

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
LICENCIADA MULTILINGÜE EN NEGOCIOS Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
MONETARIAS CONDICIONADAS EN ECUADOR “BONO DE DESARROLLO
HUMANO” Y EN COLOMBIA “MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN” DURANTE EL
PERÍODO 2013 – 2017**

EMILY ISABEL CALERO BONILLA

**JULIO, 2020
QUITO – ECUADOR**

Dedicatoria

*A mi familia, en especial a mi madre quien siempre
me enseñó a volar más alto de lo que creía llegar.
Te amo mami.*

Agradecimiento

Agradezco a Dios por su infinito amor.

Agradezco a mi madre, María Elena, por su apoyo y amor incondicional en todas las etapas de mi vida. Sin ti no sería la persona que soy.

Agradezco a mi hermano, César Andrés, por ser ese pequeño ángel que llegó a alegrarme la vida. Eres el regalo más lindo que Dios me dio.

Agradezco a mis abuelitos César, Paquita, Francisco y Blanca y a mi ángel de luz Mercy, por su cariño y atención.

Agradezco a mi directora de tesis, Daniela Mora, por su disposición y paciencia durante este proceso.

Agradezco también a todos los que formaron parte de mi vida universitaria: profesores, compañeros y amigos.

"La verdadera riqueza de una nación está en su gente"

(Mahbub Ul Haq, 1990)

ÍNDICE

I. TEMA	1
II. RESUMEN	1
III. ABSTRACT	2
IV. RÉSUMÉ	2
V. INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I.....	8
1. EL DESARROLLO HUMANO COMO UN PROCESO DE EXPANSIÓN DE LIBERTADES INSTRUMENTALES	8
1.1. Aproximación teórica al desarrollo humano: desarrollo como libertad.....	8
1.1.1. Libertades instrumentales.....	8
1.1.2. Tipos de privación de libertad.....	13
1.1.3. Enfoque de capacidades	15
1.2. Incorporación de la perspectiva de Desarrollo Humano de Amartya Sen en la agenda internacional mediante el Índice de Desarrollo Humano.....	18
1.2.1. Institucionalización del Desarrollo Humano	19
1.2.2. Componentes del Índice de Desarrollo Humano.....	23
1.3. Antecedentes de las instituciones claves para la promoción del Desarrollo Humano en Ecuador y Colombia	28
1.3.1. El rol de las instituciones en la creación de oportunidades.....	28
1.3.2. Rol del MIES en Ecuador.....	31
1.3.3. Rol del DPS en Colombia	34
CAPÍTULO II	39
2. INTERVENCIÓN ESTATAL MEDIANTE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS	39
2.1. Antecedentes de la Protección Social	39
2.1.1. Fundamentos de la Protección Social.....	39
2.1.2. Protección Social en América Latina	43
2.1.3. Protección Social en Ecuador y Colombia.....	48
2.2. Bono de Desarrollo Humano	54
2.2.1. Diseño y funcionamiento del programa	55
2.2.2. Grupos beneficiarios: criterios de elegibilidad	57
2.2.3. Corresponsabilidades, medios de verificación y suspensiones de las transferencias	62
2.3. Más Familias en Acción en Colombia	66

2.3.1.	Diseño y funcionamiento del programa	66
2.3.2.	Grupos beneficiarios: criterios de elegibilidad y cobertura	69
2.3.3.	Corresponsabilidades, medios de verificación y suspensiones de las transferencias	73
CAPÍTULO III		77
3.	EFFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LA CONSECUCCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO EN ECUADOR Y COLOMBIA	77
3.1.	Limitaciones de los PTMC en Ecuador y Colombia: período 2013 – 2017	77
3.1.1.	Bono de Desarrollo Humano.....	78
3.1.2.	Más Familias en Acción.....	84
3.2.	Logros alcanzados por los PTMC en Ecuador y Colombia: período 2013 – 2017.....	87
3.2.1.	Resultados cuantitativos: indicadores sociales.....	88
3.2.1.1.	Bono de Desarrollo Humano: Resultados cuantitativos en educación	88
3.2.1.2.	Bono de Desarrollo Humano: Resultados cuantitativos en salud.....	94
3.2.1.3.	Más Familias en Acción: Resultados cuantitativos en educación	96
3.2.1.4.	Más Familias en Acción: Resultados cuantitativos en salud.....	101
3.2.2.	Resultados cualitativos: mejoramiento de la calidad de vida.....	102
3.3.	Evolución del Índice de Desarrollo Humano: período 2013 – 2017	108
3.3.1.	IDH en Ecuador.....	109
3.3.2.	IDH en Colombia	112
3.3.3.	Impacto en América Latina	114
VI.	ANÁLISIS.....	117
VII.	CONCLUSIONES.....	128
VIII.	RECOMENDACIONES.....	135
IX.	LISTA DE REFERENCIAS	138
X.	ANEXOS.....	151

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1 – Tipos de libertades instrumentales.....	10
Gráfico N° 2 – Relación empírica entre los tipos de libertades instrumentales.....	12
Gráfico N° 3 – Conexión entre distintos tipos de privación de libertad.....	15
Gráfico N° 4 – Relación entre funcionamientos y capacidades.....	17
Gráfico N° 5 – Conexión entre conceptos claves del enfoque de capacidades.....	18
Gráfico N° 6 – Componentes del Índice de Desarrollo Humano.....	25
Gráfico N° 7 – Rol de las instituciones en el Desarrollo Humano.....	29
Gráfico N° 8 – Evolución del Ministerio de Inclusión Económica y Social.....	33
Gráfico N° 9 – Entidades adscritas al Departamento para la Prosperidad Social.....	36
Gráfico N° 10 – Características de los Regímenes de Bienestar.....	42
Gráfico N° 11 - Sistemas de protección social en América Latina.....	44
Gráfico N° 12 - Líneas estratégicas de la política social en Ecuador 2007-2017.....	50
Gráfico N° 13 - Pilares fundamentales del sistema de protección social en Colombia.....	53
Gráfico N° 14 – Situaciones por las que se suspende el pago del BDH.....	75
Gráfico N° 15 – Prevalencia de desnutrición crónica (% de la población) en Ecuador durante el período 2013-2017.....	95
Gráfico N° 16 – Tasa de cobertura bruta en Colombia durante el período 2013-2017.....	98
Gráfico N° 17 – Tasa de cobertura neta en Colombia durante el período 2013-2017.....	99
Gráfico N° 18 – Tasa de asistencia escolar de población entre 5 y 16 años en Colombia durante el período 2013-2017.....	100
Gráfico N° 19 – Tasa de deserción intra-anual a nivel nacional durante el período 2013 – 2017.....	101
Gráfico N° 20 – Prevalencia de desnutrición crónica (% de la población) en Colombia durante el período 2013-2017.....	102
Gráfico N° 21 – Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Ecuador durante el período 2013-2017.....	110
Gráfico N° 22 – Evolución de Índice de Desarrollo Humano en Colombia durante el período 2013-2017.....	112
Gráfico N° 23 – Evolución del IDH y del IDH ajustado por la desigualdad en América Latina durante el período 2013-2017.....	115

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1 – Componentes del SISBEN.....	70
Tabla N° 2 – Puntos de corte del SISBEN para inscripción a MFA.....	71
Tabla N° 3 – Montos transferidos bimestralmente en salud y educación según el grupo municipal en 2015.....	72

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen N° 1 – Dimensiones e indicadores del Índice de Desarrollo Humano.....	26
Imagen N° 2 – Valores desglosados del IDH 2016 a nivel mundial.....	27
Imagen N° 3 – Gasto público total (1998-2016) en protección social en América Latina. Países agrupados por su nivel de gasto en el año 2016. En porcentaje del PIB.....	47
Imagen N° 4 – Evolución de la pobreza extrema en Ecuador 2007-2017.....	60
Imagen N° 5 – Personas habilitadas al pago del BDH y pensiones por zona de planificación....	61
Imagen N° 6 – Frecuencia de visitas de salud según el miembro del hogar (en Ecuador).....	64
Imagen N° 7 – Comparación de las corresponsabilidades en salud del BDH 2003 – 2013.....	64
Imagen N° 8 – Cambios en las corresponsabilidades de educación del BDH.....	65
Imagen N° 9 – Incidencia de la pobreza en Colombia durante 2002-2017.....	67
Imagen N° 10 – Tasa bruta de matrícula en EGB y BGU durante el período 2013-2017.....	90
Imagen N° 11 – Tasa neta de matrícula en EGB y BGU durante el período 2013-2017.....	91
Imagen N° 12 – Tasa bruta de asistencia a EGB y BGU durante el período 2013 – 2017.....	92
Imagen N° 13 – Tasa neta de asistencia a EGB y BGU durante el período 2013 – 2017.....	93
Imagen N° 14 – Tasa de deserción escolar en EGB y BGU durante el período 2013 – 2017.....	94

I. TEMA

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN ECUADOR “BONO DE DESARROLLO HUMANO” Y EN COLOMBIA “MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN” DURANTE EL PERÍODO 2013 – 2017

II. RESUMEN

El presente estudio es un análisis comparativo de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) en Ecuador y Colombia. Para realizar dicho análisis, se aplicó la teoría de Desarrollo Humano de Amartya Sen con la finalidad de comparar la implementación del programa “Bono de Desarrollo Humano” (BDH) en Ecuador y “Más Familias en Acción” (MFA) en Colombia, para así determinar si dichos programas han contribuido a la promoción del desarrollo humano en ambos países mediante la creación de libertades instrumentales y la expansión de libertades constitutivas para los niños y jóvenes de las familias beneficiarias del BDH y de MFA durante el período 2013 – 2017. En ese sentido, esta disertación consta de tres capítulos. El primero constituye el capítulo teórico, en el cual se explicará las nociones de desarrollo humano de Amartya Sen, la importancia que esta perspectiva ha alcanzado en la agenda internacional y su relación con los PTMC. En el segundo capítulo se realiza un análisis de los fundamentos de los PTMC en América Latina, haciendo énfasis en el funcionamiento del BDH en Ecuador y de MFA en Colombia. El tercer capítulo es el metodológico, es decir, se realiza una comparación de las debilidades funcionales, así como de los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos por el BDH en Ecuador y por MFA en Colombia durante el período de análisis.

Palabras clave: Desarrollo humano, PTMC, educación, salud, BDH, MFA, instituciones, libertades instrumentales, libertades constitutivas.

III. ABSTRACT

This study constitutes a comparative analysis of the Conditional Cash Transfer Programs (CCTP) in Ecuador and Colombia. The Human Development Theory by Amartya Sen has been applied to this analysis in order to compare the execution of the “Bono de Desarrollo Humano” (BDH) program in Ecuador and “Más Familias en Acción” (MFA) program in Colombia. The purpose was to determine if such programs have contributed to the promotion of human development in both countries through the creation of instrumental freedoms and the expansion of constitutive freedoms for children and youths of the families benefiting from BDH and MFA during the period 2013 – 2017. This research consists of three chapters. The first one constitutes the theoretical chapter, in which Amartya Sen's notions of human development are explained, as well as the importance that this perspective has reached in the international agenda and its relation to the CCTP. The second chapter consists of an analysis of the CCTP foundations in Latin America, emphasizing the operations of the BDH program in Ecuador and the MFA program in Colombia. The third chapter is the methodological one, which includes a comparison of the functional weaknesses, as well as the quantitative and qualitative results obtained by the BDH in Ecuador and by MFA in Colombia during the analysis period.

Key words: Human development, CCTP, education, health, BDH, MFA, institutions, instrumental freedoms, constitutive freedoms.

IV. RÉSUMÉ

Cette étude est une analyse comparative des Programmes de Transferts Monétaires Conditionnels (PTMC) en Équateur et en Colombie. Pour effectuer cette analyse, la

théorie du développement humain d'Amartya Sen a été appliquée afin de comparer la mise en œuvre du programme «Bono de Desarrollo Humano» (BDH) en Équateur et «Más Familias en Acción» (MFA) en Colombie, et donc déterminer si ces programmes ont contribué à la promotion du développement humain dans les deux pays en créant des libertés instrumentales et en élargissant les libertés constitutives des enfants et des jeunes des familles bénéficiant du BDH et du MAE au cours de la période 2013-2017. Cette mémoire se compose de trois chapitres. Le premier constitue le chapitre théorique, dans lequel seront expliquées les notions d'Amartya Sen sur le développement humain, l'importance que cette perspective a acquise dans l'agenda international et ses relations avec le PTMC. Dans le deuxième chapitre, une analyse des principes fondamentaux du PTMC en Amérique Latine est effectuée, en mettant l'accent sur le fonctionnement du BDH en Équateur et du MFA en Colombie. Le troisième chapitre est d'ordre méthodologique, c'est-à-dire, on a fait une comparaison des faiblesses fonctionnelles ainsi que des résultats quantitatifs et qualitatifs obtenus par le BDH en Équateur et par le MFA en Colombie pendant la période d'analyse.

Mots clés: Développement humain, PTMC, éducation, santé, BDH, MFA, institutions, libertés instrumentales, libertés constitutives.

V. INTRODUCCIÓN

Las repercusiones sociales de las crisis económicas de mediados y finales de la década de 1990 y de los programas de ajuste estructural en América Latina fortalecieron el debate respecto a un nuevo enfoque en materia de políticas públicas para combatir la pobreza y desigualdad en la región. Es en ese sentido, que los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas constituyen una forma específica de intervención gubernamental sobre la pobreza que ha surgido

en América Latina y el Caribe durante los últimos años. Según la CEPAL (2014), los PTMC se han visto presentes en las agendas estatales de los países de América Latina por dos décadas, representando así una pieza fundamental para los sistemas de protección social de los países de la región. Estos programas se caracterizan porque descansan muy notoriamente en la responsabilidad individual, ya que consideran que la mejor manera de promover los intereses de los individuos es incentivando a las personas a escoger por sí mismas el tipo de vida que quieren llevar. (Dallorso, 2014). Los PTMC pueden enmarcarse en la teoría de Desarrollo Humano de Amartya Sen, la cual percibe al desarrollo como un proceso de expansión de libertades reales de las que disfrutaban los individuos. Con el surgimiento de la teoría del Desarrollo Humano de Amartya Sen a fines del siglo XX, el concepto de desarrollo dio un giro y ya no se consideraba sinónimo de crecimiento económico, sino que adoptó un enfoque más social, ya que durante los años 50s y 60s, el desarrollo era concebido en términos netamente económicos, su medición se basaba en indicadores como el PIB, sin hacer frente a problemáticas como la pobreza y sus causas reales, la persistencia de necesidades básicas insatisfechas, las hambrunas y la violación de libertades políticas elementales.

La estructura común de los PTMC es la articulación de objetivos a corto plazo como el alivio a la pobreza, mediante las transferencias monetarias, junto a objetivos de largo plazo como el quiebre del ciclo intergeneracional de la pobreza mediante las condicionalidades impuestas en materia de educación y salud. Los PTMC proveen dinero a familias en situación de pobreza o de pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con ciertos compromisos relacionados a la asistencia escolar y al control regular de la salud de niños y jóvenes.

Según Dallorso (2014), uno de los elementos que los PTMC plantean como innovadores es la noción de corresponsabilidad o condicionalidad exigida que adquieren las familias

beneficiarias de dichos programas puesto que los programas tradicionales que buscan combatir la pobreza se basaban en la entrega de productos sin una contrapartida. En ese sentido, los PTMC se alinean a la teoría de Desarrollo Humano antes mencionada y al enfoque de capacidades, el cual forma parte de la teoría de Amartya Sen. La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan un destacado papel en el proceso. Desde esta perspectiva, la libertad constituye tanto el fin primordial como el medio principal para lograr el desarrollo humano, por lo tanto, la libertad tiene dos roles: el constituyente y el instrumental. (Sen, 2000). El primero considera la libertad como el objetivo principal del desarrollo dirigido al bienestar de los individuos en la sociedad, mientras que el papel instrumental incluye la forma en que los diferentes tipos de derechos y oportunidades que se les dan a los individuos son herramientas que ayudan a aumentar su libertad. Un medio para que las personas logren libertades reales y, por lo tanto, su desarrollo humano, es a través de oportunidades como el acceso a una educación y salud de calidad. De hecho, Amartya Sen afirma que son las instituciones como el Estado las que tienen la responsabilidad de dar igualdad de acceso a estas oportunidades a todos los individuos para que se beneficien de ellos y sean ellos mismos quienes logren su desarrollo humano.

Dada la relevancia que tienen los PTMC en la región, se propone el presente trabajo de investigación mediante el cual se realiza un análisis comparativo de dos PTMC implementados en la región, de manera específica, el programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia. La hipótesis de esta disertación sostiene que la implementación de los PTMC en Ecuador y Colombia habría contribuido al mejoramiento del desarrollo humano en dichos países durante el período 2013 – 2017. De esta forma, el objetivo

general de este trabajo es analizar la incidencia de los PTMC en el desarrollo humano en Ecuador y Colombia durante el período 2013 – 2017, desde la perspectiva teórica de Amartya Sen. Este trabajo se realizó con base en la metodología deductiva, puesto que según la información ya existente en cuanto a la teoría de Amartya Sen y al funcionamiento e implementación del “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia, el análisis parte de la generalidad de explicar los postulados teóricos del desarrollo humano y su importancia en la agenda internacional hasta particularizar y aplicar la teoría en el caso práctico, es decir, en el análisis de la incidencia de dichos programas en el desarrollo humano en Ecuador y Colombia. De la misma manera, se empleó el método comparativo ya que se estableció similitudes y diferencias en cuanto al funcionamiento, así como en los resultados cuantitativos y cualitativos alcanzados por ambos programas durante el período de estudio, es importante mencionar que se trata de una comparación descriptiva.

Por ende, esta disertación consta de tres capítulos. El primer capítulo pretende explicar la perspectiva de Desarrollo Humano de Amartya Sen y su relación en la búsqueda por mejorar la calidad de vida de grupos vulnerables en Ecuador y Colombia. Este capítulo teórico explica, por un lado, conceptos relevantes de la teoría de Amartya Sen que son fundamentales para el análisis realizado posteriormente. Asimismo, en este primer capítulo se explica la importancia que esta perspectiva de desarrollo ha conseguido a nivel internacional a partir de su institucionalización mediante la incorporación del Índice de Desarrollo Humano por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Por otro lado, también se hace énfasis en el papel que tienen las instituciones de gobierno en la ejecución del programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia. El segundo capítulo tiene por objetivo analizar los fundamentos de los PTMC en América Latina, así como su funcionamiento en

Ecuador y Colombia. Este capítulo explica los antecedentes y fundamentos de la protección social en la región y de manera particular en los dos países bajo análisis. Igualmente, este capítulo explica el diseño y funcionamiento de ambos programas. Finalmente, el capítulo tres pretende comparar los logros y limitaciones de la implementación de dichos programas durante el período 2013 – 2017. En este capítulo se presentan, mediante una comparación descriptiva, las debilidades funcionales de ambos programas, así como los resultados cualitativos y cuantitativos que han alcanzado en el período de análisis. Por último, se determina el impacto que tuvieron ambos programas a nivel de América Latina en el mejoramiento del desarrollo humano durante el período analizado.

En general, este análisis permitirá a aquellos interesados en temas de desarrollo humano, comprender y profundizar los postulados teóricos de Amartya Sen sobre la importancia de la salud y educación para contribuir a un mejor nivel de vida y luchar contra la pobreza en términos de capacidades. Asimismo, el tema de investigación propuesto es relevante para la Escuela Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales puesto que se enmarca en áreas de interés para la carrera tales como la gestión internacional, el desarrollo, el derecho y la economía.

CAPÍTULO I

1. EL DESARROLLO HUMANO COMO UN PROCESO DE EXPANSIÓN DE LIBERTADES INSTRUMENTALES

El enfoque teórico de desarrollo humano propuesto por Amartya Sen constituye un aspecto fundamental en el análisis que se realizará en el presente trabajo de investigación, razón por la que en este capítulo se pretende explicar dicha visión de desarrollo y su relación con la búsqueda por mejorar la calidad de vida de grupos vulnerables en Ecuador y Colombia. En primera instancia, se abordará la perspectiva de desarrollo humano de Amartya Sen. Posteriormente, se destacará la importancia que dicha perspectiva tiene a nivel global, así como su institucionalización mediante el IDH. Finalmente, se abordará el rol de las instituciones en el fomento del desarrollo humano en Ecuador y Colombia.

1.1. Aproximación teórica al desarrollo humano: desarrollo como libertad

En este subcapítulo se explicará la concepción de desarrollo planteada por Amartya Sen, desde una perspectiva que centra su atención en las libertades humanas, yendo más allá de visiones cuantitativas de medición del desarrollo, tales como el producto nacional bruto o el producto interno bruto.

1.1.1. Libertades instrumentales

El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades de las que disfrutan los individuos. Según el enfoque de Sen (2000), la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal. El autor hace referencia al papel constitutivo y al papel instrumental de la libertad. El primero hace referencia a la relevancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana. Mientras que el papel instrumental de la libertad se relaciona con la forma en que los distintos tipos de derechos y

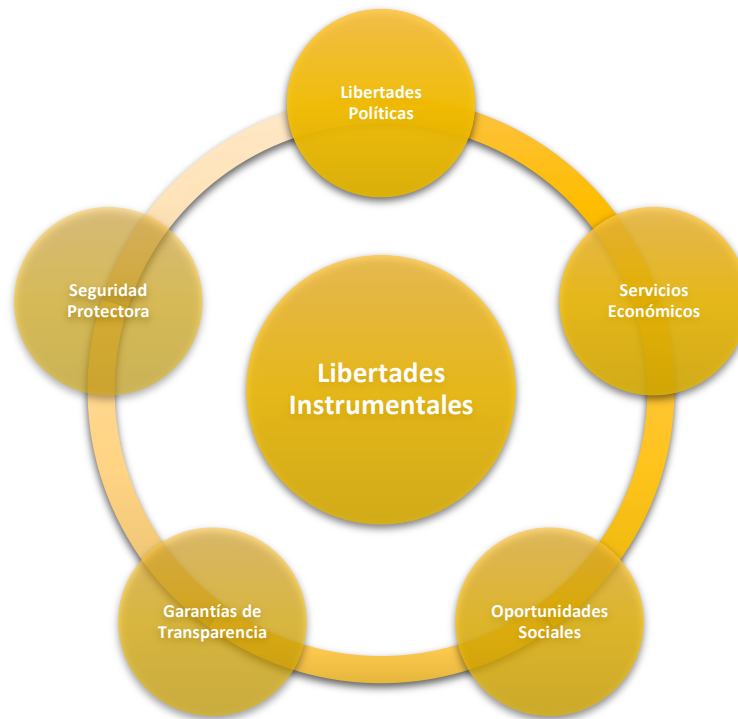
oportunidades contribuyen a expandir la libertad del hombre en general y, por ende, a fomentar el desarrollo. Es en ese sentido que se concibe a la libertad individual como un compromiso social dentro del proceso de desarrollo humano. La riqueza no es más que un instrumento para conseguir otro fin, es por ello que no se es posible concebir el crecimiento económico como un fin en sí mismo.

Sen (2000) hace referencia a “*la capacidad de vivir mucho y vivir bien mientras se esté vivo*”. Es decir, no vivir una vida de miseria y de privación de libertad. La diferencia entre la perspectiva de la riqueza económica y la calidad de vida que podemos llevar es relevante en la conceptualización del desarrollo humano, puesto que la riqueza no es el bien que buscan los individuos, sino que constituye un instrumento para conseguir otro fin. La utilidad de la riqueza reside en las cosas que permite hacer, en otras palabras, en las libertades fundamentales que permite conseguir. La concepción propuesta por Amartya Sen sostiene que el desarrollo debe ocuparse más de mejorar la vida que llevan y las libertades de las que disfrutaban los miembros de una sociedad. (Rivera, 2015).

Sen (2000) menciona que las libertades instrumentales contribuyen a expandir la libertad constitutiva¹ de un individuo. En ese sentido, las libertades constitutivas hacen referencia a la libertad de participación política o la oportunidad de recibir una educación o asistencia sanitaria básicas de una persona. La importancia de dichas libertades para el desarrollo no se demuestra mediante su contribución directa al crecimiento del PNB o al fomento de la industrialización.

¹ El autor también se refiere a dichas libertades como fundamentales o reales. Las mismas son equivalentes.

GRÁFICO N° 1 – TIPOS DE LIBERTADES INSTRUMENTALES



Fuente: Sen, A. (2000)
Elaborado por: Emily Calero

El autor identifica cinco tipos de libertades instrumentales, como se observa en el gráfico N° 1. Esas libertades aportan a la capacidad general de las personas para vivir más libremente, a la vez que se complementan entre sí. Dichas conexiones entre los tipos de libertades instrumentales son fundamentales en la comprensión del papel instrumental de la libertad, es decir, la libertad no es únicamente el objetivo principal del desarrollo humano sino también su medio principal.

A continuación, se hace alusión a las definiciones propuestas por el autor en cuanto a cada una de las libertades instrumentales mencionadas. Sen (2000) establece que las libertades políticas se relacionan con las oportunidades que tienen los individuos de una sociedad para decidir por sí mismos sus gobernantes y principios con los que serán gobernados, así como

también, implica la posibilidad de criticar e investigar a las autoridades con libertad de expresión política y de prensa. Asimismo, los servicios económicos se relacionan con la oportunidad que tienen los individuos de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios. En la medida en que el crecimiento económico aumenta la renta y la riqueza de un país, dichos aumentos se traducen en el correspondiente incremento de los derechos económicos de la población. De igual manera, el autor menciona que las oportunidades sociales hacen referencia a los sistemas de educación, sanidad que tiene la sociedad y los mismos que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor. Cabe destacar que esta categoría de libertad instrumental también se relaciona con el análisis que se realizará posteriormente. En cuanto a las garantías de transparencia, éstas se relacionan con la necesidad de franqueza que los individuos esperan que exista en la sociedad. Dichas garantías tienen un rol instrumental importante en la prevención de actos como la corrupción.

Por último, dentro de los tipos de libertades instrumentales, se encuentra la seguridad protectora. Sen (2000) establece que ésta última es necesaria en la creación de una red de protección social que no permita que la población vulnerable de la sociedad caiga en miserias, inanición o muerte. Este aspecto abarca mecanismos institucionales tales como las prestaciones por desempleo o ayudas económicas a grupos endebles. Dicho tipo de libertad instrumental es relevante para este trabajo de investigación, puesto que el análisis que se realizará en los capítulos subsiguientes se vincula de manera directa a la seguridad protectora en Ecuador y en Colombia.

Las libertades instrumentales a las que Sen hace referencia no solo mejoran las capacidades de los individuos, sino que también se complementan mutuamente. Estas conexiones empíricas entre las distintas categorías de libertades refuerzan las prioridades

valorativas del desarrollo humano. Sen (2000) menciona que la eficacia de la libertad reside en la interconexión de los diferentes tipos de libertades puesto que un tipo de libertad contribuye a aumentar otros.

GRÁFICO N° 2 – RELACIÓN EMPÍRICA ENTRE LOS TIPOS DE LIBERTADES INSTRUMENTALES



Fuente: Sen, A. (2000)
Elaborado por: Emily Calero

El gráfico N° 2 ilustra las relaciones empíricas existentes entre los distintos tipos de libertades. De ahí se establece que las libertades políticas en forma de libertad de expresión y elecciones libres fomentan la seguridad económica. (Sen, 2000). A su vez, las oportunidades sociales en forma de servicios educativos y sanitarios contribuyen a la participación económica. Lo que de manera paralela conduce a que los servicios económicos en forma de oportunidades para participar en el comercio y en la producción, permitan la generación de servicios públicos para financiar servicios sociales. Es así como las diferentes categorías de libertades instrumentales se complementan y refuerzan mutuamente.

Asimismo, Sen (2000) resalta la importancia que tiene el crecimiento económico para un Estado, puesto que no sólo contribuye en el aumento de la renta privada, sino que además permite la expansión de los servicios sociales, como las redes de protección social. Es en ese sentido, que lo que la gente puede lograr depende de las oportunidades económicas, libertades políticas, poderes sociales, condiciones adecuadas para buena salud y educación.

Las libertades no constituyen únicamente los fines primarios del desarrollo, ellas también representan sus principales medios. Con oportunidades sociales adecuadas, los individuos pueden formar efectivamente su propio destino. La expansión de libertades que se deben valorar, no sólo enriquece la vida y la libera de restricciones, además, permite que los individuos sean plenamente sociales, pudiendo así ejercer su propia voluntad e interactuar con el mundo en el que viven. (Rivera, 2015).

1.1.2. Tipos de privación de libertad

Una vez que se presentaron las libertades instrumentales que Sen propone y la importancia de las mismas en el proceso de desarrollo, es relevante también hacer referencia a la privación de dichas libertades. Para Sen (2000), el desarrollo implica la eliminación de relevantes fuentes de ausencia de libertad como la tiranía, la pobreza, oportunidades económicas escasas, privaciones sociales sistémicas y falta de servicios públicos. Estas privaciones dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia. El autor define la agencia como la capacidad de acción. Un agente es un ente que puede generar un cambio, es decir, una persona que actúa y provoca cambios cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos. Comprender el papel de la agencia es fundamental para reconocer que las personas son responsables: los seres humanos pueden decidir actuar de una u otra forma. En dicho contexto, las instituciones tienen un rol importante en la creación de oportunidades

sociales². Por ende, se debe asumir la responsabilidad de hacer cosas o de no hacerlas. En otras palabras, la agencia hace referencia al rol del individuo como miembro de la sociedad y como participante en actividades económicas, sociales y políticas. (Sen, 2000).

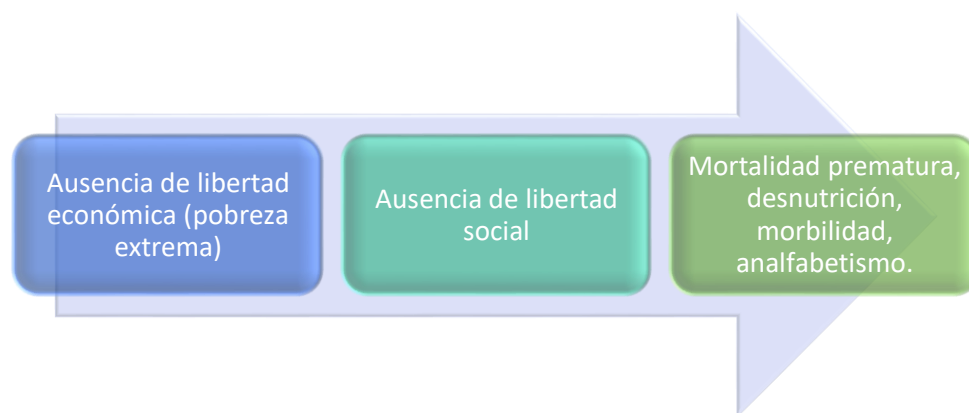
A continuación, se mencionan varios ejemplos que permiten ilustrar los distintos tipos de privación de libertades a las que Sen se refiere. Las hambrunas niegan a individuos vulnerables la libertad básica de sobrevivir. Las privaciones de libertades fundamentales también se reflejan en la escasa oportunidad que tienen personas desfavorecidas de recibir asistencia sanitaria, una educación funcional o de conseguir un empleo digno o seguridad económica y social. La privación de libertad política y de derechos humanos constituye también otra forma en la que se limita el desarrollo de los individuos en la sociedad. (Sen, 2000). El mundo contemporáneo niega libertades fundamentales a los seres humanos, la falta de libertades se vincula de forma directa con la pobreza económica, la cual priva a las personas de la libertad de satisfacer el hambre, alcanzar una nutrición adecuada, obtener remedios para enfermedades curables, tener un techo y abrigo, agua limpia e instalaciones sanitarias. (Leiva, 2013).

De igual forma, la privación de libertades es el resultado directo de la negación de libertades civiles y políticas de parte de un régimen autoritario, así como de la imposición de restricciones a la libertad de participar en la vida política y económica de la sociedad. La ausencia de libertad económica, en forma de pobreza extrema, puede hacer de una persona víctima de la violación de otros tipos de libertades, como se ilustra en el gráfico N° 3. Por ende, la ausencia de libertad económica puede generar ausencia de libertad social, de igual manera, la ausencia de libertad social o política puede fomentar la ausencia de libertad económica. (Reyes,

² En el tercer subcapítulo se explica con mayor profundidad el rol de las instituciones en la creación de oportunidades sociales.

2012). La pobreza debe concebirse no sólo como una renta baja sino más bien como la privación de libertades fundamentales, lo cual se traduce en una mortalidad prematura, un nivel significativo de desnutrición, una morbilidad persistente, un elevado nivel de analfabetismo.

GRÁFICO N° 3 – CONEXIÓN ENTRE DISTINTOS TIPOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD



Fuente: Sen, A. (2000)
Elaborado por: Emily Calero

1.1.3. Enfoque de capacidades

El enfoque de las capacidades surge en el contexto de desarrollo humano. Sen (1998) establece que el concepto de capacidad pone énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente considera valedera. Es decir, la capacidad se centra en la habilidad de los individuos para llevar el tipo de vida que consideran mejor, e incrementar sus posibilidades reales de elección. En ese sentido, las capacidades se definen como las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida. (Córdoba, 2007). Las capacidades constituyen una forma de entender la libertad. El desarrollo tiene que ver con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser (funcionamientos), junto con las capacidades de que disponen. Es éste el sentido en que una sociedad desarrollada es una sociedad más libre. Los “funcionamientos” reflejan diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser. Los

funcionamientos valorados pueden ir desde los elementales, como comer bien y no padecer enfermedades vitales, hasta actividades o estados personales complejos como ser capaz de participar en la vida de la comunidad.

La “capacidad” de una persona se refiere también a las diversas combinaciones de funcionamientos que puede conseguir. Por ende, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funcionamientos, en otras palabras, la libertad para lograr diferentes estilos de vida. Para ilustrar esto, Sen (2000) menciona que:

“Una persona rica que ayune puede conseguir los mismos resultados funcionales en lo que se refiere a comer o a nutrirse que una persona desfavorecida que se vea obligada a pasar hambre. Sin embargo, la primera tiene un conjunto de capacidades diferente al de la segunda puesto que la primera puede decidir comer bien y estar bien nutrida, mientras que la segunda no”.

Con base en el ejemplo mencionado, se establece que los recursos disponibles no proporcionan suficiente información porque su aprovechamiento varía según circunstancias personales como la edad o la salud, y socio-culturales como la educación o el capital social. (Córdoba, 2007). El enfoque de capacidades forma parte de la teoría de Amartya Sen dado que considera la libertad – conjunto de capacidades – como sinónimo de desarrollo humano. Las capacidades de un individuo reflejan la libertad que le permite elegir la vida que valora, es decir, que considera mejor para sí mismo. Según Córdoba (2007) Sen no se enfoca en la cantidad de recursos que tiene la gente para llevar un estilo de vida u otra, sino que más bien resalta lo que las personas son capaces de ser o de hacer con los recursos que poseen. Por lo tanto, el enfoque de capacidades de Sen pone atención a la calidad de vida que los individuos son capaces de alcanzar. Urquijo (2014) sostiene que dicho enfoque está compuesto por dos conceptos fundamentales: los funcionamientos y las capacidades. El gráfico N° 4 provee una explicación detallada al respecto.

GRÁFICO N° 4 – RELACIÓN ENTRE FUNCIONAMIENTOS Y CAPACIDADES



Fuente: Bertin, A. (2008) & Urquijo, M. (2014).
Elaborado por: Emily Calero

El enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen se resume en varios aspectos fundamentales tal como se ilustra en el gráfico N° 5. Los recursos que se utilizan para generar funcionamientos pueden combinarse para generar capacidades (papel constitutivo de la libertad). Las capacidades constituyen distintas combinaciones de funcionamientos que una persona puede hacer y que son reflejo de la libertad de un individuo ya que puede elegir si aprovecha o no las oportunidades ofrecidas por las instituciones, con el objetivo de alcanzar la vida que desea llevar según sus preferencias y respetando las normas de la sociedad. Por lo tanto, los funcionamientos y las capacidades permiten que el individuo aproveche las oportunidades que ofrecen las instituciones (papel instrumental de la libertad), teniendo la capacidad de elegir entre distintas opciones, aquellas que considere mejor para llevar la vida que desea y valora. Cabe mencionar que a medida que los funcionamientos y capacidades de un individuo aumentan, es posible que

sus libertades aumenten proporcionalmente. En efecto, se puede establecer una relación circular entre dichos conceptos.

GRÁFICO N° 5 – CONEXIÓN ENTRE CONCEPTOS CLAVES DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES



Fuente: Urquijo, M. (2014) & London, S. & Formichella, M. (2006)
Elaborado por: Emily Calero

La conexión que se muestra anteriormente es fundamental en la comprensión del enfoque de capacidades aquí mencionado. Una vez que se ha explicado la perspectiva de desarrollo humano propuesta por Amartya Sen, las interconexiones entre los distintos tipos de libertades y sus privaciones, así como la relevancia del enfoque de las capacidades, surge también la necesidad de presentar la relevancia dicha perspectiva a nivel mundial.

1.2. Incorporación de la perspectiva de Desarrollo Humano de Amartya Sen en la agenda internacional mediante el Índice de Desarrollo Humano

En este subcapítulo se pretende explicar la importancia que adquirió la perspectiva de Desarrollo Humano propuesta por Amartya Sen en un mundo donde prevalecían aspectos

cuantitativos como la riqueza de una nación en términos del PIB. Lo que posteriormente, dio paso a una visión de desarrollo que se enfoca más en la calidad de vida que la gente puede llevar, percibiendo a la riqueza como un medio para alcanzar un fin. Esta perspectiva de desarrollo se institucionalizó mediante el Índice de Desarrollo Humano, indicador acogido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

1.2.1. Institucionalización del Desarrollo Humano

Sen (1998) menciona que en el mundo de la posguerra hubo “*experiencias de desarrollo*” notables, tales como el crecimiento económico sin precedentes en Europa y Norteamérica y la creación del Estado de Bienestar en Europa, experiencias por las cuales la teoría de desarrollo evolucionó de acuerdo a la dinámica interna de los países o en respuesta directa a observaciones empíricas. Peet & Hartwick (2015) mencionan que la visión convencional de desarrollo considera que el crecimiento económico es la base del mismo. Es decir, cuanto mayor sea la producción o el ingreso per cápita, se dice convencionalmente que más “desarrollada” es la población de un país y cuanto mayor sea la tasa de crecimiento anual en el PNB per cápita, más rápidamente se dice que un país está “en desarrollo”. No obstante, el crecimiento económico puede ocurrir sin hacer frente a problemas como la pobreza o la desigualdad social. Un ejemplo claro de ello es el aumento de la desigualdad a nivel global puesto que para 1960, en el contexto mencionado, el 20% de la gente que vivía en los países más ricos tenían 30 veces el ingreso del 20% de las personas que vivían en los países más pobres. El mundo es desigual tanto en términos de las diferencias entre países como en las diferencias entre los grupos de personas del mundo. (Peet & Hartwick, 2015).

Dado que el presente trabajo de investigación se ubica en la realidad latinoamericana, es importante también hacer referencia a la instauración del Consenso de Washington en la región y

las consecuencias que éste tuvo. La implementación del Consenso de Washington surge para hacer frente a la crisis del modelo Keynesiano, modelo que permitió el crecimiento económico en Europa Occidental y Estados Unidos entre 1945 y 1973. Es importante mencionar que los ajustes estructurales, que la región experimentó, surgen como consecuencia de la crisis de la deuda de los años 80³. Dicha crisis fue provocada por la modernización de las economías de los países latinoamericanos, desde un modelo que pretendía emular el modelo estadounidense, es decir, el crecimiento económico era su objetivo primordial. Martínez y Soto (2012) mencionan que el desequilibrio macroeconómico de la década de 1980 se caracterizó por el aumento del valor del dólar, el colapso de las exportaciones de materias primas y la contracción de los mercados para las exportaciones no tradicionales. A pesar de que dichos elementos fueron relevantes para el crecimiento económico de épocas anteriores, para la década de 1980 se convirtieron obstáculos para impulsar dicho crecimiento. Cecchini & Uthoff (2008) consideran que las consecuencias de dichos ajustes estructurales se reflejaron a nivel social, dejando como resultado un aumento de la pobreza en la región, así como una mayor desigualdad social. Por ejemplo, entre 1980 y 1990 la incidencia de la pobreza se incrementó de 40.5% a 48.4% en América Latina, lo que implicó pasar de 136 a 204 millones de habitantes viviendo en hogares con ingresos inferiores a la línea de la pobreza en la región. Asimismo, durante dicho período de tiempo, la generación de empleo fue escaso lo que provocó un aumento de la actividad informal en la región. El Consenso de Washington en América Latina se concentró en los problemas macroeconómicos de la región, dejando de lado la importancia que tiene el fortalecimiento de las instituciones públicas para estimular el desarrollo. Asimismo, la implementación de dichas

³ La crisis de la deuda latinoamericana se desarrolló a inicios de la década de 1980, cuando los países de la región alcanzaron un punto en donde su deuda externa excedió su poder adquisitivo. Lo cual les impedía hacer frente a los compromisos de pago adquiridos.

políticas se enfocó en un crecimiento económico acelerado y no en un crecimiento con equidad, lo que afectó la distribución del ingreso en la región y agudizó aún más la brecha entre ricos y pobres, empeorando de manera directa el problema de la pobreza en la región.

Es en ese sentido que se menciona que las bases filosóficas del neoliberalismo son diferentes a las del enfoque de Desarrollo Humano. Mientras el neoliberalismo concibe al bienestar como la maximización de utilidad, Sen establece que, entre las limitaciones de dicho enfoque, se encuentra el abandono de derechos, libertades y la agencia humana. (Fukuda-Parr, 2003). Con el objetivo de ilustrar el efecto que el enfoque convencional de desarrollo tuvo en América Latina durante la década de los 90, la CEPAL (2014) afirma que el número de personas que se encuentran en situación de pobreza en la región ha aumentado en las últimas décadas, a pesar de los esfuerzos por reducir la brecha social, vinculados a la protección social y debilitados a partir de los años 80, con la implementación de políticas neoliberales planteadas como una respuesta a la crisis fiscal.

La aplicación de políticas de ajuste estructural en respuesta a la crisis fiscal en Ecuador y en Colombia tuvo efectos a nivel social, lo que generó problemas como la pobreza estructural, multidimensional e intergeneracional, incrementando así la desigualdad de ingresos y empeorando la calidad de vida de familias vulnerables en Ecuador y Colombia. La concepción de esta nueva visión de desarrollo surge como respuesta a la crisis de modelos como el desarrollo basado en el crecimiento económico, que, aplicado aisladamente no ha generado automáticamente efectos positivos en la sociedad. Ante las falencias de los modelos economicistas se concibe el desarrollo humano, cuyo objetivo es mejorar las capacidades y oportunidades de la población.

Es en ese contexto que surge esta nueva perspectiva de desarrollo que, como se explicó en el subcapítulo precedente, se basa en la expansión de libertades constitutivas e instrumentales lo que se traduce en una mejor calidad de vida. Sen (2010) establece que el desarrollo humano implica un examen sistemático de una variedad de información sobre cómo viven los seres humanos en cada sociedad, tal como su estado de educación y atención médica. Con base en el enfoque teórico de Amartya Sen y a su visión de una economía en la que el centro de preocupación sea el ser humano, se introdujo el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Dicho índice fue creado por Mahbub ul Haq⁴ y respaldado por las ideas de Sen. El IDH aparece por primera vez en 1990, cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo presentó el primer Informe de Desarrollo Humano. (PNUD, s.f.). Es así como las ideas de desarrollo humano de Amartya Sen se institucionalizaron mediante el IDH y la publicación anual del Informe de Desarrollo Humano.

El IDH concibe el desarrollo no como una cifra estadística económica, sino más bien, reconoce que las medidas tradicionales de desarrollo como el PIB, se limitan a la renta económica de las personas y no consideran otros aspectos de la vida humana tales como la libertad de los individuos para vivir con base en sus preferencias y necesidades. Esta visión de desarrollo toma en cuenta aspectos económicos, sociales y culturales, así como destaca la importancia de la libertad para alcanzar las metas que una persona elige con su razonamiento. (Streeten, 1994 & Sen, 2000).

⁴ Economista paquistaní, fundador junto con Amartya Sen del enfoque de Desarrollo Humano. Creador del Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador adoptado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para medir en el avance que tienen los países a nivel global en cuanto a educación, salud e ingresos.

El PNUD publicó el primer Informe de Desarrollo en 1990, herramienta que constituye un punto de referencia para el desarrollo humano que debe alcanzar cada país y que influye en la implementación de políticas de desarrollo nacionales e internacionales. Según Anand y Sen (1997), el Informe de Desarrollo Humano se preocupa por la eliminación de desventajas sociales y la creación de oportunidades para llevar una vida que valga la pena. Dichos informes presentan un interés especial en la pobreza y distintas carencias, proporcionando una amplia gama de información sobre las características relevantes de la miseria y la vida restringida de los más desfavorecidos. Es en ese sentido que la utilización del IDH como indicador del nivel de desarrollo de una nación se basa en la idea de que, a pesar que el crecimiento económico es una condición necesaria para comprender el nivel de avance de una población, no constituye una condición suficiente para dicho fin. Por esta razón, dicho enfoque de desarrollo adquirió, junto con el IDH, gran relevancia a nivel global, tanto en el ámbito académico como político. Los informes de Desarrollo Humano constituyen un vehículo de comunicación útil para aceptar la preeminencia de la idea de desarrollo humano como un concepto esclarecedor que sirve para integrar una variedad de preocupaciones sobre la vida de las personas y su bienestar y libertad.

Una vez que se ha explicado la importancia que obtuvo el enfoque de Desarrollo Humano a nivel mundial, así como su institucionalización a través del IDH, indicador acogido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, resulta igualmente necesario exponer en qué consiste el Índice de Desarrollo Humano, así como sus elementos fundamentales, los mismos que permiten la medición del desarrollo que han alcanzado los países a nivel global.

1.2.2. Componentes del Índice de Desarrollo Humano

En el apartado anterior se explicó la importancia de la perspectiva de Desarrollo Humano de Amartya Sen, así como su institucionalización mediante el Índice de Desarrollo Humano

implementado por el PNUD. En esta sección se hará referencia al IDH y sus tres componentes. Stanton (2007) menciona que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo transformó, en 1990, el paisaje de las teorías de desarrollo, su medición y políticas debido a la publicación del primer Informe anual de Desarrollo Humano. Dicho informe presenta el concepto de desarrollo humano como progreso hacia un mayor bienestar humano, proporcionando datos a nivel de país que permiten la generación de una amplia gama de indicadores de bienestar social. La incorporación del Informe de Desarrollo Humano permitió expandir la disponibilidad de herramientas de medición y comparación empleadas por gobiernos, ONGs e investigadores.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) encarna las ideas de Desarrollo Humano de Amartya Sen así como su entendimiento del bienestar humano, el cual pone énfasis en la importancia de los fines (como un nivel de vida digno) y los medios (como el ingreso per cápita). Las capacidades claves – a las que Sen hace referencia y que fueron explicadas previamente – se instrumentalizan en el Índice de Desarrollo Humano, a través de la inclusión de tres elementos fundamentales que se explicarán posteriormente. Es en ese sentido que Sagar y Najam (1998) consideran que el IDH se ha convertido en una alternativa importante a la medición unidimensional y tradicional del desarrollo.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (s.f.), el IDH fue creado con el objetivo de resaltar que las personas y sus capacidades deberían ser el criterio fundamental sobre el cual se debe evaluar el desarrollo de un país y no únicamente con base en el crecimiento económico. Es en ese sentido que se establece que el Índice de Desarrollo Humano sintetiza el logro promedio de las dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a la educación y un nivel de vida decente. El IDH representa la media geométrica de los índices normalizados para cada una de las tres dimensiones que éste abarca.

GRÁFICO N° 6 – COMPONENTES DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



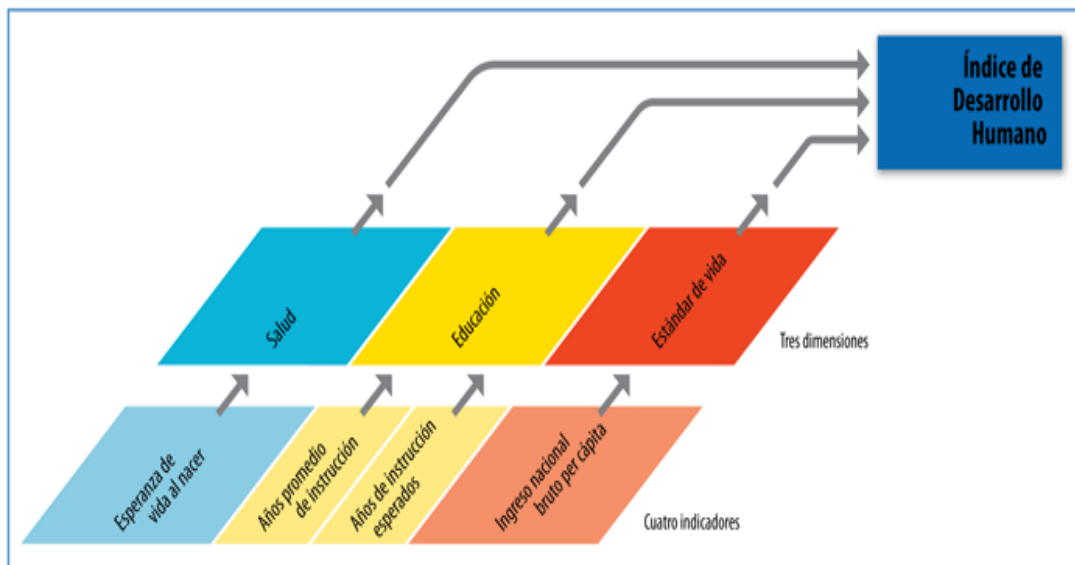
Fuente: Noorbakhsh, F. (1998).
Elaborado por: Emily Calero

Como se ilustra en el gráfico N° 6, los elementos de los que se compone el Índice de Desarrollo Humano son tres. El IDH es un indicador compuesto, cuyos componentes reflejan las tres grandes dimensiones del desarrollo humano. Dichas dimensiones representan tres de las opciones esenciales para que las personas tengan una vida larga y saludable, adquieran conocimiento y tengan acceso a los recursos necesarios para llevar un nivel de vida decente. (Noorbakhsh, 1998).

De acuerdo con Salas-Bourgoin (2014), el objetivo del IDH es plasmar la naturaleza multidimensional del desarrollo, mediante el empleo de criterios específicos considerados de gran importancia en la creación de capacidades, oportunidades y opciones humanas. Es en ese sentido que los logros alcanzados en “salud” se miden por la esperanza de vida al nacer, es decir, el número de años que se espera que un recién nacido viva de acuerdo al patrón real de tasas de mortalidad dentro de cada país. Asimismo, el conocimiento entendido como logros educativos se mide por un indicador compuesto: una mezcla de tasa de alfabetización y tasa bruta de matriculación escolar. El tercer componente del IDH – el bienestar material – se asoció

con el PIB per cápita. (Senth & Villar, 2017). La imagen N°1 ilustra los indicadores empleados en la medición de los tres componentes del IDH.

IMAGEN N° 1 – DIMENSIONES E INDICADORES DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



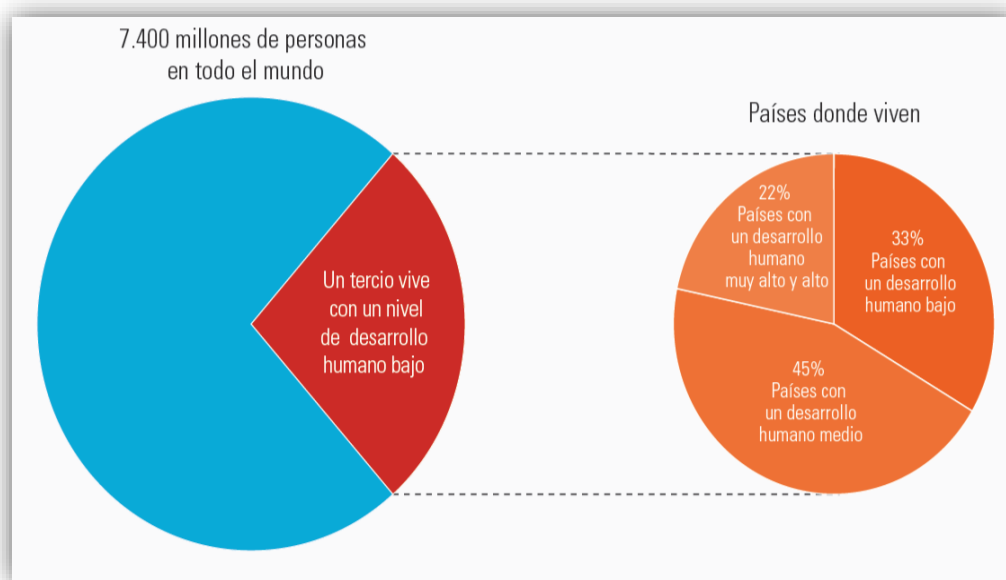
Fuente: PNUD, 2016.

Según el PNUD (2016), los elementos analíticos de la teoría de Desarrollo Humano de Sen refuerzan la base conceptual de la Agenda 2030, razón por la que los informes de Desarrollo Humano constituyen un instrumento de promoción para la Agenda 2030 y para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es importante también mencionar que los indicadores empleados para dar seguimiento a los avances en desarrollo humano, involucran a países, mas no a grupos de personas. Es ahí donde se muestra una de las críticas al IDH, ya que igualmente se necesitan mediciones desglosadas que indiquen qué grupos se encuentran desfavorecidos, dónde viven y cuál es la naturaleza de sus privaciones.

Desagregar el conjunto de indicadores del Desarrollo Humano permite la cuantificación de la magnitud de las privaciones a nivel mundial. Los valores del IDH desglosados dentro de los países indican que muchas personas viven con privaciones altas, incluso si su país presenta una

mejora en el valor y la clasificación del IDH. Para el año 2016 el desglose a nivel mundial muestra que un tercio de la población del planeta vive con un desarrollo humano bajo. Muchas de estas personas se encuentran altamente privadas de educación, salud e ingresos. Los países con desarrollo humano medio, alto y muy alto poseen cientos de millones de personas que viven con un desarrollo humano bajo. A continuación, se ilustra lo mencionado en las líneas previas en cuanto a las discrepancias existentes en la medición del Desarrollo Humano.

IMAGEN N° 2 – VALORES DESGLOSADOS DEL IDH 2016 A NIVEL MUNDIAL



Fuente: PNUD, 2016.

Si bien el Índice de Desarrollo Humano presenta discrepancias en cuanto a la manera en la que se calculan los indicadores aquí presentados, es decir, a los tecnicismos empleados y a la generalidad de dichos indicadores, el IDH continúa representando un aspecto fundamental en la materialización de las ideas de Amartya Sen. Para Molina y Pascual (2014), en el desarrollo se debe incluir el factor social, prestando especial atención al vínculo existente entre el crecimiento económico y el desarrollo humano. Dado que el IDH permite establecer dicho vínculo, sigue

siendo una medición relevante a nivel global, pese a las críticas que puede tener. El enfoque de Desarrollo Humano junto con la instauración del IDH han marcado un cambio fundamental en la percepción y medición del desarrollo a nivel mundial.

1.3. Antecedentes de las instituciones claves para la promoción del Desarrollo Humano en Ecuador y Colombia

En este subcapítulo se pone de manifiesto el papel que las instituciones tienen en la creación de oportunidades de acuerdo a la perspectiva de Desarrollo Humano propuesta por Amartya Sen y previamente explicada en este trabajo. Así como también se realiza un análisis del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), instituciones claves en la promoción del Desarrollo Humano en Ecuador y Colombia, respectivamente.

1.3.1. El rol de las instituciones en la creación de oportunidades

Este apartado hace referencia al rol de las instituciones en la creación de oportunidades en el proceso de Desarrollo Humano. Las instituciones son organismos que proveen de oportunidades a los individuos con el fin de que aumenten sus capacidades y, por ende, su libertad para alcanzar el desarrollo humano por sí mismos. (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2014). Cabe mencionar que las libertades pertenecen a los individuos y las oportunidades que ofrecen las instituciones aumentan las libertades constitutivas e instrumentales de la gente.

Sen (2000) establece que las instituciones se refuerzan mutuamente y su rol es proporcionar oportunidades a los individuos para resguardar y fortalecer sus capacidades. Por lo tanto, dado que la ampliación de las capacidades de los individuos contribuye a la de sus libertades constitutivas, estas últimas también dependen de las instituciones, porque ofrecen

opciones para que los individuos tengan la libertad de elegir entre aquellas que les permitan lograr la vida que desean llevar. Es en ese sentido que el autor establece que el desempeño de las instituciones se evaluará según su contribución a incrementar las libertades de los individuos.

Según Poirot (2005), las instituciones son organismos que corrigen los desequilibrios que se producen en el sistema social y que pueden afectar a las personas, dichos organismos aspiran alcanzar una igualdad de oportunidades y capacidades. Las instituciones tienen el objetivo de lograr igualdad social entre los individuos en términos de capacidades, aunque sea difícil de conseguirlo, dado que las personas provienen de entornos sociales, culturales y familiares diferentes.

De acuerdo con Sen (2000), las instituciones también refuerzan la agencia del individuo, colocando a los individuos como agentes activos en la construcción de sus vidas. Los individuos no actúan únicamente como receptores pasivos de las oportunidades proporcionadas por las instituciones, sino que son agentes activos de las mismas. Es decir, los individuos actúan y provocan cambios en sus vidas. Son un motor de generación de cambio, de desarrollo y de justicia social. El gráfico N° 7 ilustra la función que cumplen las instituciones en el proceso de desarrollo humano.

GRÁFICO N° 7 – ROL DE LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO HUMANO



Fuente: Sen, A. (2000).
Elaborado por: Emily Calero

De tal forma que, la función de las instituciones es, por un lado, crear oportunidades como el acceso a la educación o a la salud, y por otro, reforzar la agencia de los individuos permitiéndoles que sean sujetos activos en la construcción de su desarrollo humano. Las instituciones pueden ser públicas, privadas, gubernamentales tales como los Estados, el mercado, el sistema democrático, los medios de comunicación, los mecanismos jurídicos, el sistema público de distribución, entre otros.

En cuanto al rol del Estado como institución, Sen (2000) afirma que su función es asegurar un acceso igualitario a los individuos a oportunidades como la educación y la salud, con el fin de fomentar el desarrollo humano. No obstante, se afirma que el acceso igualitario a la educación y a la salud no es únicamente una responsabilidad estatal, sino también de instituciones privadas y de organismos internacionales, puesto que el bienestar social es responsabilidad de todos. (Grosjean, 2000). Es en ese sentido que Sen destaca la importancia que tiene la complementariedad entre los distintos tipos de instituciones, por ejemplo, los mercados pueden ser beneficiosos para todos los miembros de una sociedad si existe una intervención prudente de los poderes públicos, a través de la creación de oportunidades sociales básicas para conseguir equidad. Sen (2000) menciona que la expansión de las oportunidades sociales contribuye a facilitar el crecimiento económico, con un elevado empleo y, creando también circunstancias favorables y necesarias para reducir las tasas de mortalidad y aumentar la esperanza de vida.

De ahí surge la importancia que tienen las instituciones según este enfoque de desarrollo humano, así como también la complementariedad que debe existir entre los distintos tipos de instituciones para lograr beneficios sociales igualitarios para todos los individuos. Como se ha mencionado antes, la creación de oportunidades sociales mediante las instituciones contribuye a

la expansión de las capacidades humanas y a la mejora de la calidad de vida. Después de haber explicado la relevancia que tienen las instituciones para esta perspectiva de desarrollo, resulta importante para los fines de esta investigación, realizar un análisis de las instituciones claves en la promoción del desarrollo humano en Ecuador y Colombia.

1.3.2. Rol del MIES en Ecuador

Una vez que se ha mencionado la importancia de las instituciones en el proceso de desarrollo humano propuesto por Amartya Sen, es también importante hacer referencia a las instituciones que promueven esta perspectiva de desarrollo en los países que son objeto de estudio del presente trabajo de investigación. Por esta razón, en este apartado se realiza un análisis del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), institución encargada de la promoción del desarrollo en Ecuador, haciendo énfasis en los cambios que ha tenido dicho organismo en su estructura y funciones de acuerdo a los gobiernos que han dirigido el país.

Según Ojeda (1988), con la Revolución Juliana de 1925 en Ecuador se consolida una nueva visión conceptual de la problemática social y específicamente sobre el papel que frente a ella debía asumir el Estado. Dentro de ese contexto de cambios, se lleva a cabo la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo, en 1925, como un organismo que asume la protección social como una obligación del Estado y al correspondiente derecho de los ciudadanos para demandar de él su protección. De acuerdo con la Ley Constitutiva de dicha institución, al Ministerio se le asignaron múltiples responsabilidades en ámbitos sociales, laborales, productivos y administrativos.

Posteriormente, durante las presidencias del Dr. Velasco Ibarra (1944 y 1969) no hubo cambios significativos a las funciones y atribuciones del Ministerio de Previsión Social y

Trabajo. Para el año 1963, se produce un cambio en la denominación y ámbito de acción del Ministerio en cuestión. Adoptó el nombre de Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, cuya responsabilidad era:

“la formulación, dirección y ejecución de la Política Social en materia laboral, desarrollo de los recursos humanos, empleo y seguridad social, protección de menores, promoción del bienestar social y cooperativismo”. (Ojeda, 1988).

Otro cambio relevante por el que atravesó dicha entidad fue durante el período presidencial de Jaime Roldós Aguilera. Para agosto de 1979, el decreto N° 3815 separa las funciones del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Desprendiendo de dicho Ministerio, por un lado, las áreas de Bienestar Social y por otro, el área laboral, lo que da origen al Ministerio de Bienestar Social y Ministerio de Trabajo, respectivamente. El cambio de denominación de dicha institución supuso una misión para el Ministerio de Bienestar Social, la cual era:

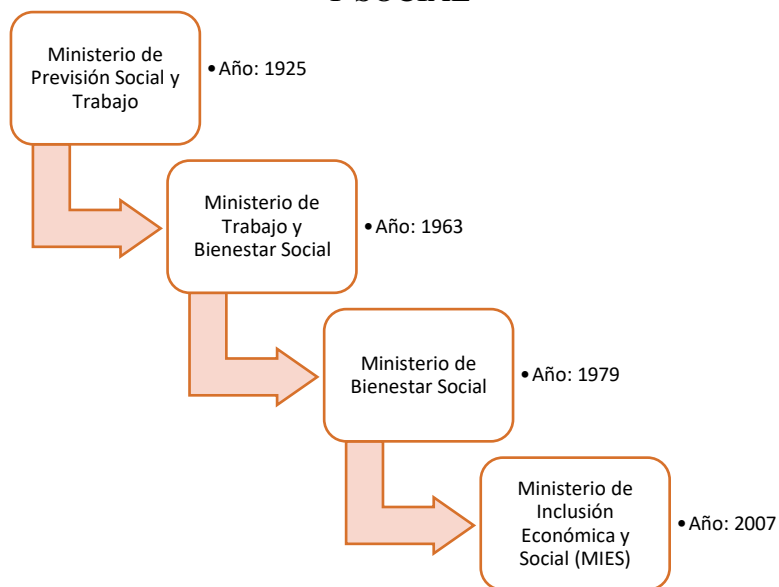
“formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de seguridad social, protección de menores, cooperativismo y la promoción popular y bienestar social.” (Enciclopedia del Ecuador, s.f.)

Para Ojeda (1988), los cambios mencionados fueron de corta duración y tuvieron poca trascendencia en relación a la problemática social que se pretendía solucionar. En aquella época, la población atendida en los sistemas convencionales era de 8.644 personas, lo que representaba un aproximado del 0,2% de la población total del país de 0 a 18 años. Para el año 1984, dicho porcentaje incrementó al 0,3%. (Ojeda, 1988).

La denominación y funciones del Ministerio de Bienestar Social se mantuvieron conforme a lo explicado anteriormente. No obstante, el ex presidente del Ecuador, Rafael Correa, cambió la denominación y organización institucional de dicho Ministerio el 29 de agosto del 2007. El nuevo nombre adoptado por dicha institución y que se mantiene hasta la actualidad es Ministerio de Inclusión Económica y Social. Entre las nuevas funciones de dicha institución se

encuentran, por un lado, salir del asistencialismo, paternalismo y clientelismo político y, por otro, incluir en los ámbitos económicos, culturales y sociales a la población que se encuentra en condición de pobreza. (La Hora, 2007).

GRÁFICO N° 8 – EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL



Fuente: Ojeda, L. (1988) & MIES. (2010)
Elaborado por: Emily Calero

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) de la República del Ecuador es la cartera de Estado encargada de:

“definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y con calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida, la movilidad social ascendente y fortaleciendo a la economía popular y solidaria”. (MIES, s.f.)

Es en ese sentido que se define el rol de dicha institución, articulado a la Constitución del 2008 y al Plan Nacional de Buen Vivir⁵, el mismo que se enfoca en dar garantía de la debida diligencia del Estado en el goce de los derechos económicos y sociales de todos los ecuatorianos

⁵ El Buen Vivir es un principio constitucional basado en el Sumak Kawsay, que concibe una visión del mundo centrada en el ser humano como parte de un entorno natural y social. Dicho principio fue introducido en el modelo de desarrollo ecuatoriano en el período presidencial de Rafael Correa.

y especialmente de los grupos de atención prioritaria y aquellos en situación de pobreza y exclusión, mediante la protección social integral, la cohesión e inclusión social y económica, la promoción de la economía popular y solidaria y la construcción de ciudadanía, a través de sistemas de gestión eficientes, participativos, desconcentrados y descentralizados. (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2017). Antes del año 2008, las políticas sociales se concebían desde la lógica del asistencialismo, focalizadas y guiadas por criterios clientelares. El Estado cumplía con su rol paternalista. Frente a dicho panorama, el plan de gobierno de 2007 identifica los principios que orientan el accionar de la institucionalidad pública, enmarcados en la búsqueda del Buen Vivir. Es así como, a partir del 2007, se concibe a los beneficiarios de la asistencia pública como sujetos de derechos y portadores de responsabilidades, capaces de gestar su propio bienestar e influir de manera positiva en el bienestar colectivo. (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2017). Es en ese sentido que el Ministerio de Inclusión Económica y Social, mediante el sistema de protección social implementado, se enfoca en garantizar condiciones de vida digna para las personas que estén en situación de pobreza extrema, a través de intervenciones públicas como las transferencias monetarias condicionadas.

1.3.3. Rol del DPS en Colombia

Después de haber explicado el rol que tiene el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en la promoción del desarrollo en la República del Ecuador, es fundamental también realizar un análisis semejante al presentado en el apartado anterior, pero enfocado a destacar la importancia que tiene el Departamento para la Prosperidad Social (DPS)⁶ en el fomento del desarrollo y creación de oportunidades en la República de Colombia. Es en ese

⁶ Departamento para la Prosperidad Social o Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Entiéndase como la misma institución cuya sigla es DPS.

sentido que en esta sección se hace referencia a dicha institución colombiana, con énfasis en los cambios que ha tenido dicho organismo en su estructura y funciones.

Acosta et al (2015) consideran que la ley 100 de 1993 cambió la forma en la que se concibe la seguridad social en Colombia, así como el rol del Estado dentro del sistema de seguridad social. Con dicha ley se entiende la seguridad social como “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de los que dispone una persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida”. Es decir, se contempla el bienestar de las personas como el fin último de los programas, que tiene por objetivo proteger a la gente contra los riesgos de enfermedad/incapacidad o de aquellos riesgos que abarcan la capacidad económica.

Es en ese sentido que mediante el Decreto Ejecutivo 2467 del 2005 se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). Dicha entidad resulta de la fusión de dos entidades colombianas cuyas denominaciones eran, por un lado, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y la Red de Solidaridad Social (RSS). El objetivo de esta nueva institución es coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable, así como los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional. (Alcaldía de Bogotá, 2005).

Posteriormente, el Decreto presidencial 4155 del 2011 establece el cambio de denominación y de funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Mediante este decreto dicha institución se convierte en Departamento para la Prosperidad Social. (Presidencia de la República de Colombia, 2011). Cabe mencionar que este cambio se da durante el gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos y constituye un avance para Colombia en términos de reconocimiento y dignificación de las víctimas del conflicto interno de dicho país, mediante la materialización de sus derechos constitucionales, para lo cual

el Gobierno Colombiano establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas de violencia.

Las funciones del DPS se enfocan en fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica. (Acosta & Forero & Pardo, 2015). Dicha entidad se separa de la Presidencia con el fin de coordinar, mas no de ejecutar programas sociales grandes. Por esta razón, el DPS se crea con el objetivo de planificar todo el sector de Inclusión Social y Reconciliación, así como, ejecutor de las políticas que tienen las distintas entidades adscritas a dicho sector. (Presidencia de la República, 2011).

El Departamento para la Prosperidad Social es la entidad del Gobierno de Colombia que se encarga del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, al cual se encuentran adscritas las siguientes entidades:

GRÁFICO N° 9 – ENTIDADES ADSCRITAS AL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL



Fuente: DPS, (s.f.).
Elaborado por: Emily Calero

La misión del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) es crear condiciones de prosperidad en la población vulnerable, contribuir a la reconciliación de los colombianos y promover la integración regional. En ese sentido, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica. Estas funciones son desarrolladas de manera directa o mediante sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes. Asimismo, el Decreto 2559 de diciembre del 2015 fusiona la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial – UACT en el Departamento Administrativo para Prosperidad Social. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).

Cabe mencionar que el Departamento para la Prosperidad Social es la institución que ejecuta el programa “Más Familias en Acción”, razón por la que dicha entidad es de suma importancia para esta investigación. En ese sentido, es fundamental también hacer referencia a los logros más relevantes que ha alcanzado el DPS en Colombia. Según la Presidencia de la República de Colombia (2015), durante el período 2010-2014 la pobreza en dicho país se redujo en 11.8 puntos y la pobreza extrema 6.6. puntos, debido a la gestión del DPS. Es decir, 4.4 millones de colombianos salieron de la pobreza y 2.5 millones de la pobreza extrema. Gracias a la gestión del DPS, el programa “Más Familias en Acción” se convirtió en una Ley de la República de Colombia y su cobertura se extendió a 2.7 millones de familias. Asimismo, dentro

de las acciones del DPS, se encuentran el fortalecimiento de los programas “Más Familias en Acción”, “Ingreso para la Prosperidad Social” y la creación de “Jóvenes en Acción”.

Tanto el DPS en Colombia como el MIES en Ecuador son instituciones claves en la promoción del desarrollo humano en sus respectivos países: la importancia específica de dichas instituciones para la presente investigación radica en que cada una se encarga de la ejecución de los programas de transferencia monetarias condicionadas, que se pretenden analizar en los capítulos subsiguientes.

En conclusión, en este capítulo se explicó el enfoque teórico de desarrollo humano propuesto por Amartya Sen, es decir, desarrollo como un proceso de expansión de libertades instrumentales. También se analizó los diferentes tipos de libertades instrumentales, así como la interconexión empírica entre cada una de ellas y su importancia en el proceso de desarrollo. Asimismo, se explicó la relevancia de esta perspectiva de desarrollo a nivel global, dada su incorporación en la agenda internacional mediante el Índice de Desarrollo Humano adoptado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Para finalmente abordar el papel fundamental que tienen las instituciones en la creación de oportunidades, haciendo énfasis en las instituciones claves para la promoción de desarrollo humano en Ecuador y Colombia, el MIES y el DPS, respectivamente. De esta manera, se cumple con el primer objetivo específico del presente trabajo de investigación, el mismo que pretende explicar la perspectiva de Desarrollo Humano de Amartya Sen y su relación en la búsqueda por mejorar la calidad de vida de grupos vulnerables en Ecuador y Colombia.

CAPÍTULO II

2. INTERVENCIÓN ESTATAL MEDIANTE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

En este capítulo se pretende analizar los fundamentos de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina, así como su funcionamiento en Ecuador y Colombia. Para dicho fin, en primera instancia se presentarán los antecedentes y fundamentos de la protección social en la región, así como de manera particular en Ecuador y Colombia. Para luego realizar un análisis del programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador, así como de “Más Familias en Acción” en Colombia, en cuanto al diseño de dichos programas, su funcionamiento, grupos beneficiarios y corresponsabilidades que cada programa abarca en su respectivo país. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas aparecen en América Latina en la década de 1990, constituyendo una innovación importante, puesto que rompen con el esquema tradicional basado en el modelo del seguro social e introducen la corresponsabilidad de los beneficiarios con la finalidad de mejorar los niveles de educación, salud, y alimentación.

2.1. Antecedentes de la Protección Social

Este subcapítulo hace referencia a los fundamentos teóricos de la protección social establecidos bajo el Estado de Bienestar, realizando un énfasis especial en los sistemas de protección social en América Latina y de manera particular en Ecuador y Colombia.

2.1.1. Fundamentos de la Protección Social

La protección social emerge como un eje conceptual que busca integrar acciones orientadas a construir sociedades justas e inclusivas, garantizando niveles mínimos de vida para todos. La protección social se concibe como un instrumento esencial que contribuye a la plena

realización de los derechos económicos y sociales de la población, es decir, a la seguridad social, el trabajo, la protección de niveles de vida adecuados para los individuos y sus familias. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar dichos derechos. (CEPAL, s.f.).

Es en ese sentido que surge el Estado de Bienestar, el cual consiste en un conjunto de instituciones públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, reduciendo así, las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. La implantación de una regulación protectora de las condiciones del ambiente de trabajo – por ejemplo, la higiene en fábricas – o de la calidad de bienes y servicios constituye también otro instrumento del Estado de Bienestar. Según Crichigno (1992), la gestación de los procesos de industrialización, urbanización y la aparición de los asalariados como fuerza social fueron las bases para que se iniciara una etapa relevante en la política social del Estado.

Para Pierson (1996), la expansión de programas sociales durante el siglo XX fue una característica importante de las sociedades industriales avanzadas. En aquellos países, el Estado de Bienestar se convirtió en una institución central, representando entre un quinto y un tercio del PNB.

Crichigno (1992) considera que se asocia la creación del Estado de Bienestar con la etapa de intervención estatal en la economía mundial que ocurre desde la gran depresión de 1930 y se fortalece después de la Segunda Guerra Mundial. Durante la guerra fría, la elección que enfrentaron las élites gobernantes en los países occidentales fue perpetuar el sistema de *laissez-faire* de entre guerras que había creado la miseria de la clase trabajadora. En ese contexto que se buscaba presentar al modo de producción capitalista, amparado en un Estado que intervenía en la economía, como una alternativa viable al comunismo.

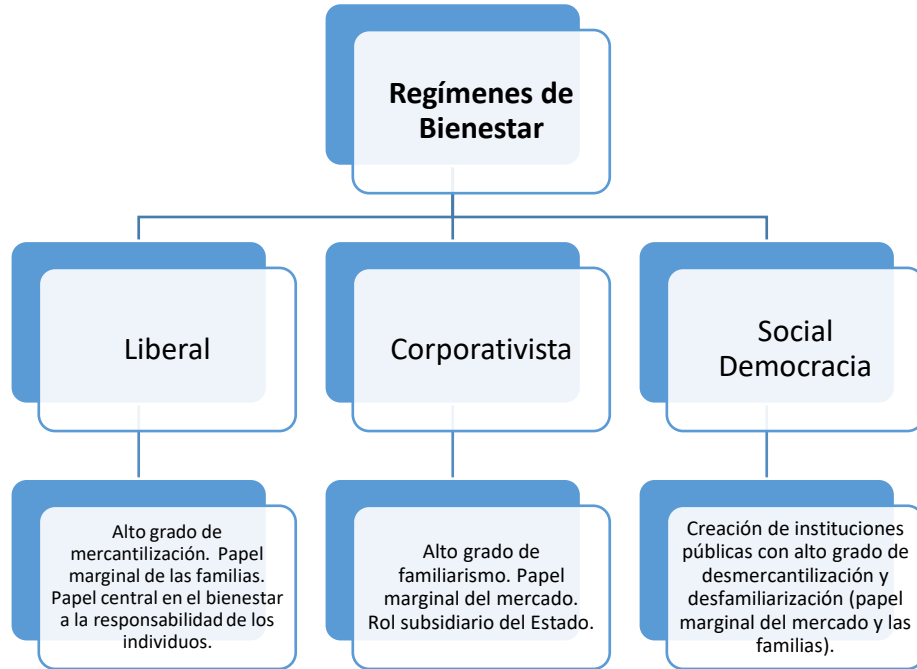
De acuerdo con Ascoli (1987), la creación del Estado de Bienestar⁷ coincide con los años cincuenta y sesenta, período en el que el rol del Estado consistía en distribuir servicios sociales. Se entiende como servicio social, aquellas políticas públicas de trabajo, vivienda, educación, sanidad y asistencia.

Para Gonnert (2010), el Estado de Bienestar es el resultado de la evolución del sistema político en la modernidad. Al dar paso a una sociedad funcionalmente diferenciada, el sistema político surge como un sistema que busca incluir amplios segmentos de la población en la economía, la educación, el arte, la ciencia. Por esta razón, el Estado de Bienestar implica la inclusión, a través de la compensación, por las desventajas que recaen sobre cada miembro de la sociedad, como consecuencia de un determinado sistema de vida. Dichas acciones políticas surgen como consecuencia del rápido crecimiento de las transformaciones en el entorno ocasionadas por la sociedad industrial.

Esping-Andersen (1990) identifica tres regímenes de Estado de Bienestar: liberal, corporativista y la social democracia, los mismos que agrupan programas y políticas que trascienden la amplia concepción de Estado de Bienestar. Las tipologías de bienestar representan maneras diferentes de organizar, no solamente, las políticas de bienestar sino también el sector productivo de la economía capitalista, el gráfico N° 10 ilustra dichas tipologías. Es así que mientras el Estado de Bienestar se asocia con transferencias públicas, ya sean en efectivo o en especie, los regímenes se encuentran insertados en órdenes socio-económicos que promueven el bienestar de las personas. (Goodin et al, 1999).

⁷ Ascoli (1987) hace referencia al Estado de Bienestar basado en políticas keynesianas en los años mencionados.

GRÁFICO N° 10 – CARACTERÍSTICAS DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR



Fuente: Esping-Andersen, 1990

Elaborado por: Emily Calero

Del Valle (2010) considera que las tipologías propuestas por Esping-Andersen se apoyan en la idea de que las sociedades han construido el bienestar en una asociación entre el Estado, el mercado y la familia, razón por la que se establecen vínculos entre grados de mercantilización-desmercantilización, familiarismo-desfamiliarismo y estadocentrismo-residualismo. Los regímenes de bienestar hacen referencia a los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias.

Según Navarro (2005), la primera tipología presenta una política liberal en una economía capitalista, apoyada por políticas sociales residuales, concibe al Estado como una institución neutral. Dicho modelo de bienestar surge con la Revolución Industrial en Inglaterra y en la actualidad sigue siendo dominante en países como Estados Unidos. Por otra parte, el régimen corporativista mantiene una política de grupos organizados en una economía comunitaria con

políticas sociales mutualistas. El valor fundamental de esta tipología es la cohesión social, el grupo social primario es la familia (ente que asume los costos sociales). Este modelo es dominante en países como Bélgica, Francia e Italia. Asimismo, la tercera tipología propuesta por Esping-Andersen, la socialdemócrata se basa en una economía social y políticas sociales redistributivas. El valor fundamental de este modelo es la igualdad social, su concepción surge como reacción directa a la política liberal y a las consecuencias sociales que tuvo la economía de mercado. El fin es lograr una sociedad sin clases sociales, cuya precondition es la eliminación de la pobreza. Este modelo de bienestar es dominante en los países del norte de Europa.

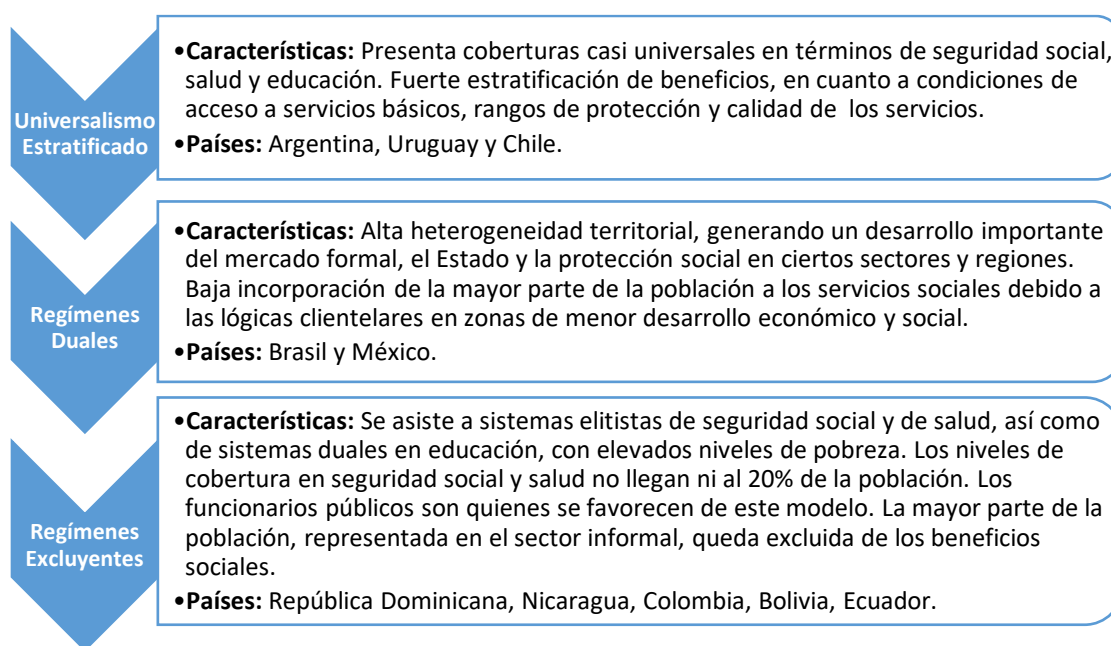
Es importante mencionar que los regímenes de bienestar explicados anteriormente corresponden a esquemas planteados para países industrializados. A pesar de eso, hacer referencia a dichos modelos de bienestar resulta trascendental para contextualizar los fundamentos en los que se basa la protección social desde una perspectiva teórica y, por ende, académica. El presente apartado constituye un preámbulo para los acápites subsiguientes en donde el análisis, en cuanto a protección social, se enfocará en el ámbito latinoamericano y de manera específica, la realidad ecuatoriana y colombiana, que es objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

2.1.2. Protección Social en América Latina

Después de la Segunda Guerra Mundial, época en la que la región experimentada la Industrialización por Sustitución de Importaciones, los sistemas de protección social eran centralizados, sectorializados, con aspiración de universalidad y administrados a nivel estatal, la seguridad social representaba la mayoría del gasto social. En el ámbito de salud, se dio prioridad a la atención curativa y a las inversiones en hospitales y medicina especializada.

Igualmente, en el ámbito educativo, el gasto se orientó hacia la educación superior. La asignación de recursos a servicios y programas se regía por la oferta, los subsidios se entregaban a escuelas y universidades, así como a establecimientos de salud. (Ponce, 2004). A pesar de las características generales mencionadas anteriormente, se dieron ciertas particularidades nacionales. Por esta razón se ha establecido una clasificación con base en los sistemas de protección social propuestos por Filgueira (1998). El gráfico N° 11 proporciona una explicación más detallada al respecto.

GRÁFICO N° 11 - SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Filgueira, 1998
 Elaborado por: Emily Calero

Con base en la tipología presentada en el gráfico N° 11, se puede establecer ciertas características de la política social de la época de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en la región. Filgueira (1998) considera que los sistemas de protección social en la región se vinculan estrechamente al modelo ISI, por lo que las tres tipologías propuestas se relacionan al desarrollo de dicho modelo. Los países que se encuentran en el primer régimen

presentan un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar, altos grados de desmercantilización y una fuerte estratificación de beneficios. Los regímenes duales presentan una alta heterogeneidad territorial lo que genera la desprotección de amplios sectores sociales. Por último, los regímenes excluyentes tienen sistemas elitistas de seguridad social, resultado de la acción de las elites que se apoderan del aparato estatal y excluyen al sector informal de los beneficios sociales.

Ponce (2004) considera que no hubo universalismo puesto que en los modelos duales y excluyentes se incrementó la inequidad y la polarización social. Se dieron importantes diferencias en términos de calidad de servicios. Los sectores más pobres son los que permanecieron más excluidos de los beneficios sociales, los programas y procedimientos no consideraban las particularidades regionales o locales. Es en ese sentido que Del Valle (2010) menciona que, en América Latina, los mercados excluyen a la mayoría de la población por lo que la producción del bienestar descansa en las familias y redes sociales de apoyo. Por ende, todos los regímenes bienestar en la región poseen un elemento de informalidad.

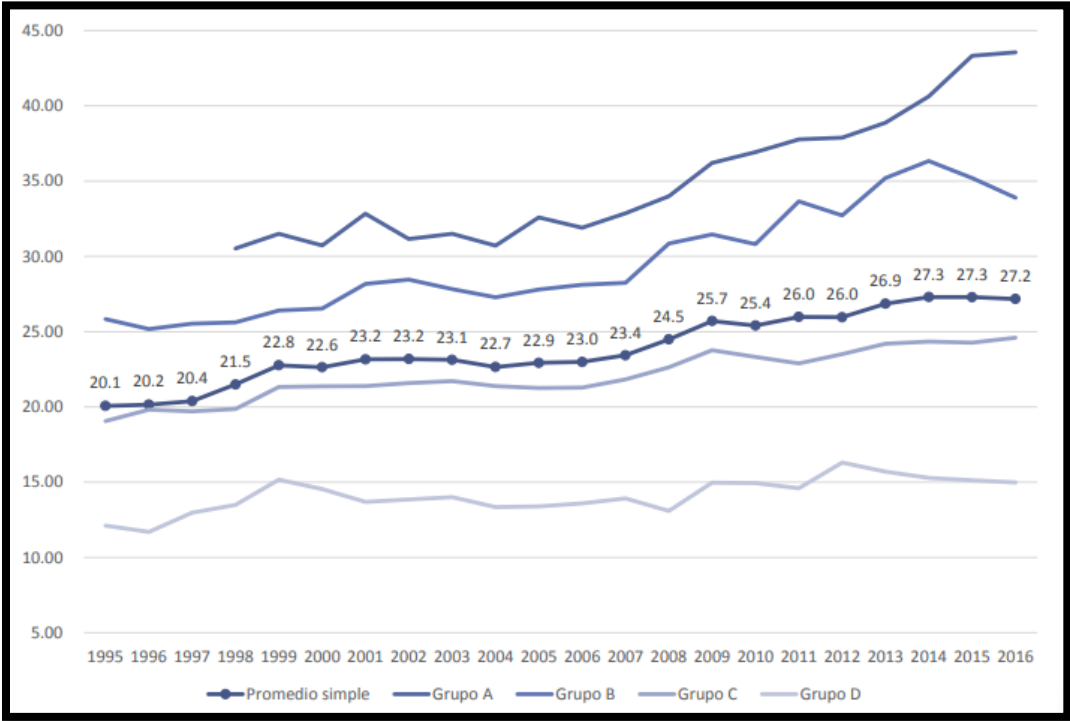
En América Latina, los sistemas de protección social se caracterizan por dos pilares fundamentales. Por un lado, el pilar no contributivo conocido como asistencia social que abarca medidas universales como focalizadas y tiene como finalidad principal que el derecho a la seguridad social sea universal. Es decir, que todas las personas tengan derecho a prestaciones contributivas y que estén protegidas ante determinadas situaciones. Por otro lado, el pilar contributivo o de seguridad social, que hace referencia a la capitalización individual y financiada mediante el ahorro individual de cada trabajador (Sojo, 2017). La región realiza un esfuerzo por incrementar la cobertura de la protección social, ello se manifiesta en cuatro áreas de política social: jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a adultos mayores,

transferencias monetarias a familias con hijos, acceso a servicios y aseguramiento de salud y protección al trabajador (como, por ejemplo, seguro de enfermedad y de desempleo, además de políticas de derechos laborales tales como indemnización y horas extras. (Cecchini & Filgueira & Robles, 2014).

Desde la década de los 60, el empleo y la protección social en América Latina se centran en sistemas contributivos, perdiendo la capacidad integradora y protección contra riesgos. El modelo de estado de bienestar planteado como protección social desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los setenta se basaba en la sociedad de trabajo. La ciudadanía social⁸ debía vincularse al mercado laboral, y el Estado era el encargado de la cobertura universal de servicios básicos. Dicho modelo ha tenido un alcance parcial en la región, puesto que el mercado laboral no se ha transformado en la entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. En la actualidad, la población económicamente activa entra y sale más de una vez de dicho modelo de integración y protección social. Es en ese sentido que la protección social debe cubrir el costo de dichas rupturas, para evitar pérdidas de capital humano. Además, la protección social en la región también busca resguardar la titularidad de los derechos básicos de acceso a los servicios de salud y de una vida digna. (Machinea, 2007).

⁸ Thomas Marshall (1950) considera que la ciudadanía social es aquel estatus que se concede a los miembros de una sociedad. Es decir, el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales atribuidos a los ciudadanos de una sociedad.

IMAGEN N° 3 – GASTO PÚBLICO TOTAL (1998-2016) EN PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. PAÍSES AGRUPADOS POR SU NIVEL DE GASTO EN EL AÑO 2016. EN PORCENTAJE DEL PIB.



Fuente: CEPAL, 2017 & Cetrángolo & Curcio, (2018)

La imagen N° 3 ilustra el gasto público en protección social de los países de la región durante el período 1998 – 2016. Cabe mencionar que el gasto público destinado a protección social hace referencia al pago de servicios y transferencias a personas y familias que abarcan: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, familia e hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. Dichos desembolsos cubren riesgos que puede enfrentar toda la población, riesgos tales como el desempleo, pero también riesgos asociados a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad.

La imagen precedente clasifica a los países según el nivel de gasto público en protección social. En el grupo A se encuentran países con un nivel de gasto público superior al 40% del PIB, como Argentina y Brasil. En una segunda tipología o grupo B se encuentran países con un nivel

de gasto público entre el 30% y 40% del PIB, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela. De manera similar, en el grupo C se encuentran países con un nivel de gasto público entre 20% y 30% del PIB, tales como Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Finalmente, en el grupo D, se encuentran países con un nivel de gasto público menor al 20% del PIB, como Guatemala, Haití y Paraguay. (Cetrángolo & Curcio, 2018).

Como se mencionó anteriormente, en cuanto a la tipología establecida en el gráfico N° 11, Ecuador y Colombia se encuentran dentro de la misma categoría: regímenes excluyentes. Sin embargo, el gobierno ecuatoriano ha destinado más recursos para protección social de lo que su homólogo colombiano ha empleado para dicho fin durante el período en cuestión.

2.1.3. Protección Social en Ecuador y Colombia

Después de haber presentado cuestiones relacionadas a la protección social en la región y dado que el presente trabajo de investigación se centra en la realidad ecuatoriana y colombiana, este apartado se enfoca únicamente a aspectos relacionados a la protección social en Ecuador y Colombia. En primer lugar, se abordará la protección social en Ecuador. La Constitución ecuatoriana del año 2008 pone énfasis en la planificación como una de las facultades más importantes del Estado, lo cual propicia la equidad social y territorial. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 contiene un conjunto de objetivos que expresan la voluntad transformadora del gobierno nacional para el país. La aplicación de dicho Plan Nacional fundamenta la política pública a nivel nacional durante el período 2013-2017.

La primera barrera para eliminar las desigualdades sociales se relaciona con el “acceso”. Hay diferencias en la generación de capacidades y oportunidades entre quienes acceden a la salud, educación, información y servicios públicos y quienes no lo pueden hacer. El acceso

igualitario a bienes y servicios públicos permite una inclusión económica y social. Es por ello que el gobierno ecuatoriano considera que la garantía de accesos es fundamental para eliminar las barreras discriminatorias que generan desigualdad en Ecuador. En el país existen brechas de acceso entre el campo y la ciudad, además, quienes viven en el área rural, las personas con discapacidad y las que sufren discriminaciones de tipo étnico, experimentan barreras de acceso importantes que se han dado históricamente y que aún persisten en el país. La mejora de los accesos a bienes y servicios públicos se logra universalizando los servicios de bienes superiores y focalizando la atención en los colectivos más discriminados y excluidos. (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

El Servicio de Protección Social en Ecuador es un programa del gobierno nacional que pertenece al Ministerio de Inclusión Económica y Social. Dicho servicio busca acompañar y asistir a los grupos del país que se encuentran en situación de vulnerabilidad mediante una transferencia mensual de dinero. El objetivo es garantizar los derechos de estos grupos sociales, entre los que se encuentran las madres jefas de familia con niños y adolescentes menores de edad, adultos mayores y personas discapacitadas. (MIES, s.f.).

Durante el período 2007-2017, la política social en Ecuador se basaba en 4 ejes fundamentales cuyo fin último es fortalecer el sistema de protección social en el país. Las grandes líneas estratégicas y prioridades de la política social en Ecuador se resumen a continuación.

GRÁFICO N° 12 - LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN ECUADOR 2007-2017



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2017
Elaborado por: Emily Calero

Según el Ministerio Coordinador de Desarrollo (2017), en lo concerniente al primer eje cabe mencionar que uno de los avances conceptuales, en cuanto a desarrollo social, fue impulsar la transición de una política social residual, focalizada y asistencial hacia una política social integral, universal e incluyente. Esta concepción de la política social permitió orientar las acciones del sector en la implementación del enfoque de derechos, de inclusión económica y social y de la promoción del desarrollo de capacidades y oportunidades. Se establece como prioridad de la política social, la reducción de las desigualdades sociales, económicas y

territoriales mediante la construcción de un piso de protección social que garantice la protección integral de los grupos de atención prioritaria.

En cuanto al segundo eje de acción, cabe mencionar que se plantean tres pilares para la implementación de la política social: protección social, generación de capacidades e inclusión económica. El primero se refiere a las acciones dirigidas a la corrección de las desigualdades estructurales. El segundo abarca las acciones relacionadas con la generación de autonomía y el fortalecimiento de capacidades, mediante políticas de universalización y mejoramiento de la calidad de la educación y salud. El tercer y último pilar implica las acciones encaminadas a la generación de oportunidades mediante mecanismos de integración al mercado laboral y al sistema económico para población vulnerable. En lo referente al eje 3, es importante recalcar que la expansión de coberturas y presencia territorial sienta las bases para mejorar la calidad de los servicios. Esta prioridad de política pública identifica como problemáticas centrales, la falta de cobertura del sistema de protección social y la falta de acceso a servicios básicos para la generación de capacidades. Es en ese sentido que se plantea como prioridad de política pública en cuanto a expansión de cobertura de la protección social el aumento al monto del Bono de Desarrollo Humano, el incremento de la cobertura de las pensiones y de los servicios de atención a personas adultas mayores y personas con discapacidad. En lo concerniente a acceso a servicios básicos, se establece como prioridades de política pública en educación, el aumento de los años de escolaridad y la erradicación del analfabetismo. En cuanto a la salud, la prioridad de la política pública radica en la consolidación y fortalecimiento del sistema de servicios de salud fragmentado y segmentado, así como la resolución de problemas vinculados a la calidad de la infraestructura. En lo referente al eje 4, cabe destacar que durante el período 2007-2017 se buscó transversalizar diversas problemáticas, como la desnutrición y el desarrollo infantil integral,

problemas que únicamente pueden ser resueltos mediante un esfuerzo coordinado, organizado y coherente de los frentes sociales. (Ministerio de Desarrollo Coordinador, 2017).

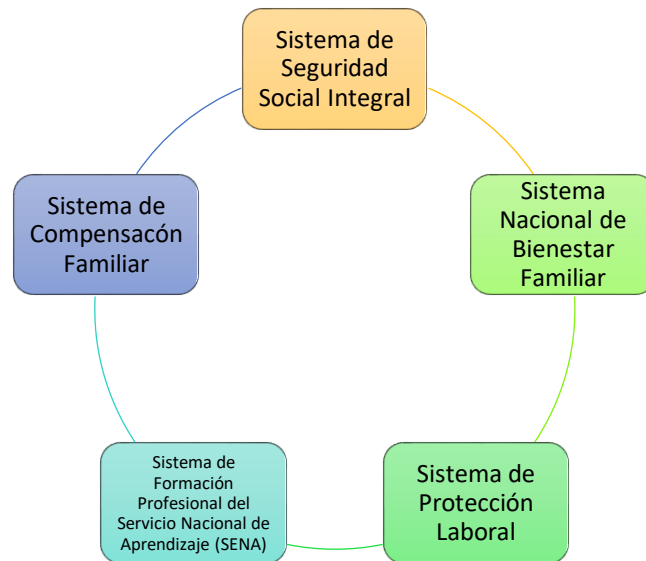
Estos cuatro ejes representan las líneas directrices que guiaron la política de desarrollo social durante el período 2007-2017. Es en ese sentido que el Ministerio de Desarrollo Social (2017) mencionaba que:

“La definición de un nuevo marco conceptual fomenta nuevas formas (enfoque de derechos, régimen del Buen Vivir) de pensar la política social (eje 1), la vinculación de la política social con el ámbito productivo a través del fomento de la inclusión económica (eje 2), la expansión masiva de la presencia territorial de los servicios sociales y el fomento del acceso universal a los mismos (eje 3), la implementación de una visión intersectorial de la política social a través de mecanismos que fomenten la articulación entre los sectores (eje 4).”

Después de haber abordado la protección social en Ecuador, en las líneas subsiguientes se expondrá sobre la protección social en Colombia. Según Acosta et al (2015), el sistema de protección social en Colombia ha pasado del asistencialismo a la promoción social, lo cual se ha visto reflejado en el aumento de la calidad, la cobertura de los informales y el aseguramiento de ingresos en la vejez en un marco de derecho para toda la población. La ley 100 de 1993 contempla el bienestar como el fin último de los programas que buscan proteger a las personas contra los riesgos de enfermedad o incapacidad o aquellos que comprometen la capacidad económica.

La ley 789 del 2002 define el Sistema de Protección Social de Colombia como un conjunto de acciones públicas destinadas a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de la población. Dicha ley propone garantizar los derechos a la salud, pensión y trabajo. Es en ese sentido que el Sistema de Protección Social colombiano se forma a partir de cinco pilares fundamentales que se basan en procesos de focalización, permitiendo así priorizar las intervenciones estatales. El gráfico N° 13 muestra los pilares antedichos.

GRÁFICO N° 13 - PILARES FUNDAMENTALES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA



Fuente: DNP, 2012 & Mina, 2013
Elaborado por: Emily Calero

Según el DNP (2012), el Sistema de Seguridad Social Integral constituye el pilar fundamental, ya que tiene carácter universal y su finalidad es promover el aseguramiento de la población (por sus propios medios o mediante subsidios) a diferentes riesgos. Dicho sistema gestiona acciones en el área de salud, pensiones y cuidados para adultos mayores. Asimismo, el segundo pilar del sistema de protección colombiano es el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El tercer pilar es el Sistema de Protección Laboral, seguido por el Sistema de Formación Profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Sistema de Compensación Familiar, orientado a mejorar las condiciones de vida de los afiliados a cajas de compensación de bajos ingresos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 de Colombia, tiene como pilares fundamentales la paz, la equidad y la educación. Para alcanzar dichos pilares, el gobierno nacional estableció cinco estrategias transversales: (i) competitividad e infraestructura

estratégica, (ii) movilidad social, (iii) transformación del campo, (iv) seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, y (v) buen gobierno. (DNP, s.f.). Durante el período 2014-2018, el gobierno colombiano ha dado prioridad al fortalecimiento de la inclusión social, mediante la oferta de programas de protección y promoción social articulada y focalizada, realizando un registro consolidado de toda la oferta para detectar complementariedades, duplicidades y vacíos en la atención a la población. (DNP, 2015).

Una de las principales estrategias del gobierno nacional para combatir la pobreza extrema y promover la movilidad social, es la Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS, la misma que vincula a 1.474.360 familias, de las cuales 302.714 son víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. Es importante también mencionar que con dicha red se involucraron nuevos elementos como la innovación social, la participación comunitaria, la articulación efectiva de la inversión privada, con lo que se fortaleció los mecanismos de acompañamiento familiar y gestión de la oferta. Asimismo, el programa “Más Familias en Acción” (el cual se analizará posteriormente) junto con la Red UNIDOS son los programas de protección social que más aportan a la superación de la pobreza en Colombia, así como también contribuyen al fortalecimiento del capital humano de las familias en condiciones de vulnerabilidad. (DNP, 2012). Después de haber presentado los antecedentes de la protección social en la región, así como en Ecuador y Colombia, en los subcapítulos siguientes se procederá a analizar los dos programas de protección que son objeto de estudio, es decir, el “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia.

2.2. Bono de Desarrollo Humano

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, tales como el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, deben ser entendidos en el contexto del nuevo enfoque de

protección social, que pasa de una visión asistencialista a una perspectiva que favorece la movilidad social, así como la generación de estructuras sociales equitativas, y la reducción de vulnerabilidad para aquellos grupos que históricamente han sido excluidos por el mercado. El gobierno nacional del Ecuador durante el período 2013-2017 estableció que los PTMC tienen dos objetivos. Por un lado, mejoran la formación de capital humano de la niñez y juventud en salud, educación y nutrición. Por otro, dichos programas incrementan los ingresos de la población pobre. Es en ese sentido que en este subcapítulo se realiza un análisis del programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador, en cuanto al diseño, funcionamiento, beneficiarios y responsabilidades del mismo. (MIES, 2016).

2.2.1. Diseño y funcionamiento del programa

Según el Ministerio de Inclusión económica y Social de Ecuador (2016), este programa de transferencia monetaria condicionada surgió en el país en 1998 y se lo denominó “Bono Solidario”. Su finalidad radicaba en la compensación de familias más pobres por la eliminación de subsidios al gas y combustibles, en otras palabras, este programa emerge inicialmente como una respuesta de contención social a un grupo de medidas de shock de corte neoliberal. El “Bono Solidario” constituía una transferencia monetaria no condicionada pensada como una reparación a la población no asalariada de hogares pobres por la eliminación de los subsidios. En 2003, surge lo que en la actualidad se conoce como Bono de Desarrollo Humano (BDH). Esta nueva denominación se da en el marco de la fusión de los programas “Bono Solidario” y “Beca Escolar”. El objetivo primordial de este nuevo programa fue *“mejorar la eficacia en la focalización de la política social, así como la formación de capital humano”*. Desde el 2007, se da inicio a un proceso de reconfiguración del programa Bono de Desarrollo Humano con base en las transformaciones constitucionales y políticas de la realidad ecuatoriana. En el marco del Plan

Nacional para el Buen Vivir (2013-2017) y de la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza, se reconceptualiza y rediseña el Bono de Desarrollo Humano como un instrumento de “*protección para la promoción social*”, asociando así la política social con la inclusión económica, aportando en la construcción de un piso de protección social que apunte a la erradicación de la pobreza en el corto plazo y a su sostenibilidad en el mediano plazo. El BDH en Ecuador se enmarca en el pilar no contributivo de protección social explicado anteriormente. (MIES, 2016). ¿Qué es el bono de desarrollo humano? Otra vez, es mejor explicar los términos desde su primera aparición.

El Programa “Bono de Desarrollo Humano” durante el período 2013-2017 representó uno de los ejes de la Agenda de Desarrollo Humano en Ecuador, constituyendo una transferencia condicionada a la inversión en educación y salud, dirigida a los hogares más pobres. La transferencia del Bono de Desarrollo Humano produce un incremento directo en el ingreso de la familia beneficiaria afectando de manera positiva y directa a su consumo, además permite sobrellevar de mejor manera situaciones adversas, reduciendo la vulnerabilidad del hogar. A partir del 2007, el Ministerio de Inclusión Económica y Social es la institución encargada de la implementación de este programa. En la actualidad, el BDH está dirigido a todas las familias ecuatorianas que viven en situación de pobreza extrema. (Larrea, 2013). La CEPAL (2010) menciona que se entiende por *pobreza extrema* a la situación en la que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. Es decir, se considera como pobres extremos a aquellas personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos. Según el INEC (2017), la pobreza extrema afecta al 17.8% de ecuatorianos en el área rural, mientras que en el área urbana al 3.9% de la población y a nivel nacional al 8.4%.

Según Martínez et al (2017), el objetivo del Bono de Desarrollo Humano es incentivar la acumulación de capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de transferencias monetarias a las familias. Dicho de otro modo, el programa busca garantizar un nivel mínimo de consumo en las familias y promover que éstas inviertan en educación y salud de menores de 18 años. El BDH consiste en una transferencia monetaria condicionada mensual de USD 50, conceptualizada para cubrir vulnerabilidades relacionadas a la situación económica del núcleo familiar. La transferencia se la realiza al representante de las familias vulnerables, de preferencia a la mujer jefa de hogar o cónyuge, o a aquella persona que tiene como responsabilidad las decisiones de compra. (Ponce et al, 2013).

El Bono de Desarrollo Humano constituye una transferencia monetaria condicionada, focalizada, con corresponsabilidad de los padres, dirigida a madres con hijos entre 5 y 17 años, quienes deben estar matriculados en la escuela y tener una asistencia del 75%, adicionalmente, los niños y niñas menores de a un año deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada dos meses y los niños y niñas entre 1 y 5 años deben asistir al menos a un control preventivo de salud cada seis meses. (MIES, 2016). Las transferencias monetarias condicionadas no solo benefician al individuo que las percibe, sino a toda su familia, dado que, por un lado, elevan el nivel de consumo de la familia, y por otro, promueven el incremento del capital humano de los hijos, representando así una parte significativa del bienestar de las familias.

2.2.2. Grupos beneficiarios: criterios de elegibilidad

Aunque el programa estaba dirigido originalmente a hogares en situación de pobreza, a partir del 2014 ajustó su población objetivo exclusivamente para hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema. Para identificar a los beneficiarios potenciales, el MIES se basa en

el Índice de Bienestar⁹, método que permite estimar los ingresos de las familias utilizando como referencia la información socioeconómica recogida en el Registro Social. (Martínez et al, 2017). Según Martínez et al (2017), el instrumento empleado en la focalización y selección de los beneficiarios del programa es el Registro Social, que también sirve para identificar a los beneficiarios de otros programas sociales. La gestión del Registro Social dependía del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), es así que dicho ministerio coordinaba las acciones junto con el MIES (ministerio encargado de la implementación del Bono de Desarrollo Humano). El proceso de focalización se lleva a cabo en dos fases. La primera fase implica una focalización geográfica que identifica los sectores censales más pobres del Ecuador. Mientras que la segunda fase se realiza a nivel de los hogares en los sectores censales identificados en la etapa anterior. Para elegir los sectores censales más pobres, en la primera fase, se utiliza la información cartográfica del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas propuesto por la Comunidad Andina de Naciones. Con base en dicha información, se eligen los sectores censales donde la incidencia de la pobreza es mayor al 50%. Martínez et al (2017) mencionan que en el último levantamiento de información socioeconómica que se implementó en 2013, se identificaron 24.482 sectores censales.

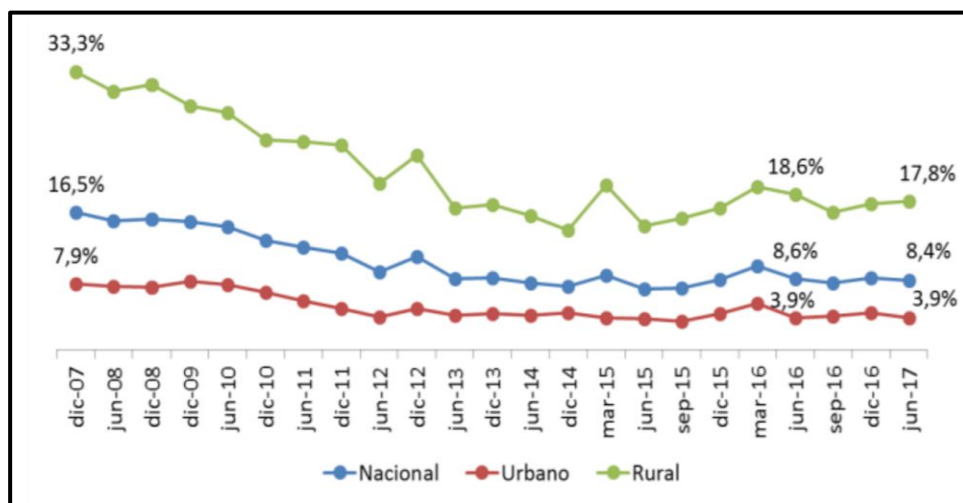
Posteriormente, en la segunda etapa se aplican encuestas para construir un registro de cada una de las familias que residen en los sectores censales, para de esa manera calificar su situación económica y poder identificar a los beneficiarios potenciales. Existe un procedimiento de inscripción por demanda en las oficinas del MIES, lo que permite que los hogares que residen en sectores censales que no son identificados como pobres puedan solicitar su participación en el

⁹ El Índice de Bienestar es una prueba aproximada de medios (proxy means test o PMT) que emplea la técnica estadística de componentes principales no lineales. Con esta técnica se combinan y ponderan 34 variables de la encuesta que incluye información relativa a las características de la vivienda, acceso a servicios, disponibilidad de bienes, composición familiar y niveles de educación.

BDH. La aplicación de encuestas a los hogares que se encuentran en los sectores censales identificados se implementa en dos modalidades según la densidad de viviendas en el sector censal. En la mayoría de los casos se emplea la modalidad de barrido en la que se ejecutan operativos de campo en los que se visita a los hogares en sus propias viviendas. Cuando los sectores censales son muy dispersos como en la Amazonía, se emplea la modalidad por convocatoria se cita a las familias mediante una autoridad local para que acudan a un sitio público donde se llevan a cabo las encuestas. (MIES, 2016).

Una vez que se recopila la información socioeconómica de los hogares y se integra en el Registro Social, se calcula el Índice de Bienestar para cada una de las familias. Dicho índice toma valores que van del 0 al 100, donde 100 es el nivel más alto de bienestar. Cabe mencionar que la línea de pobreza extrema fue de US\$ 47 por persona al mes, es así que se estima que la pobreza extrema afectaba alrededor del 7,8% de la población ecuatoriana en 2013. (MIES, 2013). La imagen N° 4 muestra que la variación de la pobreza extrema a nivel nacional entre 2016 y 2017 no es significativa, puesto que disminuyó 0.2 puntos porcentuales, pasando de 8.6% en junio del 2016 a 8.4% en junio del 2017.

IMAGEN N° 4 – EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN ECUADOR 2007-2017



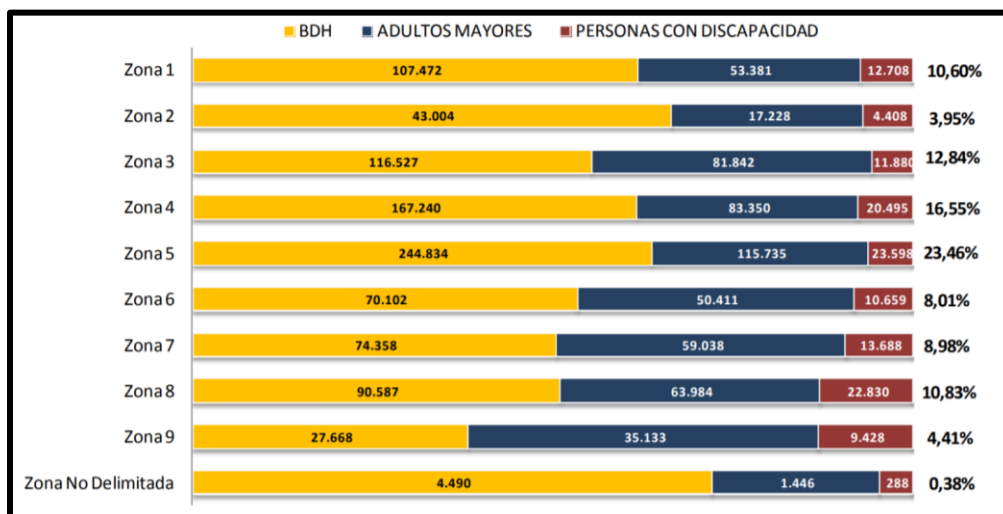
Fuente: INEC, 2017

Después de identificar a los beneficiarios potencialmente elegibles para el Bono de Desarrollo Humano, el MIES recibe la base de datos del Registro Social. El MIES aplica los criterios de selección del programa y conforma la base de datos de beneficiarios activos al pago. Las familias deben averiguar si fueron o no elegidas para participar en el programa, dado que no existe un proceso de inscripción al BDH. Es en ese sentido que el gobierno pone a disposición varios canales de atención al público, incluyendo el centro de atención telefónica, la página web del Registro Social y las oficinas locales del Ministerio de Inclusión Económica y Social. (Martínez et al, 2017). La imagen N° 5 presenta el número de familias beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano según su ubicación geográfica, la cual se encuentra categorizada en zonas de planificación¹⁰. En ese sentido, la zona 1 incluye las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos. La zona 2 abarca Napo, Pichincha (sin Quito) y Francisco de Orellana. La zona 3 contiene a las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua. Mientras que la zona

¹⁰ Las zonas de planificación en Ecuador constituyen entes de organización administrativa conformados por provincias conjuntas cuyo objetivo es descentralizar las actividades administrativas del Estado ecuatoriano. (SENPLADES, 2016).

4 incluye a Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas. La zona 5 abarca a las provincias de Bolívar, Guayas (sin Guayaquil), Los Ríos, Galápagos y Santa Elena. La zona 7 contiene a Loja, El Oro, y Zamora Chinchipe. Finalmente, las zonas 8 y 9 abarcan a las ciudades más grandes del país, es decir, Guayaquil y Quito, respectivamente.

IMAGEN N° 5 – PERSONAS HABILITADAS AL PAGO DEL BDH Y PENSIONES POR ZONA DE PLANIFICACIÓN



Fuente: MIES, 2014

Como se mencionó anteriormente, la estructura de incentivos monetarios del Bono de Desarrollo Humano implica un único bono mensual de US\$ 50 que se paga todos los meses del año. A diferencia de otros PTMC de la región, el monto del BDH no depende del número de niños que integran el hogar ni la edad o grado escolar que cursan. El BDH no emite una tarjeta electrónica, y los beneficiarios no tienen una cuenta bancaria ni virtual para dicho fin específico. No obstante, el sistema de pagos del BDH pone a disposición de los beneficiarios una amplia red de puntos de pago y ha alcanzado la participación de alrededor de veinte instituciones financieras, incluyendo cooperativas rurales. El centro del sistema de pagos es una base de datos administrada por el MIES. Asimismo, se debe mencionar que el calendario de pagos del BDH es

sencillo. Los beneficiarios pueden acudir cuando el número del día coincida con el último número de cédula del beneficiario. Por ejemplo, los receptores cuyo último número de cédula es el 1 pueden realizar sus retiros los días 1, 11, 21 y 31, además de todos los fines de semana. Bajo este calendario, los beneficiarios tienen una disponibilidad promedio de doce días al mes para cobrar el BDH. (Martínez, 2016).

2.2.3. Corresponsabilidades, medios de verificación y suspensiones de las transferencias

La reconceptualización del BDH implicó la profundización de categorías que reflejen una transformación de la realidad que logre romper la pobreza. De allí, la corresponsabilidad dentro del programa “Bono de Desarrollo Humano” se concibe como un principio fundamental, en donde el Estado, la familia, la comunidad y la sociedad interactúan en un marco de acuerdos participativos para la construcción del Buen Vivir. (Buitrón, 2015). Es así que el BDH implica que la noción de condicionalidad sea concebida desde la lógica de la corresponsabilidad en el cumplimiento de: salud prenatal e infantil, salud sexual y reproductiva, educación, vivienda, erradicación en el acceso y ejercicio de derechos. La condicionalidad de la transferencia se vincula al bienestar de los niños del hogar beneficiario de dicha transferencia, mediante la condición de que los representantes del núcleo familiar lleven a los niños a controles médicos a cualquier Centro de Salud perteneciente al Ministerio de Salud Pública y a la matriculación de los niños en un Centro Escolar del Ministerio de Educación. El sustento principal de este condicionamiento es que el círculo de pobreza y la pobreza extrema se rompe a través del acceso de los miembros de la familia a educación, salud e ingresos. (Chiriboga, 2016).

Las transferencias monetarias condicionadas constituyen un nuevo enfoque del piso de protección social. A diferencia de las transferencias monetarias sin condicionalidad, las transferencias condicionadas no solo ayudan a reducir la pobreza, sino también buscan invertir

en el capital humano de los niños y niñas mediante la condicionalidad de la salud y educación. Las transferencias monetarias condicionadas tienen el objetivo de incidir en el fortalecimiento de las capacidades de los niños y niñas para poder romper el círculo de la pobreza intergeneracional, aquella que se hereda de padres a hijos.

A pesar de que el Bono de Desarrollo Humano fue diseñado como un PTMC, no se ha implementado un proceso para dar seguimiento de forma sistemática al cumplimiento de las corresponsabilidades, y no se han aplicado suspensiones en el pago de la transferencia sobre aquellos beneficiarios que las incumplen. Es importante mencionar que los receptores del BDH son informados acerca de las corresponsabilidades específicas que deben cumplir mediante campañas de comunicación nacionales. (Armas, 2005). Dichas corresponsabilidades, así como las consecuencias de su incumplimiento fueron establecidas en 2003 y modificadas en 2013, incluyendo así corresponsabilidades relacionadas con la vivienda de los beneficiarios, el trabajo y la mendicidad infantil.

A continuación, se explican las corresponsabilidades que, por diseño, deben cumplir los beneficiarios del BDH. En cuanto a la salud, los hogares que se benefician del BDH deben cumplir con una serie de corresponsabilidades que se alinean a las prioridades de política del Ministerio de Salud Pública, las cuales se encuentran establecidas en el marco normativo vigente del MIES (Martínez, 2016). Las mujeres embarazadas deben cumplir con cinco consultas prenatales, los niños menores de cinco años deben asistir a una serie de controles de salud de acuerdo a su edad y los integrantes del hogar en edad fértil deben asistir, por lo menos, a una charla anual sobre planificación familiar. La imagen N° 6 proporciona detalles de la frecuencia de controles de salud.

IMAGEN N° 6 – FRECUENCIA DE VISITAS DE SALUD SEGÚN EL MIEMBRO DEL HOGAR

Miembro del hogar	Consultas de salud necesarias
Mujeres embarazadas	2 consultas en el primer cuatrimestre
	2 consultas en el segundo cuatrimestre
	1 consulta al final del embarazo
Niños menores de 1 año	2 consultas de 0 a 4 meses de edad
	2 consultas entre 5 y 8 meses
	2 consultas entre 9 y 12 meses de edad
Niños menores de 5 años	Mínimo 2 consultas anuales
Personas en edad fértil	Asistencia al menos a una charla anual sobre planificación familiar

Fuente: Martínez et al, 2017 & MIES, 2013

En caso de incumplimiento de las corresponsabilidades establecidas en cuanto a la salud, el diseño del programa previene las sanciones con severidad progresiva. Existen algunos registros administrativos de apoyo que se emplean con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades de salud, tales como la historia clínica, así como el carné de salud para los niños. La imagen N° 7 sintetiza algunos aspectos relacionados a la corresponsabilidad de salud.

IMAGEN N° 7 – COMPARACIÓN DE LAS CORRESPONSABILIDADES EN SALUD 2003 – 2013

	2003	2013
Corresponsabilidades	Una visita bimestral por cada miembro menor de 6 años y mujeres embarazadas	La frecuencia de las visitas varía para cada uno de los miembros de la familia (Tabla 3)
Miembros de la familia que tienen que cumplir corresponsabilidades	Niños menores de 6 años y mujeres embarazadas	Niños menores de 6 años, mujeres embarazadas y personas en edad fértil
Periodo de control	Bimestral	Bimestral
Instrumento de control de la corresponsabilidad	Cartilla única de verificación ¹¹	Carné de salud de la niña/carné de salud del niño ¹²
Unidad de prestación de servicios	Unidad de salud	Unidad de salud
Sanción por no cumplir la corresponsabilidad	US\$ 6	Primer incumplimiento: advertencia Segundo incumplimiento: 20% del valor de la transferencia Tercer incumplimiento: 40% del valor de la transferencia Cuarto incumplimiento: suspensión de la transferencia

Fuente: Martínez et al, 2017 & MIES, 2013

En cuanto a educación, todos los integrantes de los hogares beneficiarios del BDH que tengan entre 5 y 18 años deben estar inscritos en la escuela y asistir regularmente a la educación general básica o al bachillerato¹¹, según la reglamentación vigente a partir del 2013. El MIES estableció también sanciones por incumplimiento. Es en ese sentido que, no inscribirse al grado escolar implica una reducción de la transferencia del 50% y no asistir regularmente a clases conlleva la suspensión del pago de la transferencia. La condición mínima de asistencia regular a clases es del 80% de la asistencia anual. La imagen N° 8 compara los cambios en cuanto a las corresponsabilidades en el ámbito de la educación entre 2003 y 2013.

IMAGEN N° 8 – CAMBIOS EN LAS CORRESPONSABILIDADES DE EDUCACIÓN

	2003	2013
Corresponsabilidades	Asistir regularmente a clases (máximo cuatro faltas en el bimestre, excluyendo las faltas justificadas)	Inscribirse y asistir con regularidad a la escuela (al menos un 80% de asistencia anual)
Miembros de la familia que tienen que cumplir corresponsabilidades	Niños de entre 6 y 16 años cumplidos	Niños y adolescentes de 5 a 18 años
Período de control	Bimensual	Anual
Instrumento de control de la corresponsabilidad	Cartilla única de verificación ¹⁷	Visitas a planteles educativos
Unidad de prestación de servicios	Escuelas públicas	Unidad educativa
Instrumento de verificación de la autenticidad de la información de la cartilla	Registro de asistencia a la escuela	Registro de asistencia a la escuela
Sanción por no cumplir la corresponsabilidad	US\$ 6	50% si no se inscribe a la escuela y suspensión definitiva si no asiste a la escuela

Fuente: Martínez et al, 2017 & MIES, 2013

A más de las corresponsabilidades mencionadas anteriormente, en cuanto a salud y a educación, en 2013 se agregaron condiciones en lo referente a las áreas de vivienda y de trabajo infantil. Es así que las familias tienen el compromiso de abstenerse de construir viviendas o cualquier tipo de edificaciones en zonas inundables y de deslaves o invadir terrenos. Se establece

¹¹ En Ecuador, la educación general básica abarca diez grados escolares: incluye un año de educación preparatoria a la que ingresan niños de cinco años, 3 grados de educación básica elemental, 3 grados de educación básica media y 3 grados de educación básica superior. Después de haber concluido la educación básica se da paso al bachillerato general unificado que comprende 3 años de estudios.

que la penalidad por incumplir cualquiera de las condiciones antes mencionadas es la suspensión temporal o definitiva del BDH. Asimismo, los padres adquieren el compromiso de que los niños menores de 15 años no trabajen ni mendiguen. No obstante, no existen registros administrativos ni mecanismos que se implementen para verificar el cumplimiento de dichas corresponsabilidades. (Martínez, 2016).

2.3. Más Familias en Acción en Colombia

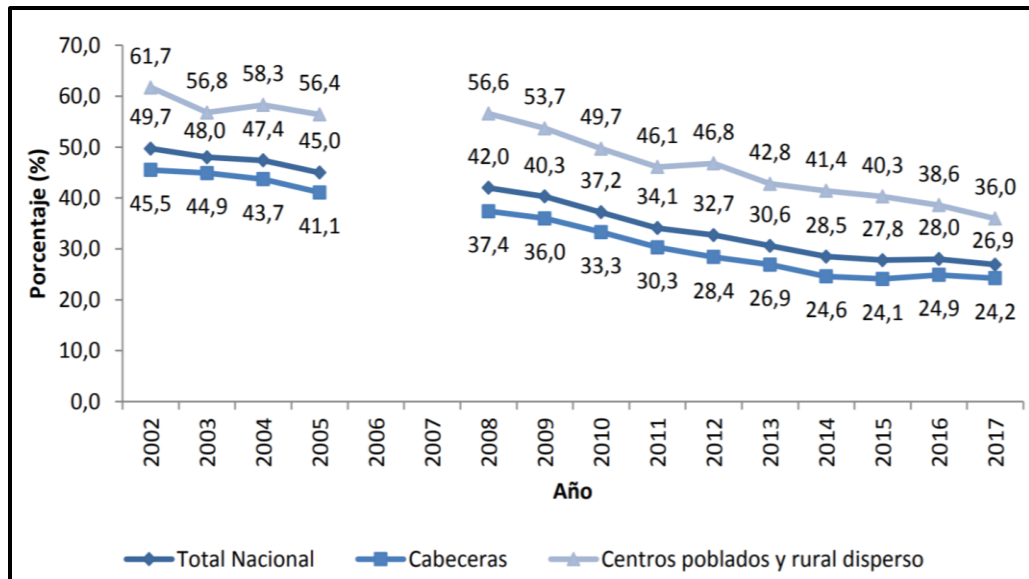
Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) forman parte del Sistema de Promoción Social en Colombia, y son ejecutados por varias instituciones, tales como el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). “Más Familias en Acción” constituye el principal programa no contributivo de transferencias monetarias condicionadas en Colombia, cuyo objetivo es proporcionar asistencia monetaria condicional a las familias más pobres del país, población que en 2011 representaba el 49.7% del total de habitantes. Es por ello que, después de haber discutido sobre el programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador, en este subcapítulo se realiza un análisis del programa “Más Familias en Acción” en Colombia en cuanto a su diseño, funcionamiento, grupos beneficiarios y corresponsabilidades.

2.3.1. Diseño y funcionamiento del programa

El programa, que actualmente tiene la denominación de “Más Familias en Acción”, fue implementado en un principio en 2001, y fue gestionado por la entidad gubernamental “Acción Social”. “Más Familias en Acción” está dirigido a núcleos familiares con niños menores de 18 años, pertenecientes al nivel uno del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), desplazados o pertenecientes a pueblos indígenas. La transferencia monetaria busca mejorar la situación nutricional de los niños menores de siete años

e impulsar la retención escolar de los que tienen entre 7 y 18 años. En el año 2011, las familias con niños o niñas menores de siete años recibían un subsidio monetario de 50.000 pesos colombianos, equivalente a 27 USD, lo que representaba alrededor del 10% del salario mínimo. De manera similar, en el caso de las familias con hijos entre 7 y 18 años este subsidio rodeaba los 20.000 pesos colombianos (correspondiente a 11 USD) y 60.000 pesos colombianos (33 USD), lo que representaba entre el 4% y el 12% del salario mínimo. (Mina, 2013). MFA inicialmente se diseñó como un programa temporal enfocado en municipios rurales y pequeños, es decir, aquellos con menos de 100 mil habitantes.

IMAGEN N° 9 – INCIDENCIA DE LA POBREZA EN COLOMBIA DURANTE 2002-2017



Fuente: DANE, 2019

La imagen N° 9 ilustra la incidencia de la pobreza en Colombia durante el período 2002-2017. La incidencia de la pobreza mide el porcentaje de la población colombiana que percibe un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza en relación al total de la población. Como se observa en la imagen, en 2017, el porcentaje de personas bajo el umbral de la pobreza fue del

26.9% con respecto al total de la población nacional. La incidencia de la pobreza a nivel nacional disminuyó 1.1 puntos porcentuales entre 2016 y 2017.

Con base en los niveles de pobreza referidos en la imagen precedente, se sostiene que el objetivo del programa “Más Familias en Acción” es:

“contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso.” (DPS, 2013).

Según Ángulo (2016), el programa “Más Familias en Acción” ha contribuido a disminuir la pobreza y a mitigar la desigualdad social. Es en ese sentido que el reciente diseño del programa, implementado entre 2012 y 2013, busca afinar la estrategia y contribuir a la disminución de dichas disparidades regionales. Tal es el caso que después del rediseño, el valor de las transferencias es mayor en municipios rurales y con mayor incidencia de pobreza multidimensional¹². Es importante también mencionar que, a partir de este rediseño, se cambió la denominación del programa. Pasando de “Familias en Acción” a “Más Familias en Acción”. El programa “Más Familias en Acción” es ejecutado por el Departamento para Prosperidad Social (DPS). Previamente era ejecutado por Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Como se explicó en el capítulo anterior, dicha agencia se transformó en un departamento administrativo a finales del 2011, con el fin de reforzar la política social en Colombia. El programa “Más Familias en Acción” constituye el componente más importante del Sistema de Promoción Social de dicho país, dado que se orienta a promover que la población más pobre y vulnerable acceda a sus derechos fundamentales y al sistema de protección social.

¹² La Pobreza Multidimensional mide la incidencia, brecha y severidad de la pobreza desde un enfoque multidimensional: (i) educación, (ii) condiciones de la niñez y juventud, (iii) trabajo, (iv) salud y (v) servicios públicos domiciliarios y condiciones de vivienda.

El presupuesto del programa en 2014 fue de 2.27 billones de pesos colombianos, lo que es equivalente a 1.149 millones de dólares. (Medellín & Sánchez, 2015).

2.3.2. Grupos beneficiarios: criterios de elegibilidad y cobertura

Según Llano (2014), 2.7 millones de familias reciben beneficios asociados a la asistencia escolar y a chequeos de salud en Colombia. La población objetivo de MFA son todas las familias en condición de pobreza y vulnerabilidad con integrantes de 18 años. Es en ese sentido que la condición de pobreza se define empleando un índice multidimensional que estima el estándar de vida de las familias. Son elegibles aquellas familias calificadas como pobres según su puntaje en el SISBEN (Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales). Asimismo, son elegibles todas las familias en situaciones de especial vulnerabilidad, incluyendo pobreza extrema, desplazamiento forzado y pertenencia a comunidades indígenas. En los casos antedichos, todas las familias con menores de 18 años enlistadas en los registros oficiales como vulnerables son elegibles para ser beneficiarias del programa, independientemente de su puntaje. Según el DPS (2017), el 55% de los beneficiarios de MFA ingresaron al programa considerando su puntaje del SISBEN, mientras que el 22% entró por estar registrados en la Red Unidos, el 19% por ser víctimas de desplazamiento y el 4% por pertenecer al censo indígena. (Urrutia, 2018).

El SISBEN constituye un instrumento de focalización a cargo del Departamento Nacional de Planeación que identifica los beneficiarios potenciales y es empleado por los programas sociales de Colombia. La versión vigente para estimar el índice SISBEN permite estimar el estándar de vida, dicha metodología utiliza una noción de pobreza multidimensional y se fundamenta en el enfoque de capacidades de Amartya Sen. El SISBEN incluye cuatro

dimensiones: salud, educación, vivienda y vulnerabilidad. A continuación, se muestra las variables consideradas en cada una de las dimensiones.

TABLA N° 1 – COMPONENTES DEL SISBEN

SALUD	EDUCACIÓN	VIVIENDA	VULNERABILIDAD
Condición de discapacidad	% de adultos que son analfabetos	Tipo de vivienda	<i>Individual:</i>
Padre adolescente	% de inasistencia escolar	Tipo de fuente de agua para consumo	Número de personas en el hogar
	Atraso escolar	Tipo de conexión del sanitario	Género del jefe de hogar
	% de niños trabajando	Sanitario de uso exclusivo	Tasa de dependencia demográfica
	% de adultos con secundaria incompleta o menos escolaridad	Material de pisos	Tenencia de activos
		Material de las paredes	<i>Contexto municipal:</i>
		Tipo de manejo de basura y desperdicios	Tasa de mortalidad infantil
		Tipo de combustible para cocinar	Tasa de homicidios
		Condición de hacinamiento	Tasa de cobertura neta por nivel educativo
			% de familias que utilizan los servicios de salud general en caso de necesidad

Fuente: Medellín & Sánchez, 2015
Elaborado por: Emily Calero

Cabe mencionar que el valor del SISBEN va de 0 a 100, donde cero constituye la mayor condición de pobreza y vulnerabilidad. Dicho índice se estima de manera independiente para tres conjuntos geográficos: 14 ciudades principales, el resto de zonas urbanas y zonas rurales. Los puntos de corte para definir la elegibilidad a los programas sociales se establecen por cada uno de ellos. Es así que en el caso de “Más Familias en Acción”, los puntos de corte para cada área geográfica se muestran a continuación:

TABLA N° 2 – PUNTOS DE CORTE DEL SISBEN PARA INSCRIPCIÓN A MFA

ÁREA GEOGRÁFICA	DESCRIPCIÓN	PUNTAJE SISBEN III
Área 1. Ciudades Principales	14 ciudades principales, excluyendo área metropolitana: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	0-30,56
Área 2. Resto Urbano	Compuesto por las zonas urbanas diferentes a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural alrededor de las ciudades principales.	0-32,20
Área 3. Zonas Rurales	Zonas rurales diferentes a la zona rural alrededor de las ciudades principales.	0-29,03

Fuente: Medellín & Sánchez, 2015

Elaborado por: Emily Calero

Se debe mencionar también que para recolectar la información socioeconómica de las familias se utiliza la ficha de Clasificación Socioeconómica. Dicha información es recogida mediante operativos de campo en todos los municipios del país. El Departamento Nacional de Planeación es el responsable de administrar el SISBEN. El objetivo del proceso de inscripción es incorporar formalmente a las familias que han sido identificadas como beneficiarias potenciales del programa “Más Familias en Acción”. Durante este proceso, las familias deciden de manera voluntaria participar en el programa y deben presentar documentación oficial, proporcionar información socioeconómica complementaria y firmar un acuerdo de corresponsabilidad. (CEPAL, s.f.).

El programa “Más Familias en Acción” entrega transferencias monetarias de manera bimestral según el cumplimiento de compromisos de salud y educación. El valor de la transferencia monetaria que recibe una familia depende de varios factores: la ubicación geográfica de la familia – es decir, a qué municipio pertenece – el número y la edad de los niños y jóvenes que pertenecen a la familia y el grado escolar que cursan. Los valores de los incentivos de salud y educación según el grupo municipal se sintetizan a continuación:

TABLA N° 3 - MONTOS TRANSFERIDOS BIMESTRALMENTE EN SALUD Y EDUCACIÓN SEGÚN EL GRUPO MUNICIPAL EN 2015¹³

Grupo Municipal	Salud		Educación			
	Niños de 0-7 años	Preescolar (grado de transición)	Básica Primaria (grados 1-5)	Básica Secundaria (grados 6-8)	Básica Secundaria (grado 9) y Media (grado 10)	Media (grado 11)
1	63.525	0	0	26.475	31.775	47.650
2	63.525	21.175	10.600	26.475	31.775	47.650
3	63.525	21.175	15.900	31.775	37.050	52.950
4	74.100	21.175	15.900	37.050	42.350	58.225

Fuente: DPS, 2014

Elaborado por: Emily Calero

En cuanto a la ubicación geográfica, el valor de la transferencia es mayor para los municipios más vulnerables. Al respecto, es importante mencionar que los municipios en Colombia se dividen en cuatro grupos según su nivel de urbanización y la incidencia de la pobreza multidimensional. Los grupos 1 y 2 están integrados por grandes ciudades¹⁴ y se establecen por un criterio de grado de urbanización. Por el contrario, los grupos 3 y 4 se definen según la incidencia de la pobreza determinada por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Mientras que en los municipios del grupo 3 la incidencia de pobreza multidimensional es menor al 70% y en los del grupo 4 es del 70% o mayor. Cabe destacar que las comunidades indígenas y las personas registradas como víctimas de desplazamiento forzado reciben montos establecidos para el grupo más vulnerable (grupo 4), independientemente de su ubicación geográfica. (Nupia, 2011).

¹³ Los montos se encuentran expresados en la moneda local del país bajo análisis, es decir, en pesos colombianos. La tasa representativa del mercado promedio en 2013 fue de 1.869 pesos colombianos por dólar estadounidense. (DPS, 2014)

¹⁴ El grupo 1 está formado por Bogotá. Mientras que el grupo 2 está formado por: Cúcuta, Ibagué, Cali, Barranquilla, Cartagena, Montería, Pasto, Pereira, Villavicencio, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Neiva, Santa Marta, Armenia, Sincelejo, San Andrés, Medellín, Bucaramanga, Manizales.

La entrega de transferencias se lleva a cabo durante el último mes de cada bimestre. No obstante, dado el tiempo necesario para realizar el proceso de verificación de las corresponsabilidades y la entrega de transferencia, existe un rezago entre el bimestre en que las familias cumplen con las corresponsabilidades y el bimestre en que reciben los incentivos correspondientes. El diseño actual del programa busca garantizar que los incentivos económicos se transfieran eficiente y oportunamente en el municipio de residencia de los beneficiarios.

2.3.3. Corresponsabilidades, medios de verificación y suspensiones de las transferencias

La verificación de corresponsabilidades es el proceso que se emplea para comprobar que las familias beneficiarias del programa MFA cumplan con los compromisos adquiridos. Dicho proceso se lleva a cabo cada dos meses por las instituciones de educación y salud; y solo en casos especiales mediante el enlace municipal. Independientemente de la institución que registre el cumplimiento o incumplimiento de las corresponsabilidades, el registro se realiza directamente en el SIFA¹⁵.

Según las reglas operativas del programa, las familias cumplen con las corresponsabilidades educativas si los niños adolescentes de entre 5 y 18 años se encuentran inscritos en el grado escolar que les corresponde según su edad (ver anexo N° 9) y cumplen con el porcentaje requerido de asistencia a clases. Cabe mencionar que los niños y adolescentes pueden asistir a cualquier entidad educativa pública o privada registrada en el Directorio de Establecimientos Educativos del Ministerio de Educación Nacional (DUE). La verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades de educación se lleva a cabo en dos fases: una de preparación, en la cual se actualiza la información escolar de cada niño, y otra de verificación de asistencia. Durante la primera fase se comprueba el establecimiento educativo, la sede, la jornada

¹⁵ Sistema de Información de Familias en Acción.

y el grado escolar al que están inscritos los menores registrados como becarios¹⁶ de MFA. La actualización se lleva a cabo de manera masiva durante los primeros dos meses de cada año escolar mientras los procesos de inscripción masiva al programa están operativos. El programa MFA identifica a los niños y adolescentes pertenecientes a las familias beneficiarias en el SIFA y coteja la información con el Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT) del Ministerio de Educación Nacional. La segunda fase, la de verificación de asistencia, se realiza de manera bimestral durante los diez meses de clases del calendario escolar. Esta corresponsabilidad se cumple cuando un becario asiste al menos al 80% de las clases, sin incluir las faltas debidamente justificadas. (DPS, 2017).

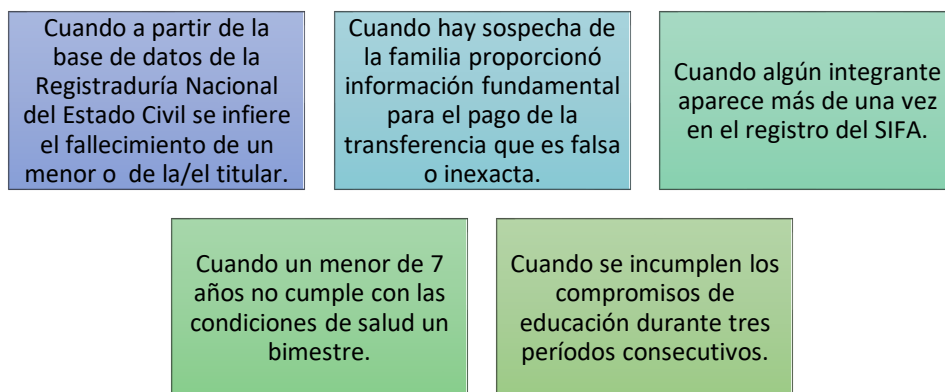
De manera similar, las corresponsabilidades en salud se encuentran establecidas en el manual operativo del programa “Más Familias en Acción”. Las familias deben cumplir con dichas corresponsabilidades si los niños menores de 7 años asisten a consultas médicas de control de crecimiento y desarrollo. La inscripción a estos controles debe llevarse a cabo al momento del nacimiento de los niños o cuando la familia se incorpora al programa MFA. Desde 2015, el proceso de verificación es más estricto. Si un menor no asiste a una cita médica obligatoria en un bimestre, se suspenden temporalmente los pagos de incentivos de salud. Los pagos se suspenden hasta que la familia lleve al niño a consulta médica. Para sintetizar, una familia cumple con la corresponsabilidad de salud de un menor – en un bimestre – en las siguientes situaciones: (1) cuando el menor tiene una cita obligatoria durante el bimestre y asiste a la cita correspondiente, (2) cuando el menor que tenía cita obligatoria pendiente de períodos

¹⁶ Se emplea el término “becario” para referirse a los niños y adolescentes que deben cumplir con las corresponsabilidades de educación. Aunque la edad máxima para ser becario es 18 años, los jóvenes de hasta 20 años que ya son beneficiarios y que estudian educación media pueden continuar siendo becarios.

anteriores asiste a la consulta médica durante el bimestre, (3) cuando un menor no asiste a la cita médica durante el bimestre, pero no tiene pendiente ninguna cita obligatoria. (DPS, 2017).

A una familia se le puede desvincular del programa por cuatro razones específicas. La primera es cuando mejora su situación socioeconómica. La segunda causal de desvinculación es cuando cambia la estructura de la familia, es decir cuando no hay al menos un menor de 18 años dentro del núcleo familiar o un menor de 20 años cursando la educación media. El tercer motivo por el que una familia podría desvincularse del programa es cuando no cumple con las condiciones de salud o educación de forma sistemática. La cuarta razón implica el haber comprobado que se presentó información falsa al programa. En los casos mencionados, excepto cuando mejora la condición socioeconómica de la familia, se interrumpe (suspende) el pago de las transferencias por un período antes de excluir a una familia del programa.

GRÁFICO N° 14 – SITUACIONES POR LAS QUE SE SUSPENDE EL PAGO DE TRANSFERENCIAS



Fuente: DPS, 2013.

Elaborado por: Emily Calero

Además de lo explicado a lo largo del presente subcapítulo, es necesario mencionar que el Anexo N° 10 proporciona un resumen del funcionamiento en términos generales del programa MFA. En conclusión, en este capítulo se realizó un análisis de los fundamentos teóricos de la

protección social, así como de los antecedentes de protección social en la región y particularmente en Ecuador y Colombia. Lo anterior representó un preámbulo para dar paso a la presentación de los PTMC, que son objeto de estudio de esta investigación, es decir, el programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia. Es en ese sentido que también se explicó aspectos de dichos programas, tales como: su diseño, funcionamiento, grupos beneficiarios, criterios de elegibilidad, cobertura, corresponsabilidades, medios de verificación y suspensión de las transferencias. Es decir, se realizó un análisis de los programas tanto para el caso ecuatoriano como para el colombiano, con la finalidad de comprender la manera en la que dichos programas se implementan en sus respectivos países, cumpliendo de esa manera con el segundo objetivo específico que pretendía analizar los fundamentos de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina, así como su funcionamiento en Ecuador y Colombia.

CAPÍTULO III

3. EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LA CONSECUCCIÓN DEL DESARROLLO HUMANO EN ECUADOR Y COLOMBIA

En capítulos anteriores se explicó el marco teórico que sustenta el presente trabajo de investigación, es decir, el enfoque de Desarrollo Humano de Amartya Sen. Asimismo, se presentaron los antecedentes de la protección social en América Latina y se analizaron los programas de transferencias monetarias condicionadas en Ecuador y Colombia, su funcionamiento, grupos beneficiarios y corresponsabilidades. Es en ese contexto que este capítulo pretende comparar los logros y limitaciones de la implementación del programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia durante el período 2013-2017. Para ello, se presentará en primer lugar las debilidades de los dos programas, así como los resultados que han tenido en sus países respectivos, para finalmente analizar su incidencia en América Latina.

3.1. Limitaciones de los PTMC en Ecuador y Colombia: período 2013 – 2017

Como se ha mencionado previamente, los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas constituyen un incentivo en el acceso a la educación y salud en los países en los que se los implementa. A pesar de eso, en este subcapítulo se abordarán las limitaciones que presenta tanto el programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador como el programa “Más Familias en Acción” en Colombia, en cuanto a su funcionamiento. Las principales limitaciones y debilidades se encuentran en el proceso de focalización, selección e inscripción de beneficiarios de ambos programas, así como en el proceso de verificación de corresponsabilidades y en los criterios de salida de las familias receptoras del BDH y de MFA.

3.1.1. Bono de Desarrollo Humano

En el capítulo anterior se realizó un análisis del funcionamiento del Bono de Desarrollo Humano, así como de los grupos beneficiarios, criterios de elegibilidad, cobertura, corresponsabilidades y medios de verificación. Con base en dicho análisis, se pudieron identificar ciertas limitaciones del programa en cuanto a su diseño y funcionamiento, las mismas que se presentan a continuación.

En primer lugar, cabe mencionar que la aplicación de las encuestas bajo la modalidad de convocatoria constituye un problema menor dentro del proceso de focalización y selección de los beneficiarios potenciales del programa. Dicha modalidad consiste en convocar a las familias mediante una autoridad local, por ejemplo, el jefe de la junta parroquial, con el fin de que la familia acuda a un sitio público para aplicar las encuestas de situación socio-económica. Si bien dicha modalidad se emplea únicamente cuando los sectores censales se encuentran dispersos, como en la Amazonía, constituye un inconveniente menor puesto que no se puede verificar las características de la vivienda a través de observación directa. Según Martínez et al (2017) menos del 10% de los registros actuales del Registro Social son recopilados mediante convocatoria.

Otro aspecto que limita el correcto funcionamiento del programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador es que no existe un proceso de inscripción al BDH en el que los beneficiarios deban presentarse ante el Ministerio de Inclusión Económica y Social y entregar documentación adicional para registrarse como beneficiarios. Una vez que el MIES selecciona a las familias beneficiarias, ellas quedan automáticamente inscritas y se activan sus pagos. Es potestad de la familia averiguar si son beneficiarios o no del programa. (Badillo, 2011). A pesar de que el gobierno nacional ponga a disposición varios canales de atención al público incluyendo el centro de atención telefónica, la página web del Registro Social, las oficinas locales de

atención al público del MIES, además de campañas masivas de comunicación por radio y televisión informando a las familias sobre cómo pueden verificar si fueron elegidos o no, debería existir un canal de comunicación directo con las familias o con el jefe o jefa del hogar. Esto principalmente se debe a que, aun cuando existen varios medios indirectos para conocer si una familia fue o no elegida como beneficiaria, existen aquellas que no llegan a tener conocimiento de ello. Al suceder eso, se quedan sin la oportunidad de acceder a los beneficios que se derivan de dicha transferencia.

Por otra parte, si bien el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador se diseñó como un Programa de Transferencia Monetaria Condicionada, el gobierno nacional no ha implementado un proceso que permita dar seguimiento de manera sistemática al cumplimiento de las corresponsabilidades establecidas para recibir la transferencia. Asimismo, no se han aplicado suspensiones en el pago de la transferencia sobre ninguna de las familias beneficiarias a nivel nacional. Por ende, no es posible determinar que las familias cumplan con las condiciones antes explicadas, eludiendo así uno de los objetivos principales del programa que es la expansión de libertades mediante el acceso a la educación y salud de los miembros de la familia beneficiaria, es decir, la mejora del desarrollo humano. Según Martínez et al (2017), el mayor desafío del BDH es diseñar e implementar un proceso sistemático que permita monitorear el cumplimiento de las corresponsabilidades. Para ello, se debe contar con los medios que permitan dar seguimiento a su cumplimiento de forma periódica. Por esa razón, se han implementado algunos pilotos para evaluar varios medios de verificación, incluyendo así el uso de registros administrativos o de documentos en papel propios del programa o de los Ministerios de Educación y Salud, que deben presentar las familias a funcionarios del programa para comprobar el cumplimiento. Cabe mencionar que el piloto más reciente al período de estudio del presente

trabajo de investigación fue el realizado en 2011. En dicho caso, las acciones tuvieron lugar en zonas urbanas, así como en zonas rurales donde se implementaba la estrategia INTI¹⁷. En los lugares urbanos se dio seguimiento a 18.353 hogares elegidos de manera aleatoria entre los beneficiarios del BDH. Mientras que en las zonas rurales no se realizó una selección aleatoria, sino que se verificó a todos aquellos que se identificaron durante una visita a la comunidad. En ambos casos se empleó el carnet de salud de los niños y los certificados de matrícula y asistencia de la institución educativa. De este piloto se comprobó que en promedio el 47% de las familias analizadas, tanto en áreas urbanas y rurales, habían cumplido con las corresponsabilidades en ese período. (MIES, 2013). Como se mencionó anteriormente, no se aplicó ninguna sanción por incumplimiento de corresponsabilidades a las familias identificadas. Ante esto, resulta importante que se implemente un mecanismo que permita verificar de manera sistemática y continua el cumplimiento de las condicionalidades a nivel nacional.

Asimismo, se debe mencionar que las familias que son beneficiarias del BDH son informados de manera masiva sobre las corresponsabilidades específicas que deben cumplir mediante campañas de comunicación nacional. (León, 2015). En el capítulo anterior se explicó de forma detallada las corresponsabilidades en salud y educación que deben cumplir los beneficiarios, dichas condicionalidades son específicas y el darlas a conocer por un medio de comunicación masivo podría causar confusión en los receptores. Como resultado, dichas corresponsabilidades no son claras para las familias beneficiarias, corriendo el riesgo de no cumplirlas por desconocimiento. Dado que no es posible verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades, no se ha suspendido la transferencia a ninguna familia beneficiaria por

¹⁷ El Programa INTI (Intervención Nutricional Territorial Integral) tuvo como objetivo disminuir la desnutrición crónica en niños menos de 5 años en zonas focalizadas. Este programa empezó en 2011 y tuvo una duración de dos años. (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, s.f.).

incumplimiento de las responsabilidades desde el 2011 a nivel nacional. (Martínez et al, 2017).

Se considera que otra debilidad del programa “Bono de Desarrollo Humano” es que los grupos objetivos son aquellas familias en condición de pobreza extrema. Para tener una mejor cobertura y resultados en cuanto a disminución de pobreza¹⁸ y pobreza extrema¹⁹, se debería ampliar el umbral de elegibilidad a familias en condición de pobreza ya que dichas familias también poseen carencias fuertes que impiden su desarrollo humano, es decir, la expansión de sus libertades. La población objetivo del BDH, desde la creación del programa en 1998 hasta el 2012, eran los hogares que se encontraban en condición de pobreza. A partir del rediseño del programa en 2013, la nueva población objetivo del BDH son los hogares que se encuentran en condición de pobreza extrema en el Ecuador. Dicho cambio se justificó en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y en la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, moviendo así el umbral de elegibilidad con el propósito de enfocarlo en el quintil más pobre, destinando una mayor inversión estatal en la población más vulnerable del país.

Asimismo, cabe destacar que el criterio principal por el que las familias egresan del programa es cuando mejora su condición socioeconómica. Es decir, cuando pasan del umbral de la pobreza extrema a condición de pobreza. Suratý et al (2018) consideran que esto constituye otra de las limitaciones del programa, puesto que tomar como referencia únicamente la mejora de la situación socio económica de la familia no garantiza que se cumpla con los objetivos

¹⁸ Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene una carencia social en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. Su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. (Martínez et al, 2017)

¹⁹ En Ecuador para diciembre de 2016, se consideraba a una persona pobre por ingresos si percibía un ingreso familiar per cápita menor a USD 84.68 mensuales y pobre extremo si percibía menos de USD 47.72. (Martínez et al, 2017).

primordiales del programa “Bono de Desarrollo Humano”, que son proteger y garantizar los niveles mínimos de consumo del hogar, incrementar el desarrollo de capacidades de la familia y garantizar el acceso a los derechos de salud y educación de niños, niñas y adolescentes. (MIES, 2013). Las corresponsabilidades establecidas constituyen las garantías de que los niños y adolescentes de las familias beneficiarias del BDH tengan acceso a sus derechos de salud y educación, lo que consecuentemente, incrementaría el desarrollo de capacidades dentro del núcleo familiar. No obstante, dichas garantías no se cumplen en su totalidad, dado que no existe un proceso sistemático para verificar que los receptores de la transferencia cumplan con las condiciones establecidas.

Según León (2015), un elemento de debate considerado como limitación del programa “Bono de Desarrollo Humano” es la tensión política entre la pensión universal y las transferencias monetarias focalizadas, es decir, dirigidas a una población objetivo específica. Arenas (2019) considera que los sistemas de pensiones constituyen una parte fundamental del sistema de seguridad social, por ende, abarcan también los principios normativos de la seguridad social. Por un lado, el principio de universalidad de la seguridad social hace referencia a que todas las personas tienen derecho a que el sistema los cubra, es decir, todas tienen el derecho a estar protegidas frente a todos los riesgos sociales. Otro principio de la seguridad social es la solidaridad y redistribución de ingreso. Este principio distingue a la seguridad social de los seguros privados, puesto que los asegurados aportan según sus capacidades y reciben prestaciones de acuerdo a sus necesidades. La seguridad social permite redistribuir el ingreso mediante las transferencias inter e intra generacionales, por ejemplo, de los sanos a los enfermos, de los hombres a las mujeres, de los jóvenes, a las personas mayores y de las personas de ingresos altos a las de ingresos bajos. (Arenas, 2019). El universalismo promueve la cohesión

social al no establecer diferencias en el acceso de un conjunto de prestaciones y servicios básicos. Aunque dichos sistemas son menos progresivos que los focalizados, Filgueira (2014) considera que los sistemas universales de protección social promueven inter-temporalmente una mayor redistribución agregada y contribuyen a crear sociedades más igualitarias que aquellas en las que predomina la focalización.

Por otro lado, la protección social coloca en la focalización las virtudes de la eficiencia y de la eficacia en la lucha de la desigualdad y la pobreza. Las políticas focalizadas concentran los recursos escasos en las poblaciones que realmente lo requieren. Cuanto más focalizadas, más efectivas y eficientes son éstas en redistribuir los ingresos y atacar la pobreza. Si se asignan los recursos fiscales a poblaciones cuyos niveles de ingresos son superiores a los de otro individuo, se desperdician los recursos en poblaciones que no necesitan apoyo adicional o necesitan menos apoyo y se pierde la capacidad de hacerlo en poblaciones que sí lo requieren. Por otro lado, los sistemas protección social focalizados asumen la subsidiariedad respecto al mercado. Es decir, la focalización asigna recursos cuando para la persona no es posible o no ha sido posible acceder a los mismos por la vía del mercado laboral o el aseguramiento con base en su inserción en el mercado laboral. La forma en la que se define a quién y cuánto se otorga debe construirse de tal manera que no afecte negativamente los incentivos que pueden conseguir los individuos por sus propias capacidades.

Es en ese contexto que surge el debate entre un sistema universal o focalizado. El principio de universalidad hace referencia a que la protección social debe ser para todas las personas mientras que en el caso del BDH es un programa focalizado dirigido a un grupo poblacional concreto. Sin embargo, se debe considerar que los sistemas de protección social

combinan diferentes tipos de herramientas. Es decir, criterios focalizados, contributivos y universales.

3.1.2. Más Familias en Acción

De manera similar al caso ecuatoriano, en este apartado se presentan ciertas limitaciones del programa “Más Familias en Acción” en Colombia, en lo concerniente a su diseño y funcionamiento, mismas que fueron identificadas con base en el análisis realizado en el capítulo anterior en cuanto al funcionamiento del programa, así como a los grupos beneficiarios, criterios de elegibilidad, cobertura, corresponsabilidades y medios de verificación.

Como se explicó en el capítulo II, el programa “Más Familias en Acción” funciona de manera diferente al BDH en Ecuador. Entre las principales diferencias identificadas entre ambos programas está el hecho de que “Más Familias en Acción” en Colombia sí cuenta con un proceso sistemático de verificación de corresponsabilidades y la población objetivo a la que se dirige este programa incluye miembros de comunidades indígenas, personas desplazadas por el conflicto interno, familias pobres y pobres extremas. Asimismo, el monto de la transferencia en MFA es distinto para cada familia beneficiaria, es decir, varía dependiendo de la ubicación geográfica del receptor, del grupo al que pertenecen (miembro de comunidad indígena, desplazados por el conflicto, familias bajo el umbral de pobreza y pobreza extrema), del número de niños y adolescentes dentro del núcleo familiar y del nivel de educación al que asisten. La entrega de transferencias se realiza por bimestre mientras que para el caso ecuatoriano se realiza de manera mensual. A pesar de las diferencias operativas mencionadas entre los dos programas, MFA presenta algunas limitaciones al igual que el BDH en Ecuador.

En primer lugar, cabe mencionar que el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) emplea variables que han resultado ser susceptibles de

manipulación, perdiendo así su capacidad para discriminar entre familias pobres y no pobres en el proceso de selección de beneficiarios. Medellín & Sánchez (2015) consideran que las variables de estrato, número de personas del hogar y la zona geográfica son las variables que conllevan un mayor número de revisiones, puesto que tres de cada diez solicitudes para evaluar nuevamente el puntaje del SISBEN exigían una revaloración de dichas variables en 2013. En áreas urbanas, las variables susceptibles de manipulación y con poca capacidad discriminatoria incluyen la ubicación del suministro del agua y de sanitario, el tipo de conexión a la red del inodoro, la proporción de personas del hogar que trabajan, la escolaridad de los padres y el rezago escolar de los hijos. Mientras que, en áreas rurales, dichas variables incluyen la ubicación del suministro de agua, número de baños, línea telefónica, escolaridad del jefe de hogar y rezago escolar de los hijos. (BID, 2016). Por esta razón, MFA presenta esta debilidad en cuanto al diseño del SISBEN. Para evitar que se beneficie a familias que no cumplan con las condiciones previas, una de las causales de desvinculación del programa es que se demuestre la manipulación de dichas variables o el haber presentado información incompleta o falsa a funcionarios del programa durante el proceso de inscripción.

Resulta pertinente también mencionar que, dado el tiempo necesario para llevar a cabo el proceso de verificación de las corresponsabilidades y la entrega de las transferencias, existe un rezago entre el bimestre en que los receptores cumplen con las corresponsabilidades y el bimestre en que reciben los incentivos correspondientes al cumplimiento de sus compromisos, tanto en salud como en educación. Por ejemplo, si se toma como referencia el bimestre marzo – abril para las corresponsabilidades de salud, durante el mes de mayo se consolida la información proporcionada por las Instituciones Prestadoras de Salud en cuanto al cumplimiento de las familias beneficiarias con las corresponsabilidades y durante el mes de junio se registra dicha

información en el Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA). Luego, se aprueban los insumos necesarios para procesar los pagos y en el mes de julio se entregan los recursos a las entidades financieras para que las familias beneficiarias puedan acceder al cobro de sus transferencias. (Ciro & Ospina, 2013).

En cuanto a las corresponsabilidades de educación, los períodos de verificación de corresponsabilidades son distintos a los de salud. Es decir, si se considera el bimestre abril – mayo, durante el mes de junio se realiza la consolidación de la información generada por las instituciones educativas y se registran en el SIFA, posteriormente, en julio se revisan y aprueban los insumos necesarios para procesar los pagos y en agosto se entregan los recursos a las entidades financieras para que realicen los pagos a las familias beneficiarias. (BID, 2016).

Como se describe anteriormente, existe un desfase operativo en el proceso de verificación de las corresponsabilidades de educación y de salud y el posterior pago de las transferencias correspondientes al cumplimiento de ambos compromisos. En otras palabras, las familias beneficiarias reciben el pago de la transferencia tres meses después del bimestre evaluado. (Ocho, 2010). Por esta razón, se considera que este rezago operativo constituye una debilidad en el funcionamiento de programa “Más Familias en Acción”.

Como se explicó en el capítulo anterior, las familias que se encuentran en los registros de la Red Unidos, del Censo Indígena y de las víctimas de desplazamiento son aceptados de manera automática como beneficiarios del programa “Más Familias en Acción”. En ese sentido, las familias son beneficiarias del programa mientras se encuentren en dichos registros. En este caso, es potestad de cada una de las instituciones a cargo de los registros actualizar la situación de las familias. Por ejemplo, en el caso de la población víctima de desplazamiento a causa del conflicto interno, le corresponde a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

(UARIV) definir los criterios para especificar que una familia afectada por el desplazamiento ha superado su condición de desplazada o de víctima del conflicto. Es decir, los funcionarios del programa “Más Familias en Acción” no son los encargados directos de dar seguimiento a la situación en la que se encuentran dichas familias, esta información es suministrada por fuentes externas al programa. En caso de que externamente no se realice una actualización periódica de dichas bases de datos, podría haber familias que sigan siendo beneficiarias de “Más Familias en Acción” sin cumplir con el perfil que por diseño exige el programa. (Medellín & Sánchez, 2015).

Peña (2013) considera que otra limitación del programa “Más Familias en Acción”, en cuanto a efectos en la población beneficiaria es que se ha creado una dependencia del subsidio, puesto que se ha desincentivado el ahorro en los núcleos familiares. Por esa razón, considera importante saber en qué emplean las familias la transferencia. Una vez que se han presentado las limitaciones, debilidades y efectos negativos de los programas “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia durante el período 2013 – 2017, en los subcapítulos posteriores se abordará los resultados alcanzados por ambos programas durante el período de análisis.

3.2. Logros alcanzados por los PTMC en Ecuador y Colombia: período 2013 – 2017

En este subcapítulo se presentará los logros y resultados positivos que han tenido los programas “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia durante el período 2013 – 2017, así como la incidencia que dichos programas han tenido en la expansión de libertades instrumentales en la temporalidad establecida. Es en ese sentido que, en primer lugar, es pertinente exponer los resultados cuantitativos para posteriormente realizar un análisis de los logros cualitativos de los dos programas.

3.2.1. Resultados cuantitativos: indicadores sociales

En este apartado se comparará las estadísticas del primer y último año del período de análisis seleccionado para este trabajo de investigación, es decir del año 2013 al 2017, con el fin de evaluar los resultados cuantitativos de los programas “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia.

3.2.1.1. Bono de Desarrollo Humano: Resultados cuantitativos en educación

Cabe destacar que los logros cuantitativos alcanzados en educación y salud no constituyen únicamente los resultados producidos directamente por el BDH en Ecuador durante el período de análisis, ya que hay otros factores que influyeron en la medición de los resultados. Por ejemplo, el programa “Bono de Desarrollo Humano” no cuenta con un sistema de verificación de corresponsabilidades, lo cual limita el cálculo de las familias beneficiarias que cumplieron con las condicionalidades establecidas en educación y salud. Por ende, al no dar seguimiento al cumplimiento de las condicionalidades establecidas, surge otro elemento que escapa de las manos del MIES y que limita la medición de los resultados, como es la falta de compromiso de las familias en el cumplimiento de las corresponsabilidades adquiridas al ser beneficiarios del BDH. No obstante, los indicadores aquí presentados permiten deducir la influencia que el BDH ha tenido durante el período de análisis puesto que dichos indicadores se enmarcan en las condiciones establecidas por el programa.

En ese sentido, es importante mencionar nuevamente que el objetivo de dicho programa es producir un incremento directo en el ingreso de la familia beneficiaria, afectando de manera positiva y directa a su consumo, así como incentivar la acumulación de capital humano y evitar la persistencia de la pobreza mediante la entrega de la transferencia. (Larrea, 2013). En otras

palabras, el BDH busca garantizar un nivel mínimo de consumo en los receptores y promover la inversión en educación y salud de los menores de 18 años que son miembros del núcleo familiar.

Según el Ministerio de Inclusión Económica y Social (2016), el programa BDH asegura un nivel de ingreso/consumo mínimo, por lo que se afirma que el “Bono de Desarrollo Humano” afecta positivamente el ingreso de la familia. Esto se corrobora con el hecho de que dicha transferencia representa entre el 40% y 50% del ingreso familiar, convirtiéndose en una renta fija. Por esta razón, esta asignación al presupuesto del núcleo familiar en situación de pobreza extrema desencadena un aumento del nivel de consumo. En 2015, el BDH representaba aproximadamente el 10% del valor de la canasta básica en dicho año, lo que permite inferir que el acceso a un consumo mínimo por parte de la población que recibe la transferencia ha aumentado.

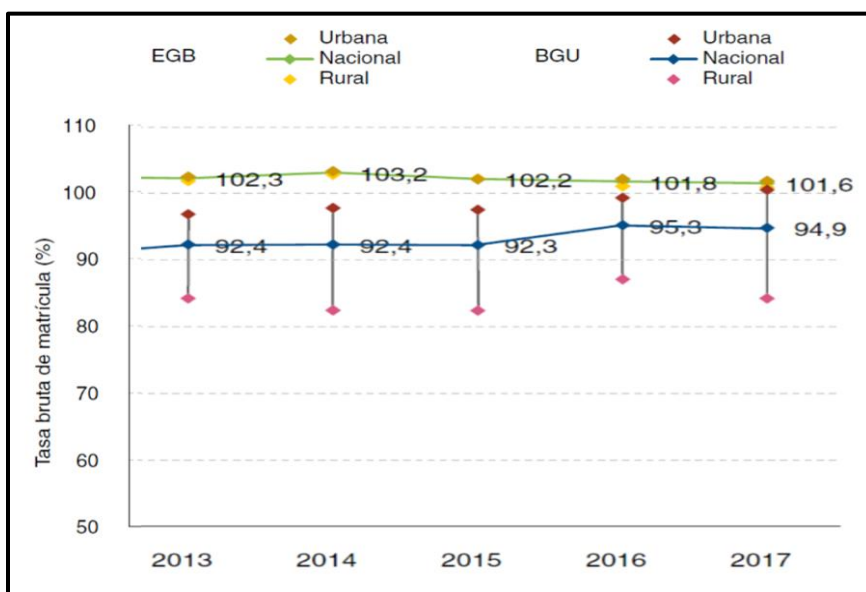
La educación es un derecho fundamental de todas las personas y es el mecanismo por excelencia para asegurar su incorporación a la vida social y al trabajo productivo. (UNICEF, 2008). Por esa razón el gobierno ecuatoriano destaca la importancia de identificar a la educación como una prioridad y como un derecho irrenunciable en la ciudadanía desde los primeros años de vida. Como se ha mencionado anteriormente, una de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias es que sus hijos asistan a clases regularmente. En ese sentido que cabe destacar los logros educativos durante el período 2013 – 2017 y que han sido influenciados por el BDH. La evolución de la tasa bruta de matrícula²⁰ en Educación General Básica (EGB)²¹ presenta una

²⁰ La tasa bruta de matrícula es la relación porcentual entre el número de personas matriculadas en un determinado curso, independientemente de su edad, respecto del total de la población del grupo de edad que oficialmente pertenece a ese ciclo educativo. (INEVAL, 2018).

²¹ La Educación General Básica (EGB) en Ecuador abarca desde primer hasta décimo grado, mediante los cuales los estudiantes adquieren un conjunto de capacidades y responsabilidades a partir de tres valores fundamentales que forman parte del perfil del bachiller ecuatoriano: la justicia, la innovación y la solidaridad. (Ministerio de Educación, s.f.).

ligera reducción durante el período 2013-2017, pasando de 102.3 en 2013 a 101.6 a nivel nacional en 2017. Mientras que la tasa bruta de matrícula en Bachillerato General Unificado (BGU)²² muestra un aumento constante durante el período 2013 – 2017 tanto a nivel nacional como en el área rural y urbana, tal como se observa en la imagen N° 10.

IMAGEN N° 10 – TASA BRUTA DE MATRÍCULA EN EGB Y BGU DURANTE EL PERÍODO 2013-2017



Fuente: INEVAL, 2018

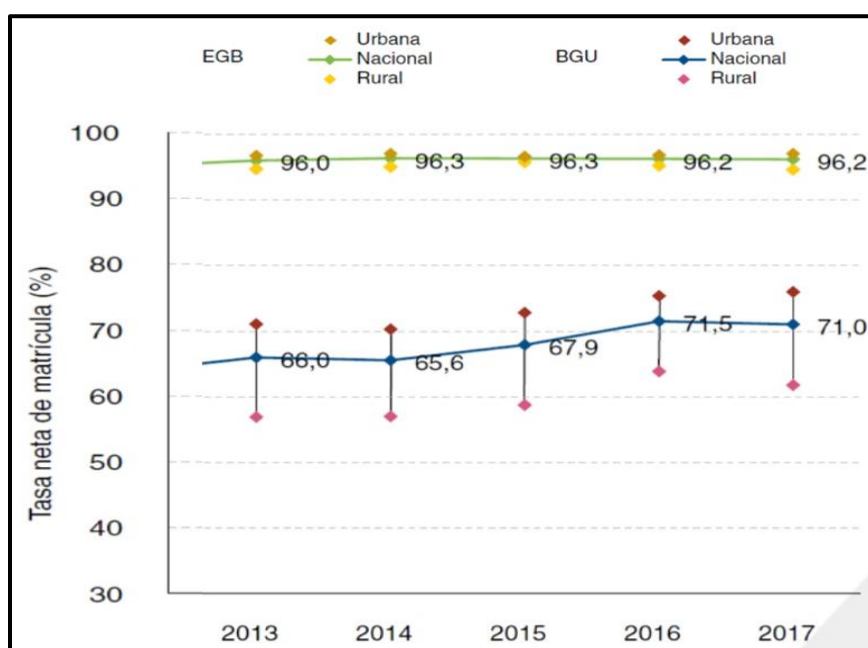
En cuanto a BGU, la tasa neta de matrícula²³ a nivel nacional incrementó durante el período de análisis, pasando de 66% en 2013 a 71% en 2017. Cabe destacar también que dicho

²² El Bachillerato General Unificado (BGU) consta de primero, segundo y tercer curso de bachillerato, los mismos que tienen como objetivo preparar a los estudiantes para continuar con sus estudios universitarios o para el mundo laboral o del emprendimiento, puesto que los alumnos deben estudiar asignaturas centrales denominadas tronco común, que les permite adquirir ciertos conocimientos básicos correspondientes a su formación general. Además del BGU, es importante mencionar también que los estudiantes pueden optar por el Bachillerato Técnico o por el Bachillerato Internacional. El primero tiene una estrecha vinculación con el sector productivo y las prioridades nacionales, fortaleciendo así la incorporación de los jóvenes en el mundo laboral y/o su formación técnica o tecnológica en educación superior. Mientras que el segundo imparte contenidos curriculares aceptados internacionalmente, promoviendo el sentido crítico y lógico en los estudiantes mediante la investigación e innovación tecnológica, cumpliendo con estándares internacionales.

²³ La tasa neta de matrícula se refiere a todas las personas inscritas en edad correspondiente al curso que están estudiando en un tiempo determinado. (INEVAL, 2018).

indicador también aumentó en el área rural y urbana durante el período 2013 – 2017. En lo referente a EGB, la tasa de matriculación experimentó un ligero incremento de 0.2% entre 2013 y 2017. Lo mencionado anteriormente se ilustra en la imagen n° 11. Como se puede observar, ha habido efectos positivos en la tasa de matriculación neta y bruta tanto a EGB como a BGU entre el 2013 y el 2017, de lo cual se puede inferir que es un efecto positivo del BDH.

IMAGEN N° 11 – TASA NETA DE MATRÍCULA EN EGB Y BGU DURANTE EL PERÍODO 2013-2017



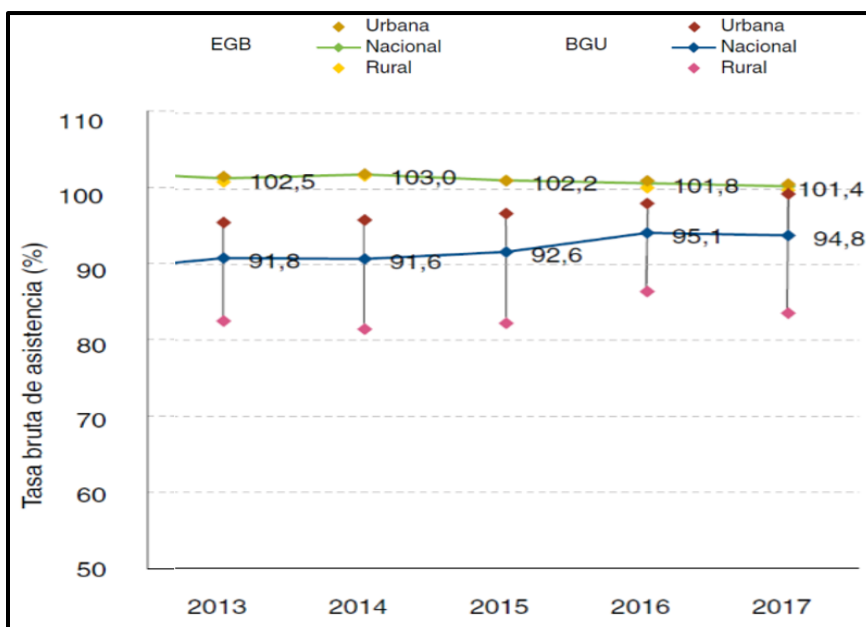
Fuente: INEVAL, 2018

Dada la importancia de que los niños y niñas cursen todos los niveles de educación obligatorios, a continuación, se presentan los resultados en cuanto a asistencia escolar durante el período analizado. Para dicho fin se emplea la tasa neta y bruta de asistencia²⁴. En cuanto a la tasa bruta de asistencia, se observa que en el EGB esta tuvo un pequeño decrecimiento pasando

²⁴ La tasa bruta de asistencia se refiere al número total de personas que asisten regularmente al Sistema Nacional de Educación (SNE), independientemente de su edad, con respecto a la población total del grupo en edad escolar. Mientras que la tasa neta de asistencia hace referencia al número total de personas que asisten regularmente al SNE en comparación con la población en la edad correspondiente a un determinado nivel, expresado como porcentaje del total de la población del grupo de edad respectivo. (INEVAL, 2018).

de 102,5 en 2013 a 101,4 en 2017 durante el período establecido. Mientras que la tasa bruta de asistencia en BGU tuvo un incremento de tres puntos porcentuales a nivel nacional durante el mismo período.

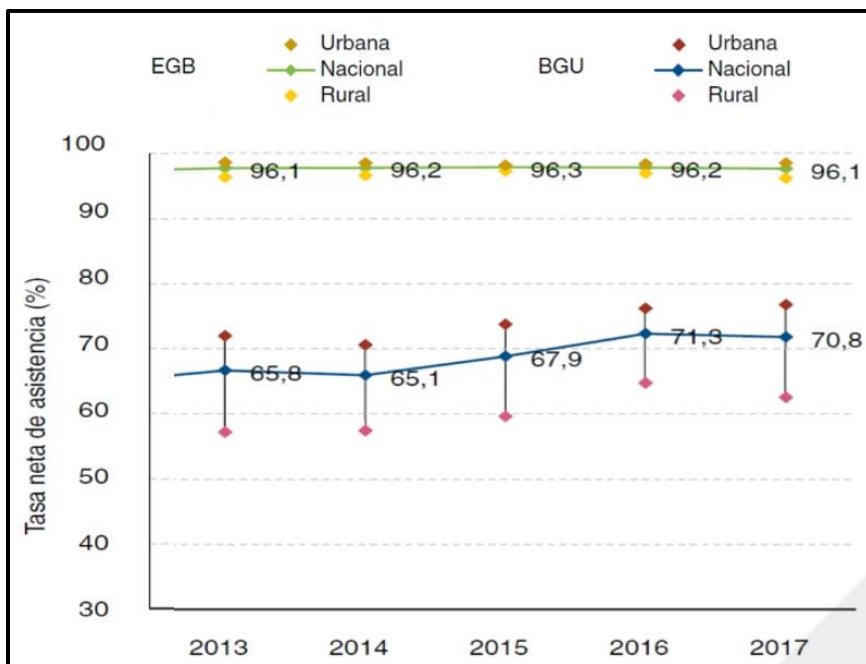
IMAGEN N° 12 – TASA BRUTA DE ASISTENCIA A EGB Y BGU DURANTE EL PERÍODO 2013 – 2017



Fuente: INEVAL, 2018

De manera similar, se constata que entre 2013 y 2017 la tasa neta de asistencia al EGB mantuvo un valor constante de 96,1 a nivel nacional, a pesar de que experimentó un ligero incremento de 0.1% en 2015. En lo referente a dicho indicador en el BGU se observa un incremento de cinco puntos porcentuales, pasando de 65.8 en 2013 a 70.8 en 2017 a nivel nacional. Los dos indicadores de asistencia tuvieron un incremento en Bachillerato General Unificado mientras que en Educación General Básica tuvieron un pequeño decrecimiento o se mantuvieron constantes durante el período de análisis.

IMAGEN N° 13 – TASA NETA DE ASISTENCIA A EGB Y BGU DURANTE EL PERÍODO 2013 – 2017



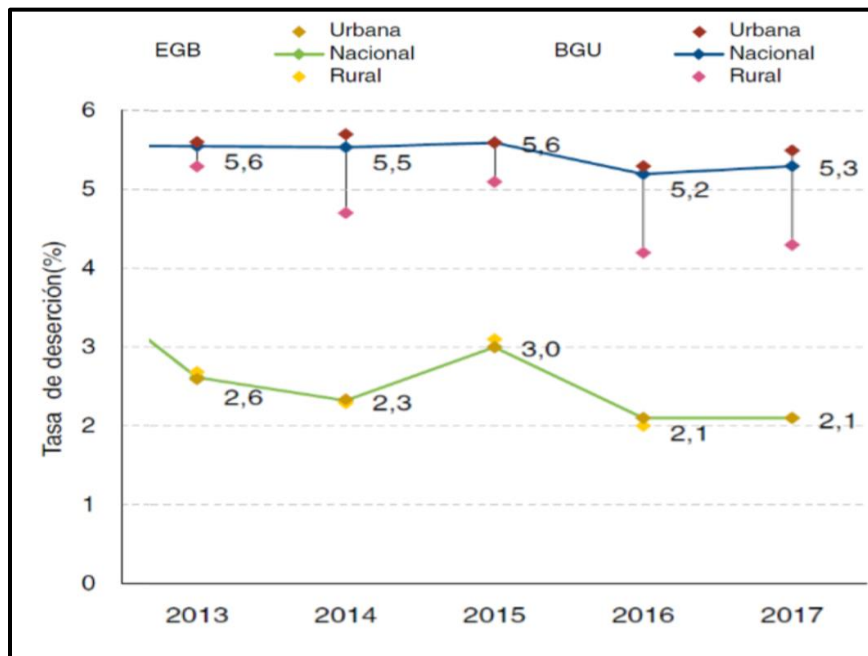
Fuente: INEVAL, 2018

Un último indicador a mencionar es la tasa de deserción escolar en Ecuador. La imagen N° 14 muestra la evolución que ha tenido dicho indicador entre 2013 y 2017. Este indicador representa el porcentaje de estudiantes que abandonaron un curso antes de su culminación, en comparación con el total de estudiantes matriculados a un año escolar determinado. En ese sentido, se observa una reducción de 0.3 puntos porcentuales en la tasa de deserción en EGB durante el período de análisis. Para BGU también experimentó una disminución equivalente a 0.5 porcentuales entre los años bajo estudio. La disminución de la tasa de deserción tanto en EGB como en BGU significa que menos estudiantes han abandonado sus estudios durante un año educativo específico en Ecuador durante el período 2013 – 2017.

Con base en la información estadística presentada se puede inferir que el BDH ha tenido un impacto en el acceso a la educación durante el período establecido. La EGB presenta

tendencias mayores a las del BGU, estas diferencias se deben a que el país se comprometió a cumplir hasta el 2015 con el objetivo dos de los ODM. Dicho objetivo busca que todos los niños y niñas completen la educación básica. Por esta razón, la EGB tuvo un mayor énfasis y sus tendencias son diferentes a las del BGU. (El Comercio, 2015).

IMAGEN N° 14 – TASA DE DESERCIÓN ESCOLAR EN EGB Y BGU DURANTE EL PERÍODO 2013 – 2017.



Fuente: INEVAL, 2018

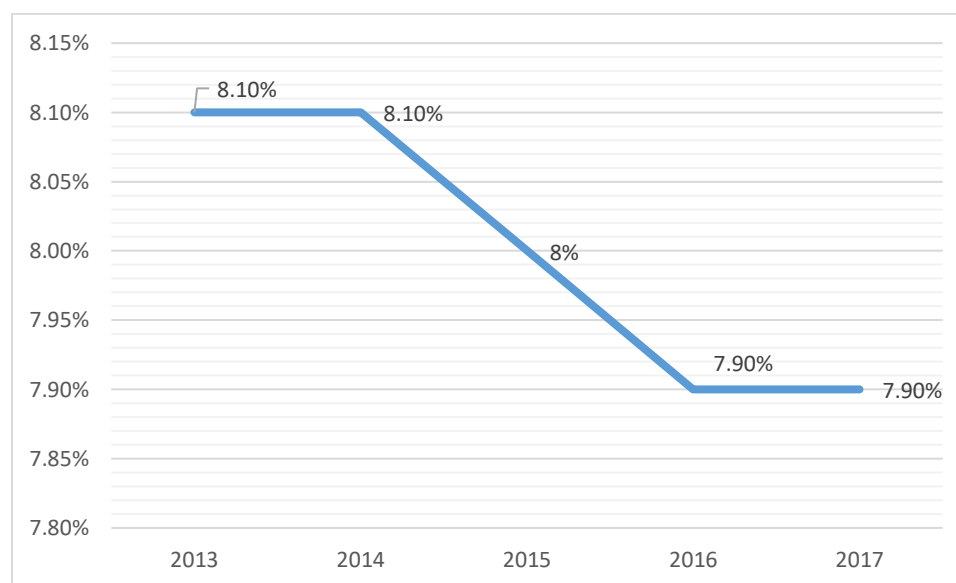
3.2.1.2. Bono de Desarrollo Humano: Resultados cuantitativos en salud

Las corresponsabilidades de salud del BDH se encuentran alineadas con las prioridades de política del Ministerio de Salud Pública. En el caso de las mujeres embarazadas y de los menores de un año, las condiciones se relacionan con los objetivos del programa Desnutrición Cero, enfocado en utilizar la educación como estrategia para reducir la desnutrición crónica²⁵ en

²⁵ Es el resultado de la ingesta insuficiente de alimentos (en cantidad y calidad), la falta de una atención adecuada y la aparición de enfermedades infecciosas. Se refleja en el crecimiento alcanzado en longitud y talla para la edad del niño en una consulta médica. (UNICEF, 2011).

Ecuador, puesto que dicha enfermedad limita las capacidades y funcionamientos de las personas. Según la FAO (2018), la desnutrición crónica en 2017 a nivel nacional fue de 25.3%, mientras que en 2013 mantuvo un valor de 23.9% (Ecuador en Cifras, 2015). Dichas cifras indican que, durante el período de análisis, la desnutrición crónica en Ecuador tuvo un ligero incremento de 1.4 puntos porcentuales. Es en ese sentido que el gráfico n° 16 muestra la prevalencia que ha tenido la desnutrición crónica en Ecuador durante el período 2013 – 2017. Como se puede constatar, en 2013 la prevalencia de la desnutrición crónica a nivel nacional fue de 8.10% y dicho valor se mantuvo durante el año 2014. Mientras que para el 2015 se redujo en 0.1%, para finalmente llegar, en 2016 y 2017, a un valor constante de 7.90%. Esto permite inferir que el BDH influyó de manera positiva en la salud, puesto que hubo una reducción mínima de la desnutrición crónica a nivel nacional durante el período analizado.

GRÁFICO N° 15 – PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA (% DE LA POBLACIÓN) EN ECUADOR DURANTE EL PERÍODO 2013-2017



Fuente: Banco Mundial, s.f.
Elaborado por: Emily Calero

3.2.1.3. Más Familias en Acción: Resultados cuantitativos en educación

Después de haber abordado los indicadores cuantitativos del programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador, se procederá a exponer los resultados y efectos del programa “Más Familias en Acción” en Colombia durante el período de análisis correspondiente a los años 2013 – 2017. Es pertinente mencionar nuevamente que el objetivo de MFA es contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano a través de un complemento al ingreso condicionado al cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación. A corto plazo, MFA busca que la transferencia directa de dinero mejore la situación económica del hogar receptor de una manera inmediata. A largo plazo, el programa busca que las mejoras en términos de educación y nutrición de las familias beneficiarias se traduzcan en mejores oportunidades de empleo y estabilidad económica. Es decir, el programa “Más Familias en Acción” no solo aborda la reducción de la pobreza a corto plazo, sino que incorpora el manejo de riesgos basados en la acumulación de capital humano para así impactar la pobreza en el largo plazo. (Urrutia & Robles, 2018). Es importante mencionar también que este programa sí cuenta con un proceso de verificación de corresponsabilidades tanto en salud como en educación, por ende, los indicadores que se presentan a continuación tienen la influencia directa del programa “Más Familias en Acción” durante el período de análisis.

Según el Ministerio de Educación Nacional (2014), en Colombia la educación constituye un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y deberes, es por ello que las corresponsabilidades en educación de MFA buscan cumplir con lo antedicho. Para determinar el efecto que ha tenido MFA y específicamente, las corresponsabilidades en educación en Colombia, se empleará indicadores como la tasa de asistencia escolar, la tasa de

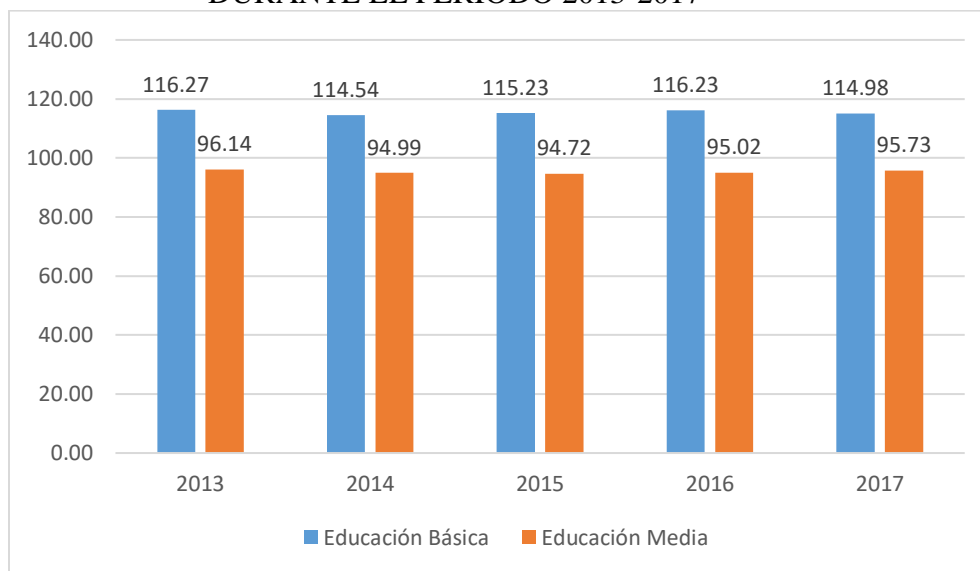
deserción intra – anual, y la tasa de cobertura bruta y neta²⁶ tanto en el caso de la educación básica como media²⁷.

Por un lado, el gráfico n° 17 muestra la evolución de la tasa de cobertura bruta a nivel nacional durante el período de análisis. Como se puede constatar, en cuanto a Educación Básica dicho indicador ha pasado de 116.27 en 2013 a 114.98 en 2017. Es decir, ha tenido un decrecimiento de 1.29 puntos porcentuales. Mientras que, para Educación Media, la tasa de cobertura bruta pasó de 96.14 en 2013 a 95.73 en 2017. Lo cual significa que este indicador también presenta un ligero decrecimiento correspondiente a 0.41 puntos porcentuales en todo el país durante el período de análisis establecido. Como se puede observar, este indicador ha experimentado una disminución tanto en Educación Básica como en Educación Media, lo que denota que menos niños y adolescentes (independientemente de su edad) se han matriculado a un nivel educativo en Colombia entre los años 2013 y 2017.

²⁶ Según el Ministerio de Educación Nacional (2014), la tasa de cobertura bruta es la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo respecto a la población en edad teórica para cursarlo. Mientras que la tasa de cobertura neta es la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad para cursarlo y el total de la población correspondiente a esa misma edad.

²⁷ En Colombia, la educación básica tiene una duración de nueve años que se desarrolla en dos ciclos: la educación básica primaria con cinco grados, de primero a quinto y la básica secundaria con cuatro grados, de sexto a noveno. Asimismo, la educación media tiene una duración de dos grados: décimo y onceavo. La educación media tiene el carácter de académica o técnica y al culminarla se obtiene el título de bachiller. (Ministerio de Educación Nacional, 2014).

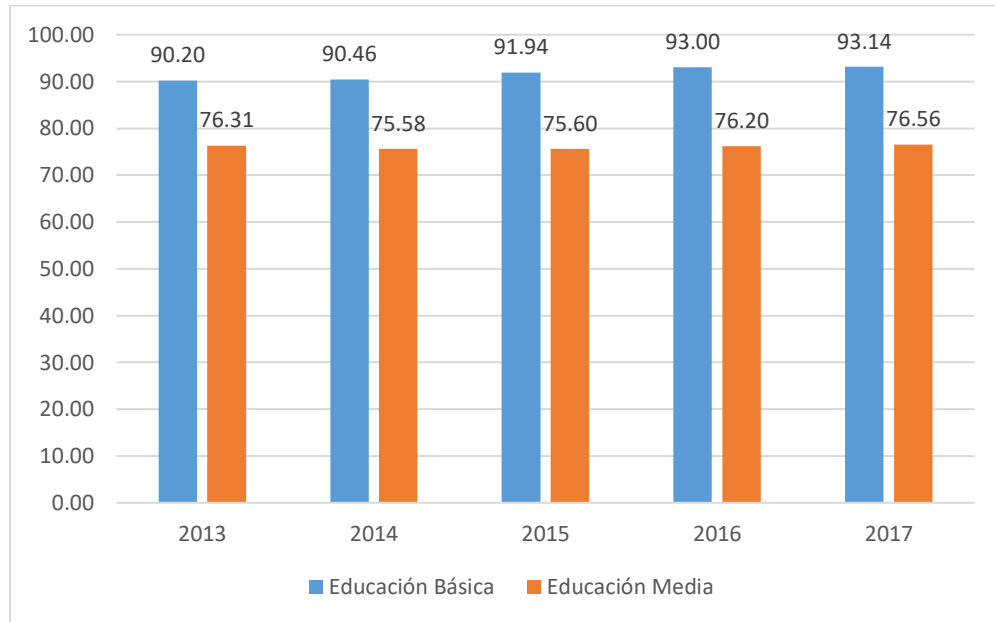
GRÁFICO N° 16 – TASA DE COBERTURA BRUTA A NIVEL NACIONAL DURANTE EL PERÍODO 2013-2017



Fuente: Banco Mundial, s.f.
Elaborado por: Emily Calero

Por otro lado, el gráfico n° 18 ilustra la evolución de la tasa de cobertura neta a nivel nacional entre el 2013 y el 2017. Como se puede observar, en lo referente a Educación Básica dicho indicador pasó de 90.20 en 2013 llegando a tener un valor de 93.14 en 2017. Es decir, la tasa de cobertura neta a nivel nacional en Educación Básica tuvo un aumento de 2.94 puntos porcentuales durante los años de análisis establecidos. Mientras que, para Educación Media, dicho indicador tuvo un valor de 76.31 en 2013 y llegó a 76.56 en 2017. Lo cual significa que este indicador experimentó también un aumento de 0.25 puntos porcentuales en Educación Media a nivel nacional. La tasa de cobertura neta tanto para Educación Básica como para Educación Media experimentó un incremento entre el 2013 y el 2017, lo cual indica que, durante el período de análisis, más niños y adolescentes se matricularon a un nivel escolar a nivel nacional y su edad correspondía al nivel en el que estaban inscritos.

GRÁFICO N° 17 – TASA DE COBERTURA NETA A NIVEL NACIONAL DURANTE EL PERÍODO 2013-2017

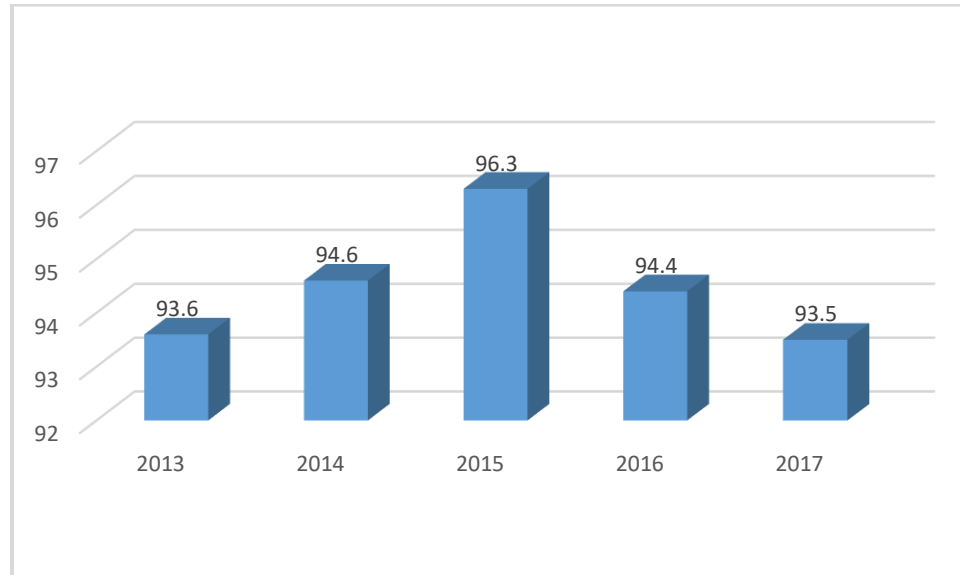


Fuente: Banco Mundial, s.f.
Elaborado por: Emily Calero

Otro indicador importante para este análisis es la tasa de asistencia escolar en Colombia puesto que, como se explicó previamente, una de las condiciones que deben cumplir las familias beneficiarias de MFA es que los menores de 18 años asistan al menos al 80% de las clases durante el año lectivo, de ahí la relevancia de este indicador. Es en ese sentido que el gráfico n°19 ilustra la evolución de la tasa de asistencia escolar (entre la población de 5 y 16 años) a nivel nacional durante el período analizado, correspondiente a los 2013 – 2017. Para el año 2013 dicho indicador se encontraba en 93.6 mientras que en 2017 obtuvo un valor de 93.5. Como se constata, hubo una ligera disminución de 0.1 puntos porcentuales durante la temporalidad analizada. No obstante, el valor más alto que tuvo este indicador entre los años de estudio fue en el 2015 cuando llegó a 96.3. La tasa bruta presenta valores mayores a la tasa neta tanto en educación básica como en educación media, la brecha de dichos resultados indica que hay más jóvenes que se encuentran matriculados a un nivel que no corresponde a su edad. Por ejemplo, si

la edad para el último año de educación media es de 17 años, lo que esto indica es que hay estudiantes matriculados a dicho nivel educativo que tiene más de 17 años de edad.

GRÁFICO N° 18 – TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE POBLACIÓN ENTRE 5 Y 16 AÑOS A NIVEL NACIONAL DURANTE EL PERÍODO 2013-2017

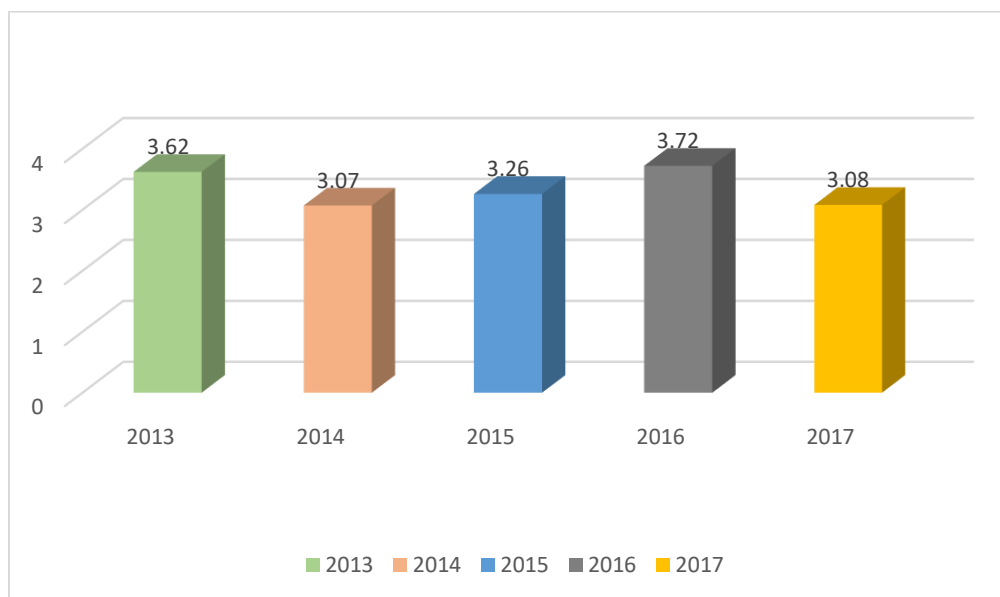


Fuente: DANE, 2014 & DANE, 2016 & DANE, 2018
Elaborado por: Emily Calero

La tasa de deserción intra – anual constituye el porcentaje de estudiantes que abandonan el sistema educativo antes de la finalización del año lectivo, es decir, interrumpen sus estudios en el transcurso del ciclo escolar para el cual se matricularon. Este indicador también resulta importante, puesto que identifica la necesidad de asegurar la permanencia de los alumnos en el sector educativo. (Ministerio de Educación Nacional, 2014). El gráfico n° 20 permite observar la variación que ha tenido la tasa de deserción intra – anual a nivel nacional durante el período 2013 – 2017. Para 2013, dicho indicador mantenía un valor de 3.62 mientras que para el año 2017 pasó a 3.08. Se constata una disminución de 0.54 puntos porcentuales durante el período establecido. Cabe mencionar que el valor más bajo que tuvo este indicador fue en el 2014 cuando

llegó a 3.07. Es decir, en dicho año menos niños y adolescentes (en comparación con el año anterior) abandonaron sus estudios.

GRÁFICO N° 19 – TASA DE DESERCIÓN INTRA-ANUAL A NIVEL NACIONAL DURANTE EL PERÍODO 2013-2017



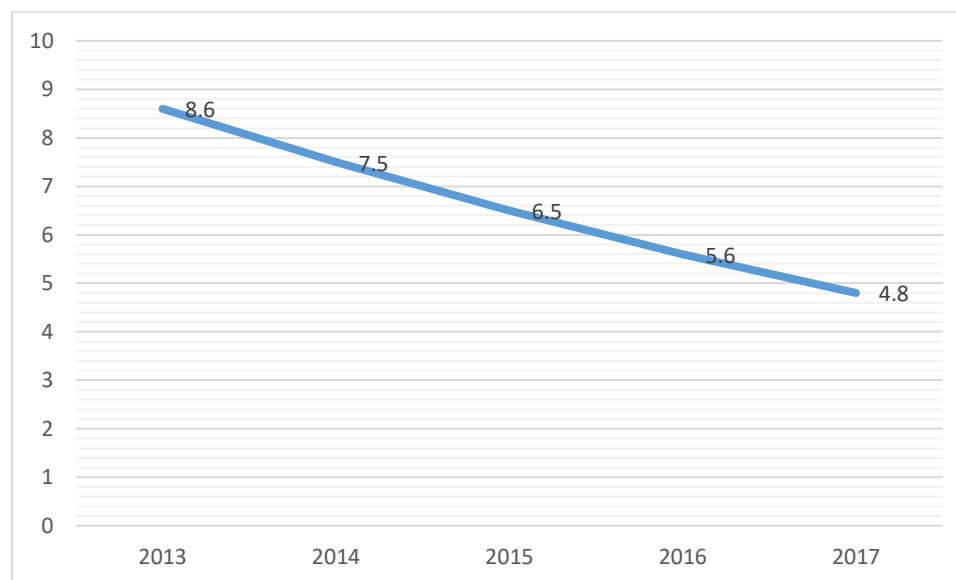
Fuente: DANE, 2018
Elaborado por: Emily Calero

3.2.1.4. Más Familias en Acción: Resultados cuantitativos en salud

Un último indicador a presentar es la prevalencia de la desnutrición crónica en Colombia, dicha medida permite determinar el efecto del programa “Más Familias en Acción”, ya que se alinea a las corresponsabilidades establecidas por este programa en el área de la salud. La desnutrición crónica es el resultado de la ingesta insuficiente de alimentos (en cantidad y calidad), la falta de una atención adecuada y la aparición de enfermedades infecciosas. Es en ese contexto que el gráfico n° 21 ilustra la variación de este indicador durante el período 2013 – 2017. Cabe destacar que dicho indicador experimentó una disminución relevante, puesto que pasó de 8.6 en 2013 a 4.8 en 2017, es decir, su reducción fue 3.8 puntos porcentuales. A pesar de

que la prevalencia de desnutrición crónica a nivel nacional se redujo en Colombia durante el período 2013 – 2017, no se ha logrado erradicar dicha problemática a nivel nacional.

GRÁFICO N° 20 – PREVALENCIA DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA (% DE LA POBLACIÓN) EN COLOMBIA DURANTE EL PERÍODO 2013-2017



Fuente: Banco Mundial, s.f.
Elaborado por: Emily Calero

3.2.2. Resultados cualitativos: mejoramiento de la calidad de vida

En este apartado se abordará los resultados cualitativos tanto del “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador como de “Más Familias en Acción” en Colombia, es decir la incidencia de dichos programas en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias beneficiarias durante el período 2013 – 2017. En ese contexto, se ve a la educación como una oportunidad que es aprovechada por los receptores de las transferencias con el fin de que puedan elegir la vida que valoran. La educación, además de generar beneficios individuales, también genera externalidades sociales en la medida en que permite una mayor cohesión social y beneficios intergeneracionales. (Briceño, 2010). Además, la educación va de la mano de la salud, ya que, si los niños y adolescentes no gozan de una buena salud, su desempeño académico no va a ser el adecuado, ni

podrán desarrollar sus capacidades plenamente. Por esta razón, los dos programas condicionan las transferencias con corresponsabilidades en educación y salud.

Los dos programas también buscan romper las desigualdades sociales presentes tanto en Ecuador como en Colombia. En ese contexto, Solís (2018) distingue dos formas de desigualdad social: la desigualdad distributiva o de condición y la desigualdad de oportunidades. La desigualdad de condición hace referencia a la desigualdad en la distribución de recursos, activos y servicios en una sociedad. Esta forma de desigualdad se refiere a la distribución de ingreso, así como a la desigualdad en otras dimensiones relevantes al bienestar, tales como el acceso a la educación, a la salud, al trabajo. Los PTMC analizados en el presente trabajo de investigación tratan de romper este tipo de desigualdad, puesto que las familias beneficiarias obtienen de manera directa una cantidad de dinero que les permite subsistir, accediendo al mismo tiempo a servicios de educación y salud. Por otro lado, la desigualdad de oportunidades hace referencia a la distribución desigual de oportunidades de vida entre los individuos y grupos sociales. En otras palabras, este tipo de desigualdad se refiere a aspectos como el origen socioeconómico familiar, el género y las características étnicas o raciales. Es en ese contexto que la movilidad social²⁸ ascendente constituye uno de los objetivos que persiguen ambos programas (BDH y MFA) en el largo plazo, es por ello que ambos programas transfieren una cantidad de dinero a las familias beneficiarias, incidiendo así de manera positiva en la pobreza y tratando de que cambien su nivel económico. Por esa razón y dado que la población objetivo de ambos programas son familias en condición de vulnerabilidad (es decir, pobreza y pobreza extrema), resulta pertinente abordar las variaciones que ha tenido la tasa de incidencia de la pobreza y pobreza extrema, tanto en Ecuador como en Colombia, durante el período 2013 – 2017.

²⁸ La movilidad social se refiere al movimiento de las personas o familias de un nivel socioeconómico a otro.

En Ecuador, durante el año 2013, la línea de pobreza se ubicó en US\$ 78.10 mensuales por persona, mientras que la línea de pobreza extrema se encontraba en US\$ 44.02 mensuales por persona. Con dicho umbral existía, a nivel nacional un 25.55% de pobres y 8.61% de pobres extremos. En el área rural el 42.03% de la población se encontraba en condición de pobreza y el 17.39% se encontraba bajo el umbral de la pobreza extrema. Mientras que, en el área urbana, la incidencia de la pobreza fue del 17.63% y la pobreza extrema del 4.39%. (INEC, 2013). En Ecuador durante el año 2017, la línea de pobreza se ubicó en US\$ 85.58 mensuales por persona, mientras que la línea de pobreza extrema se encontraba en US\$ 48.23 por persona. Con este umbral, a nivel nacional la incidencia de la pobreza fue del 23.1% y la pobreza extrema del 8.4%. A nivel urbano la incidencia de la pobreza fue del 14.6% y de la pobreza extrema fue de 3.9%. Mientras que en el área rural la pobreza fue del 41% y la pobreza extrema del 17.8%. (INEC, 2017). Con base en lo mencionado anteriormente, se puede corroborar que la incidencia de la pobreza durante el período de análisis se redujo en 2.45 puntos porcentuales. De manera similar, la incidencia de la pobreza extrema también experimentó una reducción de 0.21 puntos porcentuales. De lo que se puede inferir que el programa “Bono de Desarrollo Humano” ha conseguido que el 0.21% de la población que se encuentra bajo el umbral de pobreza extrema salga de dicha condición para el 2017. A pesar de que dicho porcentaje de la población ecuatoriana no se encuentre en condición de pobreza extrema, siguen estando en condición de vulnerabilidad, puesto que posteriormente pasan a ser parte del umbral de la pobreza, de lo que se puede inferir que, si bien el BDH saca a cierto porcentaje de la población de una condición precaria como es la pobreza extrema, no les asegura que luego de egresar del programa dichas familias puedan llevar una vida digna a mediano plazo.

En Colombia, durante el año 2013, la línea de pobreza a nivel nacional se ubicó en 206,091 pesos colombianos²⁹ por persona, mientras que la línea de pobreza extrema a nivel nacional se encontraba en 91.698³⁰ pesos colombianos por persona. (DANE, 2013). Es en ese sentido que la tasa de incidencia de la pobreza para el 2013 era de 30.6%. Es decir, el 30.6% de colombianos se encontraba por debajo de la línea de pobreza en dicho año. Mientras que la incidencia de la pobreza extrema para el año 2013 fue de 9.1% a nivel nacional. Para el año 2017, la línea de pobreza a nivel nacional se ubicaba en 250,620³¹ pesos colombianos por persona y la pobreza extrema en 116,330³² pesos colombianos por persona. (DANE, 2017). Es en ese sentido que la tasa de incidencia de la pobreza para el año 2017 en Colombia era de 26.9%. Mientras que la incidencia de pobreza extrema para el 2017 fue de 7.4% a nivel nacional. Con base en los datos presentados, se puede constatar que la incidencia de la pobreza a nivel nacional se redujo en 3.7 puntos porcentuales entre el 2013 y el 2017. Asimismo, la incidencia de la pobreza extrema durante dicho período experimentó una disminución de 1.7 puntos porcentuales, de lo que se puede inferir que el programa “Más Familias en Acción” ha logrado sacar de la pobreza al 3.7% de la población que se encontraba en dicha condición en 2013, así como ha conseguido sacar de la pobreza extrema al 1.7% de colombianos que se encontraban bajo dicho umbral en 2013. A pesar de que dicho porcentaje de la población colombiana no se encuentre en condición de pobreza extrema, siguen estando en condición de vulnerabilidad, puesto que posteriormente pasan a ser parte del umbral de la pobreza, de lo que se puede inferir que, si bien MFA saca a cierto porcentaje de la población de una condición precaria como es la pobreza

²⁹ 1 US\$ equivale a 3,249 pesos colombianos a enero del 2020. Por ende, 206,091 pesos colombianos equivalen a US\$ 63.43.

³⁰ 91,698 pesos colombianos equivalen a US\$ 28.22.

³¹ 250,620 pesos colombianos equivalen a US \$ 77.14.

³² 116,330 pesos colombianos equivalen a US \$ 35.80.

extrema, no les asegura a dichas familias el poder llevar una vida digna a mediano plazo, ya que su condición de vulnerabilidad se sigue manteniendo.

En ese contexto y tomando en cuenta lo explicado en los párrafos anteriores, se debe recordar que Sen (2000) considera a la riqueza como un medio que permite alcanzar un fin, es decir, la utilidad de la riqueza reside en las cosas que permite hacer o conseguir. Si bien la calidad de vida de una persona no debe medirse por la riqueza que posee, sino por la libertad que tiene, Sen (2000) también considera que la falta de libertad económica, en forma de pobreza o de pobreza extrema, puede hacer que una persona sea víctima indefensa de la violación de otros tipos de libertad. Por esa razón, los PTMC tanto en Ecuador como en Colombia constituyen un apoyo económico que permite que las familias beneficiarias puedan suplir sus necesidades más inmediatas como la alimentación. (MIES, 2013) (Maldonado & Urrea, 2013).

Es importante también mencionar el desempeño académico en Ecuador y Colombia para determinar si los PTMC tuvieron una incidencia en la expansión de capacidades académicas en los niños y jóvenes. Por un lado, en Ecuador el examen SER BACHILLER constituye un instrumento que mide el desarrollo de las aptitudes y destrezas que los estudiantes deben alcanzar al culminar los estudios de bachillerato (sea BGU o Bachillerato Internacional) y que son necesarias para el desenvolvimiento adecuado para poder acceder a estudios de educación superior. Dicho examen evalúa cuatro áreas del conocimiento específico: Matemáticas, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. (SENESCYT, s.f.) Por esta razón, se tomó en cuenta los resultados que los estudiantes ecuatorianos obtuvieron en dichos exámenes. Para el año 2017, el 35.2% de los estudiantes que rindieron la evaluación SER BACHILLER obtuvieron un puntaje insuficiente en matemáticas. Mientras que en Ciencias Sociales y Lengua son las áreas en que mejor se desenvuelven los estudiantes, el 31.9% obtuvo un puntaje satisfactorio y excelente en

Sociales y el 34.1% obtuvo un puntaje satisfactorio y excelente en Lengua. (INEVAL, 2018). Por otro lado, El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés Programme for International Student Assessment), evalúa el desarrollo de las habilidades y conocimientos de los estudiantes de 15 años mediante tres pruebas principales: lectura, matemáticas y ciencias. (Ministerio de Educación Nacional, 2014). La prueba distingue cinco niveles de desempeño, el nivel 1 constituye el nivel más bajo de desempeño que puede obtener un alumno y va de los 335 a 405 puntos, mientras que el nivel 5 es el nivel más alto, a partir de los 625 puntos o más. (OCDE, s.f.). Según los resultados obtenidos en la prueba PISA, implementada por la OCDE, en el año 2017, los estudiantes de 15 años de Colombia obtuvieron un rendimiento menor que la media de la OCDE. A nivel nacional, los estudiantes obtuvieron 412 puntos en lectura, 319 puntos en matemáticas y 413 en ciencias. El rendimiento de lectura en Colombia fue menor al registrado en 2015. El 50% de los estudiantes alcanzaron por lo menos el Nivel 2 de competencia en lectura y ciencias, 35% alcanzaron el mismo nivel en matemáticas y el 40% tuvieron un bajo nivel de logro en las tres materias. Como mínimo, dichos estudiantes son capaces de interpretar y reconocer, sin instrucciones directas, cómo representar matemáticamente una situación simple, por ejemplo, comparar la distancia total entre dos rutas alternativas o convertir precios a una moneda diferente. (OCDE, 2018).

En ese sentido, los PTMC analizados, a corto plazo permiten satisfacer ciertas necesidades inmediatas, mientras ponen los cimientos en educación y en salud para que, a largo plazo, los niños y adolescentes puedan acceder a la Educación Superior y, posteriormente, integrarse al mercado laboral y por ende a la vida productiva en Ecuador y Colombia. No obstante, no es posible determinar este efecto de los PTMC a largo plazo en este trabajo de

investigación, puesto que el período de análisis establecido es corto como para poder identificar dicha incidencia.

Se concluye que, a pesar de que los programas “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia han permitido el acceso a la educación y salud de las familias más vulnerables en ambos países, no garantizan que la salud y educación a la que acceden los niños y jóvenes de los núcleos de familias beneficiarias sea de calidad. En el caso de la educación, se le ha permitido a más niños y jóvenes acceder a la educación, lo cual no se traduce en un aumento de sus capacidades educativas. En otras palabras, entre el 2013 y el 2017, tanto el BDH como MFA han permitido que más niños y jóvenes tengan acceso a la libertad instrumental de educarse, pero no todos han tenido la libertad constitutiva de aprovechar esa educación, puesto que no todos han adquirido las mismas capacidades educativas. En salud, la prevalencia de la desnutrición crónica tiende a la baja en ambos países durante el período de estudio, lo cual es un logro positivo del BDH y MFA. No obstante, dicha enfermedad sigue siendo un problema que no se debe descuidar sobre todo en el componente nutrición.

3.3. Evolución del Índice de Desarrollo Humano: período 2013 – 2017

Después de haber expuesto los resultados cuantitativos y cualitativos de los programas “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” durante el período 2013 – 2017, resulta pertinente presentar la variación que ha tenido el índice de Desarrollo Humano en ambos países durante los años analizados, ya que los PTMC se alinean al enfoque de Desarrollo Humano propuesto por Amartya Sen, explicado en capítulos anteriores. En ese sentido, también es importante constatar la incidencia que dichos programas han tenido en el IDH de ambos países durante el período de análisis, para finalmente poder determinar el impacto en toda la región. El IDH recoge gran parte de la visión de Sen (2000), donde el centro de atención es el ser

humano y su bienestar. El principio subyacente del Índice de Desarrollo Humano es que el desarrollo de un país debe medirse no solo por el ingreso per cápita sino también por los logros en materia de salud y educación. Es en ese sentido que las dimensiones del IDH son salud, educación e ingresos, las cuales forman parte de las libertades constitutivas establecidas en la teoría de Sen. La primera se refiere a la capacidad de tener una vida larga y saludable, que se mide por la esperanza de vida al nacer³³. La segunda dimensión es la capacidad de adquirir conocimientos, que se mide por los años promedios de escolaridad³⁴ y los años esperados de escolaridad³⁵. La tercera dimensión corresponde a la capacidad de lograr un nivel de vida digno, el cual se mide por el ingreso nacional bruto per cápita³⁶. (PNUD, 2018).

3.3.1. IDH en Ecuador

Según las cifras del PNUD (2014, 2015, 2016 & 2018), durante el período analizado, el desarrollo humano en Ecuador es alto. El gráfico n° 22 ilustra la evolución que ha tenido dicho indicador entre 2013 y 2017. Como se puede constatar, el IDH en Ecuador experimentó un incremento de 0.041 puntos porcentuales, yendo de 0.711 en 2013 a 0.752 en 2017.

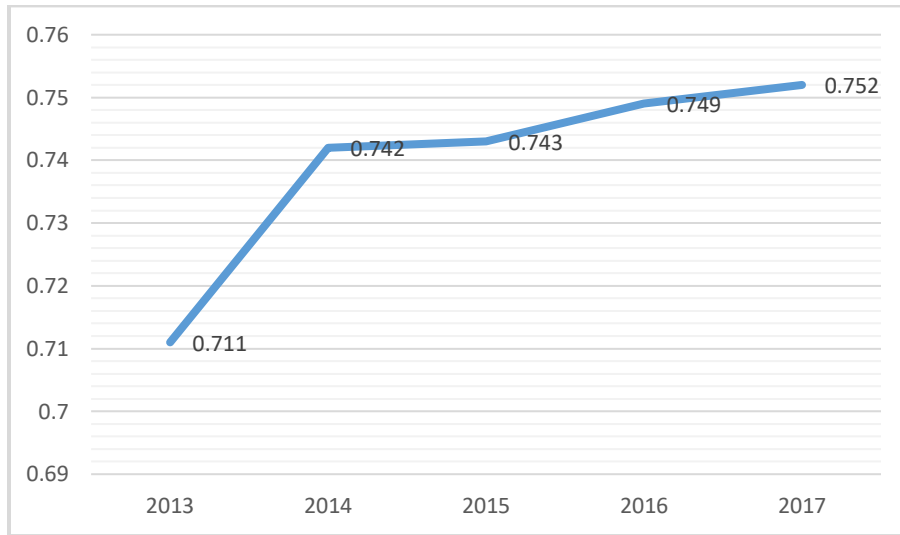
³³ Número de años que se espera que viva un recién nacido si los patrones de las tasas de mortalidad por edad vigentes en el momento del nacimiento se mantienen a lo largo de la vida del lactante. (PNUD, 2018).

³⁴ Número promedio de años de educación recibidos por las personas de 25 años o más, calculando a partir de los niveles de logros educativos utilizando la duración oficial de cada nivel. (PNUD, 2018).

³⁵ Número de años de escolaridad que puede esperar recibir un niño en edad de comenzar la escuela si los patrones vigentes de las tasas de matriculación por edad se mantienen a lo largo de la vida del niño. (PNUD, 2018).

³⁶ Ingresos totales de una economía generados por su producción y la propiedad de los factores de producción, menos los ingresos pagados por el uso de factores de producción que son de propiedad del resto del mundo, convertidos a dólares y divididos por la población a mitad del año. (PNUD, 2018).

GRÁFICO N° 21 – EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN ECUADOR DURANTE EL PERÍODO 2013-2017



Fuente: PNUD, 2014 & PNUD, 2015 & PNUD, 2016 & PNUD, 2018
Elaborado por: Emily Calero

En 2013, Ecuador ocupó el puesto 98 dentro de la clasificación de países elaborada por el PNUD en dicho año. Mientras que para los años 2014 y 2015, el país se mantuvo en el puesto 88, ascendiendo 10 lugares en comparación con el año 2013. En 2016 y 2017, Ecuador ocupó los puestos 86 y 82 respectivamente. Con lo que logró colocarse por arriba de otros países de la región tales como Colombia y Perú, manteniéndose en el grupo de países con desarrollo humano alto durante el período de estudio correspondiente a los años 2013 – 2017.

Como se explicó en capítulos previos, este índice abarca tres dimensiones básicas. Es en ese sentido que resulta pertinente mencionar también las variaciones que han tenido dichas dimensiones durante el período de análisis en Ecuador. Según la información estadística presentada por el PNUD (2014 & 2018), en cuanto a la dimensión de salud, la esperanza de vida al nacer para el año 2013 en el país fue de 76.5 años. Mientras que para el 2017 alcanzó un valor de 76.6 años, es decir, experimentó un ligero incremento de 0.1 años entre el 2013 y 2017. En lo referente a la educación, los datos de la misma fuente indican que los años esperados de

escolaridad para el año 2013 fueron de 12.3 años, mientras que para el 2017 correspondían a 14.4 años. En cuanto a los años promedios de escolaridad para el 2013, dicho indicador era de 7.6 años mientras que para el 2017 fue de 8.3 años. De lo que se puede constatar que ambos indicadores en el ámbito educativo experimentaron un aumento durante el período analizado. El ingreso nacional bruto per cápita también se incrementó entre los años 2013 – 2017, pasando de US\$ 9,998 al inicio de dicho período y llegando a US\$ 12,938 en 2017.

El posicionamiento de Ecuador dentro del ranking de Desarrollo Humano se debe a la inversión pública impulsada por el gobierno ecuatoriano en sectores sociales como la salud y educación. Otro factor determinante para que Ecuador se encuentre dentro del grupos de países con alto desarrollo humano es la aplicación de una política económica soberana y distributiva, que le ha permitido al Estado (desde 2007) recaudar fondos adicionales, los mismos que han sido invertidos para favorecer a las familias más vulnerables del Ecuador. (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2014). En ese sentido, es importante mencionar también que las políticas públicas implementadas por el gobierno nacional se han alineado a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta el 2015, colocando la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad como uno de sus principales referentes. Desde 2015, los ODM fueron reemplazados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es por ello que entre 2015 y 2017 las políticas públicas en Ecuador se alienaron a los 17 ODS presentados por el PNUD. (ODS Territorio Ecuador, 2018).

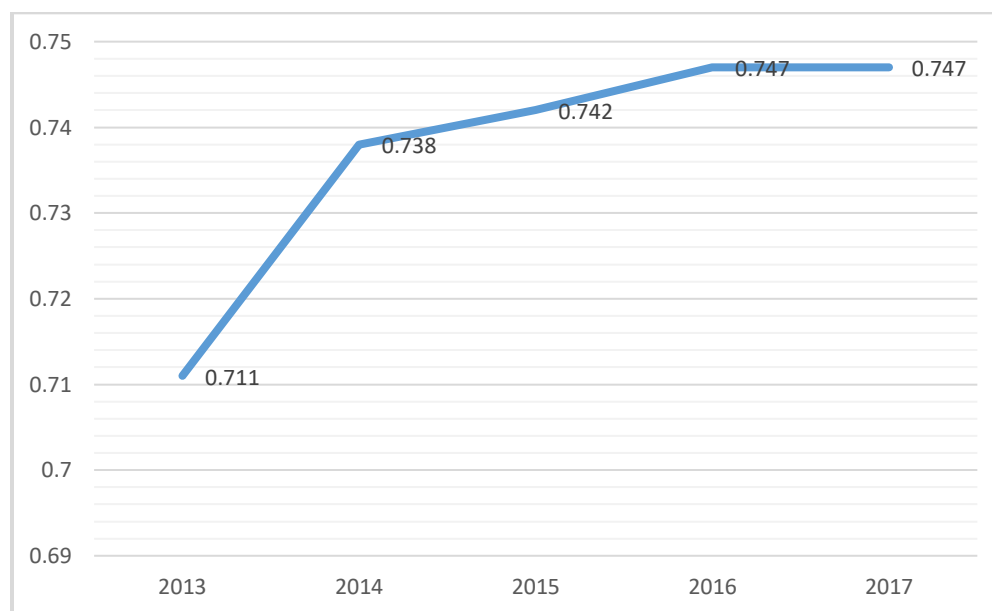
Pese al firme progreso de Ecuador dentro del ranking de Desarrollo Humano, persisten las carencias en salud, mortalidad y educación. En 2017, alrededor de 6 millones de niños y niñas fallecieron antes de cumplir 5 años y se registraban 303,000 muertes maternas a nivel nacional. Ciertos grupos sociales como las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y minorías

étnicas son excluidos y discriminados a nivel nacional. De manera similar, el país aún hace frente a problemas que no se solucionan, como las desigualdades, el embarazo adolescente y temas de igualdad de género, como por ejemplo el mayor tiempo que destinan las mujeres a tareas domésticas no remuneradas en comparación con los hombres. No obstante, sí existe un avance en lo referente a la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales y en posiciones directivas a nivel medio y superior. (PNUD en Ecuador, 2017).

3.3.2. IDH en Colombia

De acuerdo a las estadísticas del PNUD (2014, 2015, 2016 & 2018), durante el período evaluado, el desarrollo humano en Colombia es alto. En el gráfico n° 23 se muestra la evolución que ha tenido el Índice de Desarrollo Humano en Colombia entre el 2013 y el 2017.

GRÁFICO N° 22 – EVOLUCIÓN DE ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN COLOMBIA DURANTE EL PERÍODO 2013-2017



Fuente: PNUD, 2014 & PNUD, 2015 & PNUD, 2016 & PNUD, 2018
Elaborado por: Emily Calero

En 2013, Colombia ocupó el puesto 98 (al igual que Ecuador) dentro de la clasificación de países elaborada por el PNUD en dicho año. Para los años 2014 y 2015, el país ocupó los puestos 97 y 90 respectivamente. Esta variación fue importante para Colombia puesto que ascendió 7 puestos en un año. Mientras que en 2016 y 2017, el IDH se mantuvo en el puesto 90, lo que le permitió ubicarse por debajo de otros países de la región como Ecuador y Perú.

Resulta pertinente mencionar también las variaciones que han tenido las tres dimensiones del IDH durante el período de análisis en Colombia. Según la información estadística presentada por el PNUD (2014 & 2018), en cuanto a la dimensión de salud, la esperanza de vida al nacer para el año 2013 en el país fue de 74 años, mientras que para el 2017 alcanzó un valor de 74.6 años, es decir, experimentó un ligero incremento de 0.6 años entre el 2013 y 2017. En lo referente a la educación, los datos de la misma fuente indican que los años esperados de escolaridad para el año 2013 fueron de 13.2 años, mientras que para el 2017 correspondían a 14.7 años. En cuanto a los años promedios de escolaridad para el 2013, dicho indicador era de 7.1 años mientras que para el 2017 fue de 8.7 años, de lo que se puede constatar que, en el ámbito educativo, ambos indicadores experimentaron un aumento durante el período analizado. Cabe destacar que el ingreso nacional bruto per cápita en Colombia se redujo entre los años 2013 – 2017, teniendo un valor de US\$ 11,527 en 2013 para posteriormente descender a US\$10,347 en 2017. Con base en la información expuesta en los párrafos previos, el PNUD (2018) concluye que los colombianos tienen un mayor nivel de educación. Sin embargo, eso no significa que tener más años de escolaridad se traduzca en mejores capacidades o mejores conocimientos. Es decir, el buen posicionamiento de Colombia en los rankings de Desarrollo Humano refleja la inversión del gobierno de dicho país en sectores sociales como la educación y la salud, así como la gestión de las instituciones, lo cual se traduce en un mayor acceso a la educación y a la salud.

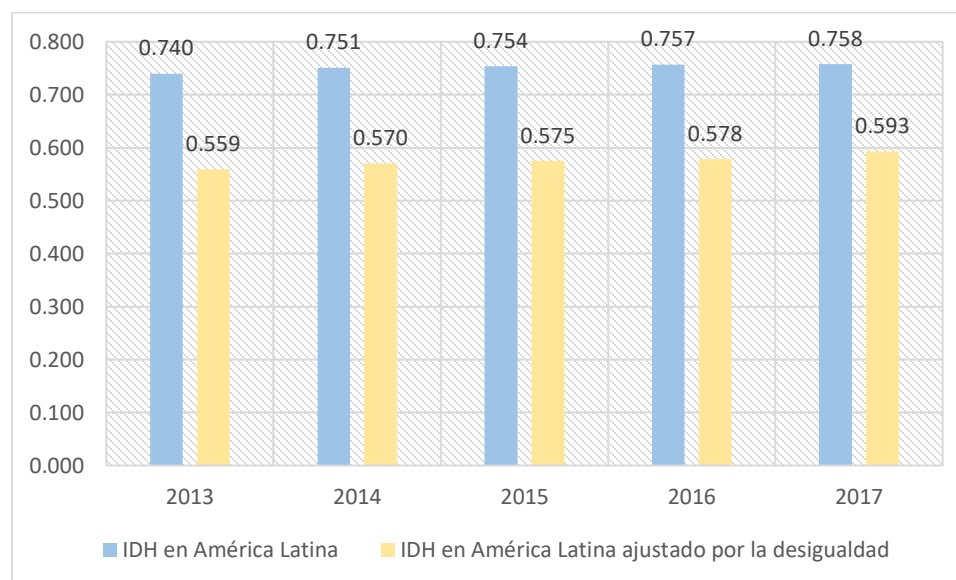
De manera similar al caso ecuatoriano, pese a que Colombia se encuentre entre los países con un alto desarrollo humano, persisten problemas de género. Por ejemplo, en Colombia, las mujeres presentan valores en el IDH inferiores al de los hombres en todas las regiones del país, por ende, se ven enfrentadas a barreras que impiden su empoderamiento.

3.3.3. Impacto en América Latina

Después de haber expuesto la evolución que ha tenido el IDH tanto en Ecuador como en Colombia durante el período 2013 – 2017, surge también la necesidad de abordar la incidencia que dichas variaciones han tenido en la región. América Latina es una región de ingreso medio, categoría que comparten la mayoría de sus países y territorios. La diversidad de la región incluye al único país de bajo ingreso del Hemisferio Oeste, Haití, así como otras naciones emergentes a nivel mundial tales como Chile, México, Argentina y Brasil, que son miembros del G20. (PNUD, s.f.). Asimismo, la región mantiene un nivel de desarrollo humano alto durante el período evaluado. No obstante, al ajustar el IDH por la desigualdad³⁷, a nivel de la región, dicho índice se reduce en un 21.8%, debido a la distribución desigual de los ingresos. El gráfico n° 24 ilustra las variaciones que ha tenido el IDH en la región durante el período de análisis, así como también las disminuciones que ha experimentado al ajustar dicho índice a la desigualdad por la que atraviesa América Latina.

³⁷ El Índice de Desarrollo Humano por la desigualdad permite comparar los niveles de desigualdad dentro de cada país. Mientras mayor sea esta desigualdad, mayor es el descenso del IDH del país. (PNUD, 2018).

GRÁFICO N° 23 – EVOLUCIÓN DEL IDH Y DEL IDH AJUSTADO POR LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL PERÍODO 2013-2017



Fuente: PNUD, 2014 & PNUD, 2015 & PNUD, 2016 & PNUD, 2018
Elaborado por: Emily Calero

En 2013, el IDH en la región era de 0.740 lo cual indica un desarrollo humano alto. Para el año 2014, dicho índice tuvo un incremento importante puesto que llegó a 0.751. Durante los años siguientes, es decir entre 2015, 2016 y 2017, el IDH en América Latina continuó experimentando ligeros incrementos, llegando a 0.754, 0.757 y 0.758, respectivamente, de lo que se puede constatar que la región ha avanzado en cuanto a desarrollo humano se refiere durante el período de análisis. Asimismo, el gráfico n° 24 permite observar también el IDH de la región ajustado a la desigualdad entre 2013 y 2017. Como es evidente, el descenso de dicho índice es grande debido a las desigualdades de la región. En ese sentido, para el 2013, el IDH por desigualdad en la región fue de 0.559, siendo éste su valor más bajo durante el período analizado. Para el 2014, el IDH ajustado por desigualdad en América Latina tuvo también un incremento importante en comparación con el año anterior, llegando a 0.570.

A pesar del progreso que los países de la región han tenido en términos de desarrollo humano, la desigualdad sigue siendo un problema clave. El avance en términos de desarrollo humano ha sido más débil en las mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, afrodescendientes y poblaciones rurales. A pesar de que la desigualdad de ingresos disminuyó en 14 de los 17 países de la región, debido a la extensión de los programas de transferencias monetarias condicionadas, 10 de los 15 países más desiguales del mundo se encuentran en América Latina. (PNUD, s.f.). Por esta razón, el Índice de Desarrollo Humano positivo de la región decrece al ajustarlo por las desigualdades, tal como se observa en el gráfico n° 24. América Latina aún enfrenta retos como la desigualdad de oportunidades para los jóvenes: uno de cada cuatro latinoamericanos de 15 a 29 años de edad es pobre o extremadamente pobre y 20 millones de jóvenes latinoamericanos de 15 a 18 años no estudian ni trabajan, lo que equivale a uno de cada cinco jóvenes de la región. Asimismo, la violencia, el crimen y la inseguridad constituyen otros de los aspectos que impiden el desarrollo de la región.

En conclusión, en este capítulo se comparó los logros y las limitaciones de la implementación de los programas “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia durante el período 2013 – 2017. Los resultados cuantitativos de ambos programas indican que, en efecto, tanto el BDH como MFA han permitido un mayor acceso a la educación y salud a niños y jóvenes en ambos países. Es decir, la tasa de matrícula aumentó durante los años analizados, así como la tasa de asistencia escolar, mientras que la tasa de deserción disminuyó. En cuanto a la salud, cabe mencionar que los niños, niñas, jóvenes y mujeres embarazadas tuvieron mayor acceso a consultas médicas periódicas. En consecuencia, el indicador empleado en este caso, que fue la prevalencia de desnutrición crónica, experimentó una disminución entre 2013 y 2017. De manera similar, en este capítulo se pudo constatar que el

IDH de Ecuador, Colombia y América Latina aumentó durante el período de análisis, colocó a ambos países y a la región dentro del grupo de países con desarrollo humano alto. No obstante, también se demostró que estos avances no se traducen en una mejora de la calidad de vida, ya que aún hay desafíos que impiden la plena expansión de libertades, tanto a nivel interno en Ecuador y Colombia, así como a nivel regional en América Latina.

VI. ANÁLISIS

Con base en la información presentada en los capítulos anteriores, es importante recordar que el objetivo general de este trabajo de investigación es analizar la incidencia de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Ecuador y Colombia durante el período 2013 – 2017. Por esa razón, en esta sección se vinculará los datos expuestos en el capítulo III con la teoría explicada previamente, con el fin de analizar dicha incidencia.

El desarrollo humano se concibe como un proceso de expansión de libertades de las que disfrutan los individuos. La expansión de la libertad es el *fin primordial* y el *medio principal* del desarrollo humano. Se lo puede llamar, respectivamente, *papel constitutivo* y *papel instrumental* de la libertad en el desarrollo. El papel constitutivo se refiere a la relevancia de las libertades reales para el enriquecimiento de la vida humana, mientras que el papel instrumental hace referencia a la forma en la que contribuyen los distintos tipos de oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por ende, a fomentar el desarrollo humano. (Sen, 2000). La teoría de Sen presenta una definición de desarrollo que rompe con la visión de que este concepto es sinónimo de crecimiento económico. Según Sen, esta visión del desarrollo es limitada, por lo que propone una nueva definición de multidimensionalidad. De hecho, para Sen el desarrollo significa libertad, y no le interesan los bienes materiales que las personas tienen, sino lo que pueden ser y hacer con lo que tienen.

Sen hace referencia a las libertades instrumentales y constitutivas. Como se explicó en el capítulo I, las libertades instrumentales son el medio para alcanzar el desarrollo humano, es decir para aumentar las libertades constitutivas. En ese sentido, los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada, objeto de estudio, se enmarcan en dos de las cinco libertades instrumentales a las que Sen se refiere. Las oportunidades sociales son la primera libertad instrumental alineada a los PTMC. Dicho tipo de libertad se relaciona con los sistemas de educación y sanidad que tiene la sociedad, los mismos que permiten que un individuo viva mejor. Dado que tanto las familias beneficiarias de los programas “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia deben cumplir con corresponsabilidades en educación y salud, se menciona que dichos programas ofrecen la oportunidad de que la población vulnerable acceda a los sistemas educativos y de salud en Ecuador y Colombia. Como se explicó previamente, una oportunidad es una opción que tiene una persona para llevar la vida que considera mejor para sí mismo y que las instituciones ponen a disposición de la gente para su aprovechamiento. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en Ecuador, así como el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en Colombia, organismos encargados de la implementación del BDH y MFA, respectivamente, constituyen las entidades que en estos dos casos ponen a disposición de las familias más vulnerables la oportunidad de acceder a la educación y la salud.

En ese sentido, el BDH y MFA también se enmarcan en la seguridad protectora, otro tipo de libertad instrumental a la que Sen hace referencia. Esta se relaciona con la necesidad de proporcionar una red de protección social que impida que la población endeble de un país caiga en miseria y en algunos casos, incluso en la inanición y la muerte. Este aspecto abarca mecanismos institucionales tales como las prestaciones por desempleo o ayudas económicas a

grupos vulnerables. Tanto el BDH en Ecuador como MFA en Colombia constituyen intervenciones estatales mediante las cuales se transfiere una cantidad monetaria a la población más vulnerable, con el compromiso de que cumplan ciertas corresponsabilidades en salud y educación. Asimismo, el BDH y MFA se fundamentan en nociones como la protección social, cuyo objetivo es construir sociedades justas e inclusivas, garantizando niveles mínimos de vida para todos los miembros de un país. A su vez, lo antedicho se alinea a los fundamentos del Estado de Bienestar, noción que, como se explicó en el capítulo II, implica un conjunto de intervenciones públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población, reduciendo así las diferencias sociales existentes, garantizando la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población y contribuyendo a la protección de niveles de vida adecuados para los individuos y sus familias. Los sistemas de protección social en América Latina se caracterizan por tener dos pilares fundamentales: el contributivo y el no contributivo. En ese sentido, cabe destacar que los programas “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia corresponden al pilar no contributivo conocido como seguridad social. Dicho pilar garantiza el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales con énfasis en los más pobres y vulnerables, razón por la que el BDH y MFA pertenecen a esta categoría.

Para Sen las libertades instrumentales constituyen el medio para alcanzar el desarrollo. Con oportunidades sociales adecuadas los individuos pueden formar efectivamente su propio destino. El acceso a la educación y a la salud es una libertad instrumental, la creación de una red de protección social también lo es. En ese contexto, es importante resaltar el rol del Estado en la creación de estas libertades instrumentales, en la creación de estas oportunidades. Con base en los resultados cuantitativos expuestos en el capítulo III, se pudo constatar que indicadores como la tasa de asistencia, la tasa de matrícula en Ecuador y la tasa de cobertura en Colombia

experimentaron un incremento durante el período 2013 – 2017, mientras que la tasa de deserción tuvo una ligera disminución durante el mismo período. De lo anterior se infiere que, tanto el Estado ecuatoriano como el Estado colombiano han tenido un rol importante en la creación de oportunidades sociales, puesto que un mayor número de niños y jóvenes en Ecuador y Colombia han podido acceder a los servicios públicos educativos. Los dos Estados, mediante la gestión de sus instituciones, el MIES en Ecuador y el DPS en Colombia, han puesto a disposición de la población más vulnerable la oportunidad de acceder a la educación. En otras palabras, tanto el Estado ecuatoriano como el Estado colombiano han tenido la capacidad de expandir las libertades instrumentales (medio principal del desarrollo) de las personas, mediante el acceso a la educación y a la salud como una oportunidad social y mediante el acceso a una transferencia monetaria condicionada como una seguridad protectora para la población endeble de Ecuador y Colombia.

Es importante mencionar también que Sen considera que el desarrollo implica la eliminación de problemas estructurales como la pobreza, puesto que la falta de libertad económica en forma de pobreza o de pobreza extrema puede hacer que una persona sea víctima de la violación de otros tipos de libertades. En ese sentido, el BDH en Ecuador y MFA en Colombia constituyen un incentivo a que la familia mejore sus ingresos y pueda cubrir ciertas necesidades inmediatas como la alimentación. Según el MIES (2017), el 67% de las familias beneficiarias del BDH emplean la transferencia para gastos de alimentación, mientras que en el caso Colombia el 32.1% de los receptores de la transferencia la destinan a la compra de alimentos. (Maldonado & Urrea, 2013). Por esta razón, se debe mencionar que la pobreza y la pobreza extrema tanto en Ecuador y Colombia experimentaron una reducción durante el período de análisis. Entre 2013 y 2017, la tasa de incidencia de pobreza extrema en Ecuador se redujo en

0.21 puntos porcentuales, mientras que la incidencia de la pobreza en dicho país se redujo en 2.45 puntos porcentuales. Asimismo, durante el período de estudio la tasa de incidencia de pobreza extrema en Colombia se redujo en un 1.7 puntos porcentuales mientras que la incidencia de la pobreza en dicho país se redujo en 3.7 puntos porcentuales, tal como se mencionó previamente. Consecuentemente, se infiere que tanto el BDH como MFA están cumpliendo parcialmente con el objetivo de erradicar la pobreza y la pobreza extrema para lograr así reducir las brechas sociales existentes en Ecuador y Colombia. Si bien los PTMC analizados no han conseguido erradicar completamente dichas problemáticas, sí han logrado reducir la tasa de incidencia de pobreza y pobreza extrema en ambos países durante el período de estudio. Sin embargo, cabe señalar que Sen considera que la riqueza es un medio para alcanzar otro fin, es decir, la utilidad de la riqueza reside en las cosas que permite hacer o conseguir. Como se explicó en el capítulo III, aunque las familias beneficiarias tengan acceso a una transferencia de dinero que les permite suplir sus necesidades más inmediatas como la alimentación, esta no tiene un impacto trascendental sobre las libertades constitutivas de las personas (se profundizará en esto posteriormente), puesto que siguen siendo parte de la población pobre y pobre extrema, es decir, de la población vulnerable.

De manera similar, Sen también hace referencia a la importancia de las libertades constitutivas en el desarrollo humano. Las libertades constitutivas también se las denomina fundamentales o reales para el desarrollo. Estas libertades constituyen el fin primordial del desarrollo. Las libertades constitutivas son sinónimos de capacidades. Según el enfoque de capacidades de Sen³⁸, el concepto de capacidad pone énfasis en la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente considera valedera. La capacidad se centra en la

³⁸ El enfoque de capacidades forma parte de la teoría de Desarrollo Humano de Amartya Sen.

habilidad de los individuos para llevar el tipo de vida que consideran mejor e incrementar sus posibilidades reales de elección. En ese sentido, las capacidades de un individuo reflejan la libertad que le permite elegir la vida que valora, es decir, que considera mejor para sí mismo. Por ejemplo, una persona rica que ayune puede conseguir los mismos resultados funcionales en cuanto a comer o nutrirse que una persona desfavorecida que se vea obligado a pasar hambre. No obstante, la primera tiene un conjunto de capacidades diferentes al de la segunda, puesto que la primera puede decidir comer bien y estar bien nutrida, mientras que la segunda, no. En ese sentido, la capacidad también hace referencia a las diversas combinaciones de funcionamientos que alcanza un individuo. Por ende, los funcionamientos constituyen las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser. Pueden ser simples, tales como alimentarse, saber leer, escribir y viajar, o pueden ser complejos como tener una formación profesional. Los funcionamientos se basan en las diferencias entre cada persona y en los distintos contextos en los que los individuos se desenvuelven. Los funcionamientos se diferencian de los recursos, puesto que poseer un libro es un recurso mientras que saber leer es un funcionamiento. (Bertin, 2008 & Urquijo, 2014). Los funcionamientos y capacidades (papel constitutivo de la libertad) permiten que el individuo aproveche las oportunidades que ofrecen las instituciones (papel instrumental de la libertad).

Es en ese sentido que, con base en los resultados cualitativos expuestos en el capítulo III, cabe destacar que, tanto en Ecuador como en Colombia, los resultados de desempeño educativo fueron bajos para el año 2017. El examen SER BACHILLER en Ecuador reflejó que el 35.2% de los estudiantes tuvieron un desempeño insuficiente en Matemáticas, mientras que en áreas como Lengua y Ciencias Sociales los resultados obtenidos fueron satisfactorios. Colombia obtuvo resultados similares a los de Ecuador en el desempeño educativo de sus estudiantes en el año 2017. Según los resultados de la prueba PISA de la OCDE, los estudiantes de 15 años de

Colombia obtuvieron un rendimiento menor que el promedio de los países evaluados.

Matemáticas fue el área que presentó un rendimiento más bajo, obteniendo un nivel más abajo del uno, es decir, inferior al puntaje mínimo establecido. Lo anterior indica que, en el 2017, los estudiantes colombianos difícilmente eran capaces de interpretar y representar matemáticamente una situación como, por ejemplo, convertir precios a una moneda diferente. Para las áreas de lectura y ciencias, el desempeño obtenido por los estudiantes colombianos de 15 años en el 2017 fue de nivel 2. Como se explicó en el capítulo III, dicho nivel es el segundo nivel más bajo de desempeño de la prueba PISA. En otras palabras, el desempeño obtenido a nivel nacional en Colombia fue bajo para las tres áreas evaluadas. Sin embargo, matemáticas fue el área con resultados más bajos, al igual que en el caso ecuatoriano.

En consecuencia, se puede constatar que, durante el período de análisis, los programas “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia no han logrado expandir las libertades constitutivas de los niños y jóvenes, puesto que su desempeño académico no ha sido el adecuado. Si bien se pudo evidenciar un aumento en indicadores como asistencia y matrícula escolar y una disminución de la deserción escolar, eso no se tradujo en una educación de calidad, puesto que los niños y jóvenes, tanto en Ecuador como en Colombia, han tenido la oportunidad de acceder a la educación (libertad instrumental), sin embargo, no se ha logrado que ellos adquieran las capacidades educativas ni los funcionamientos (libertad constitutiva) que van de acuerdo al nivel escolar que cursan. En otras palabras, tienen acceso a la educación, pero no saben a leer o multiplicar. En cuanto a la salud, el BDH y MFA han dado acceso a controles médicos regulares (libertad instrumental) para los miembros de las familias beneficiarias, lo cual se traduce en una mejora en la salud (libertad constitutiva), puesto que enfermedades como la desnutrición crónica, tanto en Ecuador como en Colombia, han

disminuido durante el período bajo estudio. No obstante, dicha enfermedad sigue siendo un problema persistente en ambos países puesto que la FAO (2017) considera que la desnutrición crónica se asocia a las condiciones económicas de los hogares y de los países, particularmente se relacionada con la desigualdad, por ende, mientras mayor sea la desigualdad, mayor será la concentración de la desnutrición crónica en los hogares más pobres. Dado que Ecuador y Colombia son países desiguales, la desnutrición crónica constituye una problemática de suma importancia en la formulación de políticas públicas.

Uno de los objetivos que comparten el BDH y el MFA es la formación del capital humano. Con base en lo expuesto en este párrafo, se podría mencionar que los PTMC bajo análisis no cumplen con dicho objetivo, puesto que como se indicó en cuanto a los resultados cualitativos obtenidos, las personas tienen la oportunidad de acceder a servicios educativos en Ecuador y Colombia, pero esto no se traduce en mayores conocimientos adquiridos por los miembros de las familias beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano y de Más Familias en Acción.

Resulta pertinente mencionar también que el diseño común de los PTMC consiste en la articulación de objetivos a corto plazo, como el alivio de la pobreza mediante la transferencia que reciben las familias, junto a objetivos de largo plazo, como el quiebre del ciclo intergeneracional de la pobreza, mediante las condicionalidades impuestas en materia de salud y educación. Los rasgos característicos que comparten los PTMC en América Latina son la transferencia de dinero, la imposición de condicionalidades, su carácter no contributivo y la focalización destinada a familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Dentro de las principales diferencias que tienen entre sí, en este caso particular, el “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia, cabe señalar el monto de la

transferencia, los sistemas de identificación de los beneficiarios, las condicionalidades exigidas, las sanciones establecidas por el incumplimiento de las corresponsabilidades y los sistemas de seguimiento. Como se explicó anteriormente, en Ecuador no existe un proceso que permita dar seguimiento de manera sistemática al cumplimiento de las corresponsabilidades establecidas en educación y salud. Mientras que, en Colombia este existe, pero presenta algunas limitaciones de funcionamiento y confiabilidad de la información, como se explicó en el capítulo III. Por lo tanto, al menos en Ecuador no es posible determinar que las familias beneficiarias cumplan con los compromisos adquiridos en términos de educación y salud, mientras que, en Colombia, a pesar de que existe un proceso de seguimiento, el mismo es susceptible a vulnerabilidades externas y a que se altere la información que respalda el cumplimiento de las corresponsabilidades. De esta manera, se elude uno de los objetivos tanto del BDH como de MFA, que es detener la transmisión intergeneracional de pobreza, puesto que, el no poder verificar de manera adecuada que las familias beneficiarias cumplan con las corresponsabilidades constituye un inconveniente en la consecución de los objetivos que ambos programas presentan a largo plazo, como es evitar que la pobreza se transmita de padres a hijos. Si los niños no adquieren los conocimientos indispensables según el nivel educativo que cursan y si, de igual manera, no cuentan con una alimentación que les proporcione los nutrientes necesarios de acuerdo a su edad, aun teniendo acceso a los servicios de educación y salud proporcionados por el Estado, no es posible romper con la pobreza intergeneracional en Ecuador y Colombia porque no adquieren las capacidades educativas necesarias para cursar la educación superior y posteriormente entrar al mundo laboral.

Otro aspecto importante de la teoría de Desarrollo Humano de Sen es la noción de agencia a la que el autor hace referencia dentro del desarrollo. Para Sen, la agencia es la

capacidad de acción de un individuo para alcanzar el desarrollo humano por sí mismo, es decir es una parte constitutiva del desarrollo. Un agente es un ente que puede generar un cambio. En otras palabras, “*agente*” se refiere a la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos. (Sen, 2000). Esto hace referencia especialmente al papel de agencia de una persona como miembro de una sociedad y como participante de actividades económicas, sociales y políticas. El desarrollo consiste en la eliminación de la falta de libertades que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia, es decir, para poder llevar la vida que cada persona considera que vale la pena. La noción de agencia es relevante para el desarrollo humano, puesto que se refiere a que cada persona puede elegir qué tipo o estilo de vida llevar, es decir, cada uno tiene la potestad de elegir qué es lo mejor para sí mismos. Cada individuo es sujeto activo en la construcción de su desarrollo humano. En ese sentido, cabe mencionar que, el BDH en Ecuador y MFA en Colombia han tenido una incidencia en la expansión de libertades instrumentales en cuanto a educación puesto que han permitido que más niños y jóvenes accedan a dicho servicio durante el período de estudio. A pesar de que eso no ha permitido la expansión de libertades constitutivas ya que el desempeño académico ha sido insuficiente tal como se explicó. En cuanto salud, ambos programas han conseguido reducir la prevalencia de la desnutrición crónica durante el período analizado. Sin embargo, se debe considerar que hay factores externos que también inciden en los resultados cualitativos obtenidos durante el período de análisis, sobre todo en el ámbito educativo. Un ejemplo de ello es la falta de interés³⁹ de los estudiantes por adquirir

³⁹ La falta de interés por el estudio podría constituir una de las causas por las que los estudiantes no lograron un desempeño académico satisfactorio durante el período de estudio, sin embargo, existen otras razones como el poco apoyo de las familias o el percibir a la educación como una pérdida de tiempo ya que es mejor que los niños y jóvenes trabajen para que ayuden en el sustento familiar. (INEC, 2013 & Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2013).

nuevos conocimientos. Según las cifras del INEC (2013), el 14.6% de los niños y adolescentes entre 5 y 17 años no asiste a clases porque no está interesado. Asimismo, de acuerdo con las cifras del Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2013) el 37.2% de los niños y adolescentes entre 5 y 17 años no asiste a clases porque no les gusta el estudio. Por ende, se infiere que los niños, niñas y jóvenes no perciben la educación como un medio para cambiar su vida. Esto es preocupante, ya que a pesar de que las instituciones pongan a disposición de niños y adolescentes la oportunidad de acceder a la educación, ellos no aprovechan dicha oportunidad, de donde se infiere que no ejercen su agencia para alcanzar por sí mismos el desarrollo humano. Por esa razón, no es suficiente únicamente crear oportunidades para las personas vulnerables, sino también asegurarse de que los individuos las aprovechen de la mejor manera para su propio beneficio y para el de la sociedad.

Es por esto que Sen se centra en las libertades constitutivas, es decir, en las capacidades que el individuo tiene para alcanzar la vida que valora y desea. Esta visión del desarrollo pone la libertad del individuo en el centro de la teoría, donde la libertad tiene dos roles: el constituyente, que es el objetivo principal del desarrollo y el instrumental, que es el medio principal para alcanzarlo. Si bien el Estado ecuatoriano y colombiano han conseguido dar acceso igualitario a los servicios educativos y de salud a través de políticas públicas como los programas “Bono de Desarrollo Humano” y “Más Familias en Acción”, es decir, han puesto a disposición de población vulnerable la oportunidad (libertad instrumental) de acceder a estos servicios y mediante la implementación de ambos programas se ha logrado, además, que las familias satisfagan necesidades inmediatas como la alimentación, un objetivo que los dos programas persiguen a corto plazo, la incidencia de ambos programas de transferencia monetaria condicionada no se ha reflejado de manera adecuada en la expansión de libertades constitutivas

del desarrollo. Es decir, el BDH y MFA no han tenido un impacto trascendental a mediano plazo, en el desempeño educativo de los estudiantes y en la adquisición de capacidades cognitivas que vaya acorde a su edad. En ese contexto, se puede afirmar que la calidad educativa, tanto en Ecuador como en Colombia, es aún insuficiente. El tener una mayor tasa de matrícula y de asistencia educativa no garantiza que los estudiantes van a tener una continuidad en sus estudios ni que los conocimientos impartidos en clases son de calidad para el futuro de los ecuatorianos y colombianos. En otras palabras, el “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia han logrado expandir las libertades instrumentales a las que Sen hace referencia, sin embargo, no se ha constatado que las libertades constitutivas de las familias beneficiarias de dichos programas hayan experimentado un impacto trascendental en la consecución de su desarrollo humano como consecuencia de ello.

VII. CONCLUSIONES

El análisis comparativo de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Ecuador “Bono de Desarrollo Humano” y en Colombia “Más Familias en Acción” durante el período 2013 – 2017, fundamentado en la teoría de Desarrollo Humano de Amartya Sen, partió de la hipótesis de que la implementación de los PTMC en Ecuador el BDH y en Colombia MFA habrían contribuido al mejoramiento del desarrollo humano en dichos países durante los años analizados. Esta investigación buscó medir la incidencia que tienen los PTMC, específicamente en Ecuador y Colombia, en la expansión de las libertades de las personas, ya que, según la teoría de Sen, se debe concebir al desarrollo de esa manera. Con base en la información expuesta a lo largo de los capítulos de este trabajo, se puede concluir que la hipótesis se cumple parcialmente por las siguientes razones:

- De acuerdo con la teoría de Desarrollo Humano de Amartya Sen, el acceso a la educación y la salud son libertades instrumentales que forman parte del grupo de oportunidades sociales, las cuales constituyen una de las cinco libertades instrumentales a las que Sen hace referencia: libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora. De igual manera, los PTMC constituyen una manera de proporcionar una red de protección social que impide que la población endeble de Ecuador y Colombia caiga en miseria. Por ende, tanto el BDH como MFA representan una forma de seguridad protectora, la misma que es otra de las cinco libertades instrumentales mencionadas por el autor.
- La ejecución del programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia puso en evidencia el rol de las instituciones en la creación de libertades instrumentales, es decir, en la generación de oportunidades para la población más vulnerable de dichos países. La gestión del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en Ecuador y del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en Colombia, instituciones encargadas de la ejecución de los PTMC en sus respectivos países, fue fundamental en la implementación de ambos programas y, por ende, en la creación de oportunidades como el acceso a la salud y a la educación. Dichas instituciones generan oportunidades con la finalidad de que los individuos actúen como agentes y que alcancen por sí mismos su desarrollo humano y que no sean únicamente receptores pasivos de las oportunidades dadas por las instituciones.
- Tanto el Estado ecuatoriano como el Estado colombiano han tenido la capacidad de expandir las libertades instrumentales, consideradas el medio principal para alcanzar el desarrollo humano de la población endeble, mediante el acceso a la educación y a la

salud, puesto que se pudo constatar que indicadores tales como la tasa de asistencia (neta y bruta), la tasa de matrícula (neta y bruta) en Ecuador y la tasa de cobertura en Colombia experimentaron un aumento durante el período 2013 – 2017. De manera similar, la tasa de deserción tuvo una ligera disminución durante el mismo período. Por esta razón, se afirma que se ha creado oportunidades sociales (libertades instrumentales), ya que un mayor número de niños y jóvenes en Ecuador y Colombia han podido acceder a los servicios públicos educativos en ambos países. Como se mencionó anteriormente, las libertades instrumentales constituyen los medios por los que se alcanza el desarrollo humano. En ese sentido, Ecuador y Colombia han podido expandir las libertades instrumentales en beneficio de su población.

- Sen considera que el desarrollo implica la eliminación de problemas estructurales como la pobreza, puesto que la falta de libertad económica en forma de pobreza o de pobreza extrema puede hacer que una persona sea víctima de la violación de otro tipo de libertades. En ese sentido, uno de los objetivos que persiguen tanto el “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador como “Más Familias en Acción” en Colombia es erradicar la pobreza y la pobreza extrema. Tanto el BDH como MFA constituyen un incentivo económico para que la familia mejore sus ingresos y pueda satisfacer ciertas necesidades inmediatas, como la alimentación. Este objetivo del BDH y de MFA se refleja en la ligera disminución que tuvo la tasa de incidencia de la pobreza y la tasa de incidencia de la pobreza extrema, tanto en Ecuador como en Colombia, durante el período de análisis. Mediante estos programas también se ha logrado que las familias beneficiarias satisfagan necesidades inmediatas.

- El Estado ecuatoriano y colombiano han conseguido dar acceso igualitario a los servicios educativos y de salud mediante políticas públicas como el “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia, es decir, han colocado a disposición de la población vulnerable la oportunidad (libertad instrumental) de acceder a estos servicios. Ambos programas de transferencias monetarias condicionadas constituyen una base de protección social para la población endeble de Ecuador y Colombia. Tanto el BDH como MFA son intervenciones estatales mediante las cuales se transfiere una cantidad monetaria a la población más vulnerable de ambos países, construyendo así una red de protección social que impida que grupos vulnerables caigan en miseria, inanición o muerte. De esta manera, se reducen las diferencias sociales y se construye sociedades justas, inclusivas, garantizando niveles mínimos de vida para todos los miembros de un país.
- Con base en la información presentada a lo largo de este trabajo de investigación se puede inferir que la implementación del “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y de “Más Familias en Acción” en Colombia durante el período 2013 – 2017 contribuyó a la expansión de libertades instrumentales tales como el acceso a la educación y a la salud. De manera similar la implementación de estos programas permitió que las familias beneficiarias puedan tener un ingreso económico adicional que les permita satisfacer necesidades inmediatas, es decir de corto plazo, mediante la recepción de la transferencia.

Sin embargo:
- De acuerdo con la teoría de Desarrollo Humano de Amartya Sen, las libertades constitutivas (también conocidas como fundamentales o reales) representan el fin primordial del desarrollo humano. Estas libertades hacen referencia a las capacidades, es

decir, la habilidad de los individuos para llevar el tipo de vida que consideran mejor. Las capacidades y funcionamientos (saber leer, escribir) permiten que una persona aproveche las oportunidades que ofrecen las instituciones. En ese sentido, las capacidades y funcionamientos representan las libertades constitutivas mientras que las oportunidades creadas por las instituciones representan las libertades instrumentales. Desde la teoría, tanto las libertades constitutivas como las instrumentales se refuerzan mutuamente en un círculo virtuoso.

- Los resultados obtenidos en el desempeño educativo, tanto en Ecuador como en Colombia son insuficientes, principalmente en matemáticas, según la prueba SER BACHILLER implementada por el gobierno ecuatoriano y la prueba PISA implementada por la OCDE en Colombia. Como se explicó en el capítulo III, en Ecuador, el examen SER BACHILLER reflejó que el 35.2% de los estudiantes tuvieron un desempeño insuficiente en matemáticas en el año 2017, mientras que, en Colombia, los resultados de la prueba PISA indicaron que los estudiantes obtuvieron un nivel más abajo del uno (nivel inferior de rendimiento) en matemáticas para el año 2017. Lo anterior significa que los estudiantes no son capaces de interpretar y representar matemáticamente una situación como, por ejemplo, convertir precios a una moneda extranjera. En consecuencia, el aumento de la tasa de matrícula y asistencia escolar durante el período de análisis no refleja un mejor desempeño académico puesto que se puede constatar que los niños y jóvenes no adquirieron mayores capacidades educativas según su nivel de estudio. El MIES en Ecuador y el DPS en Colombia han dado la oportunidad de acceder a la educación (libertad instrumental), sin embargo, eso no ha tenido un impacto

transcendental en las capacidades educativas (libertades constitutivas) adquiridas por los estudiantes.

- En cuanto a la salud, si bien el BDH y MFA han permitido el acceso a controles médicos regulares (libertad instrumental) para los miembros de las familias beneficiarias, lo cual se traduce en una mejora de la salud (libertad constitutiva). Sin embargo, enfermedades como la desnutrición crónica siguen siendo un problema persistente, tanto en Ecuador como en Colombia, aun cuando la tasa de prevalencia de dicha enfermedad se redujo ligeramente durante el período bajo estudio.
- Uno de los objetivos que comparten el programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Más Familias en Acción” en Colombia es la formación de capital humano. Con base en los datos presentados en el capítulo III, se constata que los PTMC analizados no cumplen con dicho objetivo, puesto que los niños y jóvenes no están adquiriendo conocimientos de calidad que realmente les sean útiles para la educación superior, y, por ende, para su futuro.
- En Ecuador no existe un proceso de verificación de corresponsabilidades en salud y educación, mientras que en Colombia sí existe, pero presenta limitaciones funcionales y de confiabilidad de la información. Por esta razón, en Ecuador no es posible determinar si los receptores de las transferencias cumplen con las corresponsabilidades y en Colombia resulta difícil establecer dicho cumplimiento puesto que el sistema empleado es susceptible a vulnerabilidades externas y a que se altere la información que respalda el cumplimiento de las corresponsabilidades. Por consiguiente, se elude otro de los objetivos tanto del BDH como de MFA que es detener la transmisión intergeneracional

de pobreza ya que las condicionalidades en educación y salud constituyen las garantías de que se rompa con el círculo de pobreza dentro del núcleo familiar.

- Los resultados obtenidos del análisis del BDH en Ecuador y de MFA en Colombia en educación, tuvieron la influencia de factores externos como la falta de interés de los estudiantes por adquirir nuevos conocimientos, lo cual muestra que a pesar de que las instituciones pongan a disposición de niños y jóvenes la oportunidad de acceder a la educación, ellos no aprovechan dicha oportunidad (libertad instrumental), por lo que se infiere que ellos no ejercen su agencia para alcanzar por sí mismos el desarrollo humano. Otro ejemplo de factores externos que influyen en los resultados obtenidos por los PTMC en Ecuador y Colombia es el poco apoyo de las familias o el percibir la educación de los niños y jóvenes como una pérdida de tiempo, ya que es mejor que trabajen para que ayuden en el sustento familiar. Como consecuencia, los niños y jóvenes no aprovechan las oportunidades que las instituciones ponen a su disposición.
- Con base en la información presentada a lo largo de este trabajo de investigación, se puede inferir que la implementación del “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y de “Más Familias en Acción” en Colombia durante el período 2013 – 2017 contribuyó a la expansión de libertades instrumentales, tales como el acceso a la educación y salud, pero no tuvo un mayor aporte en la expansión de libertades constitutivas, ya que los estudiantes obtuvieron un desempeño académico insuficiente y enfermedades como la desnutrición crónica siguen siendo un problema sin solución en Ecuador y Colombia. En otras palabras, si bien la implementación del BDH y de MFA permitió que más niños y jóvenes tengan la oportunidad de acceder a servicios educativos y de salud (libertad instrumental) en Ecuador y Colombia, eso no se tradujo en mayores conocimientos

adquiridos (libertades constitutivas) para los niños y jóvenes beneficiarios de los PTMC analizados.

VIII. RECOMENDACIONES

Al comparar la implementación de los PTMC en Ecuador y Colombia, así como los resultados obtenidos durante el período de análisis, este estudio arroja algunas observaciones que podrían ser incorporadas tanto al programa “Bono de Desarrollo Humano” como a “Más Familias en Acción”. Si bien la hipótesis de esta investigación se cumple de manera parcial por las razones explicadas previamente, resulta pertinente exponer algunas recomendaciones a este respecto.

- Se debería implementar un proceso sistemático que permita la verificación de corresponsabilidades en materia de educación y salud de las familias beneficiarias del programa “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador, puesto que dichas condicionalidades son las que hacen que los PTMC alcancen objetivos a largo plazo y no solo a corto plazo.
- Se sugiere también que las condicionalidades en educación tanto en Ecuador como en Colombia no se limiten a la asistencia escolar, sino que también se consideren otros aspectos como el rendimiento académico del estudiante. Al adquirir las capacidades educativas adecuadas al nivel de estudio, los niños, niñas y jóvenes pueden acceder a la educación superior y posteriormente al mundo laboral, rompiendo así con el ciclo de pobreza intergeneracional.
- Tanto Ecuador como Colombia deberían proporcionar no solo más oportunidades de acceso a la educación y a la salud, sino también a la participación de la vida en sociedad, por ejemplo, en el desarrollo de políticas públicas.

- Es importante que las instituciones encargadas de la implementación de los PTMC, en este caso el MIES en Ecuador y el DPS en Colombia, realicen un seguimiento anual o semestral para saber en qué gastan la transferencia las familias beneficiarias, puesto que se debe evitar que se cree dependencia hacia este ingreso económico adicional que reciben. En ese sentido, es importante también que los beneficiarios sean conscientes de que dicha transferencia debe destinarse a gastos como alimentación, por lo que se recomienda realizar talleres en los que se genere conciencia sobre la importancia de gastar de manera prudente la cantidad de dinero recibida. Sería también beneficioso para los receptores de la transferencia que se les informe sobre los nutrientes que cada niño necesita de acuerdo a la edad que tienen, para que destinen parte del dinero recibido a alimentos que nutran a los niños y jóvenes del núcleo familiar beneficiario. El objetivo de esto es hacer frente a enfermedades como la desnutrición crónica, la misma que sigue siendo un problema no solo en Ecuador y Colombia, sino en toda la región latinoamericana.
- La modernización del sistema educativo no abarca únicamente un acceso mayor e igualitario a este servicio, sino que también implica mejorar la calidad de la educación y garantizar que los estudiantes terminen sus estudios. Una forma de constatar que la educación es de calidad sería mediante el número de estudiantes que logran ingresar a estudios superiores, así como su facilidad para ingresar al mundo laboral y no sólo tomar como indicadores las pruebas SER BACHILLER en Ecuador o PISA en Colombia. De manera similar, en cuanto a la salud, es importante no solo dar acceso a dicho servicio sino también garantizar que el servicio proporcionado sea de calidad y no busque únicamente cumplir con un requisito, sino que tenga un impacto notorio en la mejora de

la salud de niños y jóvenes en Ecuador y Colombia. Se recomienda poner énfasis en el componente nutrición, puesto que la desnutrición crónica es un problema recurrente tanto en Ecuador como en Colombia.

- El Estado ecuatoriano y colombiano, mediante la gestión de sus ministerios de educación, deberían realizar campañas de información al inicio y fin de cada año escolar, enfocándose en las áreas rurales del país y en las áreas urbanas donde la pobreza de ingresos es mayor, con el objetivo de informar a los estudiantes (independientemente del nivel educativo que cursen) y a sus familias o parientes cercanos sobre la importancia de la educación y de terminar el bachillerato, porque más años de estudio pueden contribuir a que tengan un mejor nivel de vida no solo económicamente, sino también en términos de poder llevar la vida que desean y que consideran mejor para sí mismos.
- Tanto el Estado ecuatoriano como el colombiano, mediante la gestión de sus instituciones pertinentes, deberían unir esfuerzos para proporcionar un servicio de educación y de salud que sean reconocidos por la calidad que brindan a la ciudadanía. Es decir, servicios educativos y de salud que permitan no solo expandir las libertades instrumentales de los individuos, sino que también impliquen la expansión de sus libertades constitutivas, para de esa manera poder alcanzar un desarrollo humano pleno en ambos países, y que este se refleje en el bienestar de los grupos más vulnerables de Ecuador y Colombia y no únicamente en el ascenso de dichos países dentro de la clasificación del IDH a nivel mundial.
- A pesar de los esfuerzos estatales por combatir problemas como la desigualdad en Ecuador y Colombia, mediante la implementación de los PTMC en dichos países, deberían formularse de manera paralela políticas complementarias para combatir dicha

problemática a nivel nacional en Ecuador y Colombia, junto con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo presente en cada país. Al unir esfuerzos con el PNUD para luchar contra la desigualdad en Ecuador y Colombia se podrían obtener beneficios sociales no solo en dichos países sino también a nivel regional, ya que América Latina es considerada la región más desigual del mundo.

- Para aquellas personas interesadas en asuntos relacionados a desarrollo humano en la región, a partir de este estudio comparativo se podrían derivar otras investigaciones enmarcadas en la misma línea de análisis. Dado que los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas se implementan en toda América Latina, se sugiere otro estudio comparativo que mida la incidencia de estos programas en el desarrollo humano, enfocado en la expansión de libertades constitutivas en un período de 10 años, para así poder determinar si en efecto los PTMC facilitan el ingreso a los estudios superiores y por ende la rápida inserción a la vida productiva. De manera complementaria, se plantea también evaluar la pertinencia de la implementación de los PTMC como política pública, en base a su alineación con el programa político y con el problema que busca resolver. En ese contexto, se propone tomar como objeto de estudio dos países centroamericanos como Guatemala y Honduras, cuyos PTMC son Mi Bono Seguro y Programa de Asignación Familiar, respectivamente.

IX. LISTA DE REFERENCIAS

Libros físicos

- Peet, R. & Hartwick, E. (2015). *Theories of development: contentions, arguments, alternatives*. New York, US: The Guilford Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Editorial Planeta.

Publicaciones de difusión

- Acosta, O. & Forero, N. & Pardo, R. (2015). *Sistema de Protección Social de Colombia: avances y desafíos*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37882/1/S1421114_es.pdf
- Ángulo, R. (2016). *Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15565/cuatro-lecciones-aprendidas-con-la-implementacion-del-programa-de-transferencias>
- Arenas, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44851/4/S1900521_es.pdf
- Armas, A. (2005). *La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano*, Recuperado de <https://www.cepal.org/mujer/reuniones/quito/aarmas.pdf>
- Badillo, A. (2011). *El efecto asociado de la condicionalidad del Bono de Desarrollo Humano del Ecuador en la salud y desarrollo infantil*. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Ana_Lucia_Badillo_Salgado/publication/279491378_El_efecto_asociado_de_la_condicionalidad_del_bono_de_desarrollo_humano_del_Ecuador_en_la_salud_y_desarrollo_infantil/links/571b647108ae408367bd6da9.pdf
- Chiriboga, V. (2016). *Incidencia de las transferencias monetarias condicionadas del BDH sobre el desarrollo de las capacidades humanas de salud y educación en los niños y niñas de 0 a 12 años*. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5495/1/T2239-MGDE-Chiriboga-Incidencia.pdf>
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35915/1/S2014090_es.pdf
- Martínez, D. (2016). *Sistematización, Documentación y Estimación de Información Relacionada con el Bono de Desarrollo Humano (BDH) su implementación, “timing” y las bases de datos*. Recuperado de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Sistematizaci%C3%B3n-documentaci%C3%B3n-y-estimaci%C3%B3n-de-informaci%C3%B3n-relacionada-con-el-Bono-de-Desarrollo-Humano-\(BDH\)--Su-implementaci%C3%B3n-timing-y-las-bases-de-datos.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Sistematizaci%C3%B3n-documentaci%C3%B3n-y-estimaci%C3%B3n-de-informaci%C3%B3n-relacionada-con-el-Bono-de-Desarrollo-Humano-(BDH)--Su-implementaci%C3%B3n-timing-y-las-bases-de-datos.pdf)
- Martínez, D. & Borja, T. & Medellín, N. & Cueva, P. (2017). *¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-el-Bono-de-Desarrollo-Humano-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la>

[implementaci%C3%B3n-de-Programas-de-Transferencias-Monetarias-Condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf](#)

Medellín, N. & Sánchez, F. (2015). *¿Cómo funciona Más Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-M%C3%A1s-Familias-en-Acci%C3%B3n-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la-implementaci%C3%B3n-de-programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Solís, P. (2018). *Barreras estructurales a la movilidad social intergeneracional en México*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43768/1/S1800693_es.pdf

Revistas y Journals

Acosta, O. & Forero, N. & Pardo, R. (2015). *Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37882/1/S1421114_es.pdf

Anand, S. & Sen, A. (1997). *Concepts of Human Development and poverty: a multidimensional perspective*. Recuperado de <http://clasarchive.berkeley.edu/Academics/courses/center/fall2007/sehnbruch/UNDP%20Anand%20and%20Sen%20Concepts%20of%20HD%201997.pdf>

Ascoli, U. (1987). *Estado de Bienestar y Acción Voluntaria*. Recuperado de http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_038_08.pdf

Bertin, A. (2008). *L'approche par les capacités d'Amartya Sen, une voie nouvelle pour le socialisme libéral*. Recuperado de <http://cahiersdugretha.u-bordeaux4.fr/2008/2008-09.pdf>

Briceño, A. (2010). *La educación y su efecto en la formación de capital humano y en el desarrollo económico de los países*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3724527>

Buitrón, R. (2015). *La corresponsabilidad en los servicios del MIES*. Recuperado de https://info.inclusion.gob.ec/phocadownloadpap/investigaciones/ejes_transversales/la_corresponsabilidad_en_los_servicios_del_mies.pdf

Cecchini, S. & Filgueira, F. & Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/1/S2014250_es.pdf

Cecchini, S. & Uthoff, A. (2008). *Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11241/094043058_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Cetrángolo, O. & Curcio, J. (2018). *Gasto público en América Latina: Desafíos futuros a la luz de lo ocurrido en las últimas tres décadas*. Recuperado de http://conferencias.cepal.org/politica_fiscal_2018/Lunes%2026/Pdf/Oscar%20Cetrangolo.pdf
- Ciro, L. & Ospina, M. (2013). *La política social en Colombia: una mirada al programa Más Familias en Acción*. Recuperado de [http://vip.ucaldas.edu.co/virajes/downloads/Virajes15\(2\)_10.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/virajes/downloads/Virajes15(2)_10.pdf)
- Córdoba, R. (2007). *Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen*. Recuperado de <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/50/50>
- Crichigno, P. (1992). *Surgimiento del Estado de Bienestar y las Políticas Públicas en América Latina*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/32709/1/D-16834.00_es.pdf
- Del Valle, A. (2010). *Comparando regímenes de Bienestar en América Latina*. Recuperado de <https://www.erlacs.org/articles/abstract/10.18352/erlacs.9596/>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/243774920_The_Three_Worlds_Of_Welfare_Capitalism
- Filgueira, F. (1998). *El Nuevo Modelo de Prestaciones Sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada*. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Filgueira3/publication/265923017_EL_NUEVO_MODELO_DE_PRESTACIONES_SOCIALES_EN_AMERICA_LATINA_EFICIENCIA_RESIDUALISMO_Y_CIUDADANIA ESTRATIFICADA/links/56705db508ae0d8b0cc0e864/EL-NUEVO-MODELO-DE-PRESTACIONES-SOCIALES-EN-AMERICA-LATINA-EFICIENCIA-RESIDUALISMO-Y-CIUDADANIA-ESTRATIFICADA.pdf
- Fukuda-Parr, S. (2003). *The Human Development Paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/24081267_The_Human_Development_Paradigm_Operationalizing_Sen's_Ideas_on_Capabilities
- Goodin, R. & Headey, B. & Muffels, R. & Dirven, H. (1999). *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Recuperado de https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/42195396/The_Real_Worlds_of_Welfare_Capitalism20160206-12539-t62i2z.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_Real_Worlds_of_Welfare_Capitalism.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191001%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191001T193333Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=50dd3084913ae44aa35c97a0500d0ca37e71b7ecfa1277861f0c37c7f4078777

- Gonnet, J. (2010). *La política desde la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/595/59518491014.pdf>
- Grosjean, P. (2000). *La pensée d'Amartya Sen sur le développement*. Recuperado de <https://www.revue-quartmonde.org/2253>
- Larrea, A. (2013). *Ecuador: Estrategia para la erradicación de la pobreza*. Recuperado de https://issuu.com/publisenplades/docs/presentacion_power_point
- Llano, J. (2014). *Familias en Acción: La historia a la luz de sus impactos*. Recuperado de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/711/Co_Eco_Junio_2014_Llano.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Leiva, E. (2013). *Agencia y Realismo Crítico. Incorporando grupos y estructuras al enfoque de las capacidades*. Recuperado de https://www.academia.edu/8317406/Agencia_y_realismo_cr%C3%ADtico._Incorporando_grupos_y_estructuras_al_enfoque_de_las_capacidades
- London, S. & Formichella, M. (2006). *El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/510/51001702.pdf>
- Machinea, J. (2007). *El financiamiento de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4217/S2007025_es.pdf?sequence=1
- Maldonado, J. & Urrea, M. (2013). *Bancarización y acceso a servicios financieros de beneficiarios urbanos del programa Más Familias en Acción*. Recuperado de <https://economia.uniandes.edu.co/components/booklibrary/ebooks/dcede2010-41.pdf>
- Marshall, T. (1950). *Ciudadanía y clase social*. Recuperado de <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>
- Martínez, R. & Soto, E. (2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003
- Mina, L. (2013). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Colombia*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4078/1/S2013331_es.pdf
- Molina, R. & Pascual, J. (2014). *El Índice de Desarrollo Humano como indicador social*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/181/18153277009.pdf>
- Navarro, M. (2005). *Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2006000200008
- Noorbakhsh, F. (1998). *The Human Development Index: Some technical issues and alternatives indices*. Recuperado de <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Noorbakhsh.pdf>

- Nupia, O. (2011). *Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias en Acción in Colombia*. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1864064
- Ochoa, J. (2010). *Análisis crítico del impacto generado por el Programa Más Familias en Acción en madres beneficiarias del Barrio Jerusalén de Bogotá*. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/4815/tesis360.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ojeda, L. (1988). *Políticas de Bienestar Social y Participación Social en el Ecuador*. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=51281>
- Peña, X. (2013). *Evaluaciones de Impacto e Colombia*. Recuperado de https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/documents/Colombia_XP%20Oct1.pdf
- Pierson, P. (1996). *The new politics of the Welfare State*. Recuperado de http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/pierson_politics.pdf
- Poirot, J. (2005). *Le rôle de l'éducation dans le développement chez J. Rawls et A. Sen, entre équité et efficacité*. Recuperado de <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2005-4-page-29.htm#>
- Ponce, J. (2004). *Políticas Sociales y Programas de Transferencia Monetaria Condicionada en América Latina*. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=24842>
- Ponce, J. & Enríquez, F. & Molyneux, M. & Thomson, M. (2013). *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: algunas reflexiones*. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57099.pdf>
- Reyes, A. (2012). *El enfoque de las capacidades, la agencia cognitiva y los recursos morales*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/254488784 El enfoque de las capacidades la agencia cognitiva y los recursos morales](https://www.researchgate.net/publication/254488784_El_enfoque_de_las_capacidades_la_agencia_cognitiva_y_los_recursos_morales)
- Rivera, J. (2015). *Sen, Amartya. Desarrollo y libertad*. Recuperado de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/download/1991/1386>
- Salas-Bourgoin, M. (2014). *A proposal for a modified Human Development Index*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37019/1/RVI112SalasBouroin_en.pdf
- Sagar, A. & Najam, A. (1998). *The Human Development Index: A critical review*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/222478054 The Human Development Index A Critical Review](https://www.researchgate.net/publication/222478054_The_Human_Development_Index_A_Critical_Review)
- Sen, A. (1998). *Capital humano y capacidad humana*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934956.pdf>

- Sen, A. (1998). *Las Teorías del Desarrollo a principios del siglo XXI*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934951.pdf>
- Sen, A. (2010). *A decade of Human Development*. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14649880050008746>
- Senth, S. & Villar, A. (2017). *Measuring Human Development and Human Deprivations*. Recuperado de <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP110.pdf>
- Sojo, A. (2017). *La protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41105/6/S1600819_es.pdf
- Stanton, E. (2007). *The Human Development Index: A History*. Recuperado de https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1101&context=peri_workingpapers
- Streeten, P. (1994). *Human Development: Means and Ends*. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2117835?seq=1#page_scan_tab_contents
- Suraty, M. & Mackay, R. & Orellana, A. & Avilés, P. & Poveda, G. (2018). *Breve análisis de la sustentabilidad económica de los beneficiarios del BDH residentes en la ciudad de Guayaquil – Provincia del Guayas*. Recuperado de <https://www.eumed.net/actas/18/economia-social/14-bono-solidario-en-el-ecuador.pdf>
- Urquijo, M. (2014). *La teoría de las capacidades en Amartya Sen*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5010857>
- Urrutia, M. & Robles, C. (2018). *Las transferencias condicionadas en Colombia: una historia del programa Familias en Acción (2001-2018)*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/328628442_Las_transferencias_condicionadas_en_Colombia_la_historia_del_programa_Familias_en_Accion_2001-2018

Sitios Web

- Banco Interamericano de Desarrollo. [BID]. (2016). *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Más Familias en Acción*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15581/sintesis-del-programa-mas-familias-en-accion-en-colombia>
- Banco Mundial. (s.f.). *Datos del Banco Mundial: Prevalencia de desnutrición (% de la población) Colombia*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SN.ITK.DEFC.ZS?locations=CO>
- Banco Mundial. (s.f.). *Datos del Banco Mundial: Prevalencia de desnutrición (% de la población) Ecuador*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SN.ITK.DEFC.ZS?locations=EC>

- Banco Mundial. (s.f.). *Datos del Banco Mundial: Inscripción escolar, nivel primario (% bruto) en Colombia*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.PRM.ENRR?locations=CO>
- Banco Mundial. (s.f.). *Datos del Banco Mundial: Inscripción escolar, nivel secundario (% bruto) en Colombia*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.SEC.ENRR?locations=CO>
- Banco Mundial. (s.f.). *Datos del Banco Mundial: Inscripción escolar, nivel primario (% neto) en Colombia*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.PRM.NENR?locations=CO>
- Banco Mundial. (s.f.). *Datos del Banco Mundial: Inscripción escolar, nivel secundario (% neto) en Colombia*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.SEC.NENR?locations=CO>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (s.f.). *Sistemas de Protección Social*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/acerca>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (s.f.). *Más Familias en Acción (2001)*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=12>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2010). *Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores_de_pobreza_y_pobreza_extrema_utilizadas_para_el_monitoreo_de_los_odm_en_america_latina.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2017). *América Latina (17 países): gasto en protección social del gobierno central, 2000-2016 (en porcentajes del PIB)*. Recuperado de <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/grafico/america-latina-17-paises-gasto-proteccion-social-gobierno-central-2000-2016a-porcentajes-pib>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2014). *La pobreza en América Latina*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/infografias/la-pobreza-america-latina>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Sector de Inclusión Social y Reconciliación*. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1455053422_b1eda827a1a9dcc88882a2db4be8ff52.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [DANE]. (2013). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia. Año 2013*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_13.pdf

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [DANE]. (2014). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2013*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Bolletin_Prensa_ECV_2013.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [DANE]. (2016). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2015*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Bolletin_Tecnico_ECV_2015.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [DANE]. (2017). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia. Año 2017*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17_v2.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. [DANE]. (2018). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2017*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Bolletin_Tecnico_ECV_2017-v2.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019). *Boletín Técnico: Pobreza Monetaria en Colombia Año 2017*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17_v2.pdf
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. [DNP]. (2008). *Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y evaluación beneficio-costos del programa*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Evaluacion-politicas-publicas-6.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2012). *Avances y retos de la Política Social en Colombia*. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/CARTILLA_SOCIAL_septiembre_2012%20%282%29.pdf
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

- Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2013). *Rediseño del programa Familias en Acción: Documento Operativo Técnico DOT No. 1*. Recuperado de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Documents/Documento%20Operativo%20Tecnico%201%20-%20Redisen%20del%20programa%20Ma%20s%20Familias%20en%20Accio%20n.pdf>
- Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2014). *Entrega de incentivos No.13 Documento Operativo Técnico*. Recuperado de http://www.dps.gov.co/documentos/9554_DOT13_Entrega_de_incentivos.pdf.
- Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (2017). *Manual operativo: Más Familias en Acción*. Recuperado de <https://www.unicef.org.co/documentos/1-%20Manual-operativo-Familias-en-Accion.pdf>
- Departamento para la Prosperidad Social [DPS]. (s.f.). *Departamento para la Prosperidad Social: La Entidad*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20150320043146/http://dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=823>
- Ecuador en Cifras. (2015). *Compendio de Resultados: Encuesta Condiciones de Vida EC. Sexta Ronda 2015*. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV_2015/documentos/ECV%20COMPENDIO%20LIBRO.pdf
- Enciclopedia del Ecuador. (s.f.). *Ministerio de Bienestar Social y Trabajo*. <http://www.encyclopediadeecuador.com/historia-del-ecuador/ministerio-bienestar-social-trabajo/>
- Food and Agricultural Organization [FAO]. (2018). *La desigualdad agrava el hambre, la desnutrición y la obesidad en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1161238/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2013). *Reporte pobreza por ingresos, diciembre 2013*. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2013/dic-2013/Reporte_Pobreza-dic13.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2017). *Reporte de Pobreza y Desigualdad: junio 2017*. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2017/Junio/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad%20-%20jun%202017%2014072017.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística Educativa [INEVAL]. (2018). *Resultados Ser Bachiller 2017-2018*. Recuperado de <https://www.evaluacion.gob.ec/resultados-ser-bachiller-regimen-costa-2017-2018/>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEVAL]. (2018). *La educación en Ecuador: logros alcanzados y nuevos desafíos. Resultados educativos 2017 –*

2018. Recuperado de http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/CIE_ResultadosEducativos18_201901091.pdf

León, M. (2015). *Programa Bono de Desarrollo Humano*. Recuperado de <https://www.slideshare.net/FAOoftheUN/ecuador-43792855>

Ministerio de Desarrollo Social. (2014). *Agenda Social al 2017. Creando oportunidades, generando capacidades. ¡La Revolución Social se vive!* Recuperado de https://www.todaunavida.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/agenda_socialOK_web.pdf

Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Informe de Desarrollo Social 2007-2017*. Recuperado de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/06IGC2017-INFORME.pdf>

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. (s.f.). *Programa INTI (Intervención Nutricional Territorial Integral)*. Recuperado de <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/programa-inti/>

Ministerio de Educación. (s.f.). *Bachillerato General Unificado en Ecuador*. Recuperado de <https://educacion.gob.ec/bachillerato-general-unificado/>

Ministerio de Educación. (s.f.). *Educación General Básica en Ecuador*. Recuperado de https://educacion.gob.ec/educacion_general_basica/

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Sistema Nacional de Indicadores Educativos para los niveles de Preescolar, Básica y Media en Colombia*. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-329021_archivo_pdf_indicadores_educativos_enero_2014.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *¿Qué es la prueba PISA?* Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-363487.html?_noredirect=1

Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (s.f.). *Servicio de Protección Social*. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/servico-de-proteccion-social/>

Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (2013). *Reporte Nacional: Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social*. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/Reporte-Nacional-Julio-2013.pdf>

Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (2013). *Reporte Cuatrimestre enero – abril 2013: Viceministerio de Aseguramiento No Contributivo y Movilidad Social*. Recuperado de https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/Reporte-Nacional-VAMS_2013_04.pdf

Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (2014). *Reporte Nacional del Viceministerio de Aseguramiento no Contributivo y Movilidad Social*. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/wp->

[content/uploads/downloads/2014/05/Reporte-Nacional-VAMS-CUATRIMESTRAL-2014_FINALv1.pdf](#)

- Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (2016). *El Estado del Buen Vivir: Bono de Desarrollo Humano*. Recuperado de https://info.inclusion.gob.ec/phocadownloadpap/investigaciones/aseguramiento_no_contributivo/el_estado_del_buen_vivir_bono_de_desarrollo_humano.pdf
- Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (2018). *Evaluación de Resultados e Impacto del Bono de Desarrollo Humano (BDH)*. Recuperado de <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/aseguramiento-no-contributivo?download=469:evaluacion-de-resultados-e-impacto-del-bono-de-desarrollo-humano>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (2017). *Evaluación de resultados e impacto del Bono de Desarrollo Humano (BDH). Coordinación General de Investigación y Datos de Inclusión*. Recuperado de <https://info.inclusion.gob.ec/index.php/aseguramiento-no-contributivo?download=469:evaluacion-de-resultados-e-impacto-del-bono-de-desarrollo-humano>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (s.f.). *Misión / Visión / Valores*. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/misionvision/#>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (2010). *Modelo de Gestión del Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Recuperado de https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Modelo_de_Gestion_MIES.pdf
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2017). *Informe de Desarrollo Social*. Recuperado de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/06IGC2017-INFORME.pdf>
- ODS Territorio Ecuador. (2018). *Los ODS en Ecuador: rol del Estado en su implementación. Enero 2018*. Recuperado de <https://odsterritorioecuador.ec/wp-content/uploads/2018/02/boletin-3-ods.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2018). *Programme for International Student Assessment (PISA) Results from PISA 2018*. Recuperado de https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_COL_ESP.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (s.f.). *El Programa PISA de la OCDE: ¿Qué es y para qué sirve?* Recuperado de <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Acción Social se independiza de la Presidencia de la República y se convierte en Departamento Administrativo*. Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Noviembre/Paginas/20111105_14.aspx
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). *100 logros de la Prosperidad para Todos: Avances hacia una nueva Colombia*. Recuperado de

- <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/especiales/Documents/20150515-100-logros/index.html>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (s.f.). *About Human Development*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/humandev>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (s.f.). *Human Development Index*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (s.f.). *Sobre América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/regioninfo.html>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo Humano para todas las personas*. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/HDR_2016_report_spanish_web.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2018). *Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Ecuador [PNUD en Ecuador]. (2017). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Lanzamiento Nacional del Informe Mundial de Desarrollo Humano PNUD – Ecuador*. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/ecuador/docs/documentos%20proyectos%20gubernabilidad/pnud_ec_presentacion_idh_2016_Ecuador.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2016). *Human Development Report 2016: Human Development for everyone*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT]. (s.f.). *¿Qué es el examen Ser Bachiller?* Recuperado de <http://admission.senescyt.gob.ec/faq/que-es-el-examen-ser-bachiller/>

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]. (2016). *Niveles administrativos de planificación*. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2014). *El Desarrollo Humano en el Ecuador es alto, según las Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/el-desarrollo-humano-en-el-ecuador-es-alto-segun-las-naciones-unidas/>
- Stanford Encyclopedia of Philosophy. (2014). *The Capability Approach*. Recuperado de <https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/>
- UNICEF. (2011). *LA DESNUTRICIÓN INFANTIL. Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento*. Madrid: Punto & coma.
- UNICEF. (2008). *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*. Recuperado de [https://www.unicef.org/spanish/publications/files/Un_enfoque_de_la EDUCACION PARA TODOS basado en los derechos humanos.pdf](https://www.unicef.org/spanish/publications/files/Un_enfoque_de_la_EDUCACION_PARA_TODOS_basado_en_los_derechos_humanos.pdf)

Periódicos

- El Comercio. (2015). *La tasa neta de asistencia al Bachillerato en Ecuador es del 65.1%*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/tendencias/ecuador-educacion-bachillerato-estudiante.html>
- La Hora. (2007). *Ministerio de Bienestar Social cambia de nombre*. Recuperado de <https://www.lahora.com.ec/noticia/611305/ministerio-de-bienestar-social-cambia-de-nombre>

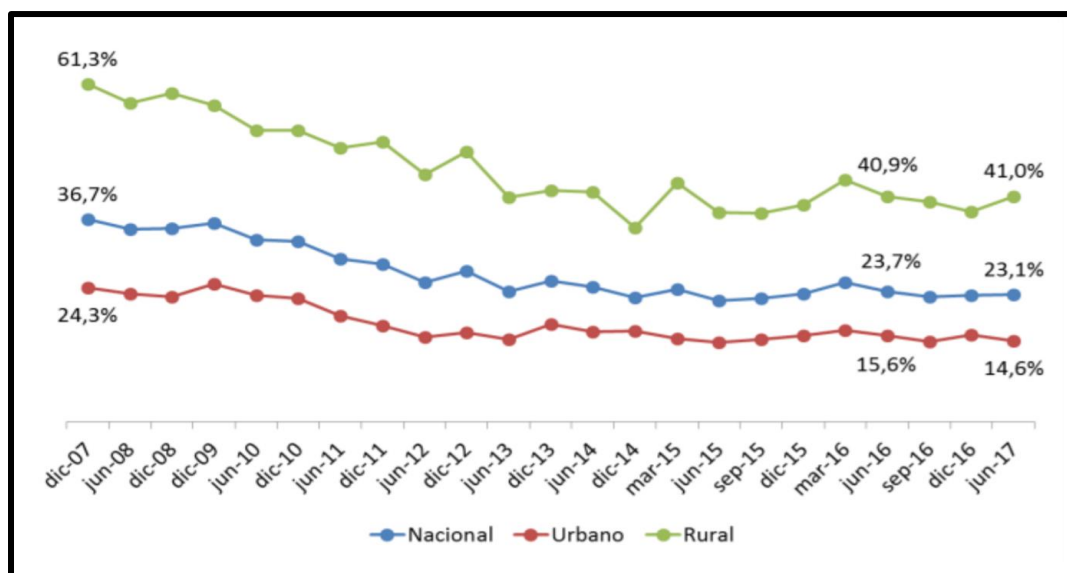
X. ANEXOS

ANEXO N° 1 – EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE BENEFICIARIOS 2003-2013.

Bono Solidario		Bono de Desarrollo Humano		
Autoidentificación 1998		SELBEN I 2003	Registro Social 2009	Registro social II 2013
Mecanismo de focalización	Autoidentificación	Índice SELBEN (PMT)	Índice de Bienestar (PMT)	Índice de Bienestar (PMT)
Población objetivo	Hogares en pobreza	Hogares en pobreza	Hogares en pobreza	Hogares en pobreza extrema
Punto de corte para ser elegible al BDH	NA	Quintil 1 y 2 del índice	36,5	28,2
¿Quién recopiló la información socioeconómica?	Las familias solicitaban ser inscritas en las iglesias	Universidades públicas para realizar el levantamiento	INEC y MCDS	Encuestadores contratados por el MCDS
Número de registros en el Registro Social	Información no disponible	2,1 millones de familias 7,5 millones de personas	2,7 millones de familias 9,5 millones de personas	2,3 millones de familias 7,6 millones de personas

Fuente: Martínez et al, 2017

ANEXO N° 2 –EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN ECUADOR 2007 – 2017.



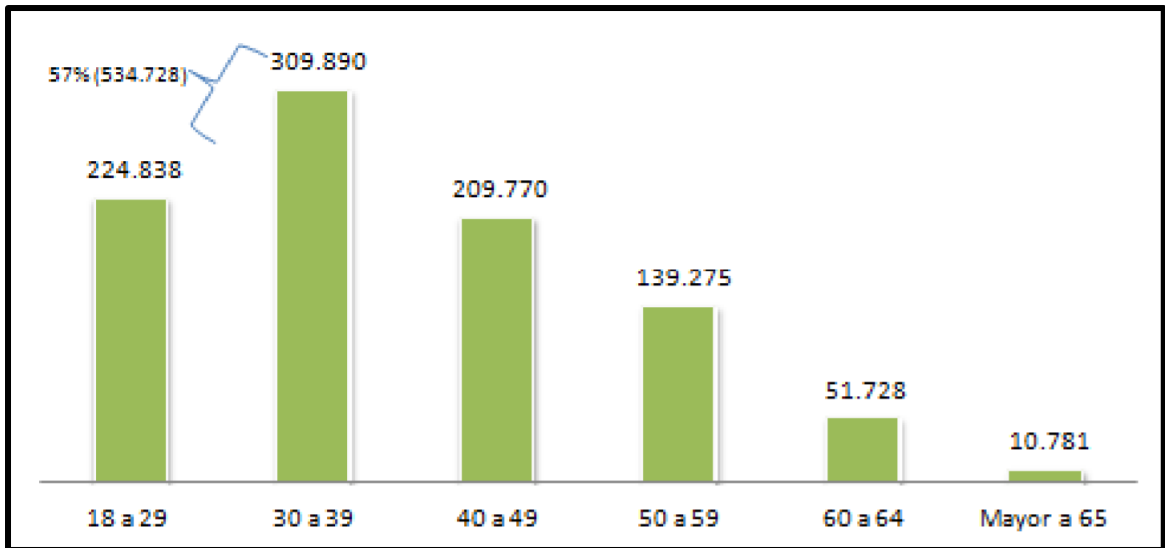
Fuente: INEC, 2017

ANEXO N° 3 – PERSONAS HABILITADAS AL PAGO DEL BDH Y PENSIONES POR PROVINCIAS A 2014

PROVINCIA	BDH	ADULTOS MAYORES	PERSONAS CON DISCAPACIDAD	TOTAL GENERAL	PORCENTAJE PROVINCIA
AZUAY	38.731	32.651	7.109	78.491	4,79%
BOLIVAR	22.255	14.407	2.307	38.969	2,38%
CAÑAR	16.761	12.972	2.213	31.946	1,95%
CARCHI	11.039	9.533	1.735	22.307	1,36%
CHIMBORAZO	40.768	28.656	4.432	73.856	4,51%
COTOPAXI	39.398	24.401	3.427	67.226	4,10%
EL ORO	29.887	25.212	7.208	62.307	3,80%
ESMERALDAS	51.975	18.693	5.781	76.449	4,67%
FRANCISCO DE ORELLANA	14.102	3.571	1.382	19.055	1,16%
GALAPAGOS	172	314	67	553	0,03%
GUAYAS	206.786	115.212	33.852	355.850	21,73%
IMBABURA	27.454	20.011	3.208	50.673	3,09%
LOJA	35.747	29.983	5.178	70.908	4,33%
LOS RIOS	81.614	37.486	6.689	125.789	7,68%
MANABI	141.769	69.865	16.976	228.610	13,96%
MORONA SANTIAGO	14.610	4.788	1.337	20.735	1,27%
NAPO	10.709	3.139	1.288	15.136	0,92%
PASTAZA	5.897	2.401	739	9.037	0,55%
PICHINCHA	45.861	45.651	11.166	102.678	6,27%
SANTA ELENA	24.594	12.300	3.513	40.407	2,47%
SANTO DOMINGO DE LOS	25.471	13.485	3.519	42.475	2,59%
SUCUMBIOS	17.004	5.144	1.984	24.132	1,47%
TUNGURAHUA	30.464	26.384	3.282	60.130	3,67%
ZAMORA CHINCHIPE	8.724	3.843	1.302	13.869	0,85%
ZONA NO DELIMITADA	4.490	1.446	288	6.224	0,38%
TOTAL GENERAL	946.282	561.548	129.982	1.637.812	

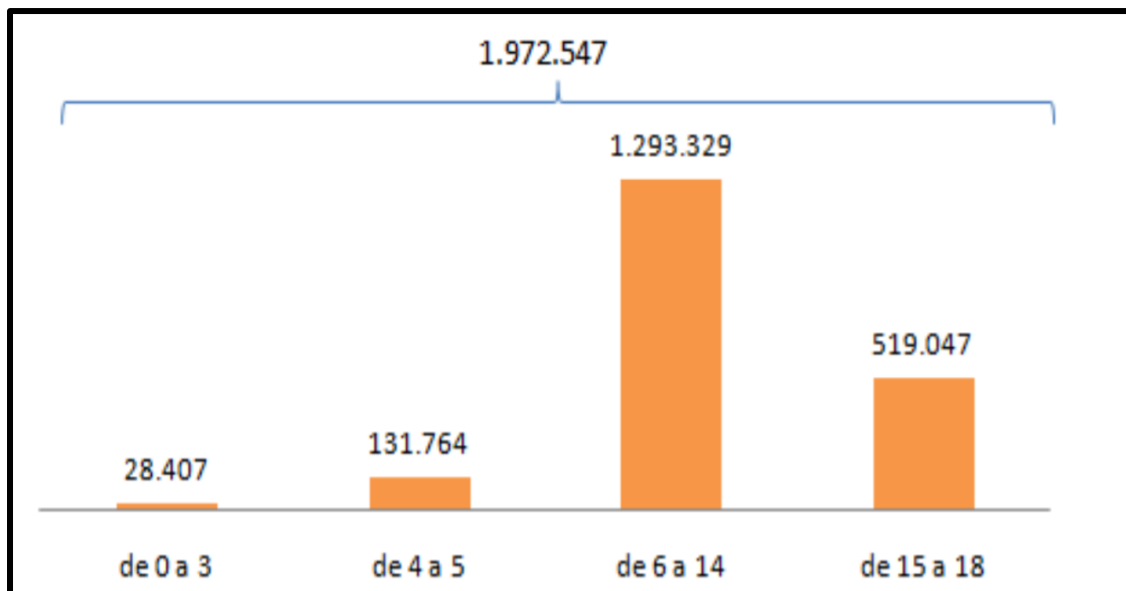
Fuente: MIES, 2014

ANEXO N° 4 – BENEFICIARIOS DEL BDH POR RANGO DE EDAD



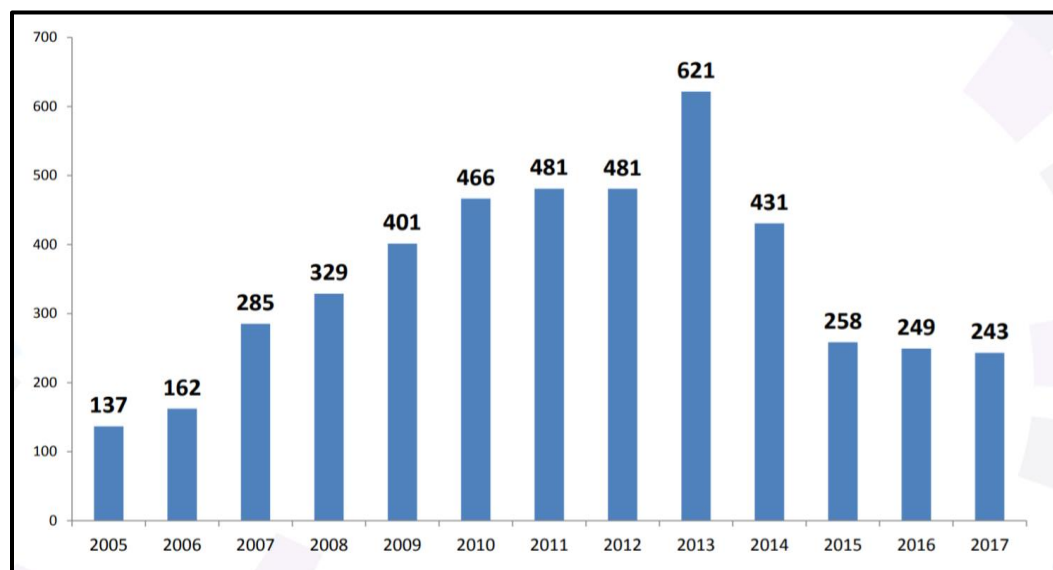
Fuente: MIES, 2014

ANEXO N° 5 – HOGARES BENEFICIARIOS DEL BDH CON NIÑOS ENTRE 0 Y 18 AÑOS (POR RANGO DE EDAD)



Fuente: MIES, 2014

ANEXO N° 6 – PRESUPUESTO DESTINADO POR EL GOBIERNO ECUATORIANO AL BONO DE DESARROLLO HUMANO DURANTE EL PERÍODO 2005-2017 (En millones de USD \$)



Fuente: MIES, 2018

ANEXO N° 7 – ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM)

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es una herramienta para medir la incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza desde un enfoque multidimensional. El índice está compuesto por cinco dimensiones: i) educación, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) trabajo, iv) salud y v) servicios públicos domiciliarios y condiciones de vivienda. Los detalles metodológicos del diseño se discuten en Angulo Salazar et al. (2011). Se considera que un hogar es pobre si presenta privaciones en cinco de las quince variables que componen el índice. La siguiente tabla enumera las variables incluidas en cada dimensión. Las dimensiones tienen el mismo peso en el índice y cada variable tiene el mismo peso dentro de cada dimensión.

Composición del Índice de Pobreza Multidimensional

Condiciones educativas del hogar	Condiciones de la niñez y juventud	Trabajo	Salud	Servicios públicos domiciliarios y condiciones de vivienda
<ul style="list-style-type: none"> Bajo logro educativo Analfabetismo 	<ul style="list-style-type: none"> Inasistencia escolar Rezago escolar Barreras de acceso a los servicios de cuidado de la primera infancia Trabajo infantil 	<ul style="list-style-type: none"> Desempleo de larga duración Empleo informal 	<ul style="list-style-type: none"> Sin aseguramiento en salud Barreras de acceso a servicios de salud en caso de necesidad 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a una fuente de agua mejorada Acceso a servicio de alcantarillado Piso de tierra Paredes exteriores de material frágil % de hogares en hacinamiento crítico

Fuente: Angulo Salazar, Díaz Cuervo y Pardo Pinzón, 2011.

Este índice no debe ser confundido con la metodología SISBEN, explicada en la Tabla 1. Para los fines de MFA, el IPM se utiliza para estimar la pobreza en cada municipio a partir de la información del Censo de 2005. Lo anterior requirió sustituir algunas de las variables originales, ya que el IPM está diseñado para ser estimado a partir de la Encuesta de Calidad de Vida y no todas las variables se encuentran en el Censo. Por ejemplo, al no contar con la variable de empleo informal, se utilizó la tasa de dependencia económica.

Fuente: Medellín & Sánchez, 2015

ANEXO N° 8 – PROTOCOLO DE ATENCIÓN DE SALUD PARA LOS MENORES DE 7 AÑOS BENEFICIARIOS DE MFA

Edad	Total de citas anuales	Número de consulta	Rangos de edad para consulta obligatoria
1 año	5	1	0-1 mes
		2	1-3 meses
		3	4-6 meses
		4	7-9 meses
		5	10-12 meses
2 años	3	6	13-16 meses
		7	17-20 meses
		8	21-24 meses
3 años	2	9	25-30 meses
		10	31-36 meses
4 años	1	11	37-48 meses
5 años	1	12	49-60 meses
6 años	2	13	61-66 meses
		14	67-72 meses
7 años	2	15	73 -78 meses
		16	79-84 meses

Fuente: DPS, 2014

ANEXO N° 9 – EDAD MÁXIMA Y MÍNIMA POR GRADO ESCOLAR EN COLOMBIA

Nivel de educación	Grado escolar	Edad mínima	Edad máxima
Grado de transición	0	5 años	6 años
Básica Primaria	1	6 años	18 años
	2	6 años	18 años
	3	7 años	18 años
	4	7 años	18 años
	5	8 años	18 años
Básica Secundaria	6	9 años	18 años
	7	10 años	18 años
	8	11 años	18 años
	9	12 años	18 años
Media	10	13 años	19 años
	11	14 años	20 años

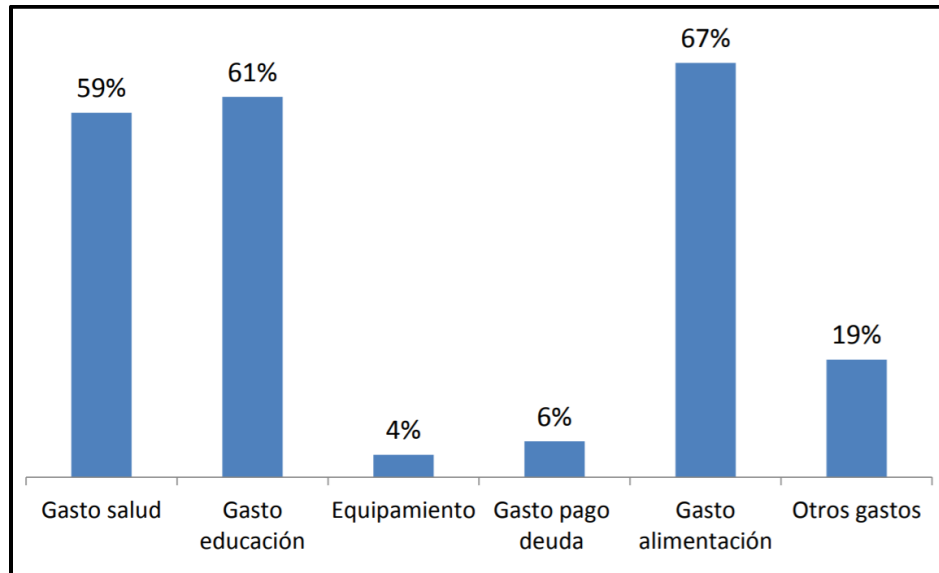
Fuente: DPS, 2014

ANEXO N° 10 – OPERACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN

	General	Indígenas	Desplazados	Red Unidos
a) Identificación de beneficiarios				
Elegibilidad	Familias pobre y vulnerable con menores de 18 años	Familias que viven en comunidades indígenas autónomas con menores de 18 años	Familias en el registro de víctimas de desplazamiento con menores de 18 años	Familias pobres extremas con menores de 18 años
Focalización	SISBEN, diferentes puntos de corte para ciudades principales, resto urbano y rural	Geográfica para seleccionar comunidades. Para ser elegibles las familias deben estar registradas en el Censo Indígena que se realiza según los criterios de la comunidad.	Todas las familias reconocidas como víctimas del desplazamiento forzado en el Registro Único de Víctimas son elegibles	Todas las familias de la Red Unidos son elegibles
b) Inscripción de los beneficiarios	Se realiza en eventos masivos	Se lleva a cabo en las comunidades indígenas	Inscripciones permanentes por el equipo regional o un tercero contratado por DPS	Se realiza en eventos masivos
c) Proceso de pagos				
Estructura de las transferencias	Montos mayores en los municipios menos urbanizados y pobres (4 grupos)	Se asigna el valor más alto independientemente del municipio de residencia (grupo 4)	Se asigna el valor más alto independientemente del municipio de residencia (grupo 4)	Montos mayores en los municipios menos urbanizados y pobres (4 grupos)
Mecanismos de pago	Se utilizan tarjetas bancarias, banca móvil y giros bancarios			
d) Verificación de las responsabilidades	Registradas por las instituciones educativas y de salud directamente en el SIFA o con apoyo del enlace municipal			
e) Los enlaces a otros programas y servicios sociales	1. Jóvenes en Acción está enlazado a todos los beneficiarios de MFA			
	2. Sólo los pobres extremos participan de la Red Unidos			
f) Actualización del padrón de beneficiarios (recertificación)	Ocurre cuando se actualiza el SISBEN	Ocurre cuando se actualiza el SISBEN pero no tiene repercusión en la elegibilidad si permanece en el registro que certifica la condición de vulnerabilidad sigue siendo elegible		
g) Criterios y reglas de salida	1. Cuando no es elegible por SISBEN	1. Cuando la familia ya no está en el censo indígena (no está definido formalmente)	1. Cuando una familia supera el desplazamiento (no está definido formalmente)	1. Cuando superan los 45 logros y se gradúan del programa, Red Unidos debe determinar el criterio de salida (no está definido formalmente)
	2. Cuando cambia la estructura de la familia			
	3. Cuando no cumple con las condiciones sistemáticamente			
	4. Cuando se comprueba que proporcionaron información falsa			
h) Servicio al cliente: atención a beneficiarios	A través del enlace municipal, sitio de internet, centro de atención telefónica y mensajes de texto			

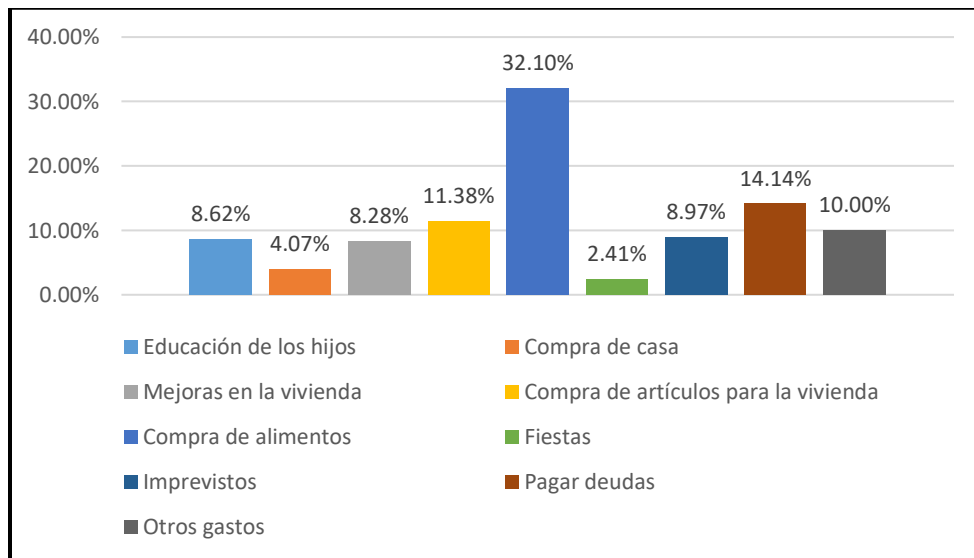
Fuente: Medellín & Sánchez, 2015

ANEXO 11 - USO DE LA TRANSFERENCIA “BONO DE DESARROLLO HUMANO” EN ECUADOR



Fuente: MIES, 2017

ANEXO 12 – USO DE LA TRANSFERENCIA “MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN” EN COLOMBIA



Elaborado por: Emily Calero
Fuente: Maldonado & Urrea, 2013