

Programas de transferencias monetarias condicionadas en América del Sur: Lógicas e implicancias del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador

Manuel W. Mallardi *
Emiliano N. Fernández **

Resumen

El presente trabajo se propone como objetivo analizar el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador, en el marco de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas implementados en América Latina. Para esto, desde un abordaje cualitativo, se estudia su surgimiento, su lógica político-institucional de implementación y su incidencia sobre las condiciones de reproducción de las clases subalternas.

Palabras Claves: política social, programas de transferencias monetarias condicionadas, bono de desarrollo humano

Introducción

Más allá de los cambios socio-políticos y socio-económicos que signaron la “hegemonía progresista” (Modonesi, 2008) de la última década y media latinoamericana, el problema de la pobreza instalado en el centro de la agenda social hace ya más de treinta años continúa marcando el pulso de la cuestión social en la región. Sólo a modo de ejemplo, vale un dato coyuntural provisto por el último informe de la CEPAL, el que señala que para el año 2014 la tasa de pobreza y la tasa

de indigencia se ubicaron en torno al 28,2% y al 11,8% respectivamente, lo que significa 168 millones de personas por debajo de la línea de pobreza y 70 millones de personas por debajo de la línea de indigencia; existiendo estimaciones de aumento para el pasado año¹. Si estas cifras porcentuales son puestas en perspectiva de mediano plazo, se observa que desde la década de los años ‘80 de conjunto la región latinoamericana, con independencia del ciclo económico, registra una

1 Panorama Social 2015 (CEPAL, 2016).

* Doctor en Ciencias Sociales. Licenciado y Magister en Trabajo Social. Docente-investigador de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, con sede en Tandil (Argentina) e Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Correo electrónico: manuellmallardi@yahoo.com.ar

** Licenciado en Trabajo Social y Maestrando en Ciencias Sociales. Integrante del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, con sede en Tandil (Argentina). Correo electrónico: emilianofernandez33@gmail.com

tasa de pobreza consolidada en torno a los 30 puntos porcentuales². La pobreza, entonces, se constituye en un rasgo estructural del capitalismo periférico y dependiente latinoamericano, correlato de un proceso de acumulación capitalista atravesado por una tendencia a la generación de población excedente a los fines de su reproducción ampliada (Marx, 2011) y, en correlación, una tendencia a la súper-explotación de la fuerza de trabajo (Marini, 1991; Carcanholo, 2013).

El pauperismo de una gran proporción de sectores subalternos, plantea un doble requerimiento para los Estados de América Latina. Por una parte, la manutención y preservación de fuerza de trabajo pobre para la utilización más o menos ocasional del capital y, por otra parte, la vertebración de consenso político como modo de desactivar y/o contener el conflicto social. Es decir, que el pauperismo se coloca como un problema de hegemonía de primer orden de la dominación burguesa en los países de América Latina³.

Una de las respuestas estatales a este doble requerimiento de la dominación burguesa, se construye en las políticas sociales, en par-

ticular en la asistencia social. Así, en la última década y media se concretiza un proceso de expansión e institucionalización de un tipo particular de lineamiento político-asistencial en la región: los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC). Estos programas surgen en municipios de Brasil (la Bolsa Escola en Brasilia y Campinas) en el año 1995, hacia fines de la década estaban presentes en tres países de América Latina, y en la actualidad son veinte los países que los llevan adelante en alguna modalidad. El número total de programas implementados por el conjunto de estos países es de treinta y uno, coexistiendo en algunos países más de dos programas (es el caso de Brasil y de Colombia, por ejemplo). Los mismos están destinadas aproximadamente a más de 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas), lo que significa alrededor del 20 por ciento de la población del América Latina. De aquí que el último decenio sea testigo de una vasta literatura académica en torno al estudio de estos programas, los cuales son abordados desde diferentes dimensiones y perspectivas teórico-metodológicas⁴.

En este marco, el trabajo aquí presentado se inscribe en una exploración de más largo alcance, que busca analizar las particularidades de los PTMC como partes de un proceso global de construcción de hegemonía en el capitalismo contemporáneo. Esta exploración requiere del estudio de experiencias nacionales que permitan avanzar en aproximaciones que reconstruyan tendencias regionales, identificando las vinculaciones entre unas y otras experiencias.

Por ello, procurando superar dicotomías arbitrarias, el presente texto se plantea como objetivo el análisis de la experiencia del Programa Bono de Desarrollo Humano (BDH), implementado desde el año 2003 en Ecuador. El abordaje metodológico está constituido centralmente por técnicas cualitativas, en

2 Para el año 1980 el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza oscilaba en torno a los 40,5 puntos porcentuales -mientras que de la pobreza extrema era de 18,6 puntos porcentuales- para de allí llegar a un pico de 48,4 por ciento en el año 1990 mientras la pobreza extrema llegaba a los 22,6 puntos porcentuales en este mismo año. Desde ese punto álgido los niveles de pobreza experimentan un leve proceso de descenso para acelerarse, como se dijo, a partir del año 2002. Lo que se observa, en términos generales, es que en un marco de fluctuaciones de corto plazo en el período de tres décadas que va de la década del 80' a la actualidad, se da un descenso de la pobreza de 12,3 puntos porcentuales acumulados, y un descenso de la pobreza extrema 7,3 puntos porcentuales acumulados. Pero independientemente de oscilaciones coyunturales - incluso de la tendencia a la baja que se señaló- se registra en América Latina un núcleo de pobreza, de alrededor del tercio de la población total, que permanece invariante en las últimas tres décadas. Datos extraídos de CEPALSTAT: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>.

3 La dominación burguesa en América Latina históricamente estuvo signada por la "hegemonía débil", la que expresa su incapacidad histórica para construir un dominio consentido permanente que articule dirección política y dirección intelectual-moral sobre los grupos su-alternos. Para desarrollar esta idea, son útiles los aportes de Zavaleta Mercado (1985), Cueva (2004), Kaplan (1990), entre otros.

4 La bibliografía sobre el tema es extensa, a modo de ejemplo Cfr. Villatoro, P. (2005); Martínez Franzoni (2008); Fiszbein, A. y Schady N. (2009); Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011); y Arza, C. y Chahbenderian (2014).

base a fuentes escritas (normativas, actas, registros oficiales, sitios webs, entre otros) que permitieron recuperar los relatos y lineamientos de actores políticos centrales en la definición de la agenda política ecuatoriana y del BDH en particular. En términos temporales, si bien se reconocen los antecedentes de su surgimiento que datan, como se dijo, del año 2003, se otorga especial énfasis a la trayectoria histórica iniciada con la llegada de Rafael Correa a la presidencia en el año 2007.

1. Procesos sociopolíticos del Ecuador reciente

En América Latina, Ecuador fue uno de los países en que el proceso de reestructuración neoliberal se expresó con mayor potencia. Los años '90 fueron de reformas neoliberales a partir del gobierno de Sixto Durán (1992-1996), las que convirtieron a una economía capitalista pequeña y apenas adentrada en el camino de la industrialización como eje de la acumulación de capital -fomentada por el boom de producción petrolera-, en una economía con alto grado de apertura externa, con escaso poder de negociación para el levantamiento de aranceles comerciales, y posteriormente con un proceso de dolarización creciente. En este sentido, las políticas neoliberales profundizaron un modo de acumulación de orientación primario-exportadora basado en la renta del petróleo, de productos como el banano, el café, el cacao y los camarones articulado a la exportación de fuerza de trabajo barata que re-envía remesas al país (Meireles y Martínez Abarca, 2013).

Por otra parte, uno de los rasgos centrales del sistema político ecuatoriano ha sido su conflictividad e inestabilidad, la que se pone de manifiesto en las sucesivas sublevaciones populares que promovieron la caída de Abdalá Bucaram en el año 1997, de Jamil Mahuad en el año 2000 y de Lucio Gutiérrez en el año 2005. Estos acontecimientos, desarrollados en un contexto de sublevaciones latinoamericanas que articularon reacciones contra los

gobiernos derechistas con demandas positivas de carácter antiliberal, democrático y antiimperialista (Katz, 2008), marcaron la centralidad de movimientos sociales con capacidad de presión y de oposición al ajuste neoliberal en Ecuador. Al respecto, se destaca el papel jugado por el movimiento indígena ecuatoriano organizado, tal como es el caso de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), como así también la movilización de trabajadores y estudiantes (León Galarza, 2009; Figueroa Ibarra, 2008; de la Torre, 2008).

En este marco, el ascenso de Rafael Correa, luego de ganar las elecciones hacia finales del año 2006, abre una nueva etapa política en el país signada por un proceso auto-denominado como "Revolución Ciudadana"⁵. Sin entrar en un análisis profundo del tema y a riesgo de simplificar, se pueden plantear dos grandes núcleos de inflexión política en el nuevo gobierno.

En primer lugar, se registra un cambio en la gestión macro-económica con respecto al predominio de la gestión ortodoxa en períodos anteriores. En este sentido, la política económica del nuevo gobierno se caracteriza por el impulso de la inversión pública, por ejemplo, en materia de Educación el gasto social se incrementa de un 2,59% del PIB (del año 2006) al 5,59% (del año 2011), en materia de salud el gasto social aumenta de 1,24% del PIB (del año 2006) al 2,17% (de año 2011). En sintonía con una orientación política de mayor intervención pública sobre el mercado con el fin de generar demanda interna, se incrementó la capacidad recaudatoria estatal mediante el Servicio de Rentas Internas (SRI). Esta reconfiguración de la intervención del Estado sobre el mercado, se articula a la continuidad estructural del modo de acumulación del capital. En este sentido, siguiendo a Jaramillo (2013), se plantea que

5 Rafael Correa (1963-), es economista guayaquileño, fue elegido presidente el 26 de noviembre de 2006 tras presentarse desde la Alianza Patria Activa y Soberana (Alianza País). Ganó la primera magistratura con el 56.4% de los votos, derrotando en segunda vuelta al empresario de la industria bananera Álvaro Noboa.

el mismo continúa basado en la explotación de recursos naturales (mineros, agrícolas, petroleros, transgénicos y bio-combustibles) ligada al capital transnacional, y en sectores que han generado (aunque de manera débil) una línea de sustitución de importaciones en el marco de políticas anti-crisis impulsadas por la inversión estatal-pública.

En segundo lugar, por su parte, se destaca la apertura del proceso constituyente que culmina con la sanción de una nueva Constitución Nacional en el año 2008. La Constitución de Montecristi, en alusión a la ciudad donde fue redactada, otorga centralidad a la conformación plurinacional e intercultural del Estado y, en estrecha relación, al *Sumak Kawsay*, o Buen Vivir, como horizonte societal⁶. En el marco de estos lineamientos adquiere significado la elaboración de los respectivos Planes Nacionales para el Buen Vivir, para el período 2009-2013 y 2013-2017. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 plantea, con una fuerte impronta alternativa a los lineamientos del Consenso de Washington, una retórica asociada a una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática. En el marco del Buen Vivir la programática estatal se plantea como vía central para enfrentar las desigualdades económicas y contribuir a la democratización de los medios de producción, donde, en términos de ‘protección social’, los mecanismos de distribución y (re) distribución de la riqueza adquieren significado en el horizonte de la inclusión social y productiva de los grupos menos favorecidos. De este modo, se sostiene que la materialización de esta finalidad se efectúa, por ejemplo, mediante programas de compensación social, como el BDH o bonos de emergencia orientados a atender a poblaciones que han sufrido un desastre natural o una conmoción social.

Además de esta doble inflexión, interesa destacar la evolución de dos indicadores sociales que grafican importantes rasgos de la cuestión social ecuatoriana. Por un lado, si

bien la tasa de desempleo ha tenido una evolución descendente en el período 2003-2013, la misma se encuentra en los niveles de los años ‘80. Así, la tasa de desempleo en el año 1980 se ubicaba en torno a los 5,7 %, donde experimenta un progresivo aumento con un pico del 11,54 % en el año 2003; iniciando luego una progresiva baja –en consonancia con mayores tasas de crecimiento económico– hasta alcanzar los 4,73 puntos porcentuales en el año 2013, para en el año 2014 ubicarse en torno a los 5,1 %. Por otro lado, y en correlación, a pesar de que la tasa de pobreza experimenta un proceso de descenso desde el año 2000 cuando alcanza los 61,5 puntos porcentuales –y 31,7 puntos de indigencia–, aún sostiene altos niveles en torno al 30 %–y al 10 % de indigencia–para el año 2014⁷. Es decir, a pesar de su descenso en los últimos años, el problema de la pobreza lejos de haber desaparecido en el período político abierto con Correa, se mantiene en la centralidad de la agenda política y social ecuatoriana.

2. Emergencia y consolidación del Bono de Desarrollo Humano

El BDH es lanzado en abril del año 2003, en el marco del inicio del gobierno de Lucio Gutiérrez, quien había llegado a la presidencia tras haber ganado las elecciones de noviembre del año 2002. El programa es sancionado mediante el Decreto N° 347, y se constituye sobre la base de sintetizar dos programas sociales pre-existentes. Por un lado, el llamado Bono Solidario sancionado en el año 1998 mediante el Decreto N°129 bajo la presidencia de Jamil Mahuad (1998-2000) y, por otro lado, del Programa de Beca Escolar implementado desde junio del año 2002 mediante el Decreto N°2750 del entonces presidente Gustavo Noboa (2000-2003). Ambos programas sociales se constituían en lineamientos estatales asistenciales destinados

6 Es importante inscribir el proceso constituyente ecuatoriano en el marco de los nuevos constitucionalismos en América Latina, Cfr. Gargarella (2009).

7 Datos extraídos de Cepal-stat, Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>.

a familias pobres del país, principalmente a familias jóvenes.

El lanzamiento del BDH, se corresponde con el acuerdo establecido por el Estado con el Banco Mundial mediante un préstamo sancionado el 27 de mayo del mismo año⁸. El Banco Mundial situaba en el centro de su preocupación la coyuntura política y social ecuatoriana y, al mismo tiempo, las falencias de la intervención social del Estado en la misma. Así, por un lado el documento que fundamenta el préstamo señala la necesidad de “proteger a los grupos más vulnerables” en el marco de las medidas de ajuste fiscal que eran implementadas o anunciadas por el gobierno y, por otro lado, realizando una fuerte crítica a la implementación del Bono Solidario resaltaba la necesidad de clarificar los objetivos de la asistencia social, el modo en que se definía a la población beneficiaria, los mecanismos de selección de esta población y la evaluación de impacto. De este modo, el BDH posee como marca de origen el constituirse en un programa social compensatorio de un plan de austeridad fiscal en el marco de un proyecto neoliberal, que al mismo tiempo se inscribe en las llamadas “reformas de segunda generación” impulsadas por la banca multilateral con el objetivo de “modernizar el Estado”⁹.

El BDH significará un trastocamiento de la lógica política-asistencial hasta ese momento llevada adelante en gran medida por el Bono Solidario, ya que incorpora en su diseño institucional la exigencia de condicionalidades a las familias beneficiarias al tiempo que se establece una nueva modalidad de selección de las mismas. Así, por un lado, se

define el cumplimiento de la asistencia escolar y la realización de controles médicos para los niños y niñas: mientras que los/as niños/as menores de 5 años deben asistir a controles periódicos de salud, aquellos/as que tienen edades entre 5 y 18 años deben asistir regularmente a establecimientos educativos. Ahora bien, a pesar del cambio de lógica plasmado en la normativa, de una propuesta de transferencia no condicionada a una condicionada, en el proceso de implementación no se desarrollaron los mecanismos de seguimiento de su cumplimiento, por lo que en la práctica el programa siguió funcionando como una transferencia no condicionada (Carranza Barona y Cisneros, 2014). Por otro lado, el programa se instrumentalizará mediante el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales (SELBEN) de la Secretaría Técnica del Frente Social, cuyo objetivo central estuvo orientado a generar un sistema individual de identificación de beneficiarios de programas sociales, buscando conformar, de este modo, un mecanismo que permita la selección de los beneficiarios del gasto social, focalizando en las familias que viven en condiciones de pobreza e indigencia¹⁰.

Por último, en cuanto al dinero efectivo transferido a los beneficiarios, se establece un monto de quince dólares mensuales para las familias que se ubiquen en el primer quintil más pobre, en once dólares con cincuenta centavos para las familias que se ubiquen en el segundo quintil más pobre, y mismo monto pero sin condicionalidad para las familias beneficiarias cuyos jefes o cónyuges son personas mayores de sesenta y cinco años o discapacitadas acreditadas que se ubiquen en el primero y segundo quintil más pobre. Y, en relación a la cobertura, según Calvas Chávez (2010), en el inicio del BDH el programa alcanzó un total de 1.283.073 personas, donde principalmente se atendía a mujeres madres,

8 El proyecto que contiene el préstamo se denomina *Programmatic Human Development Reform Loan Project*, que implicó un monto de US\$50.00. El documento da cuenta de la grave situación de crisis social por la que estaba atravesando el país, señalando que el treinta por ciento de la población no poseía acceso a servicios de salud básicos, que había bajos niveles de escolarización secundaria, la desigualdad en el gasto educativo entre regiones urbanas y no urbanas, y entre sectores indígenas y no indígenas.

9 Para un análisis de la reconfiguración de la intervención de los Organismos de Crédito sobre los países prestatarios tras la primera etapa de reformas estructurales, Cfr. Campione (1997), Murillo (2008), entre otros.

10 Anteriormente la forma de ingreso al Bono Solidario se basaba en el criterio de autofocalización, mediante una autodeclaración juramentada en iglesias católicas y evangélicas. Al respecto, véase Almeida Cortez (2009) y Cerón Tipán (2010).

por sobre familias con personas discapacitadas o ancianos, población siempre menor en términos relativos entre los beneficiarios del Bono.

Con la llegada de Correa a la presidencia, en el año 2007, se producen cambios significativos en el BDH. En primer lugar, su implementación queda bajo la órbita del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), anteriormente denominado Ministerio de Bienestar Social, mientras que, en segundo lugar, se homogeniza el monto en treinta dólares, desarticulando las diferencias existentes entre los distintos tipos de beneficiarios. Para este entonces, el número de beneficiarios rondaba las 1.269.742 personas, donde el 79 por ciento abarcaba a madres con hijos en edad de cumplir con las condicionalidades previstas (Cerón Tipán, 2010). Posteriormente, en el año 2012, mediante decreto presidencial, Correa establece como nuevo monto del BDH la suma de cincuenta dólares. Finalmente, en el marco de la corresponsabilidad como lógica transversal al programa se establece un conjunto de estrategias complementarias vinculadas a la intervención sistemática en la vida cotidiana de las familias usuarias del programa, la cuales serán consideradas a continuación.

3. Fundamentos y lógica político-institucional del Bono de Desarrollo Humano: corresponsabilidad y estrategias complementarias

Al igual que el conjunto de los PTMC, el BDH comporta como rasgo central en su lógica de implementación las condicionalidades. Las mismas aparecen, en el consenso político sustentado por Estados y organismos internacionales, como partes de una lógica de *corresponsabilidad* donde los Estados deben incentivar la participación de los ciudadanos en la resolución de la pobreza¹¹.

En relación a esta cuestión, tal como afirma la bibliografía consultada, uno de los principales aspectos vinculados al desarrollo del Bono estaba dado por el cumplimiento, o no, de las condicionalidades previstas y, en estrecha relación, la capacidad del Estado de monitorear dicho cumplimiento y actuar en consecuencia a lo previsto¹². En este sentido, en el marco de las acciones previstas en torno a la implementación del BDH, el gobierno ecuatoriano ha dado inicio a distintas estrategias complementarias estrechamente articuladas entre sí, entre las que se destacan el Plan Familias, el Acompañamiento Familiar y el Crédito de Desarrollo Humano.

En este sentido, en torno a la visión oficial sobre las implicancias del BDH como política pública que interviene en la vida cotidiana de amplios sectores de la población pobre del Ecuador, sobresale la postura de Rafael Correa, quien en el Enlace Sabatino N° 311 del 02/03/2013, sostiene que dicho Bono

Es un reconocimiento al trabajo de las madres en el hogar, pero tienen que cumplir con condiciones esas madres, pues esas condiciones no se estaban controlando. Las vamos a empezar a controlar y madre que recibe el bono que no manda sus niños a la escuela, que no los manda cada seis meses a su centro de salud, se le suspenderá el bono compañeros. Tienen que cumplir con su parte, tiene que haber corresponsabilidad para recibir el bono.

Inmediatamente después, sostiene que las familias que reciben el BDH serán visitadas al menos una vez al año por una trabajadora social, con el objetivo de monitorear/verificar tanto el cumplimiento de las condicionalidades como las condiciones socioeconómicas que justifiquen continuar con el beneficio. En un marco social y económico caracterizado, por el mismo Presidente, como de crecimiento económico, disminución del desempleo y de la pobreza, el control a las familias/madres

por mejorar sus vidas (Véase Fiszbein y Schady, 2009 y Cohen y Franco, 2006).

11 La corresponsabilidad se plantea como el fundamento de un contrato social entre la sociedad y las familias pobres dispuestas a hacer el esfuerzo y responsabilizarse

12 Al respecto, por ejemplo, véase Ponce (2013) y Enriquez Bermeo (2013).

para evaluar la superación, o no, del umbral de la pobreza se torna necesario.

En este marco, el discurso oficial otorga énfasis a las implicancias de la corresponsabilidad en la política social, en tanto se considera que representa una nueva forma de vinculación de la población con la política, en el ejercicio de sus derechos y de sus propias capacidades, donde la corresponsabilidad se define como el principio mediante el cual

La inclusión y movilidad social son procesos que combinan la acción del Estado con la promoción activa de la participación y contraparte de la población. La comprensión y ejercicio de la corresponsabilidad es uno de los procesos más importantes para el logro de la inclusión y la movilidad social. La corresponsabilidad atañe al Estado, en cuanto garante de derechos, servicios y gestor de oportunidades; a la comunidad, mediante la articulación social, la cohesión y la participación de sus miembros en la vida comunitaria; y a la familia, como núcleo desde el cual se genera la vinculación primaria del individuo a la sociedad. La conjunción de acciones articuladas desde el Estado hacia la población, de la comunidad entre sus miembros y al interior de la familia, potencian la posibilidad de superación de la pobreza y desarrollo personal, familiar y social. (MIES, 2013: 13).

La retórica y la programática de las acciones del gobierno giran entonces alrededor de definir mecanismos de control del cumplimiento de las condicionalidades. Esta lógica, que expresa una estrategia de familiarización en la resolución de los problemas sociales, opera en tres dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, la familia, como eje central de la política social, en segundo lugar, el papel de la madre como responsable de garantizar el cumplimiento de las condicionalidades y, finalmente, aparece el impulso por la inserción de las personas en el mundo del trabajo.

En el marco de esta racionalidad se desarrolla, desde el año 2012, el denominado Plan Familias, estrategia elaborada para realizar el

seguimiento de la corresponsabilidad de las familias y profundizar la vinculación de estas con servicios sociales para la ampliación de capacidades y generación de oportunidades que promuevan su movilidad social (MIES, 2013). Dicha estrategia surge con el

objetivo de conocer y atender las necesidades de las familias ecuatorianas en situación de pobreza y vulnerabilidad; la cual consiste en un conjunto de visitas que realizan equipos de profesionales en trabajo social a nivel nacional desde el mes de septiembre, con el propósito de conocer a las familias y apoyar en la creación de un plan personalizado que les permita mejorar su calidad de vida, fortaleciendo sus propias capacidades” (MIES, 2014: 70-71).

Mediante la articulación de tres componentes (apoyo psicosocial, identificación de necesidades y vinculación a procesos de inclusión económica), la propuesta se define como una estrategia de atención personalizada a las familias usuarias, “con el fin de lograr que cada una de ellas reconozca sus fortalezas y potencialidades, consolide sus vínculos de interacción social y adquiera o fortalezca sus habilidades para superar su situación de pobreza” (MIES, 2013: 53). En este marco, la madre ocupa un lugar central en la atención personalizada sobre las familias, así: “el enfoque del Bono es dirigido a las madres jefas de hogar, pero existen ciertas excepciones en las que se entrega a los padres en el caso de que no exista una madre en el hogar” (MIES, 2014: 59)¹³. En la misma línea se afirma que uno de los giros realizados en el Bono bajo la presidencia de Rafael Correa se asocia a

la entrega del bono a las madres de familia, a fin de compensar el trabajo doméstico no remunerado y a través de ella se puede trabajar en la corresponsabilidad. Es decir que la madre de familia recibe el bono siempre y cuando lleve a sus hijos e hijas menores de cinco años a por lo

13 Desde distintas óptimas esta dimensión del BDH ha sido abordada en Armas (2005) y Molyneux y Thomson (2013).

menos dos chequeos médicos en los centros de salud para evitar desnutrición y enfermedades, y a sus hijos e hijas mayores de cinco años los inscriban en una escuela o colegio público” (MIES, 2013b).

En términos generales, se pretende abarcar el total de las 1.200.000 familias usuarias del BDH, donde las mismas recibirán la visita, al menos una vez al año, de trabajadoras sociales. Operativamente la estrategia implica el levantamiento de información de la familia y sus miembros, en los vectores más importantes de su calidad de vida: vivienda, salud, educación, cuidado infantil, trabajo, entre otros. También incluye información sobre el acceso al crédito y capacitación, con la finalidad de identificar de mejor forma el perfil de los miembros de la familia en edad de trabajar. Una vez levantada la información se propone una estrategia de cumplimiento de accesos básicos, capacitación y habilitación, así como de vinculación con programas y oportunidades de inclusión económica, que el Estado acompaña hasta que la familia se encuentra en una condición menos vulnerable y ha conseguido una vinculación efectiva a estas oportunidades. Es decir, nos aseguramos que se hayan sembrado las condiciones para reducir las posibilidades de recaída en pobreza” (MIES, 2013: 53).

Por otro lado, en consonancia con esta propuesta, durante el segundo semestre de 2013 se avanzó en la construcción de una metodología de acompañamiento familiar. Las noticias disponibles en el sitio institucional del Ministerio de Inclusión Económica y Social permiten apreciar la impronta que adquiere esta estrategia, donde se plantea que

El cambio fundamental que el proyecto pretende es complementar la transferencia monetaria del BDH, con el acompañamiento familiar psicosocial y la articulación a servicios sociales y de inclusión económica para lograr el fortalecimiento del núcleo familiar, que permita eliminar las trampas de pobreza superando patro-

nes culturales y de comportamiento que no son compatibles con la perspectiva del Buen Vivir” (MIES, 2014: 73).

Mediante la realización de visitas domiciliarias realizadas por Técnicos de Acompañamiento Familiar se verifican los cambios en las conductas y las culturas de las familias, además de asesorar sobre los servicios que puede recibir de las instituciones del Estado. En este marco, el compromiso de los ciudadanos se torna un objetivo de la intervención cotidiana, además de punto de control por parte del Estado en la vida cotidiana de las personas.

Finalmente, en lo que refiere a las estrategias complementarias vinculadas al BDH es importante mencionar la puesta en práctica del Crédito de Desarrollo Humano. Este Crédito consiste en la entrega de un monto anticipado del bono de una suma equivalente hasta dos años, y se configura como una estrategia de graduación mediante la incursión en emprendimientos productivos por parte de las familias. Se constituye como una herramienta articulada al acompañamiento familiar que permite construir iniciativas personales y comunitarias para el desarrollo de distintos tipos de microemprendimientos, individuales o asociativos, pensados como alternativas de ingresos que permitan a los beneficiarios mejorar su situación socioeconómica (MIES, 2014)¹⁴.

Presentado como uno de los giros centrales del BDH durante la presidencia de Rafael Correa, esta propuesta se plantea como una herramienta clave para que las familias puedan “superar” la pobreza y, por lo tanto, como una palanca para el “desarrollo”. Mediante el Acompañamiento Familiar, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en articulación con el Instituto de Economía Popu-

14 Según información difundida por el MIES “el CDH busca dinamizar la economía de los grupos vulnerables del país mediante la incorporación de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad a procesos productivos sustentables de naturaleza micro empresarial; pueden recibir este crédito las ciudadanas y ciudadanos atendidos por el Bono de Desarrollo Humano (BDH), Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con discapacidad” (MIES, 2012).

lar y Solidaria orientan a las beneficiarias del BDH para el acceso al crédito y desarrollo de un microemprendimiento particular (MIES, 2013b). Entre las experiencias mencionadas en las distintas noticias del Ministerio de Inclusión Económica y Social se hace referencia a prácticas vinculadas a la crianza de pollos, venta de cosméticos, producción ganadera con vacas lecheras, recolección para reciclaje de cartones y botellas, venta de víveres, entre otros.

Esta re-articulación del BDH con estrategias complementarias, se halla en consonancia con los acuerdos establecidos en el marco del segundo préstamo al “sector social” del país del Banco Mundial, aprobado el 6 de junio de 2006. Este préstamo se orientó a apoyar el BDH, planteando la necesidad de consolidar la función del BDH en Ecuador como programa de transferencia de renta en efectivo y del Sistema de Selección de Beneficiarios (SelBen) como herramienta de focalización para programas sociales, al tiempo que también se plantea el imperativo de reducir la pobreza y fomentar las inversiones en capital humano de los sectores pobres. En el primer componente, el programa expresa el objetivo general de consolidar las reformas del BDH y mejorar la articulación con el resto de los programas del sistema de protección social. Así, el programa va a estar orientado a ayudar a identificar y evaluar las iniciativas para mejorar la efectividad de los programas con el objetivo de promover la sustentabilidad de las estrategias de egreso del BDH, como así también promover la articulación del programa con otros programas de la estrategia de “protección social”¹⁵.

De conjunto en esta orientación político-institucional del BDH subyace como fundamento teórico-político el supuesto de que el problema de la pobreza se ubica en la escasez de “activos” (educación, salud, etc.) de los individuos que lleva a una baja productividad y la misma a bajos ingresos en el mercado

laboral¹⁶. El individualismo metodológico de base que supone la teoría neo-clásica, coloca el problema de los bajos ingresos y desocupación en la oferta del mercado laboral, es decir, en los atributos y comportamientos de la fuerza de trabajo. Pero la responsabilidad de “acumular capital humano” no cabe a la fuerza de trabajo en formación (niños, niñas y adolescentes) sino a la familia, y más específicamente a la madre. Se opera así, una transferencia de responsabilidades hacia las familias, las que aparecen como unidades económicas para la resolución de los problemas sociales (De Martino, 2001). Por otro lado, de forma articulada, esta lógica de familiarización de la política social se apoya sobre una estrategia de maternalización de la misma (Nari, 2014). A partir de suponer en las mujeres capacidades biológicas y culturales de gestar, criar, cuidar y educar a otros seres humanos, se refuerzan los roles tradicionalmente asignados a la mujer en la sociedad y, por ende, la división sexual del trabajo (Cicchelli y Cicchelli, 1999; Rodríguez Enríquez, 2011). El sostenimiento y reforzamiento de la división sexual del trabajo, continúa dando curso a una estrategia de abaratamiento de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo para el capital (Rodríguez Enríquez, 2012).

Además, la estrategia familiarista se complejiza extendiéndose hasta la implementación de un mecanismo de inserción laboral, el cual es sustentado en un basamento teórico culturalista del trabajo. Sobre la base de que la inserción en el mercado de trabajo se considera como la forma legítima de acceso al consumo para reproducir la propia vida, la desocupación aparece caracterizada como flaqueza o desmérito personal, donde ser pobre se asocia a la presencia de un conjunto de actitudes y valores comunes y particulares, tales como la no valoración del presente, del trabajo, del sacrificio, de la autorrealización y del servicio de la familia (Grassi, 2003; Tenti Fanfani, 1991). Como resultado, el desempleo aparece

15 El programa denominado “Integrated safeguards data-hett appraisal stage” (2006) llevado adelante con el préstamo, tuvo fecha de cierre el 31 de diciembre de 2010.

16 Esta concepción abrevia en la teoría del capital humano, formulada por el economista norteamericano Gary Becker en su obra *Human Capital* de 1964.

asociado a deficiencias educativas o ausencia de competencias necesarias a las nuevas exigencias del mercado, tornando necesaria una intervención sistemática para desarrollar habilidades individuales para constituir un propio negocio, donde se impone la cultura de lo micro, como, por ejemplo, los micro-créditos o los micro-proyectos productivos (Kabat, 2007; de Carvalho, 2007; Kornblihtt, 2007).

En consecuencia, en el marco de la corresponsabilidad se avanza en una intervención sistemática que tiene como ejes la dignidad, la disciplina, la habilidad y la competencia personal, donde el desarrollo laboral de las personas es pensado como un mecanismo de egreso en-sí del Programa, aunque con su realización no se superen los umbrales de la pobreza o la precariedad e inestabilidad laboral. En este sentido, la estrategia de familiarización cristalizada en el BDH, se concretiza reproduciendo –y actualizando– un patrón histórico de inducción comportamental y disciplinamiento psico-social sobre las clases sub-alternas (Netto, 1997).

Por lo demás, el BDH contiene como vector político la focalización de la asistencia en el sujeto pobre, el que es definido por su carencia material testeada mediante un sistema de información. Este vector, que convive en tensión con el plexo normativo constitucional, se combina con la lógica de control y tutela descripta, reeditando las tradicionales figuras del “pobre que merece” o el “pobre bueno”. En este sentido, el programa se desarrolla en una continuidad con la lógica neoliberal clásica de la política asistencial que al tiempo que operó la privatización de amplios servicios sociales, concomitantemente actuó en función de orientar los servicios sociales estatales a los pobres. No obstante, al contrario de esta misma lógica que “pulverizo” la asistencia social en una multiplicidad (en general desarticulada) de programas sociales acentuando su histórico carácter residual en la política social, el BDH aparece centralizando y jerarquizando institucionalmente la asistencia social de Ecuador. Así, mientras los programas precedentes perduraron de conjun-

to un período menor a los cinco años –cinco años el Bono Solidario y dos años la Beca Escolar– siendo al mismo tiempo cuestionados por sus diseños técnicos, el BDH demuestra un proceso de consolidación expresado tanto en su período de implementación (trece años aproximadamente) como técnicamente (con complementos que tendieron a otorgarle centralidad política, y mecanismos informatizados que sofisticaron la selección de beneficiarios).

Consideraciones Finales

El objetivo del trabajo fue construir una primera aproximación analítica al Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, como experiencia nacional inscrita en el proceso de implementación de los PTMC de creciente centralidad en la política social de los países latinoamericanos. Para esto se describieron algunos rasgos de la historia reciente de Ecuador y, luego, se analizaron los principales lineamientos del BDH. En este sentido, se pueden plantear algunas conclusiones generales a las que permitió llegar la aproximación.

En primer lugar, el análisis permitió enmarcar la implementación del BDH como respuesta político-asistencial a altos niveles de pobreza de la población ecuatoriana, característica compartida con el conjunto de PTMC en la región. Al mismo tiempo, también se constató como esta respuesta no sólo atraviesa sino que incluso se consolida en gobiernos de distinto corte político, gestándose en un gobierno neoliberal en el marco de un plan de ajuste fiscal y consolidándose en un gobierno de orientación progresista.

En segundo lugar, se constató la estrecha relación del programa con los lineamientos político-institucionales hacia las políticas sociales promovidos por los Organismos Internacionales de Crédito, en particular por el Banco Mundial; evidenciando el rol operado por estos actores en el proceso de extensión e institucionalización de los PTMC en la región, así como también la ubicación del pro-

grama en una estrategia de hegemonía de carácter regional.

En tercer lugar, se registró una lógica político-institucional que bajo el encuadre general de la corresponsabilidad, opera una estrategia de familiarización/maternalización que transfiere la resolución de los problemas sociales a las familias y, dentro de estas, a las madres. Esta lógica, que refuerza la histórica división sexual del trabajo, se concretiza mediante una práctica de modelación de conductas en la reproduce la sub-alternatización de los sujetos beneficiarios. Por otra parte, se observó cómo esta lógica gana complejidad y densidad con la articulación de mecanismos complementarios al programa.

En cuarto lugar, se planteó que la selección de beneficiarios en función de su condición de pobre, al tiempo que tiende a re-actualizar la figura del *pobre vergonzante* supone la continuidad de la matriz focalizadora de la política social característica del neoliberalismo. En contrapartida, la lógica residual en la política social que impulsó el neoliberalismo se debilita, en tanto que en el BDH se cristaliza un proceso de jerarquización político-institucional de la asistencia social.

Por último, reconociendo la naturaleza heterogénea de los PTMC, el análisis del BDH permite dar cuenta de una tendencia dentro de estos que contribuye a la construcción de hegemonía del Ecuador y la región materializando una orientación general neoliberal articulada al histórico ideario conservador.

Bibliografía

- Almeida Cortez, R. M. (2009) El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Encuentros y desencuentros. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo. FLACSO, Sede Ecuador. Quito.
- Armas, A. (2005) Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de Desarrollo Humano. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N° 76. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Arza, C. y Chahbenderian (2014) Programas de transferencias monetarias a las familias: las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. CIEPP, Buenos Aires.
- Calvas Chávez, G. V. (2010) Evaluación de impacto del bono de desarrollo humano en la educación. Maestría en Ciencias Económicas con mención en Economía del Desarrollo; FLACSO sede Ecuador. Quito.
- Campione, Daniel (1997), El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas, en Revista del CLAD: Reforma y Democracia, Caracas, CLAD, N°9.
- Carcanholo y Saludjian (2013) Os efeitos da integração sui-americana sob a influência neoliberal En Silva Flores C. y Martins E., Editorial Arcis, Comp. *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Carranza Barona, C. y Cisneros, M. V. (2014) Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 205. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011) Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina en *Cuadernos CEPAL 95*, Santiago de Chile.
- Cerón Tipán, R. A. (2010). El enfoque de género en los programas sociales de superación de la pobreza. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo. FLACSO, Sede Ecuador. Quito.
- Cicchelli-Pugeault, C. y Cicchelli, V. (1999) *Las teorías sociológicas de la familia*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. Flacso, México.
- Cueva, A. (2004) *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Ediciones Siglo XXI, México.
- De Carvalho Barbosa, R. N. (2007) *A economia solidária como política pública. Uma tendência de geração de renda e ressig-*

nificação do trabalho no Brasil. Cortez Editora, San Pablo.

De la Torre, C. (2008) Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez. En: López Maya, M; Iñigo Carrera, N. y Calveiro, P [editores] *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires.

Enríquez Bermeo, F. (2013) De las Transferencias Monetarias al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social En: *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano. Algunas reflexiones*. Ediciones Abya-Yala, Quito.

Fernández E., Mallardi, M., Musso P. (2015) Organismos internacionales de crédito y políticas sociales en América Latina: tendencias a partir de los Programas de transferencias monetarias condicionadas, en *Revista Plaza Pública Número Especial*. Noviembre de 2015. FCH-UNICEN, Tandil.

Figueroa Ibarra, C. (2008) Protesta popular y procesos políticos en la América Latina actual En: López Maya, M; Iñigo Carrera, N. y Calveiro, P [editores] *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires.

Fiszbein, A. y Schady N. (2009) *Panorama general. Transferencias monetarias condicionadas*, Banco Mundial Washington, D.C.

Gargarella (2009) *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes*, en Series CEPAL, Santiago de Chile, 1-45 pág.

Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Jaramillo, F. (2013) Forma de Estado y régimen político en el gobierno de Rafael Correa en Acosta (Comp.) *El Correísmo al desnudo*, Quito-Ecuador. Pág. 120-134.

Kabat, M. (2007) Secundario completo. Las demandas actuales del capital en materia educativa En: Sartelli, E. *Contra la cultura del trabajo. Una crítica marxista del sentido*

de la vida en la sociedad capitalista. Ediciones RyR, Buenos Aires.

Kaplan, M. (1990) El estado y la teoría política y constitucional en América Latina en Pablo González Casanova (coord.), *El estado en América Latina*. Teoría y práctica. Siglo XXI Editores, México.

Katz, C. (2008) *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*, Ediciones Luxemburg. Buenos Aires.

Kornblihtt, J. (2007) Profetas de la autoexploración. Los límites de los micro-emprendimientos, las PYMES y otras yerbas por el estilo En: Sartelli, E. *Contra la cultura del trabajo. Una crítica marxista del sentido de la vida en la sociedad capitalista*. Ediciones RyR, Buenos Aires.

León Galarza, N. C. (2009) *Ecuador. La cara oculta de la crisis: ideología, identidades políticas y protesta en el fin de siglo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires.

Marini Ruy M. (1991) *Dialéctica de la dependencia*, disponible en: <http://www.mariniescritos.unam.mx/> (consultado en 2/2012).

Martínez Franzoni (2008) Transferencias condicionadas e igualdad de género ¿blancos, negros o grises? en *Revista Ciencias Sociales N°122*, UCR.

Marx, K. (2011) *El Capital* Tomo I/ Vol. 3, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Meireles, M y Martínez M. (2013) Crisis mundial e impactos en la economía ecuatoriana: un balance no celebratorio de la Revolución Ciudadana, Acosta (Comp.) *El Correísmo al desnudo*, Quito-Ecuador. Pág. 144-166

Modonesi, M. (2008) Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época en *Contracorriente N°2*, Vol. 5. Winter-2008.

Molyneux, M. y Thomson, M. (2013) Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y empoderamiento de las mujeres en Perú, Bolivia y Ecuador En: *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano. Algunas reflexiones*. Ediciones Abya-Yala, Quito.

Murillo, S. (2008). *Colonizar el dolor: la interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina: el caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO.

Nari, M. (2004) *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Biblos, Buenos Aires.

Netto, Paulo (1997), *Capitalismo monopolista y servicio social*, Cortez Editora, São Paulo.

Ponce, J. (2013) El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Algunos elementos para su reforma En: *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano. Algunas reflexiones*. Ediciones Abya-Yala, Quito.

Rodríguez Enríquez (2011) Programas de transferencias monetarias condicionadas e igualdad de género, CEPAL, Santiago de Chile.

Rodríguez Enríquez (2012) La cuestión de cuidado ¿el eslabón perdido del análisis económico? *Revista CEPAL*, Santiago de Chile.

Tenti Fanfani, E. (1991) Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo. En: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila / Ciep, Buenos Aires.

Villatoro, P. (2005) Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina en *Revista CEPAL 86*, Santiago de Chile.

Zavaleta Mercado, R. (1985) El Estado en América Latina en *Revista de Economía de la Facultad de C. Económicas de la UNAM*, México.

Fuentes

Banco Mundial, Programmatic Human Development Reform Loan Project (2003). Disponible en: <http://www.bancomundial.org/projects>

Banco Mundial, Integrated safe guards data shett appraisal stage (2006). Disponible en: <http://www.bancomundial.org/projects>

Decreto N° 347. Sobre la creación del Bono de Desarrollo Humano – Registro Oficial de la República de Ecuador, 23 de abril de 2003.

Enlace Sabatino N° 31102/03/2013. Disponible en www.youtube.com

MIES – Ministerio de Inclusión Económica y Social – 2012. Hasta junio de este año, 73 mil créditos de desarrollo humano otorgados. (01/08/2012). Disponible en: www.inclusion.gob.ec. (Acceso: 04/03/2016).

MIES – Ministerio de Inclusión Económica y Social – 2013. Informe de gestión abril 2012 – abril 2013. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Dirección Nacional de Comunicación Social, Quito.

MIES – Ministerio de Inclusión Económica y Social – 2013b. Los giros impuestos al Bono de Desarrollo Humano han mejorado la calidad de vida de las familias. (10/01/2013). Disponible en: www.inclusion.gob.ec. (Acceso: 04/03/2016).

MIES – Ministerio de Inclusión Económica y Social – 2014. Informe de gestión 2013. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Dirección Nacional de Comunicación Social, Quito.

MIES – Ministerio de Inclusión Económica y Social – 2015. Se realizó encuentro con familias que pertenecen a la estrategia de Acompañamiento Familiar en Pastaza. (26/11/2015). Disponible en: www.inclusion.gob.ec. (Acceso: 04/03/2016).

MIES – Ministerio de Inclusión Económica y Social – 2015b. Usuarías y usuarios del Bono de Desarrollo Humano participan del I Encuentro de Acompañamiento Familiar. (24/11/2015). Disponible en: www.inclusion.gob.ec. (Acceso: 04/03/2016).

República del Ecuador. 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito.

República del Ecuador. 2013. Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito.

