil. Según estudios y estadísticas del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (2011), “además de su contribución en la reducción de los niveles de pobreza en el país, el Bolsa Familia viene produciendo impactos específicos sobre las condiciones educacionales y de salud de sus beneficiarios”. (Bichir, Ritzi & Jannuzzi, 2012, p. 6).

Dicho estudio revela algunos resultados:

- Existe un incremento en la escolaridad de los niños y niñas que forman parte de una familia beneficiaria en 6 puntos porcentuales
- Hay valores de reducción en la desnutrición infantil y hay mayor asistencia a centros de salud por parte de niños y madres
- A pesar de que las mujeres, madres de familia, que forman parte del programa muestran mayor desocupación laboral que las que no, no sufren de la inestabilidad laboral que las otras mujeres si

- Las mujeres beneficiarias han ganado mayores espacios de decisión en el hogar, en especial acerca del consumo de la familia
- Ha contribuido a mantener el dinamismo económico del país



“Los resultados muestran que [...] el país consiguió cumplir diez años antes de lo previsto la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, que propone reducir la extrema pobreza a la mitad entre 1990 y 2015. La pobreza y la desigualdad continúan disminuyendo rápidamente. En las áreas rurales esta disminución fue aún más acentuada que en las áreas urbanas y metropolitanas”. (FAO, 2012, p. 9). Sin embargo, más que Hambre Cero, el éxito se trasladó a Bolsa Familia, que en un principio era una parte de algo mucho más grande, y en la actualidad, se ha transformado en el programa líder de la política social en Brasil. Sin embargo, “a pesar de las menores tasas de desigualdad de ingresos y pobreza registradas en los últimos años, la desigualdad social en el Brasil es todavía

muy alta” (Nogueira, 2014, p. 152), lo que confirma la permanencia del programa Bolsa Familia como medida de reducción de la pobreza en el Brasil.

5.1.2 Chile Solidario (Chile)

La principal razón por la que se tomó al programa social chileno como objeto de comparación y evaluación, es la transitoriedad del mismo. Debido a que esta investigación busca analizar los retos de hacer de un programa de transferencia monetaria condicionada transitorio, resulta fundamental comprender como ha funcionado esta “caducidad” del Chile Solidario a modo de referencia y alternativa para el modelo ecuatoriano aplicado en el Bono de Desarrollo Humano.

“En determinados momentos [se tiene] que dar un subsidio en apoyo a un sector afectado, pero también hay que tener cuidado, porque una vez que da un subsidio, cuesta mucho quitarlo. La gente se acostumbra a eso. [...] Ahora cuando esa gente esté mejor y tenga mejores ingresos, automáticamente queda fuera. Hay que ser claros”. (El Comercio, 2013)

Ricardo Lagos^{LXIV}, instauró el programa Chile Solidario^{LXV} en el año 2002, bajo la premisa de que en su país existía una pobreza estructural que no se podría solventar únicamente a través de transferencias monetarias. El presidente chileno tomó un proyecto existente, Puente, de períodos pasados, y lo mejoró en un programa intersectorial considerado innovador que “busca activar las capacidades de las familias a través de un conjunto de metas a cumplir en siete dimensiones diferentes: identificación, salud, educación, ingresos, vivienda, trabajo y dinámica familiar. Estas metas deben ser trabajadas durante los primeros dos años de participación en el programa” (Vargas, 2012, p. 27), ya que la permanencia total en Chile Solidario es de 5 años. “Durante los primeros años reciben el Bono de Protección, con montos que disminuyen cada 6 meses. Durante los últimos tres años, [las beneficiarias] son titulares del Bono de Egreso cuyo monto equivale al último Bono de Protección. De este modo, se establece un esquema de salida o “graduación”, en la que a través de

transferencias mínimas, pero manteniendo al destinatario como sujeto prioritario de la política social” (Vargas, 2012, p. 28)

Funciona como un período intenso de apoyo psicosocial, en el que un trabajador social acompaña a las familias beneficiarias de manera intensiva y trabajan juntos en una estrategia para salir de la pobreza extrema. “El trabajador social tiene doble rol: ayudar a que las familias creen o restablezcan sus funciones y capacidades, y ayudarles a crear vínculos y a conectarse a una red de servicios sociales” (Galasso & Carneiro, 2007, p. 5). De esta manera se limita la dependencia a la asistencia social, a través de un fortalecimiento del capital humano. Lo interesante de Chile Solidario, es que actúa como un sistema; mediante el cual la familia beneficiaria se convierte en una “unidad de intervención” combinando elementos de asistencia y promoción (Palma & Urzúa, 2005, p. 21). Así, el programa asegura la coordinación entre las diferentes prestaciones sociales que ofrece el Estado, evitando la duplicidad de esfuerzos entre programas de reducción de pobreza. Como lo sintetizan Palma y Urzúa (2005), este sistema consta de cuatro componentes:

- Apoyo Psicosocial: Dura 24 meses y funciona a través de visitas periódicas en cada domicilio.
- Bono de Protección a la Familia: Transferencia Monetaria Condicionada al cumplimiento del Contrato Familiar^{LXVI}. El monto es decreciente durante los 24 meses del Apoyo Psicosocial.
- Subsidios monetarios garantizados: Garantía de asignación de las demás prestaciones monetarias otorgadas por el Estado.
- Acceso preferente a programas sociales.

Aunque tal vez de forma más limitada según Marco Ceballos (2008, p. 7), sigue existiendo la posibilidad un arreglo clientelar por abajo, en el sentido de que al existir estos trabajadores sociales que acompañan a las familias beneficiarias, se presentan casos de influencia sobre a qué partido político se debe apoyar, bajo la premisa de que este instaure el programa más seguro que lo continúe. Sin embargo, en el caso chileno, este apoyo psicosocial se presta a nivel

comunitario, a través del Programa Puente del Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS^{LXVII}), descentralizando el asistencialismo estatal, otorgando la responsabilidad de instauración de las Unidades de Intervención Familiar a las municipalidades, por lo que de alguna manera se merma al programa de prácticas clientelares. Los trabajadores sociales que asisten a las familias beneficiarias son parcialmente electos por las instituciones públicas locales y parcialmente por el programa FOSIS, de esa manera no se presta la posibilidad de que la ayuda psicosocial la lleven a cabo partidarios del gobierno.

La focalización del programa funciona a través de una Ficha CAS-2^{LXVIII}, e introduce paulatinamente, desde el 2002, a familias a ser parte del programa. Como se había explicado, el programa funciona alrededor de siete dimensiones, en las que se determinan 53 condiciones básicas para alcanzar una calidad mínima de vida. En la siguiente tabla, se pueden apreciar algunas de estas condiciones o pilares de desarrollo humano propuestas a alcanzar durante la permanencia de las familias en el programa:

Tabla 6 Condiciones mínimas de calidad de vida del programa Chile Solidario

Dimensiones	
Salud	<p>Que la familia este inscrita en el servicio de Atención Primaria de Salud</p> <p>Que las mujeres embarazadas y los niños y niñas menores de 6 años tengan sus controles de salud al día</p> <p>Que los adultos mayores estén bajo control médico</p> <p>Que los miembros de la familia que padezcan alguna enfermedad crónica estén bajo control médico</p> <p>Que los miembros estén informados acerca de la salud y los cuidados</p> <p>Etc.</p>
Educación	<p>Que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún programa educativo parvulario</p> <p>Que en caso de madre trabajadora, los niños y niñas menores de 6 años estén en programas de cuidado infantil</p> <p>Que los niños y niñas de hasta 15 años de edad asistan a instituciones educativas</p> <p>Que los y las niñas mayores de 12 años sepan leer y escribir</p> <p>Que los y las niñas con alguna discapacidad estén incorporados al sistema educacional</p> <p>Que los adultos sepan leer y escribir</p> <p>Etc.</p>
Habitabilidad	<p>Que cuente con agua no contaminada</p> <p>Que cuente con un sistema de energía adecuado</p> <p>Que la casa cuente con por lo menos dos cuartos habitables</p> <p>Que la vivienda esté libre de contaminación</p> <p>Que la familia acceda al subsidio de pago de consumo de agua potable, si corresponde</p> <p>Etc.</p>
Trabajo	<p>Que al menos un adulto del hogar trabaje de forma regular</p>

Ingresos	Etc.
	Que la familia cuente con ingresos superiores a la línea de indigencia
	Que la familia cuente con un presupuesto organizado
Dinámica Familiar	Etc.
	Que la familia cuente con mecanismos para enfrentar conflictos
	Que existan normas claras de convivencia
	Que exista una distribución equitativa de las labores del hogar, independiente del sexo de los miembros de la familia
Identificación	Etc.
	Que los miembros de la familia estén inscritos en el Registro Civil
	Etc.

Adaptado de Galasso y Carneriro, 2007, pp. 1-15.

5.1.2.1 Resultados

Según el estudio de Galasso y Carneiro (2007, p. 20), los resultados demuestran que Chile Solidario ha sido eficaz para mejorar la conciencia y la participación en programas sociales de los beneficiarios y que existen mejoras sustanciales en su desarrollo humano y su bienestar social.

Aun así los resultados que se pueden resaltar, extrayendo del estudio realizado por Luis Vargas (2012, p. 24), demuestran que aunque ha habido logros, también se presentan dificultades que denotan la necesidad de mejoramiento del programa; por ejemplo:

- Aumentó el nivel de personas trabajando en las familias beneficiarias; sin embargo, muchos de estos trabajos son inestables y mal remunerados.

- Existen programas de emprendimiento financiados a través del FOSIS^{LXIX}, que se convierte en un método de supervivencia al no conseguir una inserción laboral exitosa.
- El 80% de las familias reportan un cumplimiento de al menos 40 de las 53 condiciones de vida establecidas, lo que no permite un entendimiento total de la efectividad del programa
- Existe un efecto positivo en las zonas rurales; pero, este impacto no simboliza más que el 0,1 puntos de indigencia chilena

Aun así, el gráfico siguiente muestra un alto cumplimiento en las siete dimensiones de calidad de vida, lo que visibiliza la efectividad de Chile Solidario en elevar el desarrollo humano en las familias beneficiarias.



Figura 11 Resultados de las 7 dimensiones de calidad de vida en Chile

Tomado de Palma y Urzúa, 2005, p.29.

A pesar de existir aspectos que han faltan pulir en Chile Solidario, una reflexión importante alrededor de este programa, es que está configurado como más que un programa de transferencia monetaria condicionada, a diferencia de otros programas latinoamericanos de la misma índole como el Bono de Desarrollo

Humano en Ecuador, “la principal innovación y su idea fuerte es ser el caso comunicante entre los servicios y programas públicos con las familias más excluidas, además de generar las aptitudes necesarias que permitan ejecutar capacidades para superar dicha condición por parte de las familias a través del acompañamiento familiar” (Vargas, 2012, p. 30).

5.1.3 Renta de Solidaridad Activa (RSA)

A pesar de que en Francia existen diferentes prestaciones sociales^{LXX} y algunas de ellas tienen mayores similitudes al Bono de Desarrollo Humano; se tomó en cuenta a la RSA por ser el programa ícono para combatir la pobreza del actual gobierno francés, y, por presentar una modalidad diferente a los programas sociales existentes en el Ecuador, proporcionando así una perspectiva de comparación para los métodos de lucha contra la pobreza en el país.

La RSA es un subsidio de ayuda para las personas sin ingresos laborales fijos o con ingresos laborales menores a un importe establecido^{LXXILXXII}, para garantizarles una renta mínima. Este programa nace en el año 2009 como remplazo de la Renta Mínima de Inserción^{LXXIII} bajo iniciativa del gobierno de François Hollande^{LXXIV}.

La reformulación de la RMI surge como respuesta a las críticas al programa social, que establecían que “el riesgo de pérdida de los derechos asociados al RMI puede restar atractivo a la inserción laboral y desincentivar [...] el acceso al empleo” (Urteaga, 2009, p. 14), o que existe en Francia, “precariedad de empleo” lo que no motiva a la población a pensar en el futuro por la incertidumbre de las oportunidades laborales y siguen viendo a la ayuda del Estado como algo estable y duradero. Además, figuras como Martin Hirsch^{LXXV}, reportaban que el perder el estatus de beneficiarios, hacía que las personas en niveles de pobreza se quedaran sin las otras ayudas del Estado en las áreas de salud, educación, a la reducción de impuestos, etc., es decir, pierde la posibilidad de beneficiarse en su totalidad de las ayudas del Estado francés, en gran parte esta desmotivación se generaba porque el programa tenía una

duración de un año en la cual los beneficiarios de la misma debían conseguir empleo, por lo que el período de tiempo era muy corto para que dichas personas alcanzaran un salario equiparable al subsidio recibido.

Es por eso que cuando se crea la RSA, se pasa de una lógica de sustitución a las ayudas del Estado, a una de complementación.

El programa social se establece entonces con tres objetivos principales^{LXXVI}:

- Incentivar el acceso o retorno al empleo
- Luchar contra la pobreza garantizando a sus beneficiarios los medios necesarios de existencia
- Mejorar el acompañamiento social y la inserción profesional

En específico, la RSA completa las rentas de las familias en estado de vulnerabilidad, permitiéndoles superar la pobreza (Zubiri, 2009, p. 3). Según la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Nacional Francesa, este subsidio es percibido por aproximadamente 3'7 millones de personas entre ellas quienes ya reciben transferencias de asistencia social (como el Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador) y también quienes trabajan pero sus salarios no son lo suficiente para salir de la pobreza.

El programa funciona mediante un acompañamiento social y profesional mediante el cual se motiva al beneficiario o beneficiaria, cuando los ingresos de su familia son inferiores al salario mínimo aplicable^{LXXVII}, a buscar un empleo. Para incentivar la inserción social y profesional de las personas que reciban la RSA, se configura como un complemento hasta alcanzar el salario mínimo. Esto es algo interesante del subsidio, ya que no hay un tiempo límite para la percepción del mismo, su valor va reduciendo a medida que aumenta el ingreso familiar y dura hasta que estos ingresos sobrepasen el salario mínimo garantizado.

Para acceder a la RSA, el beneficiario debe cumplir algunas condiciones, entre ellas tener más de 25 años^{LXXVIII} y residir en Francia^{LXXIX}. El monto a recibirse

por la o el beneficiario depende de las condiciones de vida que tenga, en la Tabla siguiente, se visibiliza los montos establecidos a 1 de enero del 2013:

Tabla 7 Montos RSA dependiendo del beneficiario/a

SUMAS GLOBALES				
Número de hijos o personas a cargo	Vive solo/a*	En dólares americanos	Vive con su pareja (casados o no)	En dólares americanos
0	483,24 euros	589,65 dólares	724,86 euros	884,47 dólares
1	724,86 euros	884,47 dólares	869,83 euros	1061 dólares
2	869,83 euros	1061 dólares	1014,80 euros	1.238 dólares
Por hijo o persona sucesivos	193,03 euros	235,86 dólares	193,03 euros	235,86 dólares
*Estos importes podrán ser aumentados en ciertas condiciones, para las personas solas que están a cargo de un hijo nacido o por nacer				

Adaptado de La Caisse d'Allocations Familiales, (s.f.)

En un artículo publicado por Jon Bernat Zubiri-Rey (2009, p. 12), el autor explica que la motivación detrás de este programa social es ser una “política activa”; este concepto tiene como idea principal que las políticas sociales

deben dejar de ser pasivas y asistencialistas, aportando mecanismos de activación de la población, para que formen parte efectiva del sector laboral del país. En general, el autor resalta tres potencialidades, extraídas de un estudio por Chantal Euzeby^{LXXX}, que tiene este programa para ser una medida efectiva para la reducción del desempleo y la pobreza en Francia:

- La RSA establece incentivos permanentes a la inserción laboral lo que genera constancia en el programa (a diferencia de su predecesora la RMI), lo que motiva a la gente a alcanzar los objetivos propuestos
- La RSA simplifica y racionaliza a los demás dispositivos de ayuda social (9 en total), lo que los hace más disponibles para los sectores de la población más pobre
- Y, el programa permite la concentración de personal para la formación y capacitación de los y las beneficiarias

Sin embargo, también existen riesgos y críticas al programa, en primer lugar, porque se considera que es excluyente, ya que los jóvenes no pueden acceder a este incentivo laboral, lo que de alguna manera los margina en el desempleo; de igual forma discrimina a los inmigrantes que no tengan residencia estable en Francia, lo que los convierte en un problema social, y también, muestra reglas muy exigentes para la inserción laboral, sin ser elocuentes con aquellas personas que no han sido laboralmente activas.

5.1.3.1 Resultados

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Estudios Económicos de Francia, la pobreza en ese país ha crecido progresivamente desde 2008, estimando que existen aproximadamente 8 millones 700 mil de franceses en condiciones de necesidad. Eso quiere decir que el 14,3% de la población y los más afectados son los desempleados, las familias de un solo padre y los mayores de edad adicionalmente, según un artículo del Diario Octubre (2012), el 14% de los jóvenes entre 18 y 14 años piensa que es pobre; lo que coincidiría con el hecho de ser uno de los grupos excluidos de la RSA para incentivo laboral. Por lo tanto, se puede deducir, que a pesar que la RSA está enfocada a reducir la

pobreza mediante la reducción del desempleo, siguen habiendo incoherencias en los resultados, que demuestran una intensificación en los porcentajes de desempleo. Esto se debe en parte a la austeridad a la que se han entregado los países europeos como consecuencia de la crisis, así como también a las afectaciones familiares de los franceses a causa de la misma, tanto que el 48% se considera pobre o que está en camino a la pobreza.

Zubiri-Rey (2009, p. 12), cree que los resultados de la RSA para la reducción de la pobreza se ven fuertemente condicionados por algunos aspectos como:

- La discriminación generada al beneficiario o beneficiaria al momento de buscar ingresar al mercado laboral
- El escepticismo de la población francesa por acceder a este programa debido a rezagos de desconfianza hacia al gobierno
- Y la puesta en práctica del programa social, que en momentos de crisis no puede ponerse en marcha como se espera

Aun así, este modelo de programa social sigue en etapa de implementación, por lo que puede resultar temprano estimar su efectividad como medida para la reducción de la pobreza; pero si se puede analizar como una interesante alternativa para la lucha contra la pobreza, dejando de lado el sentido asistencialista, por uno que incentive el desarrollo de quienes reciban la ayuda del Estado, para que eventualmente puedan prescindir de ella.

5.2 Reflexiones

Tras explicar brevemente políticas públicas para la reducción de la pobreza de otros países, se pueden visibilizar similitudes y diferencias relevantes de señalar con el Bono de Desarrollo Humano.

- Los tres países analizados poseen gobiernos de ideología similar a la del gobierno ecuatoriano; sin embargo su concepción de pobreza es diferente a excepción de la chilena. En Francia, se define por actividad

laboral, mientras que en Brasil, por ingreso familiar. Tanto en Chile como en Ecuador, se define por bienestar social.

- Todos los gobiernos que han aplicado las políticas similares al Bono de Desarrollo Humano se han visto sometidos a críticas clientelares. En especial en Brasil, donde se atribuye a su programa la victoria del partido oficialista en las últimas elecciones.
- Los programas sociales extranjeros, al igual que el ecuatoriano, se constituyen en una ayuda económica que permite a los beneficiarios acceder a una Red de Protección Social del Estado.
- El programa chileno es el único que tiene un plan de transitoriedad para sus beneficiarios, permitiéndoles recibir la ayuda del Estado únicamente por 5 años; sin embargo, transcurrido este tiempo siguen siendo parte de la Red de Protección Social del Estado. El programa francés también tiene un grado de transitoriedad; sin embargo, el mismo depende del acceso laboral del beneficiario.
- Todos los programas son ejes principales en las estrategias sociales de los gobiernos que los aplican.

6. Conclusiones y Recomendaciones

Esta investigación está orientada a analizar a qué responde la perdurabilidad del Bono de Desarrollo Humano como política pública para la reducción de la pobreza en Ecuador. Para alcanzar este propósito, se efectuó un estudio para determinar las razones por las cuales se implementó en primer lugar, y se mantiene aún en la actualidad.

En específico, la tesis busca demostrar si el Bono de Desarrollo Humano no cumple con su carácter de política pública transitoria debido a su relación política con los gobiernos de turno; sin embargo terminada la investigación, se puede establecer que a pesar de que el Bono puede ser utilizado como una herramienta político electoral, su carácter de transitoriedad y por tanto la perdurabilidad de dicha ayuda estatal no responde únicamente a eso, sino y principalmente a la evolución del concepto de Desarrollo Humano en el país, y por lo tanto de los objetivos que persigue dicha política pública.

Las siguientes conclusiones fundamentan la premisa anterior:

- El Bono Solidario (predecesor del Bono de Desarrollo Humano) fue aplicado como una política de compensación frente a la crisis; sin embargo, desde su reestructuración en el gobierno de Lucio Gutiérrez, busca efectivamente la reducción de la pobreza, esto se hace evidente con el cambio de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano, y el traspaso del manejo del mismo al Ministerio de Bienestar Social (ahora Ministerio de Inclusión Económica y Social).
- El Bono de Desarrollo Humano ha tenido 4 incrementos en el monto de la transferencia, de los cuales, tres fueron promesas de campaña^{LXXXI} de los distintos candidatos (2006-2013) y el otro responde a un incremento inflacionario (2009). En este punto, se puede concluir que el valor del Bono y su posible incremento tiene un atractivo político comunicacional, promoviendo la imagen del candidato.

- A partir del gobierno de Lucio Gutiérrez, existe un acompañamiento del Bono con otros programas del Estado al introducirse la figura de la condicionalidad en salud y educación. Esta evolución da la pauta para que el BDH se convierta en una Red de Protección Social.
- El cambio más radical del Bono de Desarrollo Humano se da en el gobierno de Rafael Correa, a través de un giro de perspectiva que cambió la concepción de pobreza y de desarrollo humano, dejando de lado el concepto de ingreso, por uno de bienestar de vida. Esto se visibiliza en el Plan de Desarrollo con el cual el presidente entra a su mandato, y se traduce en el actual Plan del Buen Vivir y en la Constitución del 2008.
- Desde un principio el Bono fue ideado para ser transitorio. En el momento de su aplicación por su carácter emergente; y a partir de su reestructuración porque se introduce la premisa de que “el o la beneficiaria utiliza el bono, sale de la pobreza y prescinde de él”. Sin embargo, es a partir del gobierno de Rafael Correa, que se introducen herramientas para que el Bono pueda ser prescindible al largo plazo. Esto se visibiliza debido a los programas adheridos al Bono; como el Crédito de Desarrollo Humano, las Becas para los Beneficiarios, etc., que apuestan por la eliminación de la pobreza intergeneracional. Por lo expuesto, el BDH ha evolucionado en una red de protección social de difícil eliminación, gracias a la implementación de nuevos programas que fortalecen el objetivo de ser una política de reducción de la pobreza. Dichos programas son los que deben ser evaluados y fortalecidos, para mejores resultados en las y los beneficiarios.
- Se ha malentendido la concepción de transitoriedad del Bono, debido a que se entiende que debe ser una política pública que deje de existir; sin embargo la transitoriedad debe basarse en que la gente que se beneficia del Bono puede eventualmente prescindir de él; esta premisa se basa en la realidad de que siempre existe un porcentaje de la población que se encuentra en estado de vulnerabilidad y por lo tanto necesita de la ayuda estatal.

- El Crédito de Desarrollo Humano es una buena iniciativa para generar microempresas como medios para salir de la pobreza; sin embargo, sin una correcta capacitación puede no ser efectivo y regresar al beneficiario al círculo de la pobreza. Por lo tanto debe ser evaluada su fundamentación e implementación con miras a incrementar su rendimiento como mecanismo de eliminación de la pobreza intergeneracional.

REFERENCIAS

- Almeida, R. (2009) *El Bono de Desarrollo Humano. Encuentros y Desencuentros*. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Altamirano, M. (2005) *Impactos del bono de desarrollo humano sobre la educación en hogares beneficiarios del Ecuador*. Quito, Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Armas, A. (2005) *Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de Desarrollo Humano. Unidad Mujer y Desarrollo*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL
- Arriagada, I. (2005) *Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. CEPAL
- Arriola, J. (1992) *El fracaso de los programas de ajuste estructural en América Latina*. San Salvador, El Salvador: Realidad.
- Báez, R. (2010) *Antihistoria ecuatoriana*. Quito, Ecuador: Universidad Central del Ecuador.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f.) *Datos de Ecuador*. Recuperado el 15 de octubre de 2014 de <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>
- Banco Nacional del Fomento. (s.f.) *Crédito BDH*. Recuperado el 10 de noviembre del 2014 de <https://www.bnf.fin.ec/>
- Bardach, E. (1998) *Ocho pasos para analizar las políticas públicas*. México DF, México: CIDE.
- Bichir, R., Jannuzzi, P. & Ritzi Rovane. (2012) *Bolsa Familia y sus impactos en las condiciones de vida de la población brasileña: principales resultados de la encuesta Evaluación de Impacto del Bolsa Familia II*. Brasil: Ministerio De Desenvolvimento Social y Combate al Hambre.
- Borja, R. (2012) *Enciclopedia de la Política*. Tomo I. México DF, México: Fondo de Cultura Económico.
- Caf.Fr, (s.f.) *La Caisse d'Allocations Familiales*. Recuperado el 10 de enero de 2015 de <http://www.caf.fr>
- Cardozo, M. (2013) *De la evaluación a la reformulación de políticas públicas*. México: Política y Cultura.

- Ceballos, M. (2008) *Chile: un caso latinoamericano de política social post-ajustes estructurales*. Recuperado el 14 de Enero de 2008 de <http://nuevomundo.revues.org/11212#tocto4n2>
- Cechini, S & Madariaga A. (2011) *Programas de Transferencia Condicionada: Balance de las experiencias de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2004) *Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe*. San Juan, Puerto Rico: CEPAL.
- Ciriza, A. (2000) *¿Golpe de Estado o revuelta india en el Ecuador?* Ecuador: CLACSO.
- Correa, R. (2012) *Enlace Ciudadano N°294*. Recuperado el 14 de noviembre de 2014 de https://www.youtube.com/watch?v=Oxf_qZ7m4OI
- Cuvi, J. (2012) *Bono Demagógico*. La Línea de Fuego. Recuperado el 26 de Octubre de 2012 de <http://lalineadefuego.info/2012/10/30/bono-demagogico-por-juan-cuvi/>
- De la Torre, C. (2013) *El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Sociedad N°247.
- De La Torre, J. (2012) *Estrategias de comunicación popular utilizadas por el proyecto SELBEN - BID: Manual de referencia de promoción y difusión para líderes o lideresas locales*. Ecuador: Universidad Politécnica Salesiana.
- Di Tella T., Chumbita, H., Gamba, S. y Gajardo, P. (2001) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires, Argentina: Puntosur Editores.
- Diario El Comercio. (2012) *368 ecuatorianos se registraron a diario en el bono desde el 2007*. Recuperado el 04 de Noviembre del 2014 de <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/368-ecuatorianos-se-registraron-a.html>
- Diario El Financiero. (2014). *Bolsa Familia da la victoria al PT en Brasil*. Recuperado el 07 de octubre del 2014 de <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/bolsa-familia-da-la-victoria-al-pt-en-brasil.html>

Diario Hoy. (2005) *El Festín del Bono*. Recuperado el 10 de octubre del 2014 de <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/festin-del-bono-206639.html>

Diario Octubre. (2012) *Aumenta la cifra de pobres en Francia*. Recuperado el 9 de Diciembre del 2014 de <http://www.diario-oktubre.com/2012/12/09/aumenta-la-cifra-de-pobres-en-francia/>

Draibe, S. (2006) *Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia*. Recuperado el 20 de diciembre del 2014 de https://www.prospera.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/633/Cap_03.pdf

Dunn, W. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey, Estados Unidos: Prentice Hall.

El Comercio. (2012) *Bonos por votos: inició la campaña electoral*. Recuperado el 10 de Octubre del 2014 de <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/bonos-votos-inicio-campana-electoral.html>.

El Comercio. (2012). *Lucio Gutiérrez promete elevar el Bono a 65 dólares sin afectar a nadie*. Recuperado el 25 de Octubre del 2014 de http://www.elcomercio.com/politica/Lucio-Gutierrez-subir-bono-elecciones-ecuador_0_797920240.html

El Tiempo. (2012). *Correa y bancos de Ecuador en puja por uso de beneficios para los pobres*. Recuperado el 20 de Octubre del 2014 de <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-opinion/6077-correa-y-bancos-Ecuador/>

El Tiempo. (2012). *Bono del Desarrollo Humano*. Recuperado el 10 de octubre de 2014 de <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-opinion/6077-bono-de-desarrollo-humano/>

El Universo. (2005). *Funcionarios del MBS denuncian "piponazgo"*. Recuperado el 30 de noviembre del 2014 de

<http://www.eluniverso.com/2005/04/28/0001/8/85FCD41DB38F4507B6678CCC8A5A8A8F.html>

Espino, A. (2009) *Impactos de género de las políticas macroeconómicas: la crisis global*. Ecuador: Red Internacional de Género y Comercio.

Europa Press. (2014) *Hollande anuncia “dos importantes reformas” fiscales para beneficiar a los franceses con los salarios más bajos*. Recuperado el 20 de Agosto del 2014 de <http://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-economia-hollande-anuncia-dos-importantes-reformas-fiscales-beneficiar-franceses-salarios-mas-bajos-20140820145419.html>

Euzeby, C. (2008) *Vers un revenu de solidarité active au rabais?* Francia: Alexandrie.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2012) *FOME ZERO (Programa Hambre Cero) La Experiencia Brasileña*. Brasil: Ministerio de Desarrollo Agrario.

Fernández, A. (2010). *Las políticas públicas*. Manual de Ciencia Política. Chile: TECNOS.

Fizbein, A., & Schady, N. (2009) *Conditional cash transfers*. Washington DC: The World Bank.

Fleury, S., & Molina, C. (2000) *Modelos de protección social*. Banco Interamericano de Desarrollo: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Freidenberg, F. (2010) *Elecciones, clientelismo y organización informal de los partidos políticos en el Ecuador*. Recuperado el 15 de noviembre de 2014 de http://www.nuso.org/upload/articulos/3676_1.pdf

Galasso, E. & Carneriro, P. (2007) *Conclusiones de la evaluación de Chile Solidario*. Banco Mundial.

- Gazeta oficial. (2014) *Registran progresivo aumento de la pobreza en Francia desde 2008*. Recuperado el 3 de diciembre del 2014 de <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2014/07/03/registran-progresivo-aumento-de-la-pobreza-en-francia-desde-2008-1133.html>
- Giraldo, C. (2013) *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado*. Bogotá, Colombia: Ediciones desde abajo.
- Grijalva, A. (2013) *Bono de Desarrollo Humano: Positivo o Negativo*. Recuperado el 14 de noviembre de 2014 de <http://andregri.wordpress.com/2010/03/22/nunca-esta-demas-ayudar-pero%E2%80%A6/>
- Grupo Faro (2007) *Logros y Desafíos de los Programas Sociales en Ecuador*. Quito, Ecuador: Llave Ciudadana.
- Grupo Faro (2007) *Ni regalitos ni chantajes. Acuerdo de Uso Transparente de Fondos Públicos en Programas Sociales*. Quito, Ecuador: Llave Ciudadana.
- Gutiérrez, L. (2003) *Discurso de Posesión como Presidente de la República del Ecuador*. Recuperado el 9 de octubre del 2014 de <http://www.llacta.org/organiz/coms/com232.htm>
- Hartill, R. (2008) *La mercantilización de la Educación y la consolidación de la pobreza global*. CARE Internacional.
- InfoBae. (2010) *La Bolsa Familia, el programa social estrella de Lula da Silva*. Recuperado de <http://www.infobae.com/2010/10/04/1010844-la-bolsa-familia-el-programa-social-estrella-lula-da-silva>
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. (s.f.) *Crédito de Desarrollo Humano*. Recuperado el 6 de diciembre de 2014 de www.economiasolidaria.gob.ec
- John, P. (2012) *Analyzing Public Policy*. Cornwall, Great Britain: Routledge.

- Kingman, E. (1999) *La Pobreza como Representación. De la Caridad del Bono Solidario*. Quito, Ecuador: Íconos.
- La República. (2012). *Lasso promete eliminar propaganda oficial y subir bono de desarrollo humano a \$50*. Recuperado el 30 de septiembre del 2014 de <http://www.larepublica.ec/blog/economia/2012/09/30/lasso-promete-eliminar-propaganda-oficial-y-subir-bono-de-desarrollo-humano-a-50/>
- La Republica. (2012). *Lasso se declara satisfecho de subir el bono sin ser Presidente. Política*. Recuperado el 10 de Octubre del 2014 de <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2012/10/10/lasso-se-declara-satisfecho-de-subir-el-bono-sin-ser-presidente/>
- Lahera, E. (2002) *Introducción a las Políticas Públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Larrea, C. (s.f.) *Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador*. Ecuador: CLACSO-CROP.
- León, M., Vos, R. & Brborich, W. (2001) *¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza?* Evaluación de Impacto de Bono Solidario en Ecuador. Quito-La Haya: SIISE-ISS.
- Lo Vuolo, R. (1999) *“La Pobreza... de la política contra la pobreza”*. Argentina: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. (CIEP)
- Lowi, T. (1972) *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review. Chicago: University of Chicago.
- Manzano, O. & Pineda, J. (2007) *Gestión Fiscal y Política Social*. Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento.
- Maslow, A. (1943) *Una teoría sobre la motivación humana*. Recuperado el 10 de septiembre del 2014 de http://desarrollohumano1.wikispaces.com/file/view/1.3._Piramide_de_Maslow.pdf

Mejía, A. (2009) *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito, Ecuador: RsiperGraf C.A.

Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre. (s.f.) *Programa Bolsa Familia*. Recuperado el 20 de noviembre de 2014 de www.mds.gov.br/sagi

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (s.f.) *Renta de Solidaridad Activa (RSA)*. Recuperado el 3 de diciembre de 2014 de www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista125/114.pdf

Ministerio de Inclusión Económica y Social (s.f.) *“MIES mejorará el servicio exequial a beneficiarios del bono”*. Recuperado el 13 de Enero del 2015 de <http://www.inclusion.gob.ec/mies-mejorara-el-servicio-exequial-a-beneficiarios-del-bono/>

Ministerio de Inclusión Económica y Social (s.f.) *Informe de Gestión Abril 2012- Abril 2013*. Recuperado el 22 de diciembre de 2014 de <http://www.inclusion.gob.ec/>

Ministerio de Planificación y Cooperación. (s.f.) *MIDEPLAN*. Recuperado el 20 de diciembre del 2014 de www.mideplan.gob.cl/

Ministerio de Trabajo y Empleo, (2006) *Seminario Internacional “Cohesión Social”*. Quito, Ecuador: UNESCO e Instituto Latinoamericano de Investigación.

Minteguiaga, A. (2012) *Política y Políticas Sociales en el Ecuador Reciente: Dificultades asociadas a la Salida del Ciclo Neoliberal*. Argentina: Revista de Ciencias Sociales.

Molina, M. (2012) *El Bono de la Discordia*. La Republica. Recuperado el 24 de Noviembre del 2014 de <http://www.larepublica.ec/blog/opinion/2012/11/24/el-bono-de-la-discordia/>

- Movimiento Patria Altiva I Soberana. (2006) *Plan de Gobierno de Alianza País*. Recuperado el 20 de octubre de 2014 de <http://www.alianzapais.com.ec/mas-publicaciones>
- Naranjo, M. (2007) *Ecuador: análisis de la contribución de los programas sociales al logro de los objetivos del Milenio*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Nogueira, M. (2014) *Los efectos del programa Bolsa Familia en el consumo familiar*. Revista CEPAL.
- Osorio, C. (2011) *Regulación Social en Políticas Sociales. El caso de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina*. España: X Congreso Nacional AECPA 2011.
- Palma, J. & Urzúa, R. (2005) *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario*. Chile: Universidad de Chile.
- Partido Sociedad Patriótica. (2012) *Folleto de Capacitación*. Ecuador: PSP
- Paxon, Christina y Norbert Schady (2007) *Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador*. Washington DC: World Bank Policy
- Ponce, J. (2011). *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano. Algunas Reflexiones*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Pulido, Claudia. (2013) *Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina. El Caso de Familias en Acción*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Recalde, P. (2007) *La Redimensión de la Política Social en el Ecuador: El Bono de Desarrollo Humano en el gobierno de Rafael Correa*. Quito, Ecuador: Observatorio Político CELA, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

- República del Ecuador. (2008) *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador
- República del Ecuador (1993) *Ley de Modernización del Estado*. Ley 50, Registro Oficial 349 de 31 de Diciembre de 1993. Ecuador.
- Requena, J. (1991) *Ajuste Estructural y Crecimiento Económico*. Recuperado el 10 de septiembre del 2014 de http://www.udape.gob.bo/portales_html/AnalisisEconomico/analisis/vol03/art01.pdf
- Ricardo Lagos (2013) *“El clientelismo político es fatal y debe combatirse”* El Comercio. Recuperado el 27 de Octubre del 2014 de <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/ricardo-lagos-comercio-clientelismo-politico-fatal-combatirse-noticia-1650519>
- Salgado, W. (1999) *Desencadenantes y beneficiarios de la crisis*. Quito, Ecuador: Flacso Andes.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., y Tomassi, M. (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? El juego político en Ecuador*: Banco Interamericano de Desarrollo.
- SENPLADES (2007) *Plan Nacional del Buen Vivir*. Recuperado el 22 de octubre del 2014 de <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2007-2010/>
- Serrano, C. (2005) *Claves de la política social para la pobreza*. CEPAL.
- SIISE. (s.f.) *Indicadores Sociales del Ecuador*. Recuperado el 10 de noviembre de 2014 de <http://www.siise.gob.ec/>
- Stein, E. & Tomassi, M. (2006). *La política de las políticas públicas. Capítulo 2: Un enfoque metodológico para comprender la política de las políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Tamayo, E. (2000) *De la década perdida a la década de la exclusión social*. Ginebra, Suiza: Cumbre Social Alternativa.
- The Guardian.(2013). *Brazil's bolsa familia scheme: political tool or social welfare success?* Recuperado el 19 de diciembre del 2013 de <http://www.theguardian.com/global-development/2013/dec/19/brazil-bolsa-familia-political-tool-social-welfare>
- Urteaga, E. (2009) *Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia*. Departamento de Sociología de la Universidad del País Vasco.
- Vargas, L. (2012) *Chile Solidario: Pasado y Futuro de la vía chilena a la Protección Social (2003-2011)*. Santiago, Chile: Revista del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile.
- Viteri Díaz, G. (2007) *Empleo, Salarios, Pobreza y Desigualdad en el Ecuador*. Recuperado el 28 de octubre de 2014 de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>
- Vos, R. (2000) *Ecuador: Crisis y Protección Social*. Quito, Ecuador: SISSE
- Zubitri-Rey, J. (2009) *La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza?* Francia: Revista Zerbitzuan.
- Zubitri-Rey, J. (2009) *La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es la activación una vía para salir de la pobreza?* Francia: Revista Zerbitzuan.

ANEXOS

Anexo 1 Banco de Preguntas, entrevista a Lucio Gutiérrez

Realizada el 15 de diciembre del 2014

1. ¿Cómo estaba administrado el Bono antes de que usted asumiera la presidencia?
2. ¿Qué significó para el país el cambio de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano?
3. Poco después de asumir el poder, su gobierno firmó una Carta de Intención con el FMI: ¿Cree usted que esta firma comprometía el cumplimiento de los objetivos en salud y educación del BDH debido a sus limitaciones al gasto público?
4. La nueva fase del Bono, ¿Cómo fue manejada por su gobierno?
5. ¿Cómo se controlaba el cumplimiento de la condicionalidad?
6. ¿Qué esfuerzos se hicieron para que se pueda cumplir con la condicionalidad?
7. El nuevo modelo de focalización, SelBen, ¿Cómo fue socializado?
8. Existían muchas críticas alrededor de que los funcionarios a cargo de SelBen eran militantes de su partido, Sociedad Patriótica, lo que podría ser interpretado como una práctica clientelar, ¿Qué tan cierta es esta afirmación?
9. ¿Cree usted que el Bono tuvo peso político durante su gestión?
10. ¿Qué futuro tenía el BDH con su gobierno? ¿Había la intención de hacerlo transitorio?
11. Alrededor de la disputa electoral del 2012, cuando Guillermo Lasso, Rafael Correa y usted prometía el alza del Bono, ¿no se hizo evidente que el Bono es utilizado como una herramienta electoral?
12. ¿Cómo ve usted al BDH en manos de Rafael Correa?
13. ¿Cree usted que el Bono es una herramienta efectiva de reducción de pobreza?
14. ¿Cuál es el futuro de Lucio Gutiérrez?

Anexo 2 Banco de Preguntas Ximena Ponce, ex Ministra del MIESS

Realizada el 15 de diciembre del 2014

1. ¿Cómo estaba administrado el Bono antes de que usted asumiera la presidencia?
2. ¿Qué significó para el país el cambio de Bono Solidario a Bono de Desarrollo Humano?
3. Poco después de asumir el poder, su gobierno firmó una Carta de Intención con el FMI: ¿Cree usted que esta firma comprometía el cumplimiento de los objetivos en salud y educación del BDH debido a sus limitaciones al gasto público?
4. La nueva fase del Bono, ¿Cómo fue manejada por su gobierno?
5. ¿Cómo se controlaba el cumplimiento de la condicionalidad?
6. ¿Qué esfuerzos se hicieron para que se pueda cumplir con la condicionalidad?
7. El nuevo modelo de focalización, SelBen, ¿Cómo fue socializado?
8. Existían muchas críticas alrededor de que los funcionarios a cargo de SelBen eran militantes de su partido, Sociedad Patriótica, lo que podría ser interpretado como una práctica clientelar, ¿Qué tan cierta es esta afirmación?
9. ¿Cree usted que el Bono tuvo peso político durante su gestión?
10. ¿Qué futuro tenía el BDH con su gobierno? ¿Había la intención de hacerlo transitorio?
11. Alrededor de la disputa electoral del 2012, cuando Guillermo Lasso, Rafael Correa y usted prometía el alza del Bono, ¿no se hizo evidente que el Bono es utilizado como una herramienta electoral?
12. ¿Cómo ve usted al BDH en manos de Rafael Correa?
13. ¿Cree usted que el Bono es una herramienta efectiva de reducción de pobreza?

Anexo 3 Notas

^I Llamado popularmente como Bono de la Pobreza

^{II} Según la Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2008

^{III} Banco Interamericano de Desarrollo

^{IV} Ver Rubén Lo Vuolo, “La Pobreza... de la política contra la pobreza”, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), 1999.

^V Proceso de formulación de políticas (PFP) es el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas.

^{VI} La política pública determina a la política de Estado”

^{VII} Bolsa Escolar en portugués

^{VIII} Erradicación de Trabajo Infantil en portugués

^{IX} PATH por sus siglas en inglés Program of Advancement Through Health and Education

^X Ver Juan Ponce, 2006; Laura B. Rawlings & Gloria M. Rubio, 2003; Caldés, Coady, and Maluccio (2004).

^{XI} La pirámide de Maslow, o jerarquía de las necesidades humanas, es una teoría psicológica propuesta por Abraham Maslow en su obra Una teoría sobre la motivación humana (en inglés, A Theory of Human Motivation) de 1943. Maslow formula en su teoría una jerarquía de necesidades humanas y defiende que conforme se satisfacen las necesidades más básicas (parte inferior de la pirámide), los seres humanos desarrollan necesidades y deseos más elevados (parte superior de la pirámide).

^{XII} Índice de Desarrollo Humano

^{XIII} Algunas de las empresas privatizadas fueron: “Cemento Nacional, Cemento Selva Alegre, Ingenio AZTRA, FERTISA y Ecuatoriana de Aviación”: (Báez: 13, 2010)

^{XIV} Foro informal de acreedores oficiales y países deudores. Coordinan formas de pago y renegociación de la deuda externa. Creado en 1956 en respuesta al pedido de Argentina de reunirse con sus acreedores.

^{XV} Banco del Pacífico, Filanbanco, La Previsora, Banco del Progreso, Banco Popular

^{XVI} Presidente de la República del Ecuador (2003-2005)

^{XVII} También llamado Bono Solidario

^{XVIII} Decreto ejecutivo No. 129, publicado en el suplemento del registro oficial No. 29 de 18 de septiembre de 1998

^{XIX} Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Frente Social

^{XX} Con un tipo de cambio de 11.000 sucres por dólar, es decir, 2.166.3 miles de millones de sucres.

^{XXI} En un principio no se consideró a las personas discapacitadas para el Bono, sería 6 meses después que se los tomaría en cuenta. (Decreto N°682 publicado en el Registro Oficial N°149 el 19 de Marzo de 1999)

^{XXII} Según la encuesta de beneficiarios del Bono Solidario realizada por la Secretaría de Estado de Desarrollo Social (1999).

^{XXIII} Una compañía especializada en la prestación de servicios de transferencia electrónica de fondos e información

^{XXIV} Este golpe de Estado se conoció como la “Revolución Arcoíris” por la gran participación indígena que tuvo.

^{XXV} Programa que tenía como objetivo entregar un bono para familias pobres con niños y niñas menores de 15 años a cambio de que dichos infantes fueran inscritos en la escuela.

^{XXVI} Desde ahora BDH

^{xxvii} Sistema de Identificación y Selección de beneficiarios de programas sociales. Apoyo técnico para la entidades del Estado para determinar los receptores de las ayudas sociales; sin embargo dependía de los Ministerios definir los beneficiarios y la dirección del programa.

^{xxviii} Carta de Intención firmada el 10 de febrero del 2003 dirigida para Horst Kohler, firmada por Mauricio Yépez (+), Presidente del Banco Central del Ecuador y Mauricio Pozo, Ministro de Economía y Finanzas.

^{xxix} El quintil se utiliza para definir sectores socioeconómicos según ingreso per cápita familiar, es decir, según el total de dinero que aporta el o los integrantes de un hogar, dividido por el número de miembros de éste.

^{xxx} Aspecto criticado en varios estudios calificando al Estado de paternalista. Revisar: Armas, A. (2005) Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de Desarrollo Humano, Almeida, R. (2009) El Bono de Desarrollo Humano. Encuentros y Desencuentros.

^{xxxi} Durante el gobierno de Jamil Mahuad, uno de los requisitos a cumplir para tener el Bono Solidario consistía en no disponer de teléfono

^{xxxii} Ni regalitos ni chantajes. Acuerdo de Uso Transparente de Fondos Públicos en Programas Sociales. Llave Ciudadana. Número 1. Grupo Faro. Junio 2007

^{xxxiii} Programas evaluados: Bono de Desarrollo Humano, Fondo de Desarrollo Infantil, Operación rescate Infantil, Programa de Alimentación Escolar, Programa Aliméntate Ecuador, Fondo de Inversión Social, Sistema de Incentivos a la Vivienda Urbano-Marginal y Rural, Programa de Maternidad Gratuita, Programa de Alimentación y Nutrición, Secretaría Técnica del Frente Social.

^{xxxiv} Ley Orgánica para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

^{xxxv} Decreto N°. 486-A, publicado en Registro Oficial N°. 99 de 5 de junio de 2000

^{xxxvi} Movimiento al que pertenece al Presidente de aquel entonces, Lucio Gutiérrez

^{xxxvii} Ministerio de Bienestar Social

^{xxxviii} El documento detalla que el lanzamiento de la segunda fase de incorporación de beneficiarios del Bono debía realizarse en Zamora, Loja, El Oro, Azuay, Esmeraldas, Morona Santiago, Pastaza, Sucumbíos, Francisco de Orellana, Los Ríos y Pichincha (Quito y Santo Domingo de los Colorados). El total del contrato asciende a 14.400 dólares. (Diario Hoy, 02 de Junio del 2005)

^{xxxix} FODI, ORTI, INNFA

^{xl} PAI, Atención a la Infancia, Aseguramiento Universal de la Salud

^{xli} Alfredo Palacio, presidente del Ecuador desde el 20 de abril de 2005 al 15 de enero del 2007

^{xlii} Empezando en 1996: Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio

^{xliii} Álvaro Noboa, empresario bananero, siendo su tercera postulación presidencial, por el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN), Gilmar Gutiérrez, militar, hermano del ex presidente Lucio Gutiérrez, Cynthia Viteri, representando al Partido Social Cristiano, León Roldós, representando a Izquierda Democrática, (su hermano Jaime Roldós Aguilera también fue presidente)

^{xliv} Según Fernando Mena (FLACSO), hace referencia a una persona que se encuentra o vive fuera del sistema de representación política o que es externo a las normas y tradiciones de la cultura política, decide ingresar a un proceso electoral en particular. Se trata de alguien "nuevo" en política

^{xlv} Un ejemplo de esta veeduría fueron las Redes de Servicio y Protección Social para mujer en situación de pobreza (CONAMU- MBS) que se les otorgaba a los beneficiarios del bono.

^{xlvi} 30 dólares simboliza el valor con el cuál se puede comprar el total de calorías se necesita para alimentarse en un mes (Ximena Ponce, Entrevista 09 de Enero del 2015)

-
- ^{XLVII} Decreto ejecutivo No. 12 de 17 de Enero del 2007, Publicado en el Registro Oficial Suplemento 8 el 25 de Enero del 2007
- ^{XLVIII} Instaurada por el gobierno de Lucio Gutiérrez
- ^{XLIX} Mediante programas como Hilando el Desarrollo
- ^L Entrevistas a Gonzalo Rosero en Radio Democracia (Octubre 2012), Alberto Acosta (Octubre 2012), etc.
- ^{LI} Conocido por su trayectoria en la banca y comúnmente asociado con el Feriado Bancario de finales de los 90.
- ^{LII} Revisar: Bono, la oferta de campaña. Vistazo. Fecha de Publicación: 12 de Enero del 2015, Lasso promete eliminar propaganda oficial y subir bono de desarrollo humano a \$50. La República. Economía. Fecha de publicación: 30 de septiembre del 2012, Lucio Gutiérrez promete elevar el Bono a 65 dólares sin afectar a nadie. El Comercio. Fecha de Publicación: 25 de Octubre del 2012.
- ^{LIII} Aprobada en noviembre del 2012. En vigencia desde su publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 847 del día lunes 10 de diciembre del 2012.
- ^{LIV} Según Banco del Fomento
- ^{LV} Secretaría Nacional de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación
- ^{LVI} Actualmente el Salario Básico Unificado es de 354 dólares (2015)
- ^{LVII} En tratamiento en la Asamblea Nacional: Ley reformativa para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo en el Hogar.
- ^{LVIII} En español, Hambre Cero
- ^{LIX} Presidente de Brasil desde el 2003 hasta el 2011
- ^{LX} Revisar: Draibe, S. (2006) Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia, La Bolsa Familia, el programa social estrella de Lula da Silva. InfoBae. Fecha de Publicación: 04 de Octubre del 2010. Otros.
- ^{LXI} Elecciones presidenciales en las que gana la sucesora de Da Silva, Dilma Rouseff, continuando con su línea política.
- ^{LXII} En español, Bolsa Escolar, Bolsa Alimentación, Programa de Erradicación de Trabajo Infantil, Tarjeta de Alimentación y Auxilio Gas.
- ^{LXIII} Utilizando una medida de cambio equivalente a 1 real brasileño= 0.345551 dólares
- ^{LXIV} Presidente de Chile de marzo del 2000 a marzo de 2006
- ^{LXV} También conocido como CHS
- ^{LXVI} Contrato que firman las beneficiarias (preferencia a la mujer jefa de familia), en el cual, estas se comprometen con el Gobierno a trabajar para superar la precariedad.
- ^{LXVII} Programa que trabaja a través de cada municipalidad en donde se encuentren familias beneficiarias de Chile Solidario.
- ^{LXVIII} Instrumento destinado a estratificar socialmente a las familias postulantes a programas sociales. El cálculo se realiza a través de 13 variables, agrupadas en 4 factores: vivienda, educación, ocupación e ingreso-patrimonio. A dichas variables se les otorga un puntaje y la obtención de un menor puntaje se asocia con carencia y mayores necesidades insatisfechas. Extraído de Página Web Ministerio de Planificación y Cooperación- MIDEPLAN. www.mideplan.gob.cl/
- ^{LXIX} Similar al crédito solidario en Ecuador
- ^{LXX} Prestación para la primera infancia, Subsidio de educación especial, Subsidio al desempleo, Subsidio de apoyo familiar, Subsidios para la Vivienda, Subsidio para las personas con discapacidad, etc.
- ^{LXXI} Depende de cada beneficiario
- ^{LXXII} Según Zubiri (2009) En Francia, el salario básico es de 817 euros para una persona soltera
- ^{LXXIII} Desde ahora RMI, programa social para personas en edad laboral que viven en desempleo

-
- LXXIV Presidente de la República de Francia desde el 15 de mayo del 2012
- LXXV Ex presidente de Emmaüs (Movimiento Internacional de Solidaridad)
- LXXVI Según la página: www.rsa.gouv.fr
- LXXVII 1430.22 € a enero del 2013
- LXXVIII Aunque si se es menor y se tiene un hijo o se está en período de gestación, puede calificar como beneficiario/a.
- LXXIX Los extranjeros también pueden aplicar a este programa social con la condición de tener una estadia estable, efectiva y permanente en Francia
- LXXX Euzeby, Canthal (2008) Vers un revenu de solidarité active au rabais?
- LXXXI Ver Caso de las Elecciones