

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

**DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADO
MULTILINGÜE EN NEGOCIOS E INTERCAMBIOS INTERNACIONALES**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS
CONDICIONADAS EN MÉXICO “PROGRAMA OPORTUNIDADES” Y “BONO DE
DESARROLLO HUMANO” EN ECUADOR EN EL PERIODO 2006-2012**

PATRICIO FERNANDO SUÁREZ ARBOLEDA

QUITO, 2014

ÍNDICE

I.	TEMA	1
II.	RESUMEN	1
III.	ABSTRACT	1
IV.	ZUSAMMENFASSUNG	2
V.	INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I		
LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MEDIANTE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS		12
1.1.	Modelos de Desarrollo	12
1.1.1.	Modelo de desarrollo mexicano	12
1.1.2.	Modelo de desarrollo ecuatoriano	19
1.2.	Origen de las medidas y beneficiarios	25
1.2.1	Origen de oportunidades en México	25
1.2.2.	Origen del BDH en Ecuador	29
1.3.	Funcionamiento de los programas de transferencias monetarias Condicionadas	31
1.3.1.	Instituciones involucradas	33
1.3.2.	Condicionalidades de los PTMC, Oportunidades y BDH	36
1.3.3.	Programas complementarios	40
1.3.4.	Componentes, corresponsabilidades y suspensiones de las transferencias	45
CAPÍTULO II		
LA POBLACIÓN POBRE Y LAS CONDICIONES DE EXCLUSIÓN		52
2.1.	Madres y mujeres	52
2.1.1.	Violencia de género	52
2.1.2.	Logros educativos	57
2.1.3.	Condiciones de pobreza e inserción laboral	63
2.2.	Personas con discapacidad	67
2.2.1	Incidencia y características de las discapacidades	69
2.2.2.	Logros educativos	72
2.2.3.	Condiciones de pobreza e inserción laboral	75
2.3.	Adultos mayores	78
2.3.1.	Estructura generacional de los adultos mayores	78
2.3.2.	Logros educativos	80
2.3.3.	Condiciones de pobreza e inserción laboral	82
CAPÍTULO III		
EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRASFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LA CONSECUCIÓN DE LA IGUALDAD DISTRIBUTIVA		88
3.1.	Aproximaciones conceptuales	88
3.1.1.	Desarrollo Humano sostenible	88

3.1.2.	Etapas y productos de una política pública	92
3.2.	La evaluación de pertinencia	97
3.2.1	El programa de actuación político administrativo (PPA)	97
3.2.2.	Relación de los objetivos de los PTMC y el APA	103
3.2.3.	Relación de los objetivos de los PTMC con la dimensión social	106
VI.	ANÁLISIS	111
VII.	CONCLUSIONES	116
VIII.	RECOMENDACIONES	121
	BIBLIOGRAFÍA	124
	ANEXOS	128

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 GENERACIÓN DE BIENESTAR Y REPRODUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD	8
GRÁFICO 2. EJES DE DESARROLLO MEXICANOS PND 2007-2012	14
GRÁFICO 3. OBJETIVOS NACIONALES PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013	21
GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON UN INGRESO INFERIR A LA LÍNEA DE BIENESTAR, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA (2012)	28
GRÁFICO 5 INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN OPORTUNIDADES	34
GRÁFICO 6 INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN BONO DE DESARROLLO HUMANO	35
GRÁFICO 7 PROGRAMAS FEDERALES COMPLEMENTARIOS A OPORTUNIDADES (2012)	41
GRÁFICO 8 PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS AL BDH	42
GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN SEXO Y GRUPOS ETÁREOS (2013)	54
GRÁFICO 10. ESTADO CONYUGAL (2013)	55
GRÁFICO 11. MUJERES QUE HAN VIVIDO ALGÚN TIPO DE VIOLENCIA DE GÉNERO	56
GRÁFICO 12. ANALFABETISMO POR ETNICIDAD Y SEXO, 2001 Y 2010	57
GRÁFICO 13. BRECHA DE REZAGO EDUCATIVO ENTRE JEFAS Y JEFES DE HOGAR POR EDAD Y CONDICIÓN DE POBREZA	58
GRÁFICO 14. ASISTENCIA A EDUCACIÓN SECUNDARIA POR SEXO	59

GRÁFICO 15. ASISTENCIA A EDUCACIÓN SECUNDARIA POR SEXO	60
GRÁFICO 16. ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR POR SEXO	61
GRÁFICO 17. ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR POR SEXO Y EDAD	61
GRÁFICO 18. ACCESO A EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR POR SEXO Y EDAD	62
GRÁFICO 19. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO	64
GRÁFICO 20. MÉXICO. BRECHA EN EL TIEMPO PROMEDIO QUE HOMBRES Y MUJERES DESTINAN A QUEHACERES DOMÉSTICOS	65
GRÁFICO 21. MÉXICO. BRECHA EN EL TIEMPO PROMEDIO QUE HOMBRES Y MUJERES DESTINAN A CUIDADOS DE OTROS	65
GRÁFICO 22. DESEMPLEO Y SUBEMPLEO POR SEXO	66
GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DEL EMBARAZO ADOLESCENTE	67
GRÁFICO 24. ECUADOR. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN GRUPO DE EDAD (2009)	70
GRÁFICO 25. MÉXICO. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN GRUPO DE EDAD (2009)	71
GRÁFICO 26. NIVEL EDUCATIVO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN PORCENTAJE	73
GRÁFICO 27 MÉXICO Y ECUADOR. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR SEGÚN EDAD (2010)	79
GRÁFICO 28 MÉXICO Y ECUADOR. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR SEGÚN SEXO (2010)	80

GRÁFICO 29 ECUADOR. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR ANALFABETA (2003-2009)	81
GRÁFICO 30 MÉXICO. CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y REMUNERACIÓN DE ADULTOS DE 70 AÑOS O MÁS	84
GRÁFICO 31. MÉXICO. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE PERSONAS DE 70 AÑOS Y MÁS	85
GRÁFICO 32. ETAPAS Y PRODUCTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA	93
GRÁFICO 33. DIMENSIONES DE LA RECOLECCIÓN DE EVIDENCIA EMPÍRICA	96

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. RÉGIMEN DE DESARROLLO ECUATORIANO	19
TABLA 2. OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS BDH Y OPORTUNIDADES	31
TABLA 3. MONTO MENSUAL DE APOYOS OPORTUNIDADES 2012	36
TABLA 4. MONTO MENSUAL DE APOYOS OPORTUNIDADES 2012	37
TABLA 5. MONTO MENSUAL DE APOYOS OPORTUNIDADES 2012	38
TABLA 6 COBERTURA DEL CPF (2009-2012)	44
TABLA 7. MÉXICO. POBLACIÓN SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD (2010) (%)	69
TABLA 8. ECUADOR. POBLACIÓN SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD (2010)	70
TABLA 9. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN SEXO PARA CADA GRUPO DE EDAD	71
TABLA 10 PORCENTAJE DE ADULTOS MAYORES (70 AÑOS Y MÁS) SEGÚN NIVEL INSTRUCTIVO	82
TABLA 11 MÉXICO. SEGURIDAD O ASISTENCIA SOCIAL DE ACUERDO A CONDICIÓN DE POBREZA POBLACIÓN DE 70 O MÁS AÑOS (2010)	86
TABLA 12 ECUADOR. SEGURIDAD SOCIAL ADULTOS MAYORES (2010)	87

ÍNDICE DE ANEXOS

LISTA DE SIGLAS

128

I. TEMA

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN MÉXICO “PROGRAMA OPORTUNIDADES” Y “BONO DE DESARROLLO HUMANO” EN ECUADOR EN EL PERIODO 2006-2012 MEDIANTE UNA EVALUACIÓN DE PERTINENCIA POLÍTICA

II. RESUMEN

El presente estudio es un análisis comparativo de las transferencias monetarias condicionadas de México y Ecuador. La premisa de la disertación es evaluar la pertinencia política de estas medidas en base su alineación con el programa político y con el problema social a resolver. Estas políticas públicas fueron implementadas por primera vez para el fin de la década de los 90 y llegaron a cubrir en Ecuador a 1`800.000 familias mientras que en México a unas 4`000.000. Mediante la metodología seleccionada para la evaluación de los programas de transferencias monetarias se levantó: un diagnóstico situacional de los beneficiarios, una descripción de los mecanismos por los cuales operan el “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador y “Oportunidades” en México y finalmente se realizó una evaluación sobre su pertinencia tanto en la implementación cuanto en su diseño. Asimismo el análisis se enriqueció de las perspectivas de la teoría del Desarrollo Humano Sustentable, pues la normativa y programación de las medidas estuvo influenciado de esta teoría.

III. ABSTRACT

The current study is a comparative analysis of the conditional cash transfer programs in Mexico and Ecuador. The purpose of this dissertation is consists on an evaluation of the political pertinence of this measures taking into account their alignment with the policies and the social problem they pretend to solve. At the end of the 90`s decade, this public policies were for the first time implemented and benefited almost two million people in Ecuador and four million in Mexico. Using a selected methodology of evaluation of public policies: a situation diagnose of the beneficiary population, as well as a description of the mechanisms of “Bono de Desarrollo Humano” in Ecuador and “Oportunidades” in Mexico, and an evaluation of the pertinence of the implementation and design of these measures were done. At the same time, this study took into account the theories of the Sustainable Human Development as it influenced the legislation, normative and design of these public policies.

IV. ZUSAMMENFASSUNG

Die aktuelle Studie ist eine vergleichende Analyse der bedingten Geldtransferprogramme aus Mexiko und Ecuador. Das Ziel dieser Dissertation ist eine Bewertung der politischen Relevanz dieser Maßnahmen durch die Einschätzung ihrer Ausrichtung der Ordnungen und dem sozialen Problem, das sie zu lösen vorgeben. Am Ende der 90-er Jahre waren diese öffentlichen Ordnungen zum ersten Mal umgesetzt worden und fast zwei Millionen Menschen in Ecuador und vier Millionen in Mexiko haben davon profitiert. Mit einer ausgewählten Methodik für die Bewertung der Geldtransferprogramme wurde analysiert: eine Diagnose der begünstigten Bevölkerung, sowie eine Beschreibung der Mechanismen des "Bono de Desarrollo Humano" in Ecuador und der "Oportunidades" in Mexiko und am Ende eine Bewertung der Relevanz der Umsetzung und Gestaltung der Geldtransferprogramme. Gleichzeitig nahm diese Studie die Theorien der Menschlichen Nachhaltigen Entwicklung auf, die die Gesetzgebung, die normative und Gestaltung der öffentlichen Politik beeinflusst hat.

V. INTRODUCCIÓN

Independiente de la tendencia política optada por los gobiernos, la pobreza es una problemática social presente en la agenda pública de forma reiterada y preponderante. La pobreza tiene características cíclicas que determinan la transmisión intergeneracional de esta condición caracterizada por su recrudescimiento al ser ineficiente el acceso a las prestaciones públicas mínimas que en posteriores instancias conllevan a situaciones de exclusión estructurales. La incapacidad para cubrir las necesidades básicas de las familias o el bajo enrolamiento laboral son algunas de las características de la pobreza. El caso mexicano y ecuatoriano está lejos de ser ajeno a las altas tasas de incidencia de la pobreza por lo que se diseñan constantemente líneas de intervención pública, entre ellas la política pública, que buscan hacerle frente.

México y Ecuador son países de contrastes, cuentan con bastos recursos naturales, una importante población pobre y están atrapados en modelos de explotación primario y de baja intensidad tecnológica. Al analizar la pobreza en estos países es remarcable por ejemplo que en Ecuador para el año 2006, la indigencia afectaba a un 12.8% de la población mientras que un 38.3% de la población se encontraba bajo el umbral de pobreza. Lo mencionado previamente denota que para 2006 más de un 50% de la población ecuatoriana estaba afectada por algún grado de pobreza, sin tomar en cuenta a aquella población en situación de vulnerabilidad (INEC, 2006). La ruralidad es un fuerte determinante de riesgo de la pobreza, que se apoya sobre las estadísticas que demuestran una mayor incidencia. Mientras la línea de pobreza a nivel nacional afectaba a un 51% de la población, en el campo un 73.1% de la población se encontraba afectado por algún tipo de pobreza (SECRETARÍA DE PUEBLOS, MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2010).

Otro de los indicadores claves para determinar la pobreza son las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que mide el acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo. El no poder acceder a cualquiera de estas variables determina pobreza. Para el año 2006 un 45.8% de los ecuatorianos era considerado pobre bajo este criterio con una severidad marcada en las provincias rurales (SENPLADES DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, 2012).

Al dar una revisión a México, la pobreza y desigualdad son problemas que afecta a una gran porción de la población. De un total de 103 millones de habitantes, un 49% eran pobres y 25% pobres extremos. En México 8.2 millones de hogares eran rurales de los cuales 3.5 millones se encuentran en extrema pobreza. Al trasladar estas cifras a porcentajes, la pobreza coyuntural y por NBI afecta a un 59% de los hogares rurales frente al 41% de los urbanos (SEDESOL, 2007).

Si bien las economías ecuatoriana y mexicana no han sido capaces de generar suficientes ingresos, igualmente la riqueza generada está altamente concentrada en un sector de la población. Como se muestra, en el año 2008 el 20% más rico de la población mexicana concentraba el 52.6% de la renta social mientras que el 20% más pobre tan solo el 4.5% (SALGADO, 2010). En Ecuador esta situación es similar cuando para el año 2012 los dos deciles más ricos de la población concentran el 52.45% de la riqueza nacional frente al 4.06% de los deciles 1 y 2 (INEC, 2012). Ante estas evidentes disparidades de acceso a la riqueza nacional, los Estados ecuatoriano y mexicano han contemplado en sus leyes, normativa y modelos de desarrollo especificidades que buscan atacar la pobreza y las condiciones que la generan.

En el contexto del socialismo del siglo XXI, nuevo modelo de desarrollo ecuatoriano, el rol de los Estados es el superar los desequilibrios estructurales en la distribución y redistribución del ingreso y del gasto para combatir las desigualdades (Espinosa, 2008). Mecanismos como la política fiscal buscan redistribuir ingresos; no obstante, resultan insuficientes para combatir problemas estructurales y de incidencia crónica. En este marco se diseña la agenda de la política social, entendida como el conjunto de políticas públicas orientadas a la distribución de bienes públicos. En última instancia la política social decanta en programas y proyectos que muestran a lo largo de los años diferentes filosofías de aplicación. Los subsidios y programas de empleo mínimo son ejemplos de las primeras acciones en el ámbito social que en última instancia han evolucionado entre otras medidas a los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) buscan contribuir a la superación de la pobreza actuando sobre dos dimensiones, una transferencia de un monto a ser destinado para el consumo; y, el acceso a bienes

públicos que pretenden generar capacidades. Estos programas fueron implementados por primera vez en México en el año 1997 y en 1998 en Ecuador. Para el año 2012 estos programas cubren a la población identificada como pobre utilizando criterios de selección acorde a los ingresos, lugar de residencia y condiciones de vulnerabilidad como etnia o género. De esta forma mujeres en edad reproductiva y gestantes, madres en periodo de lactancia, niñas niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas de la tercera edad son los principales beneficiarios.

Las críticas hacia los PTMC señalan que estos programas no han dejado de ser medidas asistencialistas por lo que se planteó la hipótesis que las transferencias monetarias condicionadas, programas gubernamentales que relacionan la acumulación de capital humano con la asistencia monetaria, no aportarían a la superación de la pobreza ni de las condiciones sociales de exclusión dado que no se encaminarían a la consecución de la igualdad distributiva. Tomando en cuenta este planteamiento se propuso como objetivo general el evaluar la pertinencia de las políticas de transferencias monetarias condicionadas en el mejoramiento de las condiciones de pobreza de la población beneficiaria de los programas: Oportunidades en México y Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador.

Una vez identificado el horizonte de la investigación se definieron tres objetivos específicos que condujeron a la respuesta de la hipótesis de trabajo. En primer lugar fue necesario establecer las principales características socioeconómicas comunes de la población ecuatoriana y mexicana potencialmente beneficiaria de las transferencias monetarias condicionadas. En este sentido los sujetos de estudio fueron los grupos beneficiarios de los PTMC: madres, mujeres en edad reproductiva, niñas niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas de la tercera edad. Los ingresos, condiciones de violencia y segregación, logros educativos, acceso a servicios de salud y seguridad social fueron algunos de los elementos analizados.

Posteriormente se explicaron las características y funcionamiento de los modelos de transferencias monetarias condicionadas dentro del contexto de desarrollo económico optado por México y Ecuador. Este objetivo específico requirió del análisis de la constitución, leyes y normativa de los dos países. Un especial énfasis se situó sobre los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos países para crear el marco de

trabajo de la política pública. Adicionalmente, el funcionamiento de las transferencias monetarias tomó en cuenta los criterios de selección, montos de las transferencias, funcionamiento del programa, corresponsabilidades de la población, sanciones y suspensiones de los beneficiarios.

Finalmente el tercer objetivo específico buscaba la comparación de las transferencias monetarias condicionadas en México y Ecuador mediante una evaluación de pertinencia política, tomando en cuenta la intervención estatal y los esfuerzos individuales en el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios. De esta forma se optó por seguir la metodología expuesta en el manual de políticas públicas “Análisis y gestión de políticas públicas” de Knopfheld, Subirats, Larrue y Varonne. De acuerdo a este instrumento fue necesario establecer la correspondencia de los objetivos de los programas con la esfera pública mediante el Programa de actuación Político Administrativo (PPA) y el Acuerdo Político Administrativo (APA). Además se hizo una revisión de la coherencia de los objetivos de Oportunidades (México) y Bono de Desarrollo Humano (Ecuador) con el problema social, al medir la dimensión del problema con las soluciones propuestas. Estos dos elementos en coherencia con los programas con los objetivos y con el problema social constituyen los dos elementos de la pretendida evaluación de pertinencia.

Una vez descritas las características del fenómeno social y de las líneas de intervención estatal en el marco de los programas de transferencias monetarias condicionadas, se procede a hacer una breve revisión del marco teórico que sustenta a este estudio. La teoría del Desarrollo Humano sustentable es un modelo conveniente al estudiar los PTMC en Ecuador y México debido a la contemporaneidad del desarrollo de sus postulados y del diseño de estos programas. En seguida se sustenta la coherencia de esta corriente de pensamiento y su relación con el objeto de este estudio.

Las escuelas de pensamiento consideradas para el desarrollo de esta investigación fueron el desarrollo humano sostenible y el Buen Vivir al tomar en cuenta que las transferencias monetarias condicionadas buscan acrecentar el capital humano. La adopción del Buen Vivir como marco filosófico para el desarrollo de la investigación presentó dificultades al ser un concepto aún en definición que encuentra actualmente únicamente una definición a nivel legal y normativo. Por otra parte el Desarrollo Humano

sostenible ha alimentado la política pública mexicana y ecuatoriana en el desarrollo de sus planes de desarrollo por lo que demuestra conexión entre los insumos a utilizar y el enfoque requerido. Conceptos como: capacidades, funcionamientos, agencia, libertades instrumentales y transmisión de los logros son los principales elementos utilizados en la investigación y resultado del desarrollo filosófico de numerosos investigadores como Martha Nussbaum, Boaventura de Sousa Santos, Gerald Cohen, Mahbub ul Haq, John Rawls, Nozick o Amartya Sen.

Ante una crisis de los modelos que apuntalan únicamente hacia el crecimiento económico que termina acrecentando las diferencias entre ricos y pobres; estas teorías no consideran las implicaciones ambientales o sociales de la aplicación de medidas económicas. Partiendo de la necesidad de un cambio en el paradigma del crecimiento económico se estructuran las teorías desarrollistas para superar el condicionante de incremento de la riqueza como fin de las sociedades. Nos encontramos en medio de transformaciones profundas que deben ser acompañadas de concepciones político-filosóficas acordes a los nuevos problemas sociales. De esta forma el desarrollo humano sustentable tiene el propósito de crear una atmósfera de mejoramiento de las capacidades y oportunidades de la población tomando en cuenta las generaciones presentes y futuras.

La concepción del desarrollo humano sustentable nace de los estudios de Amartya Sen que para la década de 1990 determinan la concepción de la economía con un toque humanista en un intento por cuantificar factores que normalmente no se medían en las cuentas nacionales. El análisis de los elementos que componen el nombre de esta teoría también es de interés al comprender tres palabras que representan toda una estructura ideológica. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se da la relevancia necesaria a las necesidades humanas elevándolas a obligaciones de los Estados el velar por su cumplimiento. El concepto de la sustentabilidad nace posteriormente en 1992 cuando la Declaración de la Tierra recoge el concepto de consistencia de las acciones actuales con el futuro. Y finalmente el componente humano es el considerar al humano como parte de la macroeconomía. Esta nueva concepción requería de la contabilidad de elementos ignorados y que desencadenó por ejemplo en el desarrollo de indicadores como el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

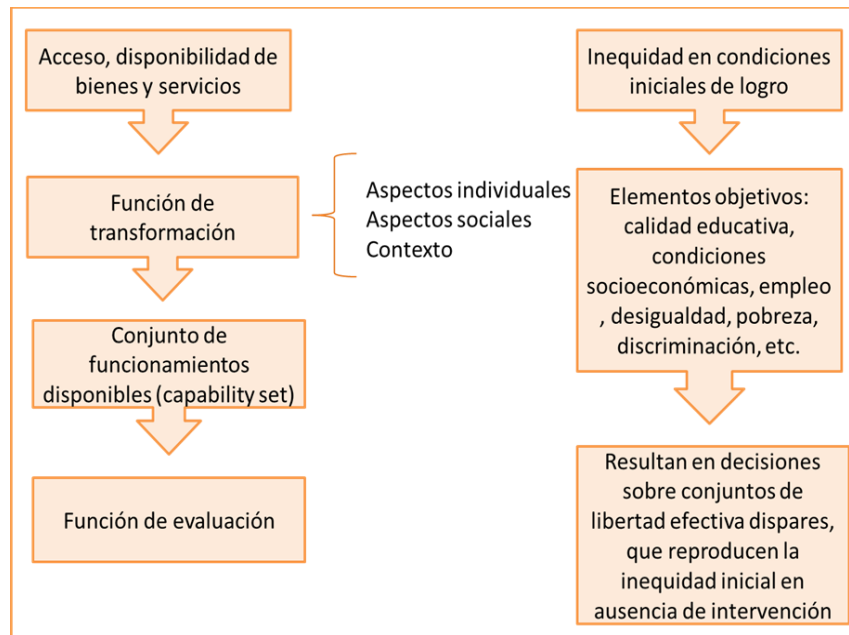
Los principales conceptos desarrollados por esta teoría son las capacidades, funcionamientos y expansión de la libertad. El crecimiento económico divorciado de prestaciones sociales genera privaciones a la libertad. Las principales privaciones son: alimentación deficitaria, falta de saneamiento, empleo mal remunerado, segregación de género, y falta de libertad política o derechos humanos básicos. Estos condicionantes básicos que conllevan a los individuos a la satisfacción con su vida son conocidos como capacidades. En el proceso de ampliación de las capacidades juega un rol ponderante la acción pública que debe asegurar no solo su provisión sino también un acceso real a las capacidades por parte de las personas que podrían sufrir de exclusiones sociales importantes¹.

El uso real que los individuos pueden dar a las capacidades disponibles es conocido como funcionamientos. Los funcionamientos toman en cuenta que el acceso a determinado bien no implica necesariamente el uso pleno de éste, ya que está inmiscuida la capacidad de transformación del acceso de ese bien por condiciones individuales (físicas, psicológicas y de capital humano). En otras palabras, el uso de las capacidades puede ser mermado por factores sociales ajenos a la decisión del individuo. Este conjunto de funcionamientos sumados a las capacidades determinan la libertad efectiva de las personas y el objetivo del desarrollo humano sustentable se enmarca en la expansión de la libertad individual de optar por alternativas de vida. Estos conceptos no son elementos aislados y deben ser abordados en su integralidad ya que el elevar la libertad individual es el fin de cada persona.

Todo el aparataje montado por la teoría de desarrollo humano sustentable guarda relación con la política social y económica cuando aporta luces de la focalización de la ayuda pública y la promoción de los derechos humanos y políticos. De igual forma nos permite explicar cómo las condiciones que rodean a los agentes en la sociedad determinan réplicas de vida en las demás generaciones lo que se ha descrito como transmisión intergeneracional de logros. Es decir permite una explicación de porqué la pobreza se replica en ciertos grupos sociales debido a su acceso limitado a capacidades lo que puede observarse en el gráfico de la generación de bienestar y reproducción de la desigualdad.

¹ Este ejercicio pleno de las capacidades es conocido como funcionamientos.

GRÁFICO 1 GENERACIÓN DE BIENESTAR Y REPRODUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD



Fuente: Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010
Autor: PNUD

Una vez delimitadas las esferas sociales que requieren estudio y el fundamento teórico a ser utilizado, se concluyó que esta investigación es de tipo exploratoria. Si bien ya se ha levantado información sobre cada uno de los programas de forma independiente, es necesario aún realizar un estudio comparativo en búsqueda de fortalezas y debilidades de la política pública implementada por cada país. Estos resultados pretenden generar elementos de discusión para la toma de decisiones sobre el mejoramiento de los programas de protección social en Ecuador en un escenario donde, el Bono de Desarrollo Humano BDH ha sido desacreditado.

El trabajo de la presente investigación parte inicialmente de métodos empíricos de recolección de datos de fuentes secundarias para posteriormente realizar un estudio análisis-síntesis. Esta exploración requiere del estudio del universo de beneficiarios de las transferencias monetarias, tanto ecuatoriano como mexicano, que ha sido previamente delimitado por las autoridades en los Programa de actuación Político Administrativo (PPA) y el Acuerdo Político Administrativo (APA). De igual forma las fuentes de información serán de forma predilecta aquellas proporcionadas por las instituciones gubernamentales pertinentes para el levantamiento de información. Esta

información será recopilada de entre: sitios web, publicaciones impresas, documentos especializados y entrevistas con expertos. La pretendida evaluación de pertinencia requiere de un conocimiento más global sobre la situación que rodea al fenómeno por lo cual se optó por el método de investigación análisis-síntesis. De esta forma será posible poder separar cada una de las partes de la realidad, jerarquizarlas y describirlas para poder establecer relaciones que permitan llegar a un examen crítico del fenómeno en estudio (SUBIRATS et. al., 2008).

América Latina constituye, según una amplia gama de investigaciones, la región más inequitativa del planeta. La pobreza en medio de un continente lleno de riquezas naturales es una paradoja conocida por algunos autores como la “maldición de la abundancia”, una realidad extraña que requiere de acción inmediata. Las estadísticas demuestran que la pobreza es uno de los principales precursores de la falta de desarrollo integral de los individuos en la sociedad. El rol del Estado como entidad enfocada en el mejoramiento de condiciones de vida, es puesto a prueba cuando las acciones públicas no logran resolver las causas estructurales de la pobreza ni las desigualdades. Las transferencias monetarias condicionadas tienen el objetivo de “igualar” esas inequidades para que sus beneficiarios logren romper con el círculo de miseria, sin embargo este curso de acción podría demostrar ser ineficaz e ineficiente cuando los beneficiarios no logran romper con la dependencia de la dádiva o cuando se hace uso inadecuado de éstas.

La opinión pública sobre la implementación de las transferencias monetarias condicionadas es polarizada; ésta no encuentra posiciones intermedias, mientras los favorecidos la defienden como su única forma de desarrollarse, muchos otros la ven como un gasto público superfluo. La diferencia del ser y del deber ser en la vida de los beneficiarios podría ir mucho más allá de una mensualidad que asegure su consumo, por lo que la correcta aplicación de la intervención estatal debería estar encaminada a la expansión de libertades individuales de tal forma que permita a los sujetos romper con las características cíclicas de la pobreza. En medio de un ambiente electoral, los ofrecimientos de elevar la mensualidad del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador resulta una constante del discurso encaminado en la creación de clientelismo político más allá de la resolución de los problemas de los mandantes, como se constató en la campaña presidencial electoral en Ecuador en 2013.

No obstante la discusión sobre la efectividad de esta clase de política no es nueva, las investigaciones demuestran la necesidad de depurar las listas de beneficiados o la definición de nuevos criterios de focalización. A pesar de la sensibilidad de ciertos favorecidos de la política, los parámetros de selección no se llevarían a cabo bajo parámetros técnicos sino estarían motivadas únicamente por presión fiscal. De igual forma las investigaciones proclaman a las transferencias monetarias como nueva moda entre los gobiernos latinoamericanos. Pensar en este paralelismo de causas y/o acción pública permite justificar una comparación entre la experticia mexicana y ecuatoriana que reconozca los principales aciertos o debilidades de los dos sistemas que en teoría estarían enfocados en el fomento de capacidades y funcionamientos de la población.

La Cooperación Internacional hacia el Desarrollo (CCI) o en otras palabras la asistencia que brinda un Estado a otro Estado se encuentra en este momento en una fase de transición de la agenda y de los actores de cooperación. La cooperación Sur-Sur es la nueva tendencia de la CCI y se caracteriza por la transferencia de conocimientos en la implementación de políticas públicas exitosas. En este contexto un estudio comparativo de los programas de transferencias monetarias condicionadas Oportunidades y Bono de Desarrollo Humano es de interés de la Carrera Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales al presentar el proceso de análisis que siguen los nuevos componentes de la cooperación internacional.

CAPÍTULO I

LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MEDIANTE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) constituyen una nueva generación de programas sociales. Estos programas atacan a la pobreza en dos dimensiones, mientras se hace un desembolso para mejorar el consumo de los hogares al mismo tiempo se establecen condicionalidades que pretenden generar capacidades en la población. Este primer capítulo describe los modelos de desarrollo mexicano y ecuatoriano, haciendo una revisión de sus Constituciones, normativa y planes de desarrollo, enfocando el análisis a las acciones gubernamentales que apoyan la creación de programas como el BDH y Oportunidades. Adicionalmente, en este acápite se hace una revisión del funcionamiento de Oportunidades en México y el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador.

1.1. Modelos de desarrollo

Todas las acciones que se llegan a implementar en política pública reflejan la concepción de desarrollo vigente. Los diseñadores de acciones gubernamentales deben reflejar en sus productos la línea política vigente. A continuación se presentan los modelos de desarrollo mexicano y ecuatoriano en medio de los cuales se desarrollan las transferencias monetarias condicionadas.

1.1.1. Modelo de desarrollo mexicano

De acuerdo con lo establecido en la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1857² en su artículo 26 del título primero, el Estado organizará un sistema de planificación democrática encaminada al desarrollo. Este sistema de planificación deberá contar con los principios de “solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. En concordancia con lo establecido en la norma máxima, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento de política pública al que se sujetan los programas de la Administración Pública Federal entre los cuales se encuentra la política social. Este instrumento tiene un carácter sectorial y regional. (CÁMARA DE DIPUTADOS, 2013). Tomando en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo plantea el paradigma de

² Constitución cuya última reforma fue publicada el 8 de octubre de 2013.

desarrollo mexicano, a continuación se describe el modelo optado en medio del cual opera “Oportunidades”.

El Desarrollo Humano Sustentable, principio rector de la planificación para el desarrollo de México, tiene como propósito la creación de oportunidades y el aumento de capacidades tanto para las presentes como futuras generaciones. Este aumento de capacidades se traduce en la prestación de servicios como educación, salud, alimentación vivienda y la protección de derechos humanos; todo bajo el principio de sustentabilidad. Al llevar el modelo de Desarrollo Humano Sustentable a la política pública, éste se entiende por la generación de empleos y el crecimiento económico con énfasis en la erradicación de la pobreza y la marginación (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007). Estos objetivos son parte de la estrategia integral del PND que se recogen en cinco ejes de acción:

- Estado de Derecho y seguridad.
- Economía competitiva y generadora de empleos.
- Igualdad de oportunidades.
- Sustentabilidad ambiental.
- Democracia efectiva y política exterior responsable.

Estos ejes se reflejan a su vez en objetivos nacionales –10 en total–, de los cuales 5 reflejan el modelo en el cual se inserta Oportunidades. Estos objetivos muestran tres temáticas: crecimiento económico, inserción en la economía global y reducción de la pobreza como lo descrito en el (Gráfico 2.) (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

GRÁFICO 2.
EJES DE DESARROLLO MEXICANOS PND 2007-2012



Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007.

Elaboración: Presidencia de la República.

Crecimiento económico

La transformación social propuesta en México requiere de una transformación económica profunda mediante el “*crecimiento económico, la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado*”. Para el periodo 2007-2012 se definió como la prioridad de la administración de Felipe Calderón Hinojosa, lograr un crecimiento económico sostenido que derive en “*mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico*” que sin embargo no implique un desmedro al medio ambiente y sus recursos naturales (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007). A continuación se describen los lineamientos de crecimiento económico bajo las categorías de: eficiencia pública, rol del sector financiero, fomento de la competitividad.

El crecimiento económico parte de la optimización de la economía pública y el rol de la agenda fiscal, lo que implica el mejoramiento de la administración tributaria fomentando el pago de impuestos, la reducción de la evasión fiscal y establecimiento

de una estructura tributaria eficiente. De igual forma la optimización se basa en la transparencia en el gasto público. En esta línea se fomentan procesos de rendición de cuentas que dan fe de la provisión eficiente de recursos especialmente hacia el desarrollo social y económico haciendo énfasis en las nuevas formas de relación entre el gobierno federal y las entidades federativas. De la misma forma, la administración del pago de la deuda pública es un paso necesario en la estabilidad macroeconómica que en instancias posteriores se orienta hacia la especialización productiva en mercados financieros (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

La importancia del sistema financiero se pone de manifiesto en su priorización como sector detonador de crecimiento económico. La solvencia de este sector es primordial para evitar nuevas crisis lo que se apoya con el ingreso de nuevos participantes al sistema financiero. En este sentido, la banca de Desarrollo fue parte de un proceso de fortalecimiento además que se busca que atienda a sectores priorizados y que han sido tradicionalmente desatendidos como el crédito productivo para nuevos emprendimientos. Como estrategias complementarias se plantea la protección de los derechos de propiedad, transición hacia el gobierno corporativo y la reducción de los costos de transacción de los mercados financieros (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

Potenciar la competitividad y productividad de la economía mexicana constituye un pilar fundamental para el crecimiento económico y la creación de empleos. Para aumentar la productividad se priorizan sectores de alto valor agregado y contenido tecnológico además del fomento de encadenamientos productivos y el combate contra monopolios. Otro aspecto vital es la reconversión de sectores tradicionales e industria básica: textil-vestido, cuero-calzado, juguetes, entre otros. El turismo es un sector estrella de la oferta mexicana, lo que conlleva a la diversificación de sus mercados, productos y destinos. La investigación es otro de los sectores priorizados, con un monto que no representa ni el 1% del PIB, se realza su importancia como clave en procesos de innovación tecnológica. El generar plazas laborales de alta calidad en el sector formal está íntimamente relacionado con la consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs) para lo que se dan facilidades para su apertura y operación de emprendimientos productivos. (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

La ruralidad ha sido identificada como un determinante de la pobreza, es así como el desarrollo rural es una parte ineludible del desarrollo económico. Para lograr este cometido, es necesario elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos, mejorar los ingresos de productores, y generar un marco legal específico que ampare a la población rural. De igual forma, la existencia de grupos vulnerables que requieren de especial atención deriva en fortalecer el sistema de pensiones del sector campesino. Finalmente el mejoramiento de la infraestructura, los servicios de transporte y las comunicaciones es necesario para propender a la inserción en la economía global (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

Reducción de la pobreza

La reducción de las brechas sociales es entendida como un proceso histórico que requiere de acciones para lograr que los ciudadanos superen toda forma de discriminación. Esta reducción plantea dos estrategias: creación de capacidades y reducción de brechas sociales. La pobreza extrema es foco de atención gubernamental y plantea ser reducida mediante el aseguramiento de alimentación, salud, educación y vivienda. (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

Contar con una población saludable es un paso necesario en la creación de capacidades. De esta forma el mejorar las condiciones de salud se logra mediante la prevención de la morbilidad, con el fortalecimiento de programas de protección riesgos sanitarios o con la integración de acciones sectoriales. Mejorar la prestación de servicios en cuanto a su calidad, calidez y seguridad para el paciente además de la reducción en la desigualdad en su acceso por cuestiones étnicas o de ingreso son acciones puntuales que se han tomado. La salud garantiza la superación de la pobreza y el desarrollo humano de México por lo que el aseguramiento médico universal es otra de las acciones emprendidas (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

La educación de igual forma es otra forma de crear capacidades. El elevar la calidad educativa se ha pensado mediante las siguientes estrategias:

- fomentar mecanismos de evaluación de aprendizaje de los alumnos al igual que el desempeño de maestros, directivos, supervisores,
- reforzar la capacitación de profesores,
- actualizar los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes,
- incorporación de nuevas tecnologías y la inclusión de sectores desatendidos en especial a la educación superior
- fomentar el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica, y
- fortalecer la desconcentración de la prestación de los servicios educativos mediante las entidades federales (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

La reducción de brechas de ingreso pretende ser atendido mediante el incremento de ingresos de la población pobre en especial a través generación de proyectos productivos. El rol de la política pública se logra al superar el enfoque asistencialista pasando a la creación de capacidades y oportunidades laborales. La reducción de las desigualdades no implica únicamente la superación de patrones de segregación por razones étnicas o de identidad, sino también las que tienen su fundamento en la residencia de la persona. Es así que el lograr un patrón territorial que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano es fundamental para la inclusión social. Estas acciones requieren de especial atención a los pueblos y a las comunidades indígenas históricamente desatendidas. Lo mencionado quiere decir que la igualdad de oportunidades para los grupos sociales vulnerables implica inclusión económica y social, siempre con respeto a sus tradiciones históricas y patrimonio cultural (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

Inserción internacional

En tercer lugar el sector externo, propone en primera instancia el fortalecimiento de la economía interna para una posterior inserción en la economía globalizada. Este

fortalecimiento del mercado interno requiere de aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, y el incentivo a inversión extranjera. La economía global es vista como la clave para la superación de los desequilibrios regionales por lo cual se busca una efectiva inserción de México en el mundo. En vista de lo mencionado se pretende aprovechar los distintos esquemas de cooperación internacional para *apoyar los programas gubernamentales encaminados a la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y el incremento de los niveles de seguridad en el país* los esquemas de integración que se han priorizados son los siguientes (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007):

- América Latina y el Caribe (en especial el marco del Plan Puebla-Panamá)
- Estados Unidos y Canadá
- Asia (en especial el eje del APEC) y la UE
- Medio Oriente y África

De igual forma se busca un comercio exterior amplio y justo a través de la eliminación de barreras proteccionistas que benefician a los países en desarrollo y que generan ventajas en detrimento del comercio internacional mexicano. El aprovechar las ventajas asociadas a la apertura comercial y los principios para la integración mexicana deriva principalmente en la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) (GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2007).

En el marco del modelo de desarrollo mexicano, el programa Oportunidades se alinea principalmente con los objetivos propuestos en crecimiento económico y reducción de la pobreza. Oportunidades se inserta principalmente en dos de las estrategias de crecimiento económico: generación de empleos y solidaridad con los sectores rurales. Son varios los lineamientos del PND mexicano que apuntan a la generación de empleos: incentivos a la inversión extranjera generadora de empleos, optimización de la administración financiera, e impulso a la Banca de Desarrollo. Mientras Oportunidades acrecenta el capital humano la economía debe ser capaz de asimilar la oferta laboral creada por los PTMC, ubicándolos en los sectores productivos priorizados por la política nacional.

Asimismo, Oportunidades interviene en las localidades con mayores necesidades insatisfechas, principalmente las rurales donde el PND establece como prioridad mejorar los ingresos de productores, fortalecer el sistema de pensiones del sector campesino y elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos rurales. Pasando por otra parte a la reducción de la pobreza, la política nacional establece como condicionantes la creación de capacidades y reducción de brechas sociales. La prestación y acceso a bienes superiores: salud, educación y alimentación son las sinergias entre el PND y Oportunidades. Finalmente, el incremento de los ingresos mediante incentivo a proyectos productivos va de la mano de las transferencias monetarias de Oportunidades.

1.1.2. Modelo de desarrollo ecuatoriano

A continuación se revisa la normativa ecuatoriana, en especial el proceso constituyente en el año 2008 que concluyó con la redacción de una nueva Constitución, norma legal máxima, que establece los lineamientos de desarrollo del país dentro de su Título VI Régimen de Desarrollo. Según el (art. 275) el régimen de desarrollo es el *“conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay”*. El Buen Vivir, horizonte de desarrollo ecuatoriano, requiere de acciones del Estado encaminadas a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. De la misma manera se requiere que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades. Dichos objetivos de desarrollo giran en torno a los siguientes 7 objetivos descritos en la Tabla 7 (art.276) (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2008):

TABLA 1.
RÉGIMEN DE DESARROLLO ECUATORIANO

Objetivos del Régimen de Desarrollo	
1	Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
	Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del

2 desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las

3 diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.

Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso

4 equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e

5 impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.

Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y

6 articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.

Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de

7 reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

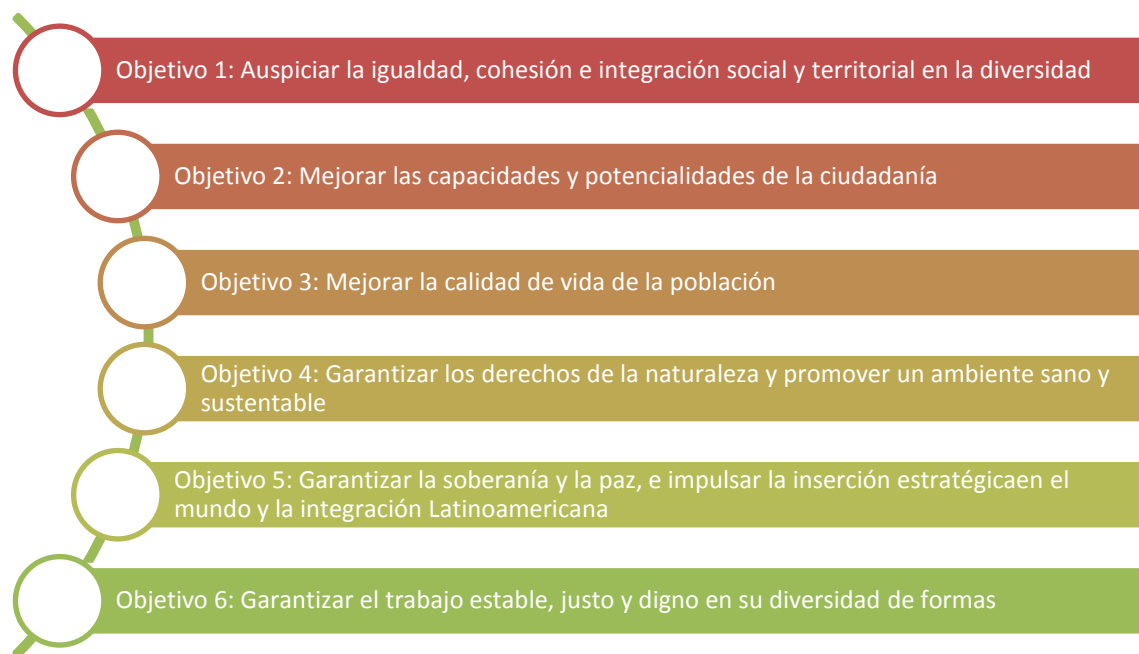
Fuente: Asamblea Constituyente, 2008.

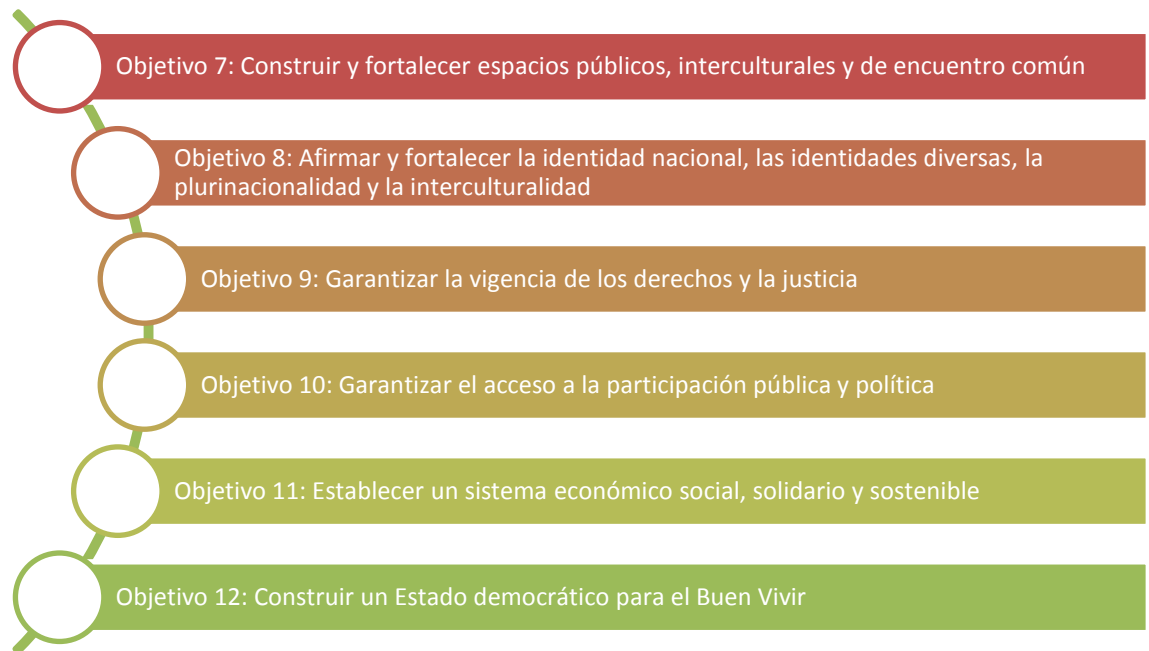
Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

Según el artículo 279 de la Constitución de Montecristi, la planificación para el desarrollo se organizará mediante un sistema nacional descentralizado de planificación participativa conformada por el Consejo Nacional de Planificación. Este Consejo integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una Secretaría Técnica, que lo coordinará. Este Consejo dicta los lineamientos y las políticas que orientan al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. De igual forma, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que la planificación nacional sea responsabilidad y competencia del gobierno central, y que se ejerza a través del Plan Nacional de Desarrollo (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2008). Según lo establecido en el la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas el PND es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado (art. 280). La observancia del Plan Nacional de Desarrollo es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores (art. 280) (Asamblea constituyente, 2008).

En el marco del régimen de desarrollo establecido en la Constitución ecuatoriana, el programa Bono de Desarrollo Humano se encuentra enmarcado en los objetivos 1, 2 y 6 –mejorar la calidad de vida, auspiciar un modelo económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible y auspiciar un ordenamiento territorial equilibrado. Al igual que el caso mexicano, a continuación se procede a analizar el modelo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir. En este periodo el PND consta de 12 objetivos nacionales y 91 Políticas nacionales (Gráfico 3.). El programa de transferencias monetarias condicionadas de esta forma se contempla dentro de los objetivos 1,2,3,6 y 11 que se analizan a continuación (SENPLADES, 2009).

GRÁFICO 3.
OBJETIVOS NACIONALES PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013





Fuente: Senplades, 2009.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda..

De esta forma se pasa a analizar los contenidos de los objetivos mencionados anteriormente y que tienen relación con el Bono de Desarrollo humano. En primer lugar el mejoramiento de las condiciones de salud implica tanto la promoción de prácticas de vida saludable en la población como el aumento en la cobertura y calidad de los servicios. La ampliación de la cobertura y el acceso a los servicios públicos de salud se logra a partir de construcción de infraestructura y aprovisionamiento de equipamiento además de la incorporación de principios de bioética y suficiencia, y enfoques de igualdad³ en la provisión de servicios. Si bien existen varios niveles de atención de salud, uno de los problemas es su desarticulación por lo que se propone la creación de “*un sistema único, coordinado e integrado y por niveles de atención*”. Del mismo modo, garantizar la atención integral de salud de acuerdo con los ciclos de vida y eliminar las barreras de ingreso a grupos de atención prioritaria, mujeres, pueblos y nacionalidades son otras de las adaptaciones requeridas de los servicios de salud. Finalmente la prevención de enfermedad, control de la morbilidad junto con la práctica de actividades deportivas y de ocio activo son acciones adicionales en el modelo de atención de salud ecuatoriano (SENPLADES, 2009).

³ Enfoques de igualdad incluyen: género, intercultural e intergeneracional.

La educación es otro de los ámbitos a destacar en el modelo de desarrollo. Al igual que en la prestación de servicios de salud, se prevé la construcción de infraestructura y el aprovisionamiento de equipamiento pensando en la eliminación de barreras de acceso a grupos de atención prioritaria, mujeres, pueblos y nacionalidades. El mejorar la calidad de la educación tiene dos componentes; tanto la adaptación de mallas curriculares en base a necesidades específicas como la educación bilingüe, además de la formación continua de docentes e incorporación de todos los involucrados del proceso educativos: familia y organizaciones sociales. La articulación entre los sectores académico, gubernamental y productivo junto con la promoción de la educación superior son parte de la agenda educativa (SENPLADES, 2009).

La ruralidad y pertenencia a grupos étnicos relegados son criterios que determinan vulnerabilidad a la pobreza de ahí que las siguientes acciones fueron propuestas. Apoyo a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en especial para los que se encuentran en condiciones de discapacidad, o enfermedad. Articulación de programas de protección social a programas de economía social y solidaria que favorezcan la formación y fortalecimiento de la población. En cuanto a la ruralidad, la generación de mecanismos que fortalezcan la complementariedad rural-urbana es clave en la formación de una estructura nacional policéntrica que logre combatir la exclusión geográfica. El campo, proveedor de alimentos, requiere de reformas en cuanto a la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados por lo que se propone reconvertir unidades dedicadas al monocultivo e incentivar programas de conservación y recuperación de productos y semillas tradicionales (SENPLADES, 2009).

Según lo proclamado en el objetivo 6 “Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas el mejoramiento de las condiciones laborales”, fomentar la asociatividad y la capacitación son condicionantes necesarias en la consecución del Buen Vivir. Si bien el trabajo constituye uno de los factores del sistema económico, su fomento y mejoramiento sólo es una parte de la construcción del modelo económico social, solidario y sostenible. El acceso a financiamiento se definió como una prioridad para fomentar la productividad al crear, por ejemplo líneas especiales y oportunidades de financiamiento para mujeres o a las iniciativas asociativas.

La reducción de la intermediación es otra de las prioridades para lo cual se contempla promover cadenas cortas de comercialización junto con la generación de mercados justos en el marco de la soberanía alimentaria y las complementariedades entre el campo y la ciudad. Finalmente el valor de la producción nacional en el proceso de sustitución de importaciones tiene como objetivo final la creación de una economía endógena para el Buen Vivir que sea sostenible y territorialmente equilibrada. Esta economía endógena, entre otros elementos, requiere de la aplicación de incentivos para el desarrollo de actividades generadoras de valor, para la diversificación de las formas de producción y prestación de servicios, y sus capacidades de agregación de valor y de la diversificación de la oferta exportable (SENPLADES, 2009).

El Bono de Desarrollo Humano tiene concordancia tanto con la Constitución cuanto con el plan nacional de desarrollo. El mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población va de la mano con la construcción de un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible. El BDH mediante sus estrategias en salud, educación y consumo tiene relación con los objetivos: mejorar la calidad de vida, auspiciar un modelo económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible y auspiciar un ordenamiento territorial equilibrado. El PNBV busca la ampliación de la cobertura y acceso de servicios de salud y educación, es decir ofrece los servicios que son corresponsabilidades al momento de recibir las transferencias monetarias. La atención a grupos especialmente vulnerables: población rural, etnias minoritarias, niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y adultos mayores es una prioridad del modelo de desarrollo ecuatoriano y constituyen la base de beneficiarios del BDH como se describirá posteriormente.

Una vez descrito el modelo de desarrollo de cada país, conviene hacer una revisión de las características, operaciones y relación con los beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas. Para lo cual se analizan los criterios de selección de beneficiarios, funcionamiento y relación con los beneficiarios (corresponsabilidades).

1.2. Origen de las medidas y beneficiarios

Una vez descritos los modelos de desarrollo se procede con una descripción del origen de los programas de transferencias monetarias condicionadas, ya que en los dos casos las medidas se remontan a regímenes de desarrollo previos a los del periodo de estudio.

1.2.1. Origen de Oportunidades en México

Durante la administración de Zedillo en el año de 1997, México lanza un programa de transferencias monetarias condicionadas conocidas entonces como PROGRESA (Programa Educación, Salud y Alimentación) (HEVIA, 2009). Inicialmente el programa cubría a unas 300,000 familias de 5,000 comunidades seleccionadas. Posteriormente en 2002 ya cubría a un 20% de la población mexicana, es decir a unas 4 millones de familias (BARRERA, 2010). Este programa incorpora varias dimensiones: salud, educación y alimentación; conjugado todo, con una transferencia económica. Con esta medida se pretendía la generación de capital humano que mejore las condiciones de inserción laboral en el mercado (HEVIA, 2009) y la ruptura del ciclo intergeneracional de transmisión de la pobreza. La misión del Oportunidades incluye la coordinación de acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el ya mencionado desarrollo de las capacidades básicas. Para 2030, la visión apunta hacia la igualdad de oportunidades para los mexicanos y la erradicación de la pobreza (SEDESOL, 2013).

En 1997 el objetivo de PROGRESA era mejorar la situación de la niñez en sus tres componentes básicos: educación, nutrición y salud. Los grupos de atención del programa eran los niños entre los 4 meses de edad y los 18 años, incluyendo a sus madres. La cobertura inicia con la entrega de suplementos nutricionales a las niñas y niños entre los 4 meses y 2 años de edad, esto acompañado de controles de nutrición. De igual forma se impulsan capacitaciones para asesorar a las madres sobre nutrición a los infantes. Paralelamente, se hace la entrega de un monto a las familias con niños menores a 5 años y las mujeres embarazadas siempre y cuando visiten los centros de salud cada dos meses para proporcionar atención de salud básica y preventiva. En cuanto a la educación el programa implica una transferencia monetaria directa para la compra de útiles escolares al inicio de cada año *“y un incentivo a la escuela para fortalecimiento*

del servicio educativo". El grupo atendido por el componente educativo incluye a niños y adolescentes entre 8 y 18 años de hogares pobres y que se encuentren matriculados entre el tercer año de educación básica y tercero de secundaria. (PONCE, 2013).

En cuanto al origen de las transferencias monetarias en Ecuador, éstas se implementan por primera vez en 1998. Durante el gobierno de Jamil Mahuad se produjo *un una crisis de magnitud, resultado, entre otras cosas, del mal manejo de una política fiscal que priorizó el salvataje del sector financiero por encima del interés general de los ecuatorianos*. Como consecuencia, millones de ecuatorianos cayeron en situación de vulnerabilidad restringiendo notablemente sus ingresos y capacidad adquisitiva derivando entre otras cosas en la deserción escolar y la inaccesibilidad al sistema de salud. En este marco se diseñó el Bono Solidario, como se conocía inicialmente, y fue parte de los programas sociales masivos implementados. El grupo focal de esta asistencia eran las familias y personas en situación de vulnerabilidad clasificados dentro de los quintiles de ingreso 1 y 2. (ENRÍQUEZ, 2013).

Uno de los principales componentes del BDH que ha mostrado evolución en su implementación es el educativo. Para el final de la década de los noventa, se implementó una beca escolar que consistía en la transferencia de \$5 por niño⁴ siempre y cuando se encontraran matriculados en la escuela y que cumplieran con una asistencia mínima del 90% (PONCE, 2013). La beca escolar replicaba la exitosa experiencia de la *Bolsa Escola* de Brasil, que premiaba la asistencia de niños de los estratos más pobres (ENRÍQUEZ, 2013). Parte de las reformas del Programa de Protección Social (PPS), preveía la entrega *"de transferencias monetarias bimensuales a las familias en situación de extrema pobreza o indigencia (quintil 1), condicionada a la asistencia de los niños a la escuela"*. Esta transferencia llegó a registrar 145,000 niños beneficiarios, a quienes de manera regular se controlaba su asistencia a la escuela (ENRÍQUEZ, 2013). No obstante este programa nunca fue evaluado y para 2003 fue reformulado e incorporado al nuevo Bono de Desarrollo Humano (BDH) (PONCE, 2013).

Una vez definidos los antecedentes de estos dos programas se procede a hacer una descripción de los métodos de selección de beneficiarios.

⁴ Un máximo de dos niños por hogar.

Criterios de selección

El programa Oportunidades es de cobertura nacional, y realiza una selección de beneficiarios en base a un sistema de focalización basado en dos variables principales: selección geográfica y selección de hogares; esto acompañado de un proceso de retroalimentación con la comunidad (PONCE, 2013) conforme a lo establecido en las reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades⁵ (BARRERA, 2010). La población objetivo son las familias en condiciones socioeconómicas y con ingresos que impiden el desarrollo de capacidades tanto en educación, nutrición y salud. (SEDESOL, 2011)

La primera de las variables, la selección geográfica, implica la focalización de la acción pública en las comunidades con los índices más altos de marginalidad (PONCE, 2013) mediante la metodología establecida por el Conapo⁶ en el índice de marginalización (BARRERA, 2010) e índice de rezago social del Coneval. A partir de estos criterios se seleccionan tanto las localidades como los AEGBs⁷, colonias y manzanas beneficiarias de la atención; esto en conjunto con la información estadística proveniente de INEGI o Sedesol referente a localidades con hogares en situación de pobreza y que no han sido cubiertos por el programa. De igual forma, las entidades federativas tienen la potestad de proponer localidades a ser consideradas para la inclusión en el programa (SEDESOL, 2011).

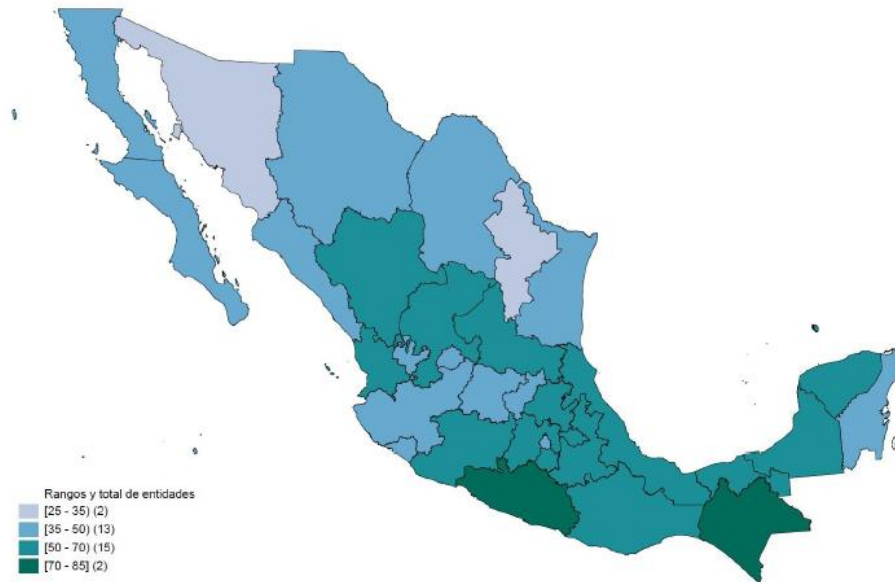
En el (Gráfico 4), se presenta una descripción de los estados federales con mayor incidencia de pobreza por ingresos, es decir constituyen las localidades de las cuales se seleccionan los beneficiarios de las transferencias condicionadas.

⁵ Las reglas de operación del Programa Oportunidades vigentes fueron emitidas el 30 de diciembre de 2011 mediante publicación en Diario Oficial con sus respectivas adendas del 5 de julio de 2012.

⁶ Consejo Nacional de Población (MÉXICO).

⁷ Un AGEB (área geoestadística básica) es la extensión territorial que corresponde a la subdivisión de las áreas geoestadísticas municipales (CONEVAL, 2013A).

GRÁFICO 4.
PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON UN INGRESO INFERIR A LA LÍNEA DE BIENESTAR, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA (2012)



Fuente: Coneval 2013b.

Elaboración: Coneval.

Una vez que se ha identificado el universo de localidades para la intervención, “se procede a levantar la información socioeconómica de los hogares para identificar aquellas familias elegibles para el Programa” (SEDESOL, 2011) es decir se seleccionan a los hogares más pobres de una región (PONCE, 2013). En esta segunda fase de selección, con base en los hogares, se evalúa el acceso a servicios de: salud, educación y alimentación; condiciones que permitan al programa operar integralmente. La medición del ingreso familiar es la principal directriz en la inclusión de una familia en el programa, de acuerdo a Línea de Bienestar Mínimo (LBM). Criterios adicionales que determinan prioridades de focalización son la presencia dentro del núcleo familiar de personas menores a 22 años o mujeres en edad reproductiva. Cabe recalcar, de igual forma, que el programa Oportunidades considera estrategias de reingreso de familias a las transferencias para lo cual se utiliza un indicador conocido como línea de verificación permanente (SEDESOL, 2011).

La línea de Bienestar Mínimo (LBM) y demás metodología de selección de beneficiarios abarca a las personas dentro de las siguientes categorías:

- Con ingresos per cápita insuficientes para cubrir los costos de la canasta alimentaria⁸
- En situación de pobreza por capacidad de consumo⁹
- Con hijos comprendidos entre las edades de: 4 y 24 meses, 2 y 5 años y entre 8 y 21 años y que asistan a centros educativos
- Niños con problemas de desnutrición
- Mujeres embarazadas o lactantes, y
- Personas de la tercera edad (BARRERA, 2010).

En adición a los criterios técnicos de selección, hay una tercera instancia participativa directa con la comunidad beneficiaria. En esta instancia los beneficiarios intervienen en el proceso de selección de hogares postulando familias para que sean beneficiarias. Pese a la existencia de este mecanismo, este componente no ha dado resultados considerables al ser la participación de la comunidad muy limitada (BARRERA, 2010).

1.2.2. Origen del BDH en Ecuador

La población objetivo del Bono de Desarrollo Humano se compone de grupos en condiciones económicas frágiles (quintiles de ingreso 1 y 2), disponibilidad limitada de bienes domésticos y con dificultad para acceder a servicios mínimos (BARRERA, 2010). La selección de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano BDH está determinada en base al Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN) (PONCE, 2013). De igual forma, existen estudios socioeconómicos para la determinación de beneficiarios bajo criterios geográficos¹⁰, demográficos y estadísticos (aglomeración de personas) (BARRERA, 2010). Estos estudios implican la combinación de tres criterios de participación en el programa:

- una variable dicotómica¹¹ para comprobar si en el hogar los ingresos son menores a \$150 y no tiene trabajadores en el sector formal y una madre con un hijo de menos de 18 años;

⁸ El Valor de esta canasta a diciembre de 2012 era de 824.56 pesos mexicanos.

⁹ Ingresos insuficientes para solventar gastos de salud, educación y alimentación.

¹⁰ establecimiento de zonas que albergan a población pobre

¹¹ Una variable dicotómica es una variable binaria (1 o 0), que determina situaciones con diferencias estructurales entre sí.

- el tiempo que le toma a la persona en llegar al banco, donde el bono se colecta y, finalmente,
- una variable dicotómica para familias entrevistadas antes de abril de 1999, cuando se incrementó el monto del bono (PONCE, 2013).

La información levantada a nivel nacional por SELBEN es el punto de partida para la selección de hogares, que una vez entregada al Programa de Protección Social PPS se encarga de la determinación de las familias seleccionadas (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003). Esta identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales parte de una clasificación de familias según sus necesidades básicas no satisfechas (PONCE, 2013) con la construcción de un índice de pobreza que es calculado a través de un análisis de componentes principales no lineales. Las familias que pertenecen a los dos quintiles más pobres (por debajo de 50,65 en el índice de pobreza) reciben el programa (PONCE, 2013).

Las dos principales fuentes de datos de SELBEN son: la identificación de beneficiarios mediante la recolección masiva de información además de las bases de datos sobre población vulnerable seleccionada con anterioridad. Es importante mencionar que estas fuentes provienen de la autoidentificación como pobre en 1998 (ENRÍQUEZ, 2013). En ese entonces, el programa estuvo dirigido a madres con ingresos menores de US\$40, discapacitados y personas de la tercera edad (PONCE, 2013). Esta autoidentificación se debió a que el país no contaba con una metodología que le permitiese determinar la situación de pobreza de un hogar o una persona, por lo que se inscribió a quienes así se consideraban pobres. De esta forma, se registraron inicialmente cerca de 1,800,000 madres, adultos mayores y personas con discapacidad (ENRÍQUEZ, 2013).

Posterior al ingreso de familias mediante la metodología descrita anteriormente, existe un mecanismo de ingreso de familias que no hayan sido identificadas y que son objeto de la asistencia debido a su situación de pobreza. Para el cumplimiento de este proceso de adición de beneficiarios se mantiene un levantamiento de información permanente a nivel local en búsqueda de familias potencialmente beneficiarias (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003). De igual forma, con el fin de evitar la duplicidad de la recepción de la asistencia, el sistema de Información Social-SIS

proporciona información de los beneficiarios de varias bases: registro civil, SRI, e INEC (BARRERA, 2010). Pese a la existencia de metodología para la selección de beneficiarios en la actualidad el BDH se asigna a las madres con hijos de 0 a 15 años de edad que se encuentran en los quintiles 1 y 2 de acuerdo al Registro Social, independientemente de la composición demográfica del hogar (número de niños, edad, sexo, etc.) (Ponce, 2013).

1.3. Funcionamiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas

Posterior a la descripción del margen de operación de Oportunidades y Bono de Desarrollo Humano se prosigue con la descripción de su funcionamiento de acuerdo a sus reglas de operatividad vigentes.

De acuerdo con las reglas de operatividad, los objetivos de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), Bono de Desarrollo Humano y Oportunidades, son descritos a continuación en la (Tabla 2).

TABLA 2.
OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS BDH Y OPORTUNIDADES

Objetivos de los PTMC		
Categoría	México	Ecuador
General		
General	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.	Contribuir a la protección y fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas , familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho a una vida digna
Específicos		
Alimentación	Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes.	

Salud	Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud o a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES 2012 a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.	Fortalecer su nivel de participación para alcanzar mayor grado de bienestar, mediante el condicionamiento del subsidio a un uso permanente a los servicios de educación básica y salud preventiva especialmente de niños/as, madres y mujeres embarazadas.
Educación	Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y consecuentemente la terminación de dichos niveles educativos.	
Corresponsabilidades	Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de todos los integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa.	
Estrategias de salida		Apoyar a las familias en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza con el fin de evitar el deterioro de su consumo básico a través de la entrega de un subsidio monetario directo y temporal, cuya permanencia o salida de la familia beneficiaria está supeditado a la ejecución de un proceso de re-certificación a ser aplicado cada 3 años que definirá eventualmente las nuevas condiciones socioeconómicas de cada una de las familias
Transparencia		Potenciar el capital social a través de la promoción, participación y respaldo comunitario de las acciones del BDH, garantizando su transparencia y adecuada focalización .

Complementariedad	Potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno Federal para la población beneficiaria del Programa.
-------------------	--

Fuente: Ministerio de Bienestar Social, 2003 y Secretaría de Desarrollo Social, 2013.

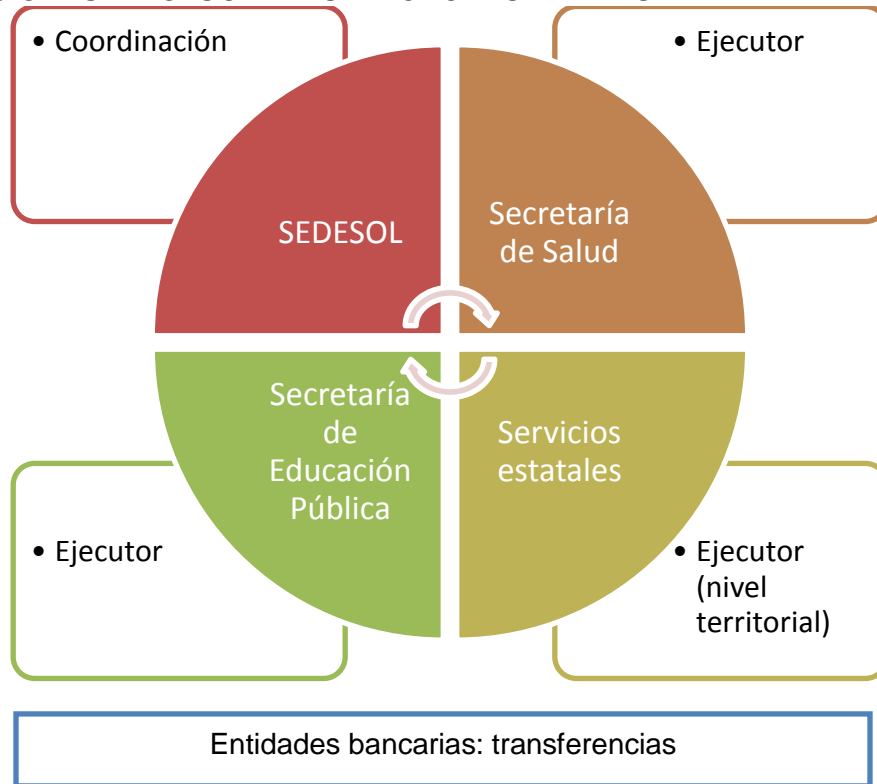
Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

Como se puede observar, los objetivos generales de las transferencias están enfocados hacia la reducción de la pobreza mediante la generación de capacidades. El acceso a servicios básicos, salud y educación, es el principal mecanismo de estos programas con especial interés sobre las madres, niños menores a 6 años y mujeres embarazadas. La temporalidad de la medida al igual que el cumplimiento de las condicionalidades son otros elementos a destacar dentro de los objetivos de los PTMC (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003 Y SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, 2013).

1.3.1. Instituciones involucradas

A continuación se describen las instituciones involucradas en la prestación de servicios relacionados a los PTMC de acuerdo a las normas de operatividad. En México de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación de Oportunidades vigentes se han identificado (en el Gráfico 5) una unidad de coordinación (Sedesol), ejecutores (Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública) en conjunto con los gobiernos locales que brindan la atención a nivel estatal y la banca que realiza las operaciones financieras.

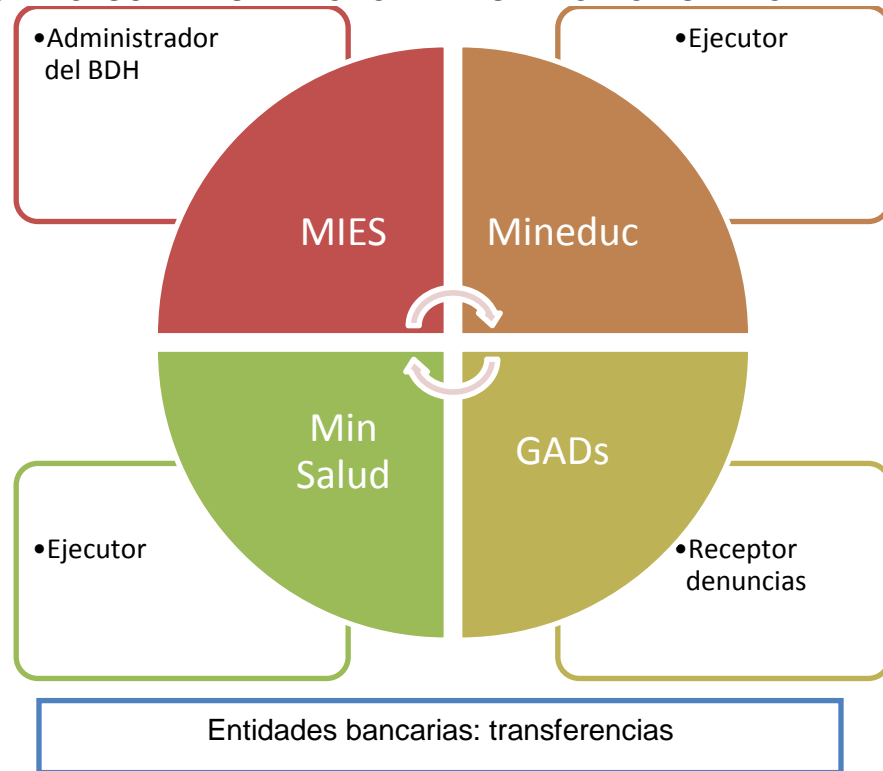
GRÁFICO 5
 INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN OPORTUNIDADES



Fuente: Sedesol, 2013.
Elaborado por: Patricio Suárez Arboleda.

De acuerdo a lo establecido en el manual de operación del BDH del año 2003 se han identificado en el (Gráfico 6) una unidad de coordinación (MIES), ejecutores (Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Pública) en conjunto con los gobiernos locales que receptan las quejas en la aplicación del programa y la banca que realiza las operaciones financieras (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003). Además, de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 se crea el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social que es un conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el servicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos constitucionalmente. Este sistema es un importante mandato para organizar la garantía de los derechos, “sobre los que el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, priorizando su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial” (art. 341) (ENRÍQUEZ, 2013).

GRÁFICO 6
 INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN BONO DE DESARROLLO HUMANO



Fuente: Ministerio de Bienestar Social, 2003.
Elaborado por: Patricio Suárez Arboleda.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social, a través del administrador del BDH y el Programa de Protección Social son los responsables de coordinar las diferentes fases del programa:

- Administración del padrón de beneficiarios
- Planeación, seguimiento y evaluación
- Entrega de la transferencia monetaria
- Atención a reclamos
- Coordinación con programas complementarios

De igual forma los ministerios ejecutores, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud, además de proporcionar los servicios, capacitan a su personal sobre las reglas de operatividad del BDH y la aplicación de los instrumentos para el seguimiento y evaluación de las corresponsabilidades. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados a su vez son los entes recopiladores de las denuncias y reclamos que surgieran dentro de sus jurisdicciones (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003).

1.3.2. Condicionalidades de los PTMC, Oportunidades y BDH

El pago de las transferencias está sujeto al control de condicionalidades que se establecen en las reglas de operación de Oportunidades y del Bono de Desarrollo Humano. A diferencia de los subsidios que son transferencias destinadas a mejorar el ingreso familiar, las transferencias monetarias condicionadas requieren del cumplimiento de hitos que aseguran la permanencia en los programas. A continuación se describen las condicionalidades de Oportunidades y el BDH.

Las transferencias de Oportunidades se rigen de acuerdo a las Reglas de Operatividad donde se establece que los apoyos monetarios y las becas educativas se entregan de forma bimensual en efectivo a las titulares del programa. Estas transferencias son montos variables que dependen del número de hijos menores a 9 años que tenga la familia, el grado que cursen y las becas otorgadas además del número de adultos mayores que constituyan la familia. Estas transferencias se actualizan de forma semestral de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y en base a las Líneas de Bienestar Mínimo (rural y urbano) del año 2011 y publicadas por el Coneval. El monto mensual de las transferencias mediante los portales institucionales de Oportunidades ¹² y de la Secretaría de Desarrollo Social ¹³ (SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, 2013). De esta forma a continuación se presentan los montos mensuales vigentes para el segundo semestre de 2012 en la (tabla 3):

TABLA 3.
MONTO MENSUAL DE APOYOS OPORTUNIDADES 2012

Monto mensual de apoyos		
Componente	Valor en pesos mexicanos	Valor en dólares americanos
Alimentario	315.00	23.74
Alimentario complementario	130.00	9.80
Infantil	115.00	8.67
Adultos mayores	345.00	26.01

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

Nota: Los valores en dólares americanos son referenciales. Se utilizó la cotización del peso mexicano a 22 de febrero de 2014.

¹² www.oportunidades.gob.mx.

¹³ www.sedesol.gob.mx

Uno de los principales componentes de Oportunidades es el educativo y las transferencias son ascendentes de acuerdo al nivel educativo al que llegue el menor beneficiario y el componente dicotómico hombre-mujer. Los montos de las transferencias educativas se describen en el gráfico a continuación (tabla 4).

TABLA 4.
MONTO MENSUAL DE APOYOS OPORTUNIDADES 2012

Monto mensual de apoyos educativos				
Nivel instructivo	Valor en pesos mexicanos hombres	Valor en dólares americanos hombres	Valor en pesos mexicanos mujeres	Valor en dólares americanos mujeres
Primaria				
Primero	165.00	12.43	165.00	12.43
Segundo	165.00	12.43	165.00	12.43
Tercero	165.00	12.43	165.00	12.43
Cuarto	195.00	14.70	195.00	14.70
Quinto	250.00	18.84	250.00	18.84
Sexto	330.00	24.88	330.00	24.88
Secundaria				
Primero	480.00	36.18	510.00	38.45
Segundo	510.00	38.45	565.00	42.59
Tercero	535.00	40.33	620.00	46.74
CAM laboral¹⁴				
Primero	810.00	61.06	930.00	70.11
Segundo	870.00	65.59	995.00	75.01
Tercero	925.00	69.73	1,055.00	79.53
Educación media superior				
Primero	810.00	61.06	930.00	70.11
Segundo	870.00	65.59	995.00	75.01
Tercero	925.00	69.73	1,055.00	79.53

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

Nota: Los valores en dólares americanos son referenciales. Se utilizó la cotización del peso mexicano a 22 de febrero de 2014.

Complementario a estas transferencias se contempla la compra de útiles escolares y su reposición¹⁵ estos montos varían entre 220.00 (16.58 USD) y 415.00 (31.28 USD) pesos mensuales para la compra de útiles y de 110.00 (8.29 USD) pesos para la reposición. No obstante, existen límites para las transferencias a recibir de con un monto máximo de 208.46 USD a la familia que cuente con becarios de educación media superior. A continuación se muestra el detalle de las transferencias máximas:

¹⁴ Los CAM laborales (centros de atención múltiple) son centros de educación especial para personas con discapacidad dónde se enseñan oficios.

¹⁵ Monto contemplado únicamente para la educación primaria.

TABLA 5.
MONTO MENSUAL DE APOYOS OPORTUNIDADES 2012

Monto máximo mensual por familia				
Apoyo	Con becario en educación básica (peso mexicano)	Con becario en educación básica (dólar americano)	Con becario en educación media superior (peso mexicano)	Con becario en educación media superior (dólar americano)
Alimentario	315.00	23.74	315.00	23.74
Alimentario complementario	130.00	9.80	130.00	9.80
Subtotal	445.00	33.50	445.00	33.50
Máximo becas	1,265.00	95.37	2,320.00	174.91
Máximo apoyos	1,710.00	128.92	2,765.00	208.46

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

Nota: Los valores en dólares americanos son referenciales. Se utilizó la cotización del peso mexicano a 22 de febrero de 2014.

La familia tiene derecho a 3 apoyos por concepto de apoyo infantil, en el caso de que la transferencia rebase el límite establecido (Tabla 5) se reparte proporcionalmente el monto de las becas y del apoyo infantil, excluyendo los valores de compra de útiles escolares. Para el caso de las familias que tengan adultos mayores a su cargo, el monto máximo que reciben es de 345.00 (26.01 USD) pesos mexicanos. El apoyo monetario a jóvenes es un incentivo para los becarios de educación media superior que culminen con sus estudios previo a los 22 años de edad por un monto de 4599.00 (346.73 USD) pesos mexicanos, lo que constituye una beca para el inicio de los estudios superiores.

Por su parte Ecuador en 1998, diseñó el programa Bono Solidario que se estructuraba bajo un sistema de pagos organizado alrededor del sector financiero privado. La banca pagaba las transferencias a los beneficiarios que eran parte de la base de datos proporcionada por el Programa de Protección Social y resultado de la autodeterminación de situación de pobreza de las familias. Este mecanismo se hizo efectivo mediante un convenio entre el Ministerio de Finanzas y BANRED¹⁶, que usó un sistema transaccional, switch, que registraba automáticamente las transferencias realizadas a través de cualquier institución financiera conectada al sistema. De igual forma, el componente Beca Escolar era una transferencia predominantemente rural,

¹⁶ institución financiera privada.

pagada mediante la Cooperativa 29 de Octubre en lo que posteriormente derivó en las finanzas populares (ENRÍQUEZ, 2013).

Cuando se inició el pago del BDH los montos de las transferencias eran de 15.00 USD a las madres y de 7.50 USD a personas con discapacidad y tercera edad. El monto destinado a este programa llegó a representar “el 11% del total de los gastos en el hogar en 1999”. En el año 2000, el BDH cubría a unos 1.2 millones de beneficiarios, es decir, el 45% de hogares ecuatorianos. (PONCE, 2013). Posteriormente en 2003 el manual de operatividad estableció los siguientes montos:

- 15.00 USD a las familias ubicadas en el quintil 1,
- 11.50 USD a las familias ubicadas en el quintil 2,
- 11.50 USD a discapacitados y mayores de 65 años (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003)

Mediante Decreto Ejecutivo 12 publicado en Registro Oficial suplemento 8 del 25 de enero de 2007, el monto del Bono de desarrollo Humano se incrementó a 30.00 USD para las familias en el primero y segundo quintil de ingresos y a las personas mayores a 65 años o con discapacidad que se encuentren en el 40% más pobre de la población o de discapacidad superior al 40%. Posteriormente en el Decreto Ejecutivo 1838 de agosto de 2009 se adjuntó al Programa de Protección Social la administración de varios subprogramas y con un aumento de la transferencia a 35.00 USD. Para noviembre de 2012 y mediante Decreto Ejecutivo 1356 se integró al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) al Programa de Protección Social (PPS) para dar continuidad al programa. Finalmente mediante Decreto Ejecutivo 1395 se incrementó la pensión del BDH a 50.00 USD mensuales para personas mayores a 65 años que no se encuentren afiliadas al sistema de seguridad social público, personas con discapacidad superior al 40% y para los beneficiarios del BDH. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2013).

En el periodo 2003–2006 el Programa de Protección Social cambió sucesivamente de dirección, como consecuencia de la inestabilidad económica, lo que impidió avanzar en materia de protección social. En este periodo no se realizaron los controles a las condicionalidad establecidas en el Manual de Operaciones de 2003, principalmente el continuo cambio de autoridades y por el uso que se había dado a las transferencias. A partir de 2007 se establecieron nuevas modalidades de cobro que

permitieran mejorar el cobro en las entidades financieras. Las largas filas para recibir las transferencias se sustituyeron por pago a través de cajero automático, depósito en cuenta bancaria y establecimiento de días de pago de acuerdo al número de cédula. La ampliación de la cobertura del BDH con sus programas asociados derivó en la creación de sistemas de información mediante un Call Center o servicios en línea que atiende de forma ininterrumpida. Además a partir de 2007 se empezaron a controlar las condicionalidades aunque de una forma experimental ya que solo contó con una metodología validada para 2011 (ENRÍQUEZ, 2013). En el inciso 1.3.4. se hará mención a los elementos de control de corresponsabilidades.

1.3.3. Programas complementarios

Es importante mencionar que adicional a los montos de trasferencias descritos anteriormente las trasferencias monetarias condicionadas suelen estar vinculadas con otros programas. Estas acciones complementarias buscan solventar aspectos sobre los que las PTMC no tienen injerencia directa. A continuación se describe la relación de oportunidades con programas federales y el BDH con programas complementarios.

Oportunidades

El Programa Oportunidades tiene complementariedad con otros programas mediante el cruce de información socioeconómica de los hogares beneficiarios y promueve así, la articulación interinstitucional y de coordinación con acciones en el marco de la Política de Desarrollo Social. Esta articulación se la realiza no solo con los programas de la Sedesol¹⁷ sino con otras funciones del gobierno. En el caso de que algún programa específico implique reformas a las operaciones de Oportunidades, se pone a consideración del Comité Técnico de la Coordinación Nacional (Sedesol, 2013).

Un ejemplo de este trabajo conjunto es el Programa Escuelas de Calidad (PEC), para lo cual Oportunidades apoya con información para priorizar las localidades de intervención del programa. Esta acción implica que en los lugares en los que actúa el PEC, las familias beneficiarias de Oportunidades tendrán atención prioritaria con el objeto de promover su desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo

¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social

(SEDESOL, 2013). En referencia a los programas complementarios el (Gráfico 7) describe las intervenciones de otras instituciones federales que se encuentran relacionadas con los componentes de Oportunidades: salud, educación, alimentación, bienestar económico.

GRÁFICO 7
PROGRAMAS FEDERALES COMPLEMENTARIOS A OPORTUNIDADES (2012)

Derecho Social o Dimensión de Bienestar Económico	Entidad o dependencia																Total
	BANSEFI	CONAVI	INMUJERES	AGROASEMEX	SFA	STPS	IMSS	CONACYT	CDI	ECONOMÍA	SALUD	ISSSTE	SAGARPA	SEDESOL	SEMARNAT	SEP	
Educación	-	-	-	-	-	-	-	8	1	-	2	-	3	-	1	88	103
Bienestar Económico	1	-	-	3	3	-	1	2	-	11	2	-	18	6	4	-	51
Salud	-	-	-	-	-	-	6	-	1	-	14	17	-	-	2	1	41
Medio Ambiente Sano	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2	1	20	-	24
Trabajo	-	-	-	-	1	8	-	-	4	2	-	-	-	1	-	1	17
No Discriminación	-	-	2	-	-	-	-	-	7	-	-	1	-	3	-	2	15
Vivienda	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	3	-	10
Seguridad Social	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	2	4	-	2	-	-	10
Alimentación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6	-	-	7
Total	1	2	2	3	5	8	8	10	14	13	20	22	24	24	30	92	278

Fuente: Coneval, 2013c.

Elaborado por: Coneval.

Vale la pena mencionar que existe un criterio para evitar la duplicidad de apoyos. Para este cometido, Oportunidades se vincula con otras dependencias y entidades paraestatales que permitan complementariedad de acciones, homologación de metodologías y construcción de bases de datos que permitan evitar duplicidad de intervenciones. En este marco, la coordinación nacional de Oportunidades actualiza “*bimestralmente el listado de localidades y familias beneficiarias que atiende*” (SEDESOL, 2013).

Bono de Desarrollo Humano

En adición a las transferencias y asistencia a los servicios básicos, se vincularon al BDH programas complementarios que llegarían a constituir la base de protección social de la población vulnerable y que accede a la seguridad social. A continuación se (Gráfico 8) mencionan los programas asociados a las transferencias monetarias en Ecuador en sus puntos del 3 al 6: Red de Protección Solidaria (RPS), Cobertura de Protección Familiar (CPF), el Bono de Emergencia y el Crédito de Desarrollo Humano (CDH) que han sido implementados desde el año 2007. (ENRÍQUEZ, 2013).

GRÁFICO 8
PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS AL BDH

1	Protección contra la reducción del consumo de los hogares en situación de pobreza (Bono de Desarrollo Humano)
2	Protección contra la destrucción de capacidades humanas con obligación de educación y salud para hijos (corresponsabilidad BDH)
3	Protección a los hogares con financiamiento de la atención a personas con enfermedades catastróficas (RPS) no cubiertas por la seguridad social
4	Protección a hogares frente a muerte de jefa/e de familia proporcionando Seguro de Vida y Servicios Exequiales (CPF)
5	Protección a las personas y hogares afectados por desastres naturales (Bono de Emergencia)
6	Apoyo a emprendimientos económicos para mejorar ingresos y niveles de alimentación familiar (CDH)

Fuente: De las transferencias monetarias al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

Elaborado por: Enríquez, Francisco.

Red de Protección Social

La Red de Protección Social es un componente del Sistema Nacional de Salud enfocado en la atención de enfermedades catastróficas¹⁸ o discapacidades y forma parte de los programas asociados al BDH. Para el año 2008, según lo anunciado por las ministras de Salud, Caroline Chang y Jeannette Sánchez del MIES, un total de 18 millones de dólares se invertían en la Red de Protección Social – RPS – y se pretendió “*garantizar el derecho de los ciudadanos para que reciban atención oportuna, eficiente y efectiva, además*

¹⁸ Enfermedades que alteran el curso normal de la vida del paciente e implican altos costos de tratamiento.

que promueve la prevención de los riesgos vinculados con la generación de enfermedades catastróficas” (EL DIARIO, 2008).

El objetivo de este programa consiste en evitar la descapitalización de las familias que atraviesan catástrofes relacionadas con la pérdida de vivienda, problemas graves de salud o que tienen miembros con discapacidades y que no pueden solventar los gastos relacionados con estos acontecimientos. Las enfermedades cubiertas son: congénitas del corazón, insuficiencia renal, cáncer, trasplantes de órganos y quemaduras. Los gastos que cubren están relacionados con el tratamiento de la enfermedad además de los que resultaran de la movilización o acompañantes. Los montos de cobertura son de hasta 100 mil dólares para no asegurados, gratuito para los más pobres y complementario para los casos que así lo requieran (MIES, 2009).

Cobertura de protección familiar

El programa Cobertura de protección familiar (CPF) es una asistencia que cubre los gastos asociados al fallecimiento de los titulares que reciben el BDH y de adultos mayores y personas con discapacidad que reciben pensiones asistenciales y jubilares. El CPF es una doble transferencia que cubre los costos mortuorios y un seguro de vida. El seguro de vida se hace efectivo gracias a un contrato de aseguramiento con la estatal Seguros Sucre, suscrito para cubrir a más de un millón novecientos mil ecuatorianos que reciben el BDH y las pensiones. Los servicios exequiales financian un monto máximo de \$1,250 para los costos de velación, traslado¹⁹, ataúd y nicho o bóveda. El seguro de vida es de \$500 que son divididos entre los deudos de la persona fallecida (ENRÍQUEZ, 2013). Desde la entrada en funcionamiento del programa en octubre del 2009 hasta junio del 2012, se proporcionaron 42 578 servicios exequiales (MIES, 2014), cubriendo aproximadamente el 35% de las muertes a nivel nacional (ENRÍQUEZ, 2013). A continuación (Tabla 6) se describen las transacciones realizadas en el marco del CPF para el periodo 2009 a 2012.

¹⁹ Traslado a nivel nacional.

TABLA 6
COBERTURA DEL CPF (2009-2012)

Cobertura exequial		Cobertura seguro de vida	
Pensión para Adultos Mayores	34 079	Pensión para Adultos Mayores	15 884
Bono de Desarrollo Humano	5 785	Bono de Desarrollo Humano	3 184
Pensión para Personas con Discapacidad	2 457	Pensión para Personas con Discapacidad	1 717
Joaquín Gallegos Lara	261	Joaquín Gallegos Lara	201
Total	42 578	Total	20 986

Fuente: MIES, 2014.

Elaborado por: Patricio Suárez Arboleda.

Bono de emergencia

Bono de emergencia es un programa de protección a las familias afectadas por desastres naturales y consiste en una transferencia de dinero, entregado en dos pagos de 45 dólares mensuales. Este pago pretende solventar los gastos de una familia cuando ha sido damnificada. Este pago es eventual y es efectivo únicamente cuando el beneficiario del BDH habita en una zona que ha sido declarada en estado de excepción. Junto con la declaración de emergencia, el Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal (COE) declara a familias como afectados extremos con lo que son elegibles para el cobro del bono de emergencia. El pago se lo realiza por una única vez y consiste en la transferencia de \$90 en dos transferencias mensuales de 45\$ cada una, cobrada en los sitios habituales de cobro del BDH (CADENA RADIAL VISIÓN, 2012).

Crédito de Desarrollo humano

El Crédito de Desarrollo Humano (CDH) es un mecanismo de anticipo del BDH por un periodo de uno o dos años, es decir un monto de entre \$600 y \$1 200 dólares por beneficiado. Esta modalidad de cobro del BDH pretende dinamizar la economía de los beneficiarios inyectando recursos financieros destinados a la creación de procesos productivos. Estos procesos generan auto empleo e incrementan los

ingresos familiares beneficiando entre otras cosas la alimentación familiar. El CDH puede ser cobrado de forma individual o grupal. El crédito individual tiene un problema en su implementación por problemas para darle seguimiento. Sin embargo el crédito grupal, impulsado por el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), promueve el crédito grupal y el asociativo. El CDH asociativo se logra en base a la organización por ejemplo de madres beneficiarias del BDH para implementar proyectos productivos conjuntos. El éxito de esta modalidad se da porque existen fuertes vínculos entre los beneficiarios asociados en torno a un proyecto (ENRÍQUEZ, 2013) y porque el monto recibido puede financiar unidades productivas más representativas.

1.3.4. Componentes, corresponsabilidades y suspensiones de las transferencias

En el caso de Oportunidades las corresponsabilidades se encuentran ligadas a los tres elementos del programa (salud, educación y alimentación) y su cumplimiento es un requisito indispensable para recibir los apoyos monetarios. La inobservancia a estas corresponsabilidades implica sanciones que llegan incluso a la suspensión definitiva de las transferencias. El principio rector de las corresponsabilidades es el fomentar la participación de las familias y de la comunidad para asegurar el logro de los objetivos del Programa. El cumplimiento de las corresponsabilidades que se describen a continuación y su cumplimiento garantiza recibir los apoyos y beneficios, información clara y sencilla sobre las operaciones y la libre decisión sobre las instituciones donde harán efectivos los beneficios del programa. En este contexto, las corresponsabilidades de Oportunidades son aquellas relacionadas a los beneficios en educación, salud, nutrición (SEDESOL, 2013).

El primer elemento de corresponsabilidad de las familias y comunidades consiste en la inscripción a los padrones de beneficiarios de Oportunidades de los diferentes miembros de la familia con énfasis en niños y adultos mayores. Para las niñas y niños el único requisito para acceder a los beneficios es la presentación de documentos²⁰ que den fe de la edad de la niña o niño que reciba el beneficio. La corresponsabilidad en educación involucra a los receptores de la transferencia con las niñas, niños y adolescentes, al ser obligatorio el destinar los apoyos monetarios a la

²⁰ acta de nacimiento, Clave Única de Registro de Población (CURP) o documento migratorio.

alimentación y educación de los hijos. Los sujetos dentro de los siguientes grupos de edad²¹ son los beneficiarios del componente (SEDESOL, 2013):

- los menores de 18 años y que no hayan concluido la educación básica
- los jóvenes menores a 23 años con necesidades educativas especiales
- los jóvenes menores a 22 años que concluyeron la educación básica

El componente educativo requiere de superación del aprovechamiento escolar, ayuda a las personas con rezago y la asistencia regular a los centros educativos y a los talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de salud y otras actividades que marquen los planes y programas de estudio de cada entidad federativa. De igual forma, este componente se traduce en el otorgamiento de becas educativas para educación primaria, secundaria y media superior. Las becas de educación básica (primaria y secundaria) están sujetas a la certificación de la inscripción y asistencia escolar de los becarios. Asimismo, las becas de educación media superior requieren de la certificación de la inscripción y permanencia escolar de los becarios (SEDESOL, 2013).

El registro para el componente salud debe realizarse en las unidades de salud asignadas al momento de ingresar a Oportunidades e implica la asistencia de todos los miembros de la familia, incluyendo a los adultos mayores. El método de verificación del cumplimiento del componente salud se traduce al cumplimiento de hitos denominados “acciones” que certifican la idoneidad para continuar en el programa de beneficios de Oportunidades.

- Niño o niña menor de 5 años con desnutrición o sobrepeso-obesidad o anemia que se recupera
- Diabético o hipertenso que se mantiene 6 meses en control y con parámetros normales
- Mujeres y hombres con vida sexual activa que inician un método de planificación y métodos anticonceptivos
- Hombre que se realiza la detección de cáncer de próstata

²¹ Todas estas edades deben haber sido alcanzadas hasta el 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar.

- Embarazada que acude a controles prenatales, atiende su parto en una institución del sistema de salud o que se recupera de un estado de mala nutrición (desnutrición o sobrepeso-obesidad)
- Adulto o joven con mala nutrición (desnutrición o sobrepeso-obesidad) que se recupera.
- Adultos mayores que se presentan a controles de salud de manera semestral. En el caso de que la familia esté conformada únicamente por adultos mayores el cumplimiento de esta corresponsabilidad sustentará la emisión de los apoyos alimentario, alimentario complementario y el de adultos mayores (SEDESOL, 2013).

Para verificar el cumplimiento de estas acciones se requiere presentar la Cartilla Nacional de Salud en cada una de sus consultas programadas, participar en las acciones de salud acordadas por la asamblea comunitaria con énfasis en aquellas acciones encaminadas atender los problemas de las niñas y niños menores de cinco años que presentan desnutrición. Para el control de la natalidad es responsabilidad de las beneficiarias (titulares y no titulares) “*acudir a valoración cuando tenga planeado embarazarse, e iniciar su control desde el primer trimestre del embarazo*”. En el caso de diabéticos o hipertensos también se requiere su presentación a las citas que indique el personal de salud (SEDESOL, 2013).

Por último el apoyo alimentario está sujeto al cumplimiento de las siguientes acciones: La asistencia de los integrantes de la familia beneficiaria a las citas programadas a los servicios de salud, y la asistencia a los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud. La transferencia para atención en nutrición se destina para la compra de los alimentos el Sistema DICONSA²² y lecherías LICONSA²³ cuando esté asignada al esquema de apoyos SIN Hambre. La responsabilidad de los receptores es la de destinar los suplementos alimenticios entregados en la unidad de salud para los niños y niñas y las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. La última corresponsabilidad de Oportunidades es la de mantener actualizadas las bases de datos al reportar nacimientos, alta, fallecimiento o ausencia definitiva de los integrantes o los cambios de domicilio (SEDESOL, 2013).

²² empresa estatal que tiene el propósito de contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación.

²³ Empresa estatal que industrializa y comercializa productos lácteos a precio accesible, para contribuir a la alimentación y nutrición de las familias mexicanas.

La suspensión de las transferencias se debe a razones naturales, actualización o depuración del padrón de beneficiarios y derivadas de la información socioeconómica y demográfica de las familias. Estas suspensiones, mensuales, indefinidas o definitivas, causan baja del Padrón Activo de Beneficiarios posterior a un procedimiento de audiencia en el que se alegará el derecho a continuar en el programa. Las causas para dar de baja el apoyo del componente alimenticio corresponden a la inasistencia a las citas médicas programadas o a las charlas de autocuidado de salud. No cumplir con la asistencia²⁴ de niñas, niños y adolescentes a los centros educativos o la no presentación de los debidos certificados causa, de igual forma, suspensión de los beneficios (SEDESOL, 2013).

Las suspensiones por incumplimiento del componente salud conciernen a las categorías de: inasistencia durante cuatro meses consecutivos o seis meses durante el año a las citas programadas del componente, usar las transferencias a gastos no imputables a salud, muerte del beneficiario o no presentar las certificaciones correspondientes. En adición, el no realizar ningún movimiento en la cuenta del beneficiario durante seis meses consecutivos, el no retirar la tarjeta bancaria o firmar el contrato en la cuenta de ahorro ocasiona una baja del padrón de beneficiarios por causa natural. Similar a lo ocurrido en Ecuador con el BDH, el no recibir la transferencia en dos ocasiones consecutivas ocasiona de igual forma una baja por causa natural (SEDESOL, 2013).

Otra de las causas para suspender los beneficios de Oportunidades hace referencia a la incapacidad de corroborar la información presentada en los estudios socioeconómicos, casos de disputa de patria potestad o identidad adulterada de beneficiarios. Es necesario recordar que la selección de beneficiarios se la realiza en base a localidades priorizadas por lo que el traslado de la familia a otra localidad que no recibe las transferencias es otra razón para la suspensión de las transferencias. Contrario a lo que establece el manual de operaciones del BDH, el ser funcionario público no descarta recibir los beneficios a menos que el ingreso mensual neto per cápita sea igual o superior al equivalente a la Línea Monetaria de Verificaciones

²⁴ Cuatro inasistencias por mes o doce durante el año escolar.

Permanentes²⁵. Las suspensiones definitivas de Oportunidades se deben a la falsificación de la información presentada por alteración de los documentos, duplicidad en el padrón, venta o canje de los beneficios recibidos, la muerte del único beneficiario o ya no cumplir con los criterios de elegibilidad del Programa (SEDESOL, 2013).

Bono de Desarrollo Humano

La transferencia monetaria del BDH está relacionada con el cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud, según lo establecido en las reglas de operatividad del año 2003.

Las acciones de seguimiento al componente educativo propenderán hacia la matriculación y permanencia en educación básica, la lucha contra el analfabetismo y la participación activa de los padres en el cuidado en el proceso de enseñanza de las familias en extrema pobreza según las tipologías establecidas en las encuestas SELBEN (Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales). Para el cumplimiento de estos objetivos existe corresponsabilidad entre los prestadores de servicios educativos, el Programa de Protección Social y los beneficiarios del BDH. De esta forma los titulares del BDH se comprometen al cumplimiento de condicionalidades con sus hijos entre las edades de 6 y 16 años. Los controles se realizan de forma bimensual y realizan principalmente un seguimiento a la asistencia de los niños y jóvenes que no pueden abandonar las instituciones educativas por más de 4 días en el bimestre de forma injustificada (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003).

Los niños que cumplen 6 años de edad ingresan de forma automática a ser sujeto de control del programa, así como todos aquellos menores a 16 años y que no han cumplido con el ciclo básico. El 7mo año de educación básica²⁶ es el punto de control de la asistencia, todos los hijos de titulares del BDH deben llenar fichas que dan fe de su asistencia regular a las instituciones educativas. Estas fichas (Cartilla única de verificación) son llenadas por los profesores o directores de la institución educativa y posteriormente entregadas en el punto de pago. Existe un cruce de la información

²⁵ Corresponde a los valores de \$1,444.17 pesos en el área rural y de \$1,407.83 en el área urbana. Estos valores corresponden a diciembre de 2011 y son las últimas actualizaciones disponibles.

²⁶ Este es el punto en el cual se registra el más alto índice de abandono escolar.

presentada mediante la cartilla con los registros administrativos mediante un control aleatorio a nivel nacional que se realiza de forma semestral (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003).

Cuando se ha detectado el incumplimiento de esta corresponsabilidad por más de dos periodos de control (cuatro meses) se procede a una suspensión por el resto del periodo escolar; mientras que aquellos que lo incumplen por más de tres periodos (seis meses) y que no cobren la transferencias por seis meses o falsifiquen los documentos de registro serán sancionados con la suspensión definitiva de este componente (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003).

El segundo elemento de control de condicionalidad es la salud. Para dar cumplimiento con este componente existe responsabilidad compartida entre las instituciones prestadoras de servicios de salud, el Programa de Protección Social y los beneficiarios del BDH. Los beneficiarios de este mecanismo son los niños menores de seis años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. De esta forma es como el BDH pretende brindar un conjunto de prestaciones mínimas de salud, contribuir con la prevención de desnutrición en niños mediante entrega de suplementos alimenticios, fomentar el auto cuidado con capacitaciones en salud, nutrición e higiene y por último acceder a servicios de salud de calidad (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003).

La corresponsabilidad en salud, al igual que en educación, está atada al cumplimiento de hitos por los sujetos de control. Las familias beneficiarias que en su núcleo albergan a niños menores a 6 años, y mujeres gestantes o en periodo de lactancia deben de forma obligatoria cumplir con visitas periódicas ante la entidad sanitaria. Los controles se realizarán de forma bimensual con la asistencia obligatoria de las personas mencionadas previamente, sin que esto signifique que sean los únicos que pueden o deben acceder a los servicios de salud para el control de morbilidad. Las corresponsabilidades en salud y educación son elementos que están interrelacionados en especial en el control realizado entre los 6 y 16 años, al ser requisito la presentación de un certificado anual de salud al momento de la matrícula (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003).

El mecanismo de control en salud es similar al componente educativo. Existe una cartilla única de verificación que es entregada mediante el punto de pago del BDH que incluye registros bimensuales en el MIES. La certificación de la asistencia a los centros de salud los realiza los médicos de cada unidad de forma gratuita. En el caso que se presentara una interrupción en la prestación de servicios de salud existe un mecanismo de certificación otorgada por el presidente de la junta parroquial o miembros de la iglesia²⁷. Existe una verificación de la autenticidad de la información presentada en las cartillas mediante cruce con las bases de atención presentadas por las unidades de salud. En el caso de pérdida de la cartilla, al igual que en el control de educación, posterior al pago del valor de la cartilla se entregará en el punto de pago una nueva especie (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003).

El incumplimiento de la corresponsabilidad en salud conlleva sanciones que van desde la rebaja del monto recibido hasta la suspensión definitiva de la transferencia. Un incumplimiento de la corresponsabilidad durante dos periodos conlleva la suspensión de la transferencia para pasar a una lista de usuarios inactivos. Una vez en esta lista es necesario hacer una solicitud de reactivación. La suspensión definitiva en cambio se da cuando por tres controles seguidos no se ha cumplido con la corresponsabilidad, el beneficiario no haya cobrado el rubro durante seis meses o que se registre falsificaciones en los registros de la cartilla única de verificación. Existe una exención en el cumplimiento de las corresponsabilidades para: beneficiarios del BDH mayores de 65 años y para familias beneficiarias cuyo titular sea mayor de 65 años (MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, 2003).

²⁷ En el caso que no estuviera presente el presidente, y únicamente las autoridades eclesiásticas certificadas.

CAPÍTULO II

LA POBLACIÓN POBRE Y LAS CONDICIONES DE EXCLUSIÓN

Como fue previamente discutido en el capítulo I, los beneficiarios de los PTMC (Programa de transferencias monetarias condicionadas) son en México y Ecuador: mujeres en edad reproductiva, gestantes o en periodo de lactancia; niñas, niños y jóvenes; y personas de la tercera edad. A continuación se describe el estado situacional de los beneficiarios del Programa Oportunidades y BHD.

2.1. Madres y mujeres

Vale la pena recalcar que de entre los grupos objetivo del programa, las mujeres, en especial las madres, son de especial interés. Son las madres las receptoras de las transferencias monetarias, al ser percibidas como mejores administradoras de los gastos, dado la responsabilidad frente a sus hijos, y por otra parte porque se pretende fomentar su autonomía financiera. Las mujeres beneficiarias mejorarían su estatus en la familia como resultado de recibir y administrar los gastos de la transferencia (MOLYNEUX, 2013). Los siguientes acápite realizarán un diagnóstico de los niveles educativos, las condiciones de pobreza, la condición laboral y las características de segregación de mujeres en forma de violencia o exclusión.

2.1.1 Violencia de género

Cualquier rasgo o característica estructural que coloca y mantiene a la mujer en posición de subordinación es entendido como violencia de género. Pese a existir pocos consensos sobre la subordinación femenina, debido a que el movimiento feminista no comparte una sola perspectiva, se ha identificado al patriarcado²⁸ como principal determinante de la violencia contra la mujer. Este fenómeno lejos de afectar solamente a un grupo determinado, se presenta en todos los estratos socioeconómicos únicamente con variaciones en su prevalencia y expresiones (INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, 2004). La violencia de género también hace referencia a cualquier tipo de tratamiento discriminatorio que esté relacionado con las preferencias sexo-genéricas del individuo. En este apartado no obstante, se abordará únicamente la violencia hacia las mujeres.

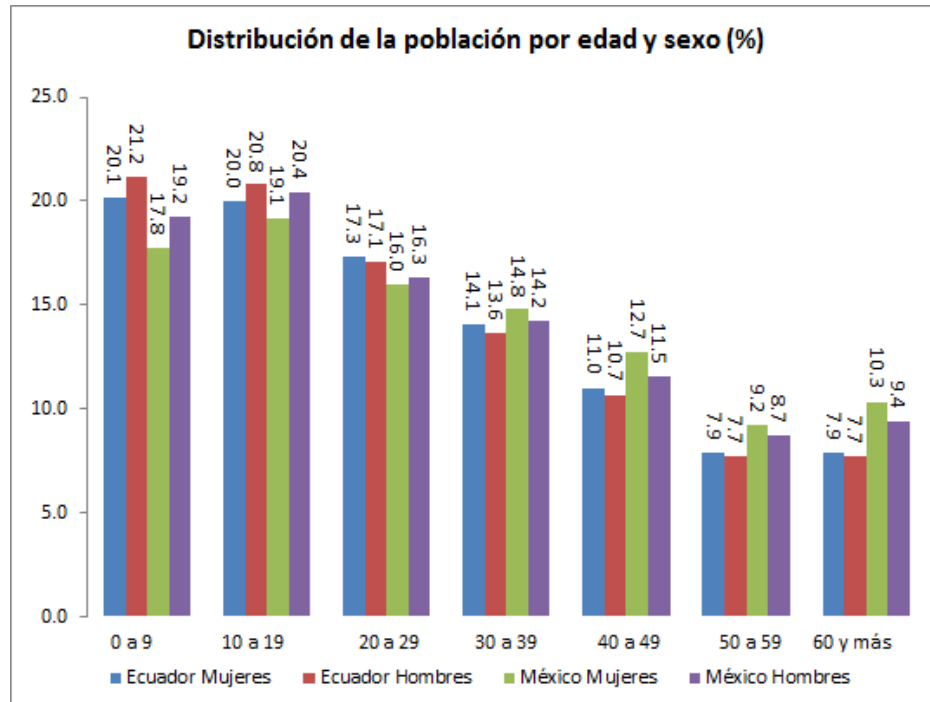
²⁸ desigualdad social basada en el dimorfismo sexual.

El reconocimiento de la discriminación producto de diferencias de género que afectan de forma estructural a la población ha derivado en la creación un marco normativo específico para atender esta realidad. Por su parte México mediante: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, o la Ley General de Acceso Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, 2013) y Ecuador en su Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género o la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, pretenden crear condiciones para superar la discriminación de género. No obstante, aún no se cuenta con un conocimiento profundo sobre las prácticas violentistas que derivan por ejemplo en femicidios y otros crímenes de odio (COMISIÓN DE TRANSICIÓN CONSEJO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SENPLADES, 2012).

La violencia de género lejos de ser un fenómeno aislado y particular a un grupo de la sociedad, es una práctica generalizada como lo que se reflejará en seguida. Uno de los principales senos donde se reproduce la violencia es el hogar. Debido a esto, las encuestas de violencia en contra de las mujeres monitorean principalmente al grupo comprendido entre los 15 años y más, es decir mujeres que ya han formado un hogar. No obstante las esferas públicas de igual forma son escenarios en los cuales las mujeres son agraviadas. Para entender estos fenómenos es necesario caracterizar a la población según el sexo. De acuerdo a la información proveniente de los últimos datos censales²⁹ presentados a continuación en la gráfica 9.

²⁹ En Ecuador VII Censo de Población y VI de Vivienda (2010) y México Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2011).

GRÁFICO 9.
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN SEXO Y GRUPOS ETÁREOS (2013)



Nota: Los valores de México corresponden al año 2011 y los de Ecuador al año 2010, de acuerdo a últimos datos de censos disponibles.

Fuente: INEGI, 2013 y SNI, 2013.

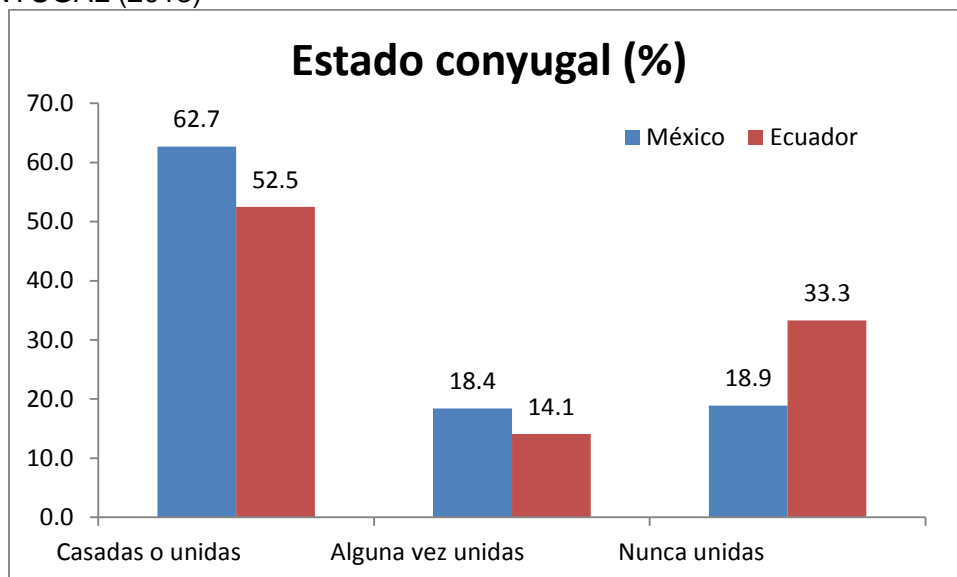
Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

Entre las primeras reflexiones que arroja la gráfica 8, se observa la similitud de la composición de la población mexicana y ecuatoriana: alta concentración de la población entre los más jóvenes y proporción similar entre hombres y mujeres, excepto en los últimos años de vida. La relación mujeres versus hombres medidos a través el índice de feminidad³⁰ arroja para Ecuador un 101,79 % (COMISIÓN DE TRANSICIÓN CONSEJO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SENPLADES, 2012) y por su parte México un 102.79% (INEGI, 2013). Es decir, en los dos casos la población está compuesta en su mayoría por mujeres. Adicionalmente, se puede observar que las personas comprendidas entre los 0 y 19 años representan alrededor del 40% de la población y no son monitoreados en las estadísticas de violencia en contra de las mujeres. La violencia sufrida por la mujer por parte de sus convivientes es replicada contra sus hijos al convertirse en la principal agresora de los menores (INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, 2004). En lo que respecta al estado conyugal de las

³⁰ Índice de feminidad hace referencia a índice de masculinidad y corresponde al número de mujeres por cada 100 hombres.

mujeres se denota que con un valor superior al 50% se encuentra en alguna relación entre matrimonio o unión de hecho (gráfico 10).

GRÁFICO 10.
ESTADO CONYUGAL (2013)



Nota: Los valores de México corresponden al año 2011 y los de Ecuador al año 2010, de acuerdo a últimos datos de censos disponibles.

Fuente: INEGI, 2013 y Comisión de transición consejo de las mujeres y la igualdad de género y Senplades, 2012.

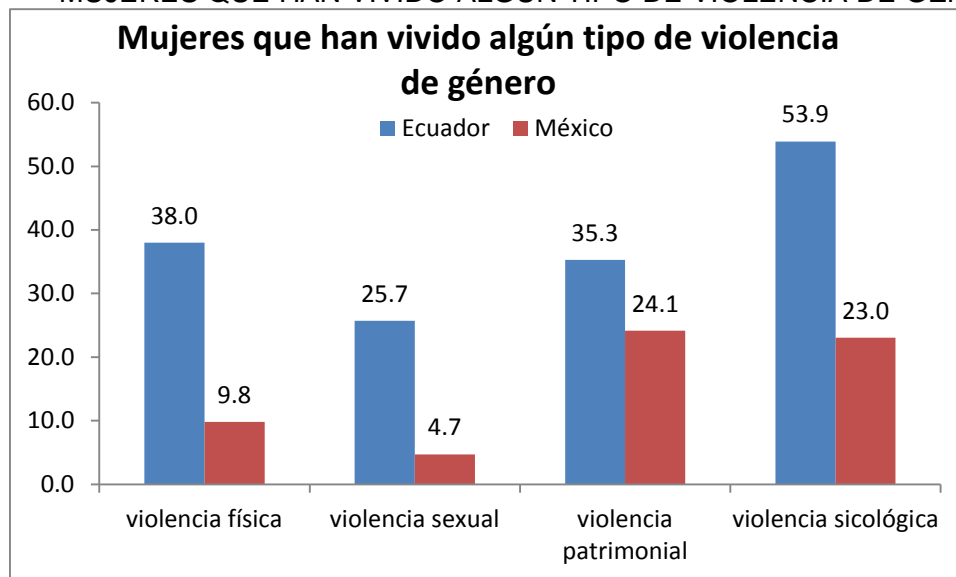
Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

De esta forma es como, en Ecuador más de cinco de mujeres forman parte del grupo objetivo de investigación de violencia de género (SNI, 2013) mientras que en México 48,294,319³¹ (INEGI, 2013) lo que representa el 35.06% y el 41.6% de la población respectivamente. La violencia es un fenómeno generalizado que no está asociado a la ruralidad. Por ejemplo, en México las localidades rurales presentan una prevalencia de violencia de género de 23.3% mientras que en las urbanas ésta se incrementa a 31.9% (INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, 2004). En Ecuador, a nivel urbano existe una incidencia de 61,4 % y en el rural un 58,7 %. Los resultados sobre violencia de género en Ecuador son alarmantes, *6 de cada 10 mujeres han vivido algún tipo de violencia a lo largo de sus vidas* (COMISIÓN DE TRANSICIÓN CONSEJO DE

³¹ Debido a conglomeración de información estadística dentro de este valor se incluye a la población entre los 10 y 15 años a diferencia del valor presentado para Ecuador.

LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SENPLADES, 2012). El gráfico 11 hace alusión a los episodios de violencia vivido por mujeres ecuatorianas y mexicanas.

GRÁFICO 11.
MUJERES QUE HAN VIVIDO ALGÚN TIPO DE VIOLENCIA DE GÉNERO



Fuente: INEGI, 2013 y Comisión de transición consejo de las mujeres y la igualdad de género y Senplades, 2012.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

De las estadísticas presentadas en el gráfico10 sobre violencia de género se puede apreciar que la incidencia de ésta es superior en Ecuador o que a su vez existe un subregistro de los episodios de violencia en México. Pese a esta peculiaridad de los valores, se observa que la violencia patrimonial³² y la psicológica³³ son las de más alta prevalencia, en Ecuador la primera con una incidencia del 35.3% y 53.9% para la segunda. La violencia sexual entendida como *cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima* (CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO, 2012) pese a representar el valor más bajo dentro de los tipos de violencia, es uno de los hechos más nocivos para la

³² *Violencia patrimonial (cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima)* (CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO, 2012).

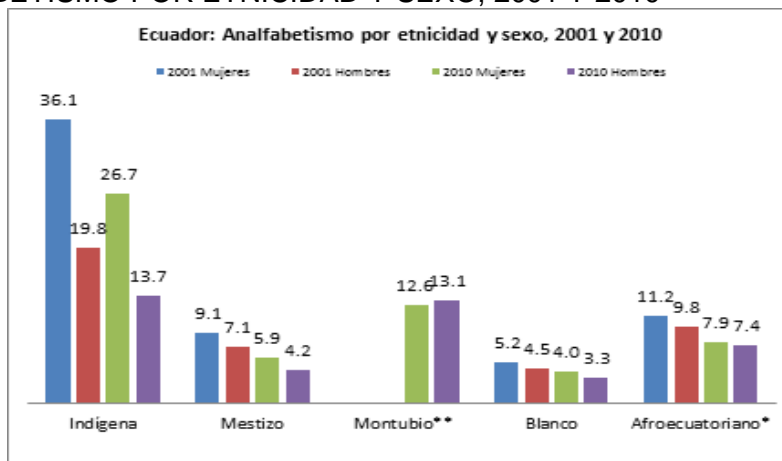
³³ *Violencia psicológica (Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio)* (CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO, 2012).

víctima. En cuanto a la violencia física³⁴, este es un fenómeno que al menos en Ecuador representa un 38% de la población femenina (SENPLADES, 2012). Es importante recalcar que los porcentajes de violencia suman más del 100% ya que una persona pudo haber sufrido más de un tipo de violencia.

2.1.2. Logros educativos

Otros de los aspectos que denotan segregación por condición sexo-genérica son aquellos relativos a educación. En Ecuador a pesar del avance general en la erradicación del analfabetismo, la brecha de acceso entre hombres y mujeres es considerable. La evolución de este indicador en el periodo intercensal demuestra que la tasa de analfabetismo de mujeres es superior (2001: 10.4% – 2010: 7.7%) a los valores presentados por los hombres (2001: 7.7% – 2010: 5.8%). Pese a la disminución del analfabetismo general en cerca de tres puntos porcentuales y de un punto en la brecha entre mujeres y hombres, el analfabetismo presenta una afectación importante para las mujeres rurales con una prevalencia del 15%. “De entre todos los grupos, las mujeres indígenas presentan el mayor índice de analfabetismo con un alarmante 26,7% que cuadruplica el promedio nacional” quienes están 2,9 puntos por debajo del promedio nacional. (SENPLADES, 2012), como lo descrito en el gráfico 12.

GRÁFICO 12.
ANALFABETISMO POR ETNICIDAD Y SEXO, 2001 Y 2010



Nota: *La categoría "afroecuatoriano" incluye a quienes se definen como negros, mulatos o afrodescendientes.

**La categoría "montubio" el INEC la incluyó a partir de 2010.

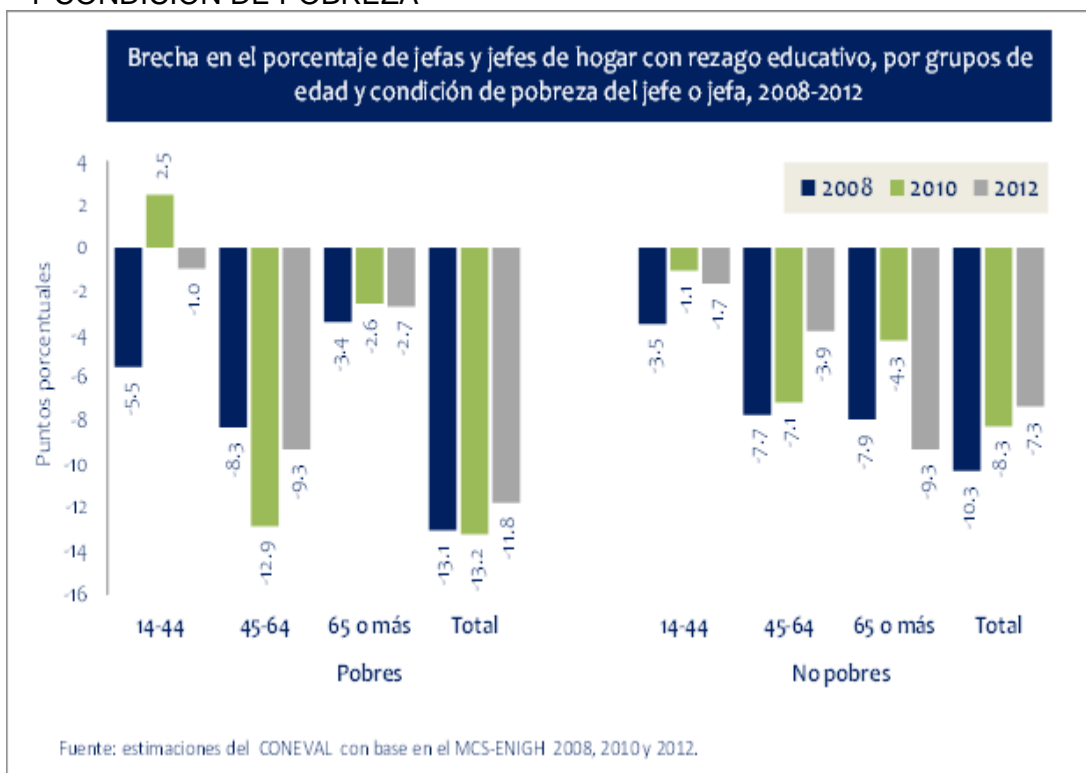
Fuente: INEC, Censos de población 2001 y 2010.

Elaboración: Unidad de Investigación Socioambiental UASB y CEPLAES, 2012.

³⁴ Violencia física (Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas) (Centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género, 2012).

Por su parte México demuestra de igual forma dinámicas de exclusión en educación basadas en el sexo del jefe del hogar. A continuación se presenta el rezago educativo de los jefes y jefas de hogares mexicanos tomando en cuenta edad y pobreza. Al igual que los datos presentados en Ecuador, existe una desventaja representativa para las mujeres independiente de las variables de edad o ingresos. Los valores negativos (Gráfico 13.) denotan menor rezago de los jefes de hogar en todos sus variables, a excepción de las mujeres entre 14 y 44 años en el año 2010. La evolución de este componente entre los años 2008 y 2012 demuestra inercia o agravamiento del rezago con valores ligeramente superiores para hogares pobres.

GRÁFICO 13.
BRECHA DE REZAGO EDUCATIVO ENTRE JEFAS Y JEFES DE HOGAR POR EDAD Y CONDICIÓN DE POBREZA³⁵



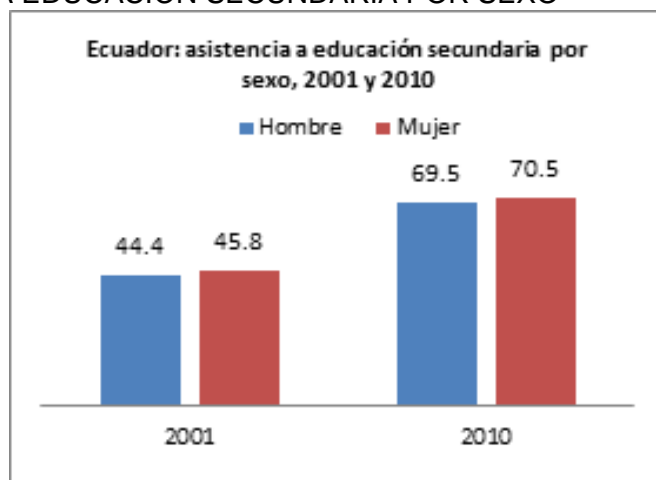
Fuente: Coneval, 2012.
Elaboración: Coneval.

En cuanto al acceso a educación secundaria, en Ecuador no se observan marcadas diferencias entre hombres y mujeres. En el periodo 2001 – 2010 se presenta un incremento progresivo de la asistencia a los centros de educación secundaria de

³⁵ Pobreza por ingreso, medida de acuerdo a metodología del Coneval.

ambos sexos del 45.1% al 70%. Sin embargo, la brecha de asistencia según el sexo es insignificante cuando en el año 2001 los hombres se encuentran 1.4 puntos por encima de las mujeres y de 1 punto para el año 2010 (Gráfico 14.). A pesar de estos logros, 526.691 adolescentes (271.419 hombres y 255.272 mujeres) no asisten a la secundaria (SENPLADES, 2012).

GRÁFICO 14.
ASISTENCIA A EDUCACIÓN SECUNDARIA POR SEXO



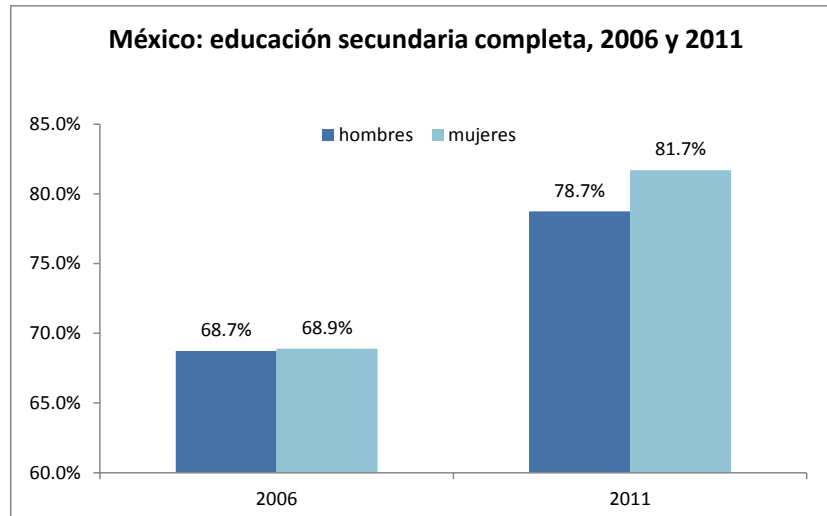
Fuente: INEC, Censo de población 2010.

Elaboración: Unidad de Investigación Socioambiental UASB y CEPLAES, 2012.

Las dinámicas mexicanas de acceso a educación secundaria³⁶ muestran peculiaridades al compararlas con Ecuador. Ante una evidente mejora en la culminación de los estudios entre 2006 y 2011 con valores que pasaron del 68% hasta el 71%. La asistencia a secundaria presenta en los dos periodos estadísticas favorables para las mujeres con una diferencia importante de 3 puntos sobre los hombres. (INEGI, 2013). De igual forma es evidente la diferencia entre los valores de asistencia de México y Ecuador con una notable ventaja del primero, los valores de año 2010 en Ecuador corresponden a la línea base mexicana en el año 2006 (alrededor del 70%) con una importante mejoría de este indicador.

³⁶ La educación secundaria en México es aquella que se imparte entre los 12 y 15 años, posterior a la educación primaria, tiene una duración de 3 años y difiere del sistema educativo ecuatoriano.

GRÁFICO 15.
ASISTENCIA A EDUCACIÓN SECUNDARIA POR SEXO

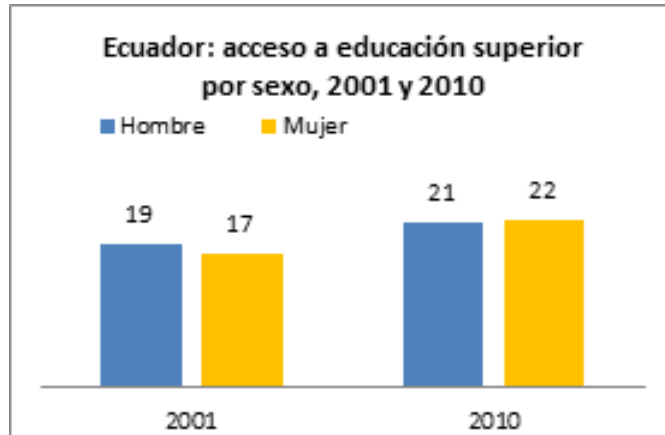


Fuente: INEGI, 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

Si bien el acceso a educación superior en Ecuador se encuentra alrededor del 20%, es notable el incremento del acceso de mujeres en el periodo intercensal. En este lapso se registró un incremento del 4.4% a favor de mujeres, lo que representa casi el doble de crecimiento experimentado por los hombres. Este fenómeno, principalmente acontecido a nivel urbano, revierte la dinámica del año 2001 cuando para 2010 acceden más mujeres a educación que hombres con un punto de ventaja (Gráfico 15.). No obstante al cruzar este dato con la edad se observa que el grupo de mujeres entre 24 y 44 años tienen un mayor porcentaje de acceso, mientras que pasados los 45 años esta realidad se invierte. Esta situación ratifica la historia de segregación hacia mujeres pero también visualiza importantes avances para revertirlas (Gráfico 16.) (SENPLADES, 2012).

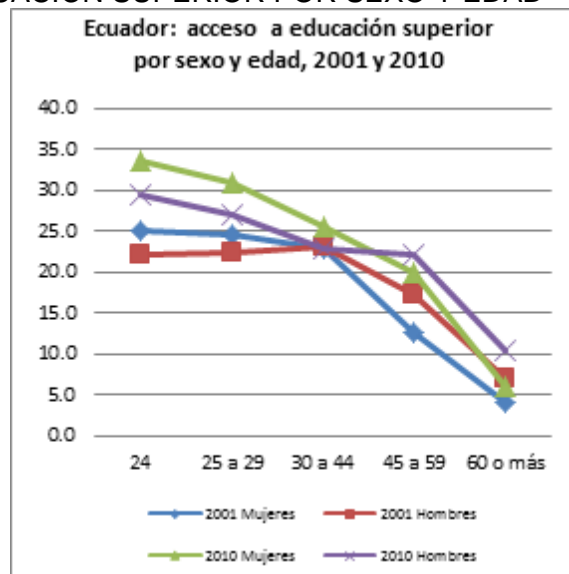
GRÁFICO 16.
ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR POR SEXO



Fuente: INEC, Censo de población 2010.

Elaboración: Unidad de Investigación Socioambiental UASB y CEPLAES, 2012.

GRÁFICO 17.
ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR POR SEXO Y EDAD



Fuente: INEC, Censo de población 2010.

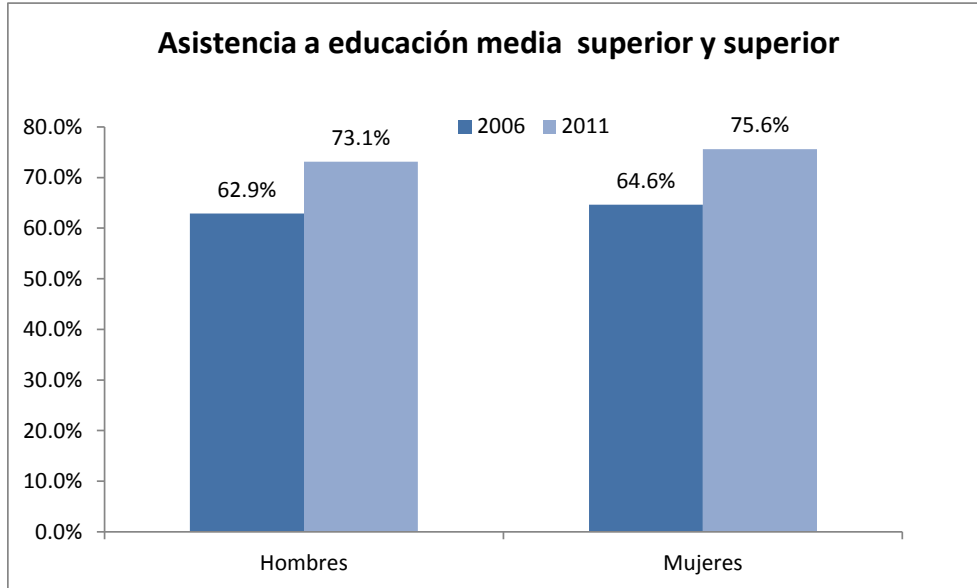
Elaboración: Unidad de Investigación Socioambiental UASB y CEPLAES, 2012.

Por otra parte la asistencia a educación media superior³⁷ y superior en México (Gráfico 17.) muestra, una tasa de asistencia de entre el 60% y 75%. Cabe la pena mencionar que estas estadísticas no son comparables al promedio ecuatoriano de asistencia a educación superior dado que, este grupo conglomeraba a estudiantes desde los 16 años en adelante. No obstante, en cuanto al análisis de brechas de acceso entre

³⁷ Corresponde a los años de bachillerato del sistema ecuatoriano y comprende un periodo de entre 2 y cuatro años.

hombres y mujeres, las estadísticas muestran que las mujeres cuentan con una ventaja sobre los hombres en los dos periodos revisados (INEGI, 2013).

GRÁFICO 18.
ACCESO A EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR POR SEXO Y EDAD



Fuente: INEGI, 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

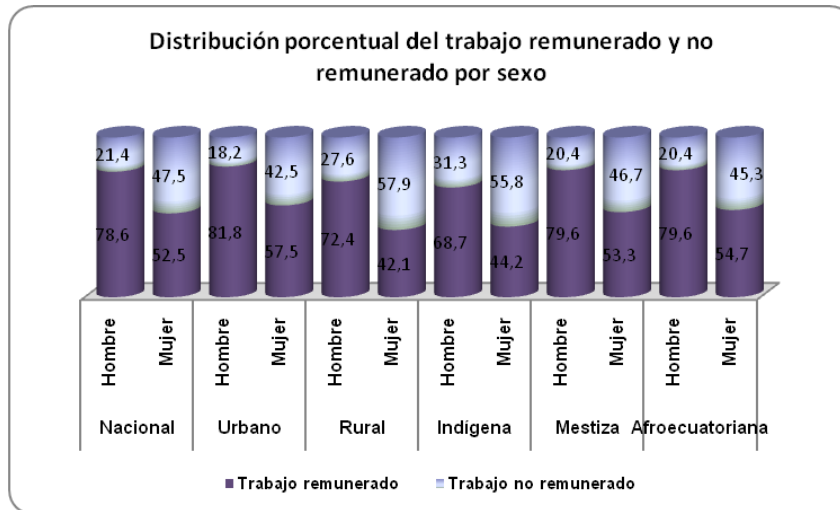
El análisis sobre la situación en educación de hombres y mujeres deja algunas reflexiones a destacar. Si bien en términos globales se denota que la incidencia de analfabetismo es superior en las mujeres, éste fenómeno parecería estar asociado a aspectos generacionales. Las tasas de asistencia o culminación de estudios secundarios y/o universitarios expresan una reversión de las prácticas de exclusión históricas en los segmentos poblacionales más jóvenes. Por otra parte, pese a que los términos absolutos señalan igualdad en el acceso a educación, el caso ecuatoriano es peculiar: cuando se trata de acceso a educación no cuentan únicamente los factores relativos a género o ingresos, más bien parecería que la etnia juega un papel importante en la exclusión social. De igual forma es preocupante el rezago escolar en los hogares mexicanos al ser este una variable aislada del ingreso. Esto quiere decir que en México independientemente de la condición socioeconómica, el no acceder a educación es un fenómeno asociado al sexo.

2.1.3. Condiciones de pobreza e inserción laboral

El trabajo doméstico, actividad generalmente no remunerada, aporta al bienestar de toda la población, al sostenimiento de las familias, la reproducción social y de la fuerza de trabajo y constituye una de las actividades cotidianas más demandantes de tiempo de las mujeres. A pesar de su notable importancia social, éste *“ha sido invisibilizado y desvalorizado constantemente por la sociedad y el estado”*, y constituye un factor relevante para la pobreza de las mujeres. A su vez, el trabajo doméstico establece barreras de entrada y permanencia al mercado laboral de las mujeres debido a la carga adicional de trabajo. La importancia de la visibilización de las actividades de cuidado no es únicamente discursiva. De acuerdo a la Encuesta de Uso del Tiempo (CONAMU, INEC-2007), en Ecuador el trabajo no remunerado equivale al 56 % del trabajo total, frente a un 44% del trabajo remunerado en función del mercado laboral (COMISIÓN DE TRANSICIÓN CONSEJO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SENPLADES, 2012).

En Ecuador, a nivel nacional, las mujeres trabajan un promedio de 77 horas por semana y los hombres 62, entre actividades remuneradas y no remuneradas. Esto significa que en promedio las mujeres trabajan 15 horas semanales adicionales. Una vez más encontramos que las mujeres rurales son las más afectadas con una carga laboral que llega a las 83 horas lo que representan 7 adicionales a aquellas del área urbana. El (Gráfico 19.), adicionalmente a los datos nacionales, muestra valores urbano-rurales en los que los hombres mestizos y urbanos son los que menor proporción de trabajo dedican a actividades no remuneradas con solo un 20% de su tiempo. Por otra parte, tanto mujeres mestizas y afroecuatorianas destinan algo menos de la mitad de su tiempo a actividades no remuneradas, mientras que aquellas indígenas destinan mayor tiempo (55.8%) a actividades no remuneradas (COMISIÓN DE TRANSICIÓN CONSEJO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SENPLADES, 2012).

GRÁFICO 19.
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO
POR SEXO

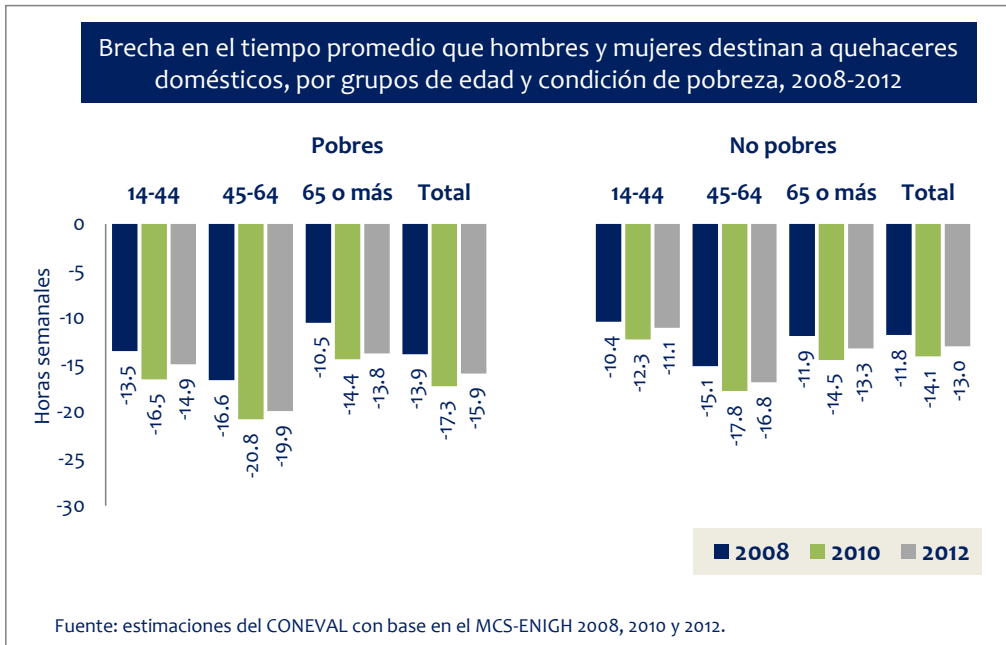


Fuente: Estrategia Nacional por la Igualdad ENI.

Elaboración: Senplades.

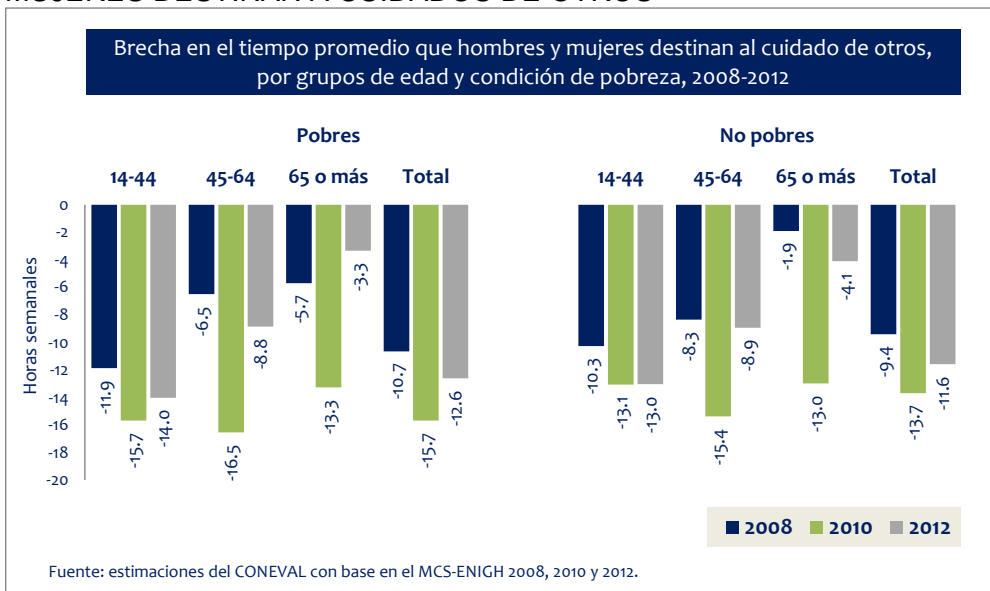
En México, la repartición del trabajo entre hombres y mujeres muestra dinámicas similares. En promedio, se observa una carga adicional de 14.5 horas de trabajo de mujeres en quehaceres domésticos (Gráfico 20.). El grupo de mujeres comprendido entre los 45 y 64 años es aquel que lleva la mayor carga del trabajo en el hogar con un promedio de 17.5 horas adicionales que los hombres. La diferencia de carga laboral entre pobres y no pobres representa únicamente 2.2 horas lo que muestra que los quehaceres están asociados con la feminidad mas no con los ingresos. El cuidado de otros, que tampoco es remunerado, representa un total de 10.7 horas a nivel nacional. La diferencia de esta carga entre pobres y no pobres es de solo 1 hora con un total de 11.2 horas para los primeros. Curiosamente se muestra que la población más joven (14 a 44 años) es aquella que lleva la mayor carga de cuidados frente a otros grupos (Gráfico 21.) (CONEVAL, 2012).

GRÁFICO 20.
MÉXICO. BRECHA EN EL TIEMPO PROMEDIO QUE HOMBRES Y MUJERES DESTINAN A QUEHACERES DOMÉSTICOS



Fuente: Coneval, 2012.
Elaboración: Coneval.

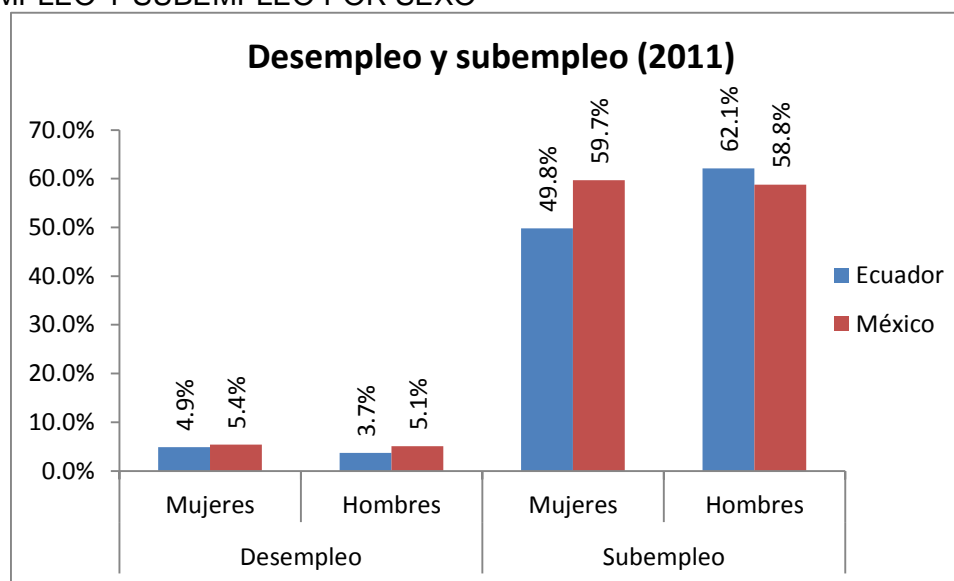
GRÁFICO 21.
MÉXICO. BRECHA EN EL TIEMPO PROMEDIO QUE HOMBRES Y MUJERES DESTINAN A CUIDADOS DE OTROS



Fuente: Coneval, 2012.
Elaboración: Coneval.

Si bien la carga laboral por sexo refleja una desventaja para las mujeres que se someten a jornadas más extensas, la situación de desempleo y subempleo tienen características peculiares (Gráfico 22.). Las tasas de desempleo en los dos países reflejan valores del 5% o inferiores. No obstante, el desempleo aqueja mayormente a mujeres con una brecha de 1.2% en Ecuador y de 0.3% en México. Por otra parte el subempleo muestra en Ecuador una situación peculiar, mientras un 62% de los hombres en Ecuador se encuentran subempleados tan solo un 50% de las mujeres lo están. México empero, muestra una dinámica contraria con 59.7% de las mujeres subempleadas, con un 0.9% de desventaja sobre los hombres (INEGI, 2013; Comisión de transición consejo de las mujeres y la igualdad de género y Senplades, 2012 y SNI 2013). Las estadísticas de subempleo ecuatorianas parecerían reflejar la falta de incorporación de mujeres a la actividad económica, al no desear trabajar ni buscar empleo remunerado, no se encuentran en la categoría de subempleo.

GRÁFICO 22.
DESEMPLEO Y SUBEMPLEO POR SEXO



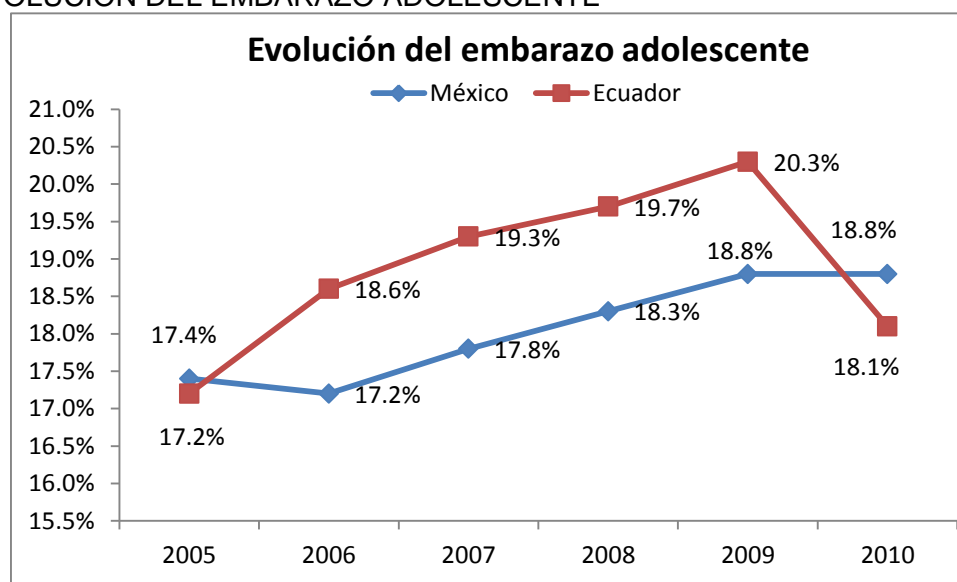
Nota: los datos de subempleo de México corresponden a la Tasa de informalidad laboral.
Fuente: INEGI, 2013; Comisión de transición consejo de las mujeres y la igualdad de género y Senplades, 2012 y SNI 2013.
Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

Otro de los aspectos que generan vulnerabilidad es el embarazo adolescente³⁸ al afectar la posibilidad de culminar los estudios de las mujeres y por ende mermar sus

³⁸ En México se considera embarazo adolescente a aquellos ocurridos inferiores a los 20 años de edad, en Ecuador a aquellos entre los 15 y 19.

posibilidades laborales. Este fenómeno puede deberse a múltiples causas, como la escasa información y el acceso oportuno a métodos anticonceptivos. (COMISIÓN DE TRANSICIÓN CONSEJO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SENPLADES, 2012). Este fenómeno, también, resulta de la interacción de tres factores de carácter social: la pobreza, el nivel bajo de educación y la falta o precariedad del trabajo. Aquí, Ecuador presenta la segunda tasa más alta de fecundidad adolescente de la región después de Venezuela, con un valor pico en 2009 de 20.3%. (COMISIÓN DE TRANSICIÓN CONSEJO DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SENPLADES, 2012). Pese a la mayor prevalencia ecuatoriana, el fenómeno en México presenta proporciones considerables como se puede observar en el Gráfico 23.

GRÁFICO 23.
EVOLUCIÓN DEL EMBARAZO ADOLESCENTE



Fuente: INEGI, 2013; Comisión de transición consejo de las mujeres y la igualdad de género y Senplades, 2012 y SNI 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

2.2. Personas con discapacidad

Una persona con discapacidad, de acuerdo a la Convención sobre los derechos de las Personas con discapacidad y Protocolo Facultativo del año 2009, es aquella que tiene “deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás” (CONADIS, 2010). Según la OMS, actualmente un 10% de la población mundial presenta algún tipo de discapacidad: intelectual, física o sensorial. Al

tomar en cuenta que la discapacidad no afecta únicamente a la persona que la padece sino a su familia, el número de afectados representa alrededor de 2,000 millones de personas a nivel mundial (CONADIS et. al., 2009).

A continuación se presenta la condición de personas con discapacidad en cuanto a su identificación, condición educativa y laboral, y la accesibilidad al entorno. El marco legal-normativo que ampara a las personas con discapacidad en México a nivel federal lo conforman:

- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, mediante la cual se establecen las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación que busca prevenir y eliminar todas las formas de discriminación entre ellas la discapacidad.
- Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad: “Ley que reglamenta las bases generales, derechos y garantías para la Inclusión de las Personas con Discapacidad” (CONADIS, 2013).

Adicional al nivel federal, cada estado tiene la potestad de emitir sus leyes, reglamentos y códigos para sus respectivas jurisdicciones.

La ley de Discapacidades³⁹ es en Ecuador, la ley que aborda a las discapacidades de forma específica. En ella se establece un sistema de prevención, atención e integración y medidas para evitar la discriminación. Además de la ley discapacidades y su reglamento, existen especificidades en la normativa de atención diferenciada a personas con discapacidad en el transporte, servicio público, régimen tributario, salud trabajo y otras. (CONADIS, 2010).

Publicada en Registro Oficial N° 301 del 6 de abril de 2001.

2.2.1. Incidencia y características de las discapacidades

Pese a la incidencia de discapacidades, en México *se desconoce la verdadera dimensión de la discapacidad entre la población*. Información proveniente del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, señalaba una prevalencia 1.84% de la población total del país. Posteriormente en el año 2003 la Encuesta Nacional de Evaluación del Desempeño arrojó datos que un 9% de la población total del país presentaba alguna dificultad (CONADIS, 2013). La (Tabla 7.) muestra la incidencia de discapacidades de acuerdo a tipo de limitación. La dificultad para desplazarse, flexionar extremidades inferiores y subir o bajar escalones⁴⁰, constituye la mayor afectación con una incidencia total del 58.3%. Las dificultades para ver y escuchar son la segunda y tercera mayor afectación con un 12% y 8.5% respectivamente. Cabe mencionar que los porcentajes de afectación por discapacidad suman un valor superior al 100% debido a que alguna persona podría sufrir más de una afectación.

TABLA 7.
MÉXICO. POBLACIÓN SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD (2010) (%)

	Caminar y moverse	Ver	Escuchar	Mental	Hablar o comunicar	Atender cuidado personal	Poner atención o aprender	Total
Porcentaje	58.3	27.2	12.1	8.5	8.3	5.5	4.4	124.3
Incidencia	3,345,994	1,561,081	694,452	487,838	476,359	315,660	252,528	5,739,270

Fuente: INEGI, 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

En Ecuador a 2012, la discapacidad afecta a un 5,6% de la población, lo que representa unas 816,156 personas. Los determinantes de discapacidad difieren en el sexo y la edad de las personas. Un condicionante de discapacidad a remarcar es la edad, las personas mayores a 65 años en un 33% sufren de alguna discapacidad. Por otra parte la población comprendida entre los 20 y 64 sufre de discapacidad debido a accidentes, los hombres de este grupo tienen una incidencia del 19%, las condiciones negativas de salud en las mujeres, entre 20 y 64 años, representan un 53% de las afecciones. Las condiciones negativas de salud a más de afectar a mujeres tiene una incidencia sobre el desarrollo de la primera infancia (Senplades, 2013). La Tabla 8. revela que al igual que en México las limitaciones físico-motoras son las de mayor

⁴⁰ Debido a la falta total o parcial de piernas o a la inmovilidad de las mismas.

incidencia con un total de 42.3%, lo que representan unas 343,000 personas, seguidas por las limitaciones visuales con un 23% como segunda limitación.

TABLA 8.
ECUADOR. POBLACIÓN SEGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD (2010)

	Mental	Siquiátrica	Físico motora	Visual	Auditiva	Total
Porcentaje	12.8	7.3	42.3	22.9	14.6	100
Incidencia	103,767	59,211	343,714	186,117	118,812	811,621

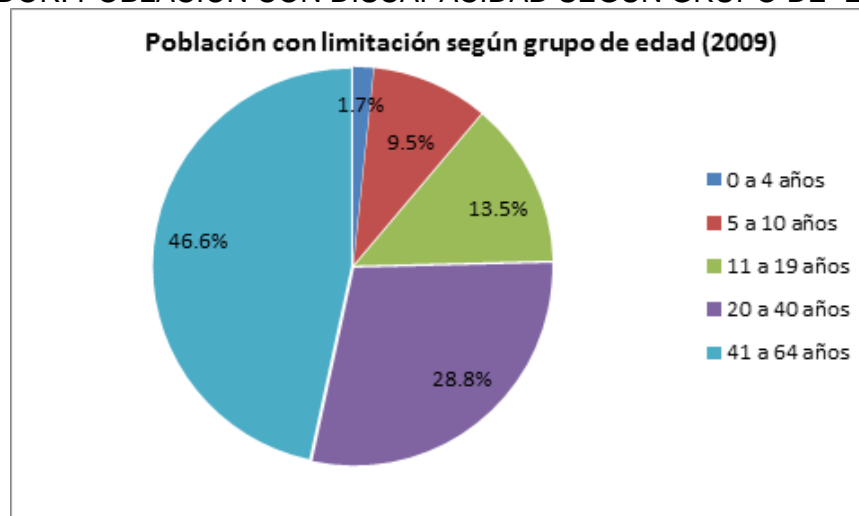
Nota: porcentajes calculados en base a datos del SNI.

Fuente: INEGI, 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

En cuanto a la distribución de la discapacidad de acuerdo a los grupos de edad es importante mencionar que la incidencia de las discapacidades se incrementa conforme a la edad. Al observar el Gráfico 22. la prevalencia de discapacidad tiene un notable incremento a partir de los 41 años en Ecuador. Las personas entre 41 y 64 años representan algo menos de la mitad de todas los casos reportados y junto al grupo comprendido entre los 20 y 40 años suman el 75% (CONADIS, 2010). Las estadísticas mexicanas por su parte (Gráfico 24.) muestran que solamente el grupo entre los 60 y 84 años representa el 40% de incidencia; sin embargo, a partir de los 30 años se encuentran concentrados la mayoría de los casos.

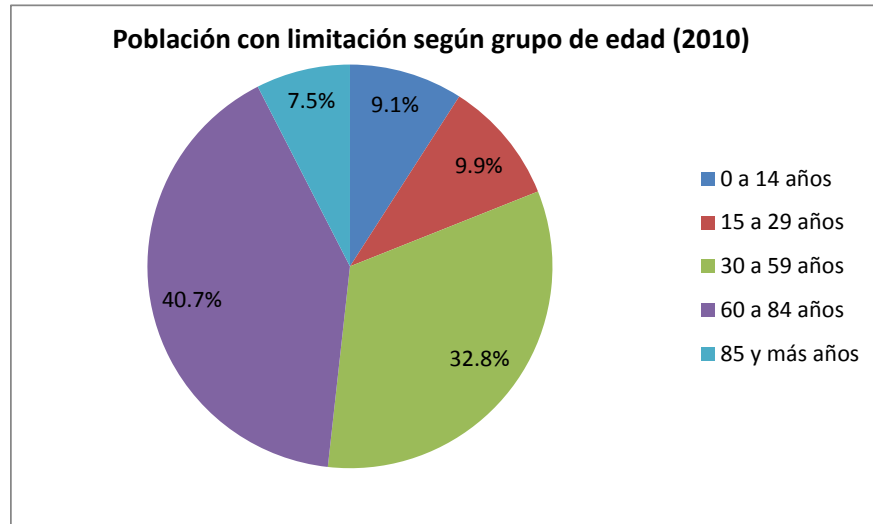
GRÁFICO 24.
ECUADOR. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN GRUPO DE EDAD (2009)



Fuente: CONADIS, 2010.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

GRÁFICO 25.
MÉXICO. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN GRUPO DE EDAD (2009)



Fuente: INEGI, 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

Cuando se cruzan las variables de discapacidad y sexo se nota adicionalmente al aumento progresivo de la discapacidad con la edad, la mayor prevalencia sobre los hombres. Al observar los valores de la Tabla 9. se denota que en Ecuador es marcada la mayor incidencia de discapacidades en los hombres. Mientras tanto en México existen grupos con características particulares, es evidente la alta frecuencia de discapacidad en mujeres de 60 y más años como consecuencia de la mayor expectativa de vida. (INEGI, 2013) (CONADIS, 2010).

TABLA 9.
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN SEXO PARA CADA GRUPO DE EDAD

México (2010)			Ecuador (2009)		
Grupos de edad	Hombres	Mujeres	Grupos de edad	Hombres	Mujeres
Total	48.9	51.1	Total	54.6	45.4
0 a 14 años	58.2	41.8	0 a 4 años	56.7	43.3
15 a 29 años	57.4	42.6	5 a 10 años	53.0	47.0
30 a 59 años	50.2	49.8	11 a 19 años		
60 a 84 años	45.3	54.7	20 a 40 años	54.0	46.0
85 y más años	40.9	59.1	41 a 64 años		

Fuente: INEGI, 2013 y CONADIS, 2010.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

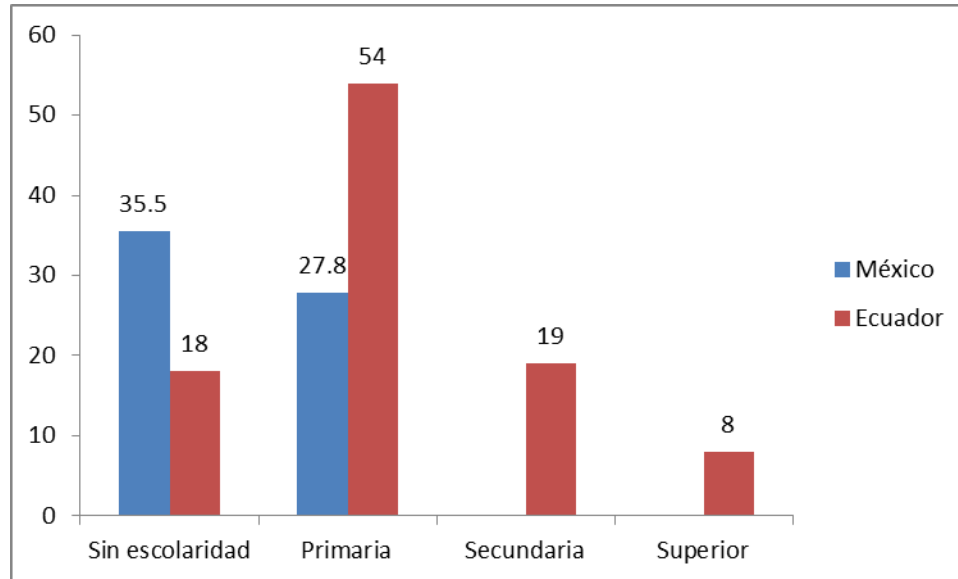
2.2.2. Logros educativos

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. Según datos de UNESCO, en los países en desarrollo un 98% de los niños con discapacidad no asistirían a la escuela, mientras que el Banco Mundial reporta una asistencia de entre el 20 y 30% en Latinoamérica (CONADIS, 2009).

En México, el último censo que monitoreó las condiciones de la población con discapacidad se llevó a cabo en el año 2000. En cuanto a la brecha de acceso a educación entre personas con y sin discapacidad se observa una diferencia de 28.7% en contra de los primeros. Pese a que la asistencia de los niños con discapacidad entre 6 y 14 años es del 62.2%, éste valor es alto en comparación de lo observado en América Latina. De esta forma, se reportó hasta el año 2000 un 35.5% de personas con discapacidad sin escolaridad alguna y el 27.8% con educación primaria incompleta (CONADIS, 2009).

Estos valores en contraste con lo acontecido en Ecuador muestran altos índices de exclusión educativa. El 18% de las personas con discapacidad no tienen ninguna educación, un 54% tiene solo educación primaria, el 19% tiene secundaria, y solo un 8% superior. Una de las razones que aportan a la exclusión es la falta de integración de los sistemas de educación formal y especial pues se mantiene al especial funcionando en forma paralela y sin los mismos rigores de la modalidad formal (CONADIS, 2010).

GRÁFICO 26.
NIVEL EDUCATIVO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN PORCENTAJE



Nota: Los valores de educación primaria en México hacen referencia a educación primaria incompleta.

Fuente: CONADIS 2009 y CONADIS, 2010.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

La provisión de los servicios de educación en Ecuador está bajo la competencia de la División Nacional de Educación Especial del Ministerio de Educación. Esta instancia cuenta con coordinadores regionales, 21 departamentos provinciales, 16 Centros de Diagnóstico y Orientación Psicopedagógica. De igual manera, 101 instituciones educativas fiscales, 91 Instituciones educativas particulares⁴¹ forman parte del sistema. En total en el sistema, “se encuentran matriculados 17.778 alumnos/as, cuenta con aproximadamente 1.560 docentes, 320 aulas de apoyo psicopedagógico que atienden a 13.300 alumnos/as con necesidades educativas especiales en el programa de apoyo”. Y sin embargo, existe una deficiencia de 31.078 alumnos.

Otro de los problemas está relacionado al financiamiento, no se cuenta con presupuesto propio, ni tampoco existen recursos fiscales suficientes (CONADIS, 2010). En México, el sistema de educación especial comprende los siguientes tipos de servicios: “Centros de Atención Múltiple (CAM), Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER), Centros de Apoyo para la Educación Preescolar (CAPEP), Unidades de Orientación al Público (UOP) y los Centros de Recursos e Información para la Integración Educativa (CRIE)”. En el periodo 2000 y 2006 estos centros incrementaron su cobertura en un 27%. Para 2006, el sistema cubría a unas 121,345 personas. La infraestructura en el mismo periodo

⁴¹ 20 de estas instituciones reciben apoyo fiscal.

aumentó, al pasar de 3,575 centros a un total de 4,568, lo que representa un crecimiento del 28 (CONADIS, 2009).

Para el año 2009, todos los servicios educativos del sector público y privado existentes en Ecuador cubrían al 90% de la población de con discapacidad. Incluso sobre este déficit existe una alta concentración de los profesionales requeridos únicamente en las grandes ciudades dejando desprovisto al sector rural en especial a Galápagos y la Amazonía. Así mismo el personal disponible, terapeutas, pedagogos, terapeutas del lenguaje y otros, no dispone de la formación adecuada para tratar las discapacidades. Esto determina un “modelo clínico de atención”, donde el personal que brinda servicios cuenta con títulos no afines con la educación especial. Las Instituciones superiores de formación docente incluyen en su pensum académico muy pocas horas para el aprendizaje “*en temas de la discapacidad –prevención, detección, atención o referencia oportuna a centros especializados*”. Otras debilidades son: la falta de un sistema de evaluación docente, la carencia de equipos requeridos para la atención adecuada de niños y jóvenes con necesidades educativas especiales, y el débil involucramiento de la familia y comunidad (CONADIS, 2010).

Si bien se ha incrementado la cobertura de atención de los niños, jóvenes y adultos mexicanos con necesidades educativas especiales, el principal desafío que se enfrenta es lograr la plena incorporación en la vida social, familiar y productiva. Esta condición se logra mediante reformas al aprendizaje de los sistemas educativos especiales. En esta materia, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha editado libros para educación primaria en formato Braille por ejemplo. Además, se incorporó una asignatura específica al trato de discapacidades en los planes de estudio de los futuros docentes “de las Licenciaturas en Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Física”; y reformó el Plan de estudios de la Licenciatura en Educación Especial. A pesar de estos esfuerzos, aún persisten importantes brechas de atención a esta población tomando en cuenta residencia o sexo. La brecha en las áreas rurales y marginadas presenta la principal dificultad en educación primaria. De igual forma se observó el detrimento de las mujeres con discapacidad que llevan una desventaja de 10% en la tasa de analfabetismo global (CONADIS, 2009).

2.2.3. Condiciones de pobreza e inserción laboral

De acuerdo con la OIT, para el año 2009 existían 643 millones de personas con discapacidad a nivel mundial, de las cuales 386 millones se encuentran en edad de trabajar (60%). Pese a estas elevadas cifras una gran mayoría este grupo está desempleada y en algunos países, este indicador es superior a 80%. Tomando en cuenta esta realidad se han promulgado leyes y políticas para fomentar la inclusión laboral de personas con discapacidad (CONADIS, 2009).

En México el último reporte que se dispone sobre monitoreo de discapacidades es el Censo del año 2000, las Encuestas Nacionales de Empleo Urbano (ENEU) no cuentan con módulos que permitan diferenciar a las personas con discapacidad. De esta forma para el año 2000, se estimó una tasa de participación de la PEA⁴² de 49.3% para la población sin discapacidad mientras que la población con discapacidad es sólo 25%. Así mismo se evidencia la falta de vinculación laboral, una de cada tres personas con discapacidad, lo hacían por su cuenta. Esto es una señal de que las personas con discapacidad *“han tenido que emprender actividades productivas por sus propios medios al no encontrar una oportunidad en el mercado formal”* (CONADIS, 2009).

Aún más preocupante resulta los datos sobre trabajo sin remuneración en México. Mientras que un 8.3% de la población total ocupada no percibía ningún ingreso, en la *“población con discapacidad este indicador fue de 13.9%”*. Incluso entre los empleados los ingresos son inferiores que la población con discapacidad: un 22.9% recibía un salario inferior al mínimo. Para este periodo se reportó un 6.4% de población con discapacidad que no percibía pago alguno por su actividad. Esta cifra llega al 7% en las mujeres, de este grupo quienes sufren discapacidad son víctimas de una doble discriminación y se demuestra cuando el 43.1% o no recibe ningún ingreso o es inferior al salario mínimo. Estas condiciones determinan dificultades para el autosustento (CONADIS, 2009).

Por otra parte en Ecuador para el año 2010, se reportó un desempleo de 56%⁴³ de personas con discapacidad, reportando que sólo un 25% de las personas con

⁴² En México se considera como población económicamente activa a aquella mayor a 12 años mientras que en Ecuador a aquella de 15 años o más.

⁴³ Dato en base a la pregunta si se había laborado al menos una hora durante la semana anterior a la aplicación de la encuesta.

discapacidades o limitaciones graves habían trabajado en un empleo especial protegido o en un empleo regular con apoyo. Pese a especificidades del código laboral en la contratación de personal con discapacidad, incluso las entidades públicas presentan irregularidades en el cumplimiento de las cuotas de participación laboral, sólo un 4% lo cumplirían. Se ha detectado resistencia de las empresas a este tipo de contratación debido a los procesos de integración y adaptación del empleado que llegarían a ser prolongados. Debido al desconocimiento de potencialidades de las personas con discapacidad, quienes sufren limitaciones físicas leves tienen mayor oportunidad de inserción laboral por sobre los otros tipos de discapacidades (CONADIS, 2010). En cuanto a la afiliación con la seguridad social, el 80% no tiene acceso. Del porcentaje restante, un 9,6% está afiliado al IESS de forma voluntaria o general, 5,9% al seguro campesino; sólo un 0,4%, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas⁴⁴ o al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional⁴⁵ y un 4,6%, a seguros privados (SENPLADES, 2013).

Accesibilidad

Según el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los países deben

adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con los demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de información, así como a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

En Ecuador se registran 366,000 personas con dificultad moderada para caminar, correr o subir gradas, 101,700 tienen dificultad para coger cosas, y 176.900 personas tienen dificultad para ver aun utilizando anteojos. De estas personas un 5% han hecho adecuaciones a sus viviendas, mientras que un 77% de las personas gravemente limitadas perciben al entorno urbano como adversos para su movilidad autónoma. En cuanto a protección legal, un 15% de la población con limitación grave demuestra su deseo de asistencia legal para hacer cumplir con sus derechos.

⁴⁴ ISSFA.

⁴⁵ ISSPOL.

Acompañado al desamparo legal, un porcentaje inferior al 10% de esta población conoce sobre sus derechos y beneficios (CONADIS, 2010).

El limitado acceso a la educación, empleo y relacionamiento social en igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad es parte de su propia percepción de marginación social. En parte esta marginación se ocasiona por las adecuaciones arquitectónicas que no responden a un responsable específico. Tanto el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Consejo Nacional de Discapacidades mediante un convenio marco de trabajo interinstitucional pretenden garantizar a las personas con discapacidad la accesibilidad y utilización de bienes y servicios de la sociedad. De igual forma, la vicepresidencia mediante el programa “Misión Solidaria Manuela Espejo” identifica los casos más críticos para orientar acciones y recursos (CONADIS, 2010).

En México las experiencias de adecuación del medio físico para las discapacidades se remonta a la década del 90, sin embargo no se han logrado grandes avances, hasta el año 2005 se diagnosticaron 7,198 inmuebles que requerían de adecuaciones y representaban el 53% de las instalaciones públicas federales, para el año 2009, ya se contaba con una normativa arquitectónica para las instalaciones que brindan servicios públicos de observancia obligatoria. Otro de los ejemplos de las limitaciones para personas con discapacidad es la falta de adaptación de los contenidos a lenguajes específicos. En México, sólo en casos muy particulares se utiliza la interpretación simultánea con Lengua de Señas, generando así marginación a la población con discapacidad auditiva. De igual forma, el uso de Internet para personas ciegas es exclusivo de las personas que pueden adquirir la tecnología adecuada además que la mayoría de las páginas Web no cuentan con las adaptaciones necesarias para tal efecto. No obstante, la adaptación de materiales de educación básica al lenguaje Braille por parte del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos o la adquisición de licencias de software para personas ciegas y débiles visuales son ejemplos de los avances en inclusión (CONADIS, 2009).

2.3. Adultos mayores

El último de grupo de beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas en México y Ecuador es el de los adultos mayores. Este grupo es de atención prioritaria y por mencionar la Constitución ecuatoriana en sus artículos 36 y 37 los adultos mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, además de asegurar su jubilación universal (ENRÍQUEZ, 2013). En México de igual forma, tienen reconocidos entre otros los derechos a la protección de su salud, condiciones de desarrollo y bienestar en un ambiente adecuado y a un trabajo digno (COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 2013).

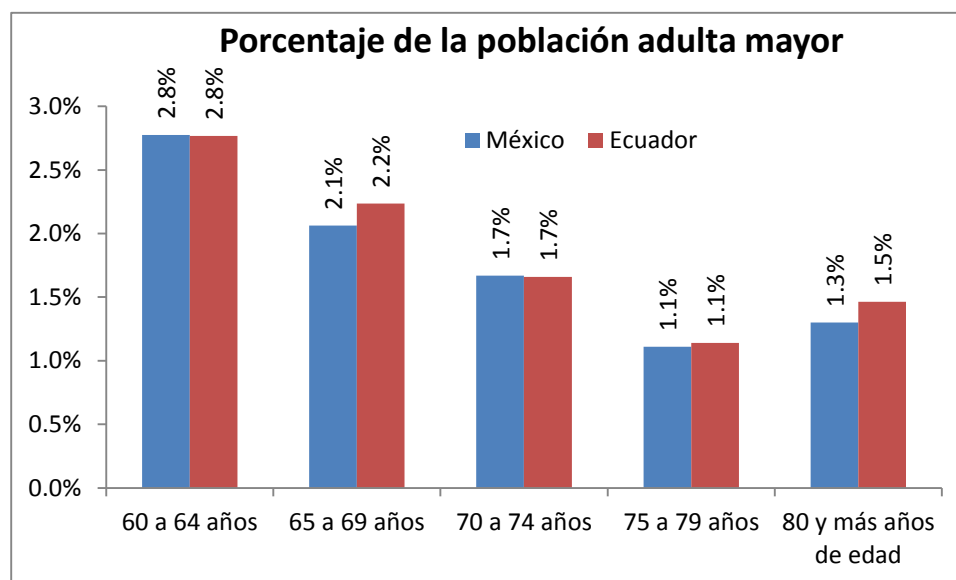
El marco legal-normativo que ampara a los adultos mayores en México deriva de los compromisos internacionales y trascienden a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en dónde este grupo es abordado. De igual forma la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, expedida en 2002, garantiza el ejercicio de los derechos de estas personas y establece las bases para su cumplimiento. Lo anterior se logra mediante regulaciones en la política pública nacional, los programas, las responsabilidades y los instrumentos de la Administración Pública a nivel federal y municipal. Además, se prevé la creación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, organismo rector de política nacional en materia de la tercera edad (INAPAM, 2011).

2.3.1. Estructura generacional de los adultos mayores

En Ecuador el marco legal para adultos mayores deriva de compromisos internacionales, en especial: Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento. En el año 1991 se expide la Ley del Anciano cuyo objetivo principal es la garantía de un *“nivel de vida que asegure salud corporal y psicológica, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica, atención geriátrica y gerontológica integral y los servicios sociales necesarios para una existencia útil y decorosa”*. Adicional a esta ley existen especificidades en diversas leyes: Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Régimen Tributario Interno, Código de la Niñez y Adolescencia, Código de la Niñez y Adolescencia o la Ley Orgánica de Seguridad Social (MIES, 2012).

El mejoramiento de las condiciones de vida, el acceso a salud y seguridad social, entre otros factores, han determinado una ampliación de la expectativa de vida. Las personas adultas mayores a 60 años⁴⁶, son cada vez más numerosas, lo que implica nuevos retos en la administración pública para atender a este grupo prioritario. En México existen en total 10,055,379 de personas de 60 años o más, lo que representa el 8.9% de la población total. Mientras que Ecuador posee una población adulta mayor superior a la mexicana con 9.3% o aproximadamente 1'341,664 de personas. A continuación el (Gráfico 27) describe la repartición porcentual de la población de la tercera edad. Curiosamente se puede observar que la tercera edad en los dos países conserva proporciones similares en todos los quintiles de edad. La mayor proporción de adultos mayores se encuentran concentrados entre los 60 y 69 años con 4.9% de la población total en México y 5% en Ecuador. Se observa además que en todos los rangos de edad, Ecuador tiene una población superior de adultos mayores (INEGI, 2013) (SNI, 2013).

GRÁFICO 27
MÉXICO Y ECUADOR. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR SEGÚN EDAD (2010)



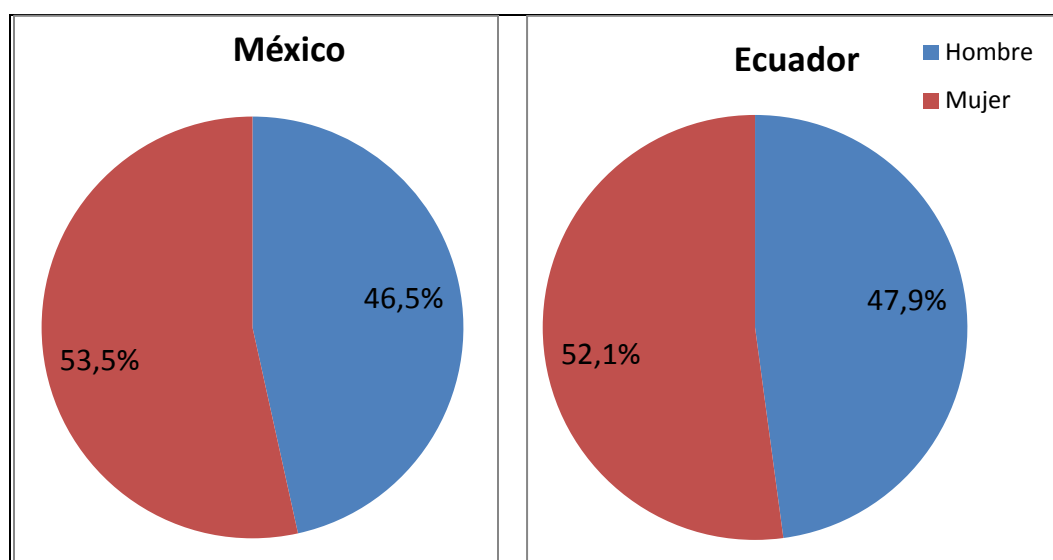
Fuente: INEGI, 2013 Y SIN, 2013.

Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

⁴⁶ De Acuerdo a normativa establecida por institutos de estadística en Ecuador y México: INEC e INEGI.

En cuanto a la sobrevivencia de las mujeres sobre los hombres se puede observar en el Gráfico 28 la ventaja que tienen las mujeres sobre los hombres de la tercera edad. En el caso de México existe una diferencia de 7 puntos de las mujeres sobre los hombres y en Ecuador una diferencia de 4.2 puntos. Estos términos globales no hablan mucho de la sobrevivencia de las mujeres, sin embargo al analizar al grupo de 70 años en adelante se observa la notable diferencia entre hombres y mujeres. En México existen 2'514,050 mujeres de 70 años o más en relación a 2'107,598 hombres, lo que representa una diferencia de 406,452 personas. En Ecuador esta diferencia es de 38,988 personas a favor de las mujeres quienes son 328,038 frente a 289,050 hombres (INEGI, 2013) (SNI, 2013).

GRÁFICO 28
MÉXICO Y ECUADOR. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR SEGÚN SEXO (2010)



Fuente: INEGI, 2013 Y SNI, 2013.
Elaboración: Patricio Suárez Arboleda.

2.3.2. Logros educativos

A continuación se presentan los datos sobre alfabetización de los adultos mayores. Es notable que existen altos niveles de analfabetismo y logros bajos en cuanto al número de años de estudios aprobados. Si bien debido a la edad de este grupo, las causas sobre el problema no pueden ser revertidas, es necesario lograr la inclusión de estas personas a un nivel mínimo que les permita ampliar su rol en la sociedad (MIES, 2012).

En Ecuador para el año 2010 y de acuerdo con los datos del Censo de población y vivienda, las personas adultas mayores presentan bajos niveles de educación formal como se describe a continuación. En el caso del analfabetismo, en Ecuador se observa que un 25% de la población adulta mayor es analfabeta. Se observa que el analfabetismo en hombres es del 20% en hombres mientras que en mujeres esta cifra llega al 29%. Según datos de la encuesta SABE I⁴⁷, para el año 2012, un 80,65% de personas adultas mayores son analfabetas funcionales.⁴⁸ Por otra parte, el ciclo de educación primario y básico fue completado únicamente por el 54.9% de la población, mientras que el nivel secundario fue completado por el 13% de hombres y sólo el 11% de mujeres (MIES, 2012).

GRÁFICO 29
ECUADOR. PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR ANALFABETA (2003-2009)



Fuente: MIES, 2012.
Elaboración: MIES.

Los niveles de educación en México muestran una situación aún más preocupante. Para la población de 70 años o más, en especial aquella ubicada en las zonas rurales, el nivel educativo es muy bajo, el 97% no cuenta con instrucción o únicamente han accedido a niveles de educación primaria. Esta cifra denota exclusión en las zonas rurales, ya que si el 97% en el campo es analfabeto, un 78.3% en la

⁴⁷ Encuesta de Salud, Bienestar del Adulto Mayor (SABE), evalúa el estado de salud de las personas adultas de 60 o más años.

⁴⁸ Saber leer y escribir un recado.

ciudad lo es. A continuación la (Tabla 10) muestra que la ruralidad juega un rol ponderante en los niveles educativos alcanzados. Al referirse al analfabetismo el promedio nacional es de 35.6%, sin embargo el rural alcanza un 47.3%. Para el caso de educación primaria incompleta existe una diferencia de 10 puntos entre el logro urbano frente al rural. La culminación de la educación primaria se consiguió únicamente por un 5.2% de la población rural, mientras que en la ciudad se cuadruplica este logro. Finalmente la preparatoria fue completada únicamente por un 2% de adultos mayores rurales frente al 13.1% urbanos (SEDESOL, 2010).

TABLA 10
PORCENTAJE DE ADULTOS MAYORES (70 AÑOS Y MÁS) SEGÚN NIVEL INSTRUCTIVO

Nivel de instrucción	Urbano	Rural
Sin instrucción	23.9%	47.3%
Primaria incompleta	34.3%	44.5%
Primaria completa	20.1%	5.2%
Secundaria incompleta	1.9%	0.6%
Secundaria completa	5.9%	0.5%
Preparatoria incompleta	0.8%	0.0%
Preparatoria completa	13.1%	2.0%

Fuente: Sedesol, 2010.
Elaboración: Sedesol.

2.3.3. Condiciones de pobreza e inserción laboral

Junto a las precarias condiciones de educación de la población adulta mayor, su edad y condiciones físicas les impiden acceder a empleos (SEDESOL, 2010) que les permitan generar ingresos. El envejecimiento conlleva dificultades para que las personas se enrolen adecuadamente a la población económicamente activa, ya que deberían existir plazas laborales adecuadas a su condición lo que reduce aún más su posibilidad de involucramiento laboral (MIES, 2012).

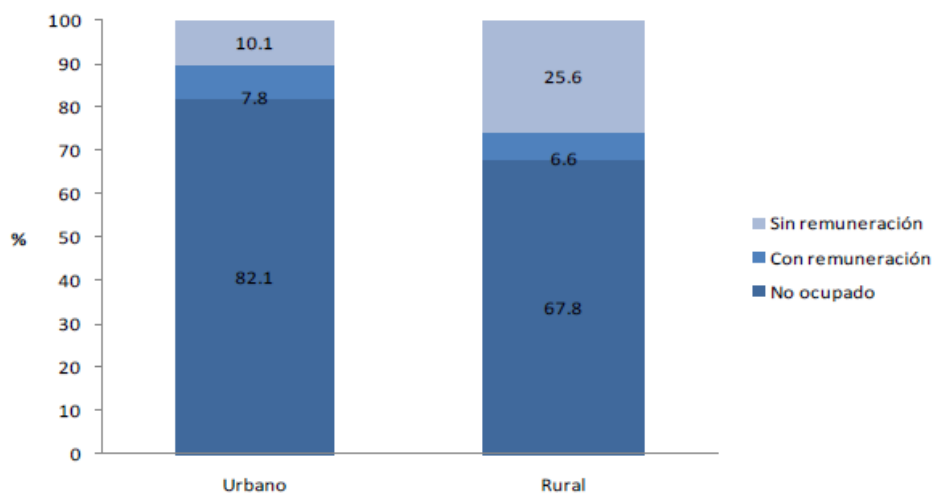
La falta de años de educación formal determina que la mayoría de ocupaciones de los adultos mayores sean tareas manuales con alguna o ninguna calificación, plazas que en Ecuador llegan al 82,9%. Otras categorías como: “profesionales y técnicos”, “personal administrativo” y directores y “funcionarios públicos superiores”, monitoreadas

por ENEMDUR⁴⁹, en conjunto representan únicamente el 6.7% de la población de 65 años o más. En adición, un 13.6% de esta población cuenta con una actividad laboral adecuado a sus condiciones. Si se toma en cuenta que muchos de los adultos mayores continúan trabajando por un ingreso que garantice su subsistencia, es importante mencionar la cantidad de adultos mayores que viven solos. Para el año 2012, 132,365 ancianos viven en esta situación; de los cuales, 41,000 *“lo hacen en condiciones malas e indigentes, lo que evidencia poca responsabilidad de la familia por sus adultos mayores, a quienes consideran “poco útiles” y abandonan a su suerte”*. (MIES, 2012).

En México, los estudios demuestran la importancia de la ruralidad en la determinación de ingresos de los adultos mayores. La diferencia de oportunidades entre los ancianos rurales versus los urbanos determina su necesidad para continuar laborando y con ello asegurar su subsistencia. Esta situación se observa en la participación laboral de los adultos mayores rurales con un 31.7% frente al 18.5% de los urbanos. Pese a esta mayor participación en la zona rural existen diferencias en los ingresos que perciben. Mientras un 91.2% de los adultos mayores de zonas urbanas reciben ingresos por su labor, únicamente un 65% de los rurales lo hacen. El Gráfico 30 muestra estas importantes diferencias entre las remuneraciones urbanas y rurales. Esta situación, entre otras, determina que los ancianos de las zonas rurales se encuentren en los deciles de más bajos ingresos. Alrededor de un 25% de esta población se encuentra en el decil de ingresos uno, seguido por un 15% en el segundo decil. (SEDESOL, 2010).

⁴⁹ Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural (Ecuador).

GRÁFICO 30
MÉXICO. CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y REMUNERACIÓN DE ADULTOS DE 70 AÑOS O MÁS



Fuente: Sedesol, 2010.

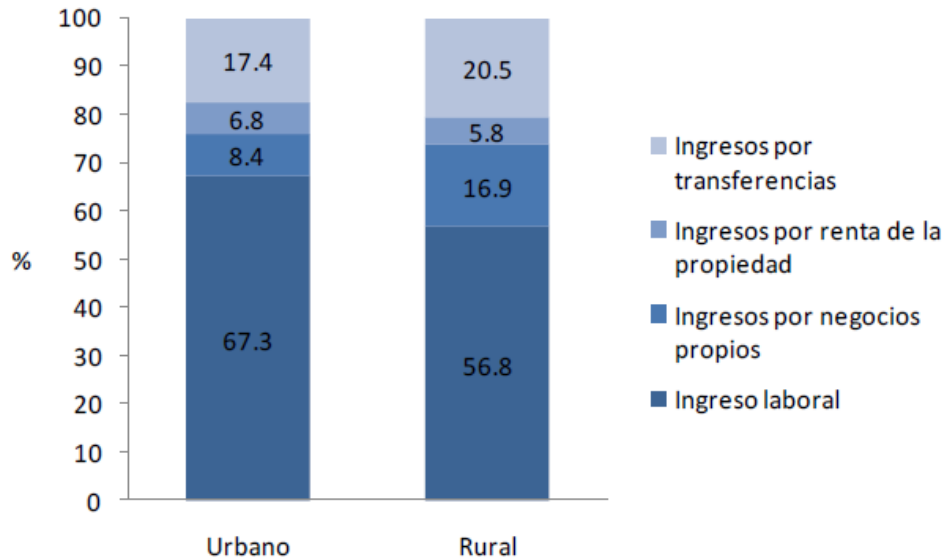
Elaboración: Sedesol.

En cuanto a Los ingresos de las personas adultas mayores en Ecuador, cabe la pena recalcar que si bien la PEA se mantiene constante (50.6% para el año 2006 hasta 47.4% en 2009), la tasa de desempleo muestra una disminución al pasar de 2.7% en el año 2007 a 1.9% en 2009. Es en este último año se registraron las características de ocupación de adultos mayores: un 56% obtenía ingresos económicos por cuenta propia, un 25% era asalariado, un 7% era patrono, un 10% realizaba oficios con familiares sin remuneración y por último el 2,1% estaba en el servicio doméstico. A diferencia de lo ocurrido con otros grupos poblacionales, los adultos mayores trabajan 6 horas semanales adicionales que las adultas mayores, lo que se traducía en 37.4 horas de trabajo. En cuanto a los ingresos, se hace presente nuevamente la discriminación por razones de género. Para el año 2009 los hombres de 65 o más años recibían un sueldo promedio de \$300 frente a \$210 percibido por las mujeres (MIES, 2012).

En México la composición de los ingresos demuestra la importante participación de los ingresos laborales en los que los ancianos representan el 56.8% en las zonas rurales frente a un 67.3% en las urbanas (10.5 puntos de diferencia). El segundo componente de ingresos es el obtenido mediante transferencias monetarias con un 20.5% en el campo, en comparación al 17.4% de la ciudad. Esta última situación denota que en la zona rural la dependencia a la intervención estatal es mayor que en la

ciudad. Finalmente los ingresos obtenidos por concepto de rentas demuestran la necesidad de generar propios emprendimientos en el campo mexicano, lo que llega a representar un 22.7% frente al 15.2% de las zonas urbanas (SEDESOL, 2010).

GRÁFICO 31.
MÉXICO. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE PERSONAS DE 70 AÑOS Y MÁS



Fuente: Sedesol, 2010.

Elaboración: Sedesol.

Seguridad social

La tercera edad conlleva condiciones de vulnerabilidad, para lo cual el Estado mediante el aseguramiento social y otros mecanismos como seguros de salud, debe garantizar el bienestar de adultos mayores. El caso mexicano muestra que una gran parte de la población no cuenta con seguridad social. A nivel nacional para el año 2010, un 44.2% de la población no se encontraba afiliada a ninguna institución de salud con un porcentaje en zonas urbanas de 36.6% y con un 51.5% en las zonas rurales. La Tabla 11 muestra la afiliación a seguridad social de acuerdo a condición de pobreza. A nivel nacional vale la pena destacar que la falta de cobertura de seguridad social afecta el doble a la población pobre frente a la no pobre. Esta situación se refleja con un valor máximo de desprotección de 54.9% en la población con pobreza alimentaria, es decir a aquellos que no alcanzan a cubrir los costos mínimos de una canasta alimentaria. Al mostrar valores entre los sectores rurales y urbanos se muestra una brecha de 14.8 puntos en contra de la población rural (SEDESOL, 2010).

TABLA 11
MÉXICO. SEGURIDAD O ASISTENCIA SOCIAL DE ACUERDO A CONDICIÓN DE POBREZA POBLACIÓN DE 70 O MÁS AÑOS (2010)

Urbano				
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonial	No Pobre
Sin Afiliación	45.0	42.6	36.6	20.0
Seguridad Social	30.2	37.5	49.3	76.1
Asistencia Social	24.8	20.0	14.1	3.8
Rural				
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonial	No Pobre
Sin Afiliación	59.2	55.8	51.5	39.1
Seguridad Social	6.5	6.	10.	37.
Asistencia Social	34.3	27.8	28.4	23.3
Nacional				
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonial	No Pobre
Sin Afiliación	54.9	50.7	44.2	25.9
Seguridad Social	13.6	18.3	29.4	64.3
Asistencia Social	31.5	31.0	26.4	9.8

Fuente: Sedesol, 2010.

Elaboración: Sedesol.

En cambio en Ecuador un 77% de la población de 65 años o más no está afiliada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y de igual forma un 75% no cuenta con acceso a un seguro de salud. La seguridad social en Ecuador está conformada por: IESS, ISSFA, ISPOL y la seguridad social no contributiva (como las transferencias producto del Bono de Desarrollo Humano en la tercera edad). Conviene destacar que de estos sistemas de seguridad social, el no contributivo es el que representa un 57% de la totalidad de personas adultas mayores cubiertas, seguida por el IESS con un 22.6% y una ínfima participación de ISSFA e ISPOL de 2.1% en conjunto. La población desatendida por el aseguramiento social representa para el año 2010 un 18.3% (MIES, 2012). A continuación la Tabla 12 muestra la participación de los sistemas de seguridad social en Ecuador.

TABLA 12
 ECUADOR. SEGURIDAD SOCIAL ADULTOS MAYORES (2010)

Tipo de aseguramiento	No. P.A.M	% de P.A.M
IESS	212722	22.6
ISFFA	13.394	1.4
ISPOL	6.492	0.7
Jubilación no contributiva	536185	57,0
Sin aseguramiento	172112	18.3
Total	940905	100

Fuente: MIES, 2012.

Elaboración: MIES.

El vínculo entre la seguridad social y la participación económica es notorio. En países como México o Ecuador donde el sistema de protección social es débil, la participación económica es apremiante, lo que en Ecuador se traduce en un porcentaje de 33.2% de adultos mayores trabajando. El no disponer de alternativas para generar ingresos que cubran su sustento y el de su familia determinan el enrolamiento económico en la tercera edad, situación que se agrava con el advenimiento de enfermedades catastróficas.

El acceso limitado a bienes superiores y otras condiciones de discriminación descritas en el capítulo II “La población pobre y las condiciones de exclusión” son algunas de las principales desventajas sufridas por mujeres, niñas, niños, adolescentes y adultos mayores. Los indicadores de educación, salud, alimentación y condiciones laborales de este grupo poblacional sugieren la necesidad de atención especializada al ser un grupo vulnerable que sufre de una o más segregaciones sistémicas. El estudio de pertinencia política requiere de un análisis del problema social a responder frente a los objetivos formulados en las fases de diseño de la política pública. El capítulo III de esta forma analizará las categorías presentadas anteriormente.

CAPÍTULO III

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRASFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LA CONSECUCCIÓN DE LA IGUALDAD DISTRIBUTIVA

En capítulos anteriores se definió el funcionamiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas en el marco del modelo de desarrollo optado por México y Ecuador además del perfil de los beneficiarios en base a su situación socioeconómica. El capítulo a continuación pretende establecer la coherencia de los objetivos planteados por los PTMC Oportunidades y BDH con el marco del desarrollo y normativa vigente además de la relación con el problema social identificado mediante una evaluación de pertinencia. En primer lugar es importante mencionar los principales postulados del marco teórico que sustenta a esta evaluación de pertinencia del Bono de Desarrollo Humano y Oportunidades, para lo cual a continuación se hace un breve recuento de la teoría del Desarrollo Humano sostenible.

3.1. Aproximaciones conceptuales

Previo al desarrollo de los análisis de pertinencia mediante la metodología establecida en el manual de políticas de públicas de Subirats, Knopfel, Larrue y Varonne es necesario hacer algunas aclaraciones sobre el marco teórico que sustenta la investigación al igual que el lugar que ocupa la evaluación de la pertinencia dentro el ciclo de la política pública.

3.1.1 Desarrollo Humano Sostenible

El desarrollo de nuevas teorías de desarrollo parte de la crisis de modelos como el crecimiento económico, que aplicado aisladamente no ha generado automáticamente efectos positivos en la sociedad. Este modelo busca únicamente el incremento de la riqueza sin tomar en cuenta por ejemplo: que existen muchas inequidades en la repartición de tal, los efectos sociales sobre la aplicación de medidas económicas ni tampoco los componente de sostenibilidad ambiental (FAJARDO, 2006) o intergeneracional. Ante estas inminentes falencias de los modelos economicistas se concibe el desarrollo humano sustentable que tiene el propósito de crear una atmósfera de mejoramiento de las capacidades y oportunidades de la población tomando en

cuenta las generaciones presentes y futuras. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE MÉXICO, 2007)

En el marco del desarrollo de estas nuevas teorías, las intervenciones ecuatorianas y mexicanas para la reducción de la pobreza mediante programas de transferencias monetarias condicionadas encuentran en el Desarrollo Humano Sustentable amparo debido a la correlación de creación de capacidades entre la población. Las transferencias monetarias condicionadas son mecanismos que buscan acrecentar el capital humano mediante la generación de capacidades, una de las teorías que hace énfasis sobre este componente es el Desarrollo Humano Sostenible (PNUD, 2010). Esta teoría ha alimentado la política pública mexicana y ecuatoriana en el desarrollo de sus planes de desarrollo, en el caso mexicano denominándolo como tal y en Ecuador al ser una de las fuentes para el desarrollo del modelo Buen Vivir partiendo de postulados de John Rawls⁵⁰.

Ante la necesidad de recomponer los desajustes sociales de las medidas económicas, el desarrollo humano sustentable no se reduce únicamente a la política social, requiere más bien de una gestión pública con perspectiva de derechos humanos. Esta teoría de acuerdo a los informes de los Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo es un proceso de ampliación de oportunidades (PNUD, 2010) que representan el disfrute de una vida prolongada y saludable, adquisición conocimientos y acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. A pesar de la garantía de estas tres condicionalidades, el concepto incluye adicionalmente la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, el auto respeto y la garantía de derechos humanos (FAJARDO, 2006).

En el desarrollo de esta teoría Sen⁵¹ y Rawls con sus definiciones de justicia social son los principales precursores de Desarrollo Humano. Según los autores la justicia conlleva un fuerte dilema: la visión utilitarista o la igualdad distributiva. Según Rawls la igualdad se conseguía al reemplazar el bienestar por los bienes primarios, haciendo referencia a todos los bienes sociales deseables en la consecución del

⁵⁰ John Rawls (1921 – 2002) fue uno de los principales filósofos en ciencia política del siglo XX. Escribió una serie de artículos entre los que destaca su Teoría de la Justicia (1971) en la cual se defendía su visión del liberalismo igualitario (IEP, 2014).

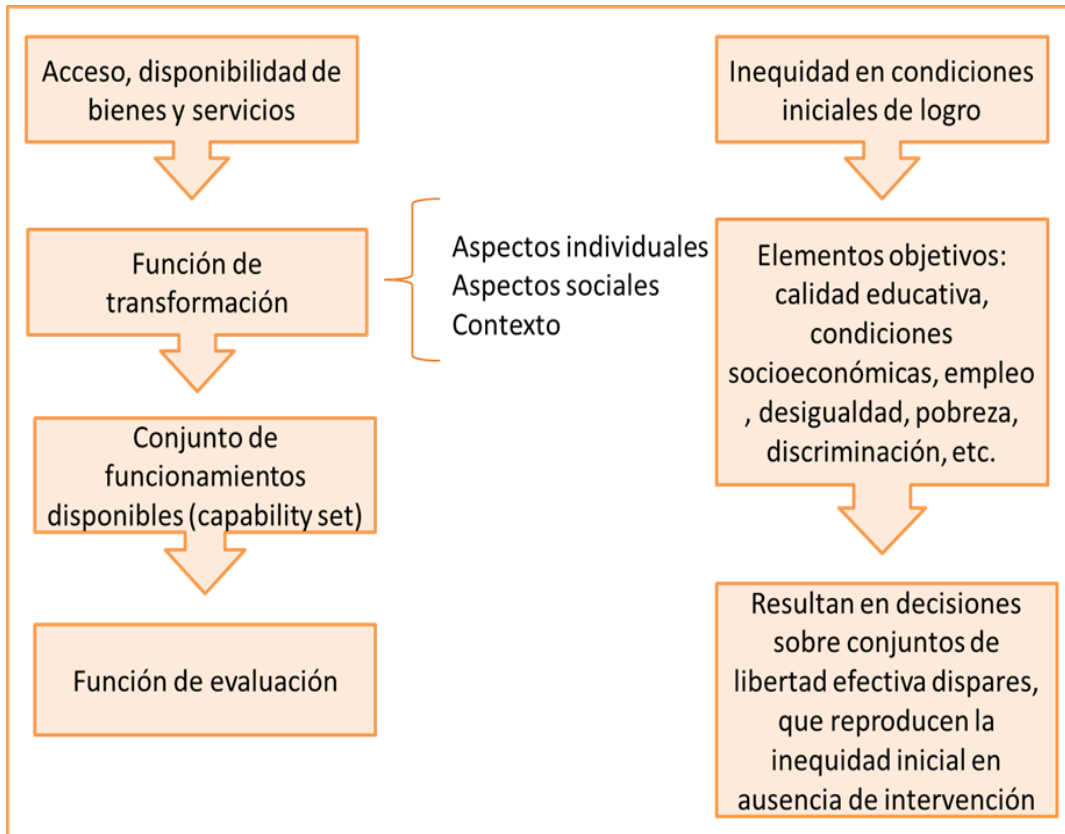
⁵¹ Amartya Sen (1931), es un economista hindú que investiga el bienestar económico. Ganador del premio Nobel de economía, Sen ha escrito algunas obras como “Ética y Desarrollo” o “El desarrollo como libertad”(AMARTYA.ORG, 2014).

desarrollo individual que más tarde serían abordados por Sen bajo el nombre de capacidades. La definición de Rawls frente al bienestar hace mención a dos tipos de interés: el “bienestar hedonista” versus el “bienestar como satisfacción de preferencias” cuya convergencia es una externalidad indeseable. La consecución de gustos caros, o la satisfacción de menospreciar son categorías que Rawls define bajo el bienestar hedonista. Por el contrario Sen asume que la justicia en su fin último se atribuye a la satisfacción de necesidades básicas y ampliación de las libertades individuales (COHEN, 1996).

Las privaciones de la libertad constituyen aquellos factores que hacen irreconciliables un crecimiento económico sin prestaciones sociales, entre las principales se cuenta con: privación alimentaria, a saneamiento, empleo dignamente remunerado, diferencias de género, libertad política o derechos humanos básicos. Estos condicionantes son llamados capacidades, es decir aquellos bienes (bienes sociales o bienes superiores) que son básicos en el desarrollo de los individuos y que conllevan a la expansión de su libertad. El aumento de las capacidades de la población requiere de la acción pública acompañado del uso real que hacen o pueden hacer de estas capacidades (SEN, 1999). No obstante la existencia de capacidades *per se* no aseguran el desarrollo individual porque están asociadas al uso que pueden hacer de éstas.

Los funcionamientos son un concepto que hace referencia al disfrute que las personas son capaces de hacer a las capacidades disponibles. Los funcionamientos toman en cuenta que el acceso a determinado bien no implica necesariamente el uso pleno de éste, ya que está inmiscuida la capacidad de transformación del acceso de ese bien por condiciones individuales (físicas, psicológicas y de capital humano). Este conjunto de funcionamientos sumados a las capacidades determinan la libertad efectiva de las personas y el objetivo del desarrollo humano sustentable se enmarca en la expansión de la libertad individual de optar por alternativas de vida (PNUD, 2010). Estos conceptos son elementos convergentes que en un último fin determinan la satisfacción individual con la vida. A continuación el gráfico 30 hace una síntesis del proceso de expansión de la libertad individual.

GRÁFICO 1
GENERACIÓN DE BIENESTAR Y REPRODUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD



Fuente: Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010
Autor: PNUD

Todo el aparato montado por la teoría de desarrollo humano sustentable guarda relación con la política social y económica cuando aporta luces a la focalización de la ayuda pública y la promoción de los derechos humanos y políticos (SEN, 1999). De igual forma nos permite explicar cómo las condiciones que rodean a los agentes en la sociedad determinan réplicas de vida en las demás generaciones lo que se ha descrito como transmisión intergeneracional de logros. Es decir que permite una explicación de porqué la pobreza se replica en ciertos grupos sociales debido a su acceso limitado a capacidades lo que puede observarse en el gráfico de la generación de bienestar y reproducción de la desigualdad.

3.1.2. Etapas y productos de una política pública

A continuación se hace una descripción del ciclo de la política para situar a la evaluación de pertinencia objeto de este capítulo.

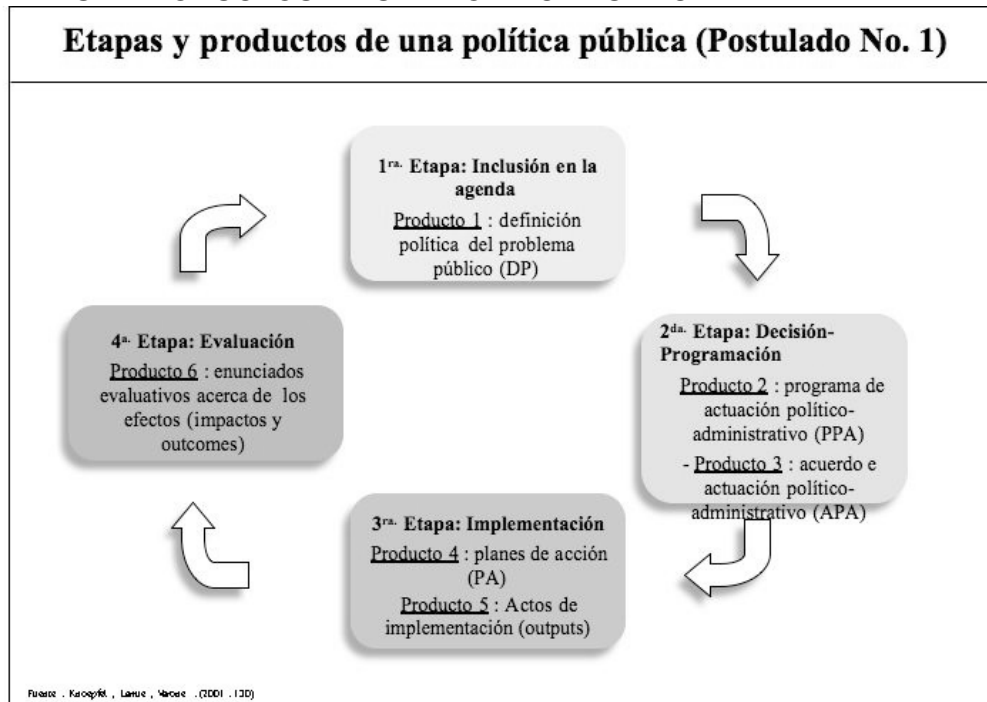
Una política pública puede definirse como el conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados. Adicionalmente las conductas de estos actores se ven influenciadas por los recursos disponibles y por las reglas institucionales generales⁵² y específicas⁵³. La política pública busca resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública y por consiguiente incluida en la agenda de intervención (SUBIRATS et. al., 2008). Una vez programada e implementada, como el caso del Bono de Desarrollo Humano y Oportunidades, las políticas públicas deberían ser objeto de una evaluación sistemática.

Es así que es necesario describir las cuatro etapas de la política pública y sus correspondientes productos que son los elementos a ser evaluados. En el Gráfico. 32 se pueden observar las cuatro etapas de la política pública: inclusión en la agenda, decisión – programación, implementación y finalmente la evaluación. A continuación se describen los productos correspondientes a cada una de estas cuatro fases.

⁵² (concernientes al funcionamiento global del sistema político)

⁵³ (propias al ámbito de intervención en cuestión)

GRÁFICO 32.
ETAPAS Y PRODUCTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Subirats, 2008.
Elaboración: Subirats et., al.

La inclusión en la agenda de un problema social constituye la primera etapa del ciclo de la política pública y su producto es la Definición política del problema público (DP). La DP implica la identificación del problema social con su respectiva demarcación, delimitación, identificación de las posibles causas y las posibles formas de intervención; todo esto, acompañado de la decisión de intervenir para resolver el problema. Posterior a la inclusión en la agenda se procede a la etapa de decisión y programación, en la cual se obtiene tanto el programa de administración político administrativo cuanto su acuerdo de actuación. El programa de actuación político administrativo (PPA) es el conjunto de legislación y normas necesarias para la implementación de programas específicos. Mientras que el APA (acuerdo político – administrativo) establece las competencias, responsabilidades y recursos de los actores públicos involucrados en el PPA (SUBIRATS et. al., 2008).

La tercera etapa de implementación incluye los planes acción cuanto los actos de implementación. Los planes de acción (PA) son el producto en el que se establecen las prioridades en la implementación de la política pública conforme a criterios

geográficos, sociales y temporales. Asimismo los *outputs* o actos de implementación incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos. Finalmente la etapa cuatro de evaluación incluye los enunciados evaluativos de los efectos que consiguió la política pública. Estos enunciados buscan evidenciar los eventuales cambios de comportamiento de los grupos-objetivo⁵⁴ y los efectos inducidos en los beneficiarios finales⁵⁵. A la luz de estos enunciados se procederá a hacer la evaluación más política de la política pública: la pertinencia (SUBIRATS et. al., 2008).

Los enunciados evaluativos: outputs, impactos y outcomes

La evaluación de una política pública “*pretende examinar empíricamente la validez del modelo causal en el que ésta se fundamentó en su proceso de elaboración*”. Es decir la evaluación busca saber si la “teoría de la acción” inicial tenía fundamento además del grado de aplicación real que finalmente se alcanzó. El investigar si los grupos objeto de la intervención modificaron efectivamente su conducta determinará los impactos⁵⁶; mientras que la situación final establecerá los *outcomes* logrados. La interrelación entre impactos y *outcomes* definirán los efectos reales de la política en el terreno social al establecer la diferencia; por ejemplo de aumento en la cobertura de servicios de salud versus el número de personas que acuden a ellos en contraste con el descenso de la morbilidad (SUBIRATS et. al., 2008).

Otro elemento importante a considerar en el análisis son los *outputs*, resultados tangibles de la implementación de la política pública, que son los actos formales de implementación y proceso final de los procesos políticos administrativos descritos previamente. De la mano podemos observar a los impactos, conjunto de cambios de conducta de los beneficiarios que pueden imputarse directamente a los PPA⁵⁷, APA⁵⁸, planes de acción, y a los *outputs*. Posterior al análisis de PPA y APA se procede al análisis de *outcomes*, entendidos como el conjunto de efectos logrados en la población

⁵⁴ Denominados a partir de ahora impactos.

⁵⁵ Denominados a partir de ahora *outcomes*.

⁵⁶ Los impactos descritos en el modelo de Subirats y Knoepfel corresponden a la categoría de resultados de los modelos de evaluación ecuatorianos.

⁵⁷ PPA Programa de actuación Político Administrativo.

⁵⁸ APA Acuerdo Político Administrativo

como consecuencia de los impactos y que determinan cambios de conducta de los grupos objetivo de la política pública (SUBIRATS et. al., 2008).

Los cambios de conducta producto de los *outputs* y analizados mediante impactos y *outcomes* deben ser examinados en su integralidad sin descartar aquellos efectos colaterales o no deseados (SUBIRATS et. al., 2008). Los cambios de conducta de los beneficiarios no son la única dimensión a considerar en la evaluación de la política, también es necesario revisar la concatenación de causas y efectos de una política pública. Es decir el análisis debe mostrar las relaciones de la política pública con su PPA, APA, *outputs* y las conductas observables de los grupos-objetivo. Estas diferentes dimensiones a ser evaluadas requieren de información que determine la situación de los grupos objeto antes y después de la implementación de las medidas, ya que cambios objetivos pueden ser imputados a factores distintos como otras políticas públicas⁵⁹, evolución de valores sociales o factores económicos (SUBIRATS et. al., 2008).

Los resultados de una política pública generalmente son muy difíciles de identificar y apreciar, ya que las relaciones causa – efecto son muy complejas y se encuentran influenciadas por los cambios del entorno. El análisis de evaluación puede demostrar que una conjunción óptima entre *outputs* e impactos no son suficientes para generar los *outcomes* deseados. No obstante la correcta evaluación de la política pública deberá tomar en cuenta tanto la situación “*tal cual es («policy on»)* y *tal como sería de no existir la política pública examinada («policy off»)*” cuanto las condiciones de vida de los grupos sociales afectados por el problema en cuestión. La recolección de datos empíricos sobre los efectos de la política pública debe recoger al menos las siguientes cuatro dimensiones (SUBIRATS et. al., 2008):

⁵⁹ Otras políticas que podrían ser incluso contradictorias.

GRÁFICO 33.
DIMENSIONES DE LA RECOLECCIÓN DE EVIDENCIA EMPÍRICA



Fuente: Subirats, 2008.
Elaboración: Subirats et., al.

3.2. La evaluación de pertinencia

La evaluación de pertinencia estudia el nexo que existe entre los objetivos definidos en la etapa de decisión y programación y que se encuentran en el PPA con la gravedad del problema social a resolver. De esta forma una política pública es pertinente cuando los objetivos formulados en el PPA, que podrían derivar en outputs, se adaptan a la naturaleza y distribución temporal y socio-espacial del problema público que busca resolver. Es importante tomar en cuenta que el momento de la evaluación de la acción pública es diferente al que dio origen a la política pública, por lo que sus objetivos no necesariamente reflejan las condiciones actuales. Otro de los elementos a destacar es la relación entre los diferentes actores que determinaron los objetivos de la política pública ya que “La pertinencia de una política depende directamente de las relaciones de poder entre los actores que intervinieron en la definición del PPA y de los APA”. El análisis de estas variables puede revelar que los objetivos determinados inicialmente pudieron no ser

formulados en torno a las dimensiones del problema a resolver sino más bien como un acuerdo de los centros de toma de decisiones.

Acorde a lo mencionado en la metodología de evaluación de pertinencia de la política pública, se procede a continuación a la revisión de los objetivos del Bono de Desarrollo Humano y Oportunidades frente al marco normativo: Constitución y legislación específica. En una segunda instancia se procede a la revisión de la pertinencia de los objetivos de los PTMC con al acuerdo político administrativo (APA) a fin de evaluar si los actores involucrados son pertinentes. En una etapa final se hace una revisión de la dimensión social con el fin de revisar si los objetivos están acordes a la problemática social identificada. Se procede a hacer una descripción de los objetivos específicos frente a cada una de estas variables para concluir con el objetivo general de los PTMC.

3.2.1. El programa de actuación político administrativo (PPA)

Los programas de transferencias monetarias condicionadas en general tienen tres líneas de intervención: educación, nutrición y salud. Estos programas se implementan debido a desajustes en la oferta de bienes sociales, ya que la sola provisión de estos no garantiza su acceso. Esta limitación en los funcionamientos se debe, entre otros factores, a que existen costos privados que impiden su acceso (costos de información, de transacción o de oportunidad) por lo que deben ser compensados mediante una transferencia. De esta forma las transferencias monetarias cumplen con un doble objetivo: aumento de capacidades, especialmente de la niñez y juventud, y mejorar ingresos de los sectores desprovistos (PONCE, 2013).

En este marco la Constitución mexicana menciona que el Estado es el encargado de la planificación del desarrollo bajo principios de solidez, competitividad y equidad en el crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades es el objetivo general de Oportunidades que concuerda con el principio de democratización social. El reducir las brechas sociales está asociado a la generación de capacidades en alimentación, salud y educación como lo estipulado en las reglas de operatividad de Oportunidades. Sin

embargo el principio constitucional menciona la equidad en el crecimiento económico, contrario a la creación de capacidades. Este acercamiento economicista limita la intervención del Estado únicamente a la asistencia y redistribución del ingreso sin la necesaria generación de capacidades.

Adicional al marco constitucional en México los grupos beneficiarios de las transferencias de Oportunidades se encuentran amparadas por leyes específicas. Este es el caso de las leyes: General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, o la Ley General de Acceso Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Para el caso de las personas con discapacidad se establecen dos leyes: general para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Mediante esta normativa, Oportunidades se enmarca en la protección de personas con discapacidad principalmente por su enrolamiento en sus tres componentes⁶⁰ con prestaciones diferenciadas. Por último la ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores brindan de igual forma relevancia a la protección especializada a adultos mayores.

El siguiente escalafón posterior a Constitución y leyes es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento al que se sujetan los programas de la Administración Pública Federal. Contrario a lo acontecido en la Constitución el PND menciona al Desarrollo Humano sostenible como su fundamento teórico asegurando la prestación de educación, salud, alimentación vivienda y la protección de derechos humanos. De acuerdo a este instrumento el Desarrollo Humano Sustentable se traduce en políticas públicas tendientes hacia la generación de empleos, crecimiento económico, erradicación de la pobreza y la marginación. De esta forma, es como los objetivos específicos de Oportunidades: alimentación, salud, y educación se encuentran enmarcados en breves rasgos. Los cinco ejes de acción del PND mexicano se resumen en tres temáticas: reducción de la pobreza, inserción en la economía global y crecimiento económico; a continuación se hace un desglose de estos elementos con relación a Oportunidades.

⁶⁰ Los tres componentes de Oportunidades son: salud, educación y nutrición.

El crecimiento económico juega un rol esencial en el PND y se ha planteado bajo el fortalecimiento de la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales. Estas mejores condiciones atraen a inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico. Finalmente se establece que el Estado garantizará la provisión eficiente de recursos especialmente hacia el desarrollo social y económico. Los elementos mencionados si bien no hacen mención directa a la generación de capacidades si establece una priorización del gasto social, que sin embargo no es la única prioridad. El gasto social conforme a los objetivos de crecimiento económico no es relevante ya que existe una predilección por el fortalecimiento de la industria. No obstante, el crecimiento económico con fortalecimiento de las capacidades fiscales asegura mayores ingresos que derivan en el financiamiento de programas sociales como Oportunidades.

Un componente a destacar de las metas y lineamientos de objetivos de crecimiento económico es la determinación del campo como determinante de vulnerabilidad social. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los habitantes rurales mediante mejores ingresos, fortalecimiento del sistema de pensiones del sector campesino, mejoramiento de la infraestructura, en especial transporte y comunicaciones. Oportunidades tiene un mecanismo de focalización geográfica que establece las localidades candidatas a la recepción de las transferencias muchas de ellas rurales, por lo que se observa una coherencia de estos principios del PND con la aplicación del programa de transferencias monetarias condicionadas. En el campo externo, el PND se hace una mención específica de predilección de los esquemas de cooperación internacional que tiendan a la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y el incremento de los niveles de seguridad en el país. La lucha contra la pobreza si bien puede ser entendida únicamente como transferencias tipo subsidio también pueden hacer énfasis en programas como Oportunidades.

El tercer eje del PND que guarda mayor relación con los objetivos de Oportunidades es la reducción de la pobreza. La creación de capacidades y la reducción de brechas sociales son los mecanismos divulgados en el plan de desarrollo. El aseguramiento de alimentación, salud, educación y vivienda son los temas reiterativos de esta normativa. Según reza el objetivo específico de Oportunidades “Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud (...) para impulsar el uso

de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición (...) con énfasis en la población más vulnerable niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia” en conjunto a la prestación de apoyos a las familias para mejorar la alimentación concuerda con las metas del PND para contar con una población saludable. Las 27 intervenciones de Salud Pública de Oportunidades buscan la prevención de la morbilidad, que acompañadas del fortalecimiento de programas de protección riesgos sanitarios muestran correlación entre Oportunidades y el PND.

Asimismo la educación es otro de los ejes del PND que tiene correlación con los objetivos de Oportunidades. La transferencia monetaria mexicana busca mejorar la inscripción, asistencia y culminación de niveles educativos para niñas, niños y jóvenes que se complementan con las metas educativas del PND: fomentar mecanismos de evaluación de aprendizaje, reforzar la capacitación de profesores, actualización de los programas de estudio e incorporación de nuevas tecnologías. De esta forma se puede observar que el rol de Oportunidades es mejorar el enrolamiento estudiantil mediante sus apoyos educativos, valores ascendentes y diferenciados por sexo, para permitir la culminación de estudios. Mientras Oportunidades enrola los demás programas gubernamentales buscan el mejoramiento del sistema educativo. Esto parecería demostrar trabajo conjunto y no superpuesto entre diferentes programas, sin embargo se denota que el enrolamiento es un elemento no considerado en la planificación nacional.

Los objetivos específicos de Oportunidades que hacen mención al cumplimiento de corresponsabilidades y de correlación con otros apoyos monetarios no se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo, principalmente al ser acciones muy específicas que no se contemplan en la política pública nacional. De esta forma se puede observar que los principales componentes de Oportunidades: alimentación, salud y educación se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo el amplio despliegue de las intervenciones que refieren al crecimiento económico resulta confuso con lo especificado en la creación de capacidades y funcionamientos y la ampliación de las libertades individuales, ya que no toma en cuenta las disparidades en el acceso a los bienes sociales.

A diferencia de lo ocurrido en México, las reformas constitucionales en Ecuador marcaron cambios en el programa de actuación político administrativo. El BDH diseñado

originalmente en 1998 bajo el nombre de Bono Solidario tenía concordancia con la entonces recientemente aprobada Constitución. En esta Carta Magna, erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes es uno de los deberes primordiales del Estado (Art. 3). La erradicación de la pobreza mediante la provisión de bienes y servicios públicos de óptima calidad (Art. 23) mantenía concordancia con el Bono Solidario. Adicionalmente se reconocían en la Constitución los grupos de atención prioritaria: niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad es decir abarcaba a los beneficiarios del Bono Solidario (Asamblea Nacional, 2008).

Posteriormente con las reformas al Bono Solidario para transformarse en BDH, no implicó únicamente un cambio de nombre sino que se introdujeron mecanismos de control de corresponsabilidades. La Constitución de 2008 incluye reformas sobre el sistema de protección social que se describen a continuación, sin embargo las normas de operación del BDH no han sido reformados desde el 2003. El régimen de desarrollo ecuatoriano establece los sistemas políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir. El objetivo general del Bono de Desarrollo Humano es el contribuir a la protección y fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas que viven en condiciones de riesgo y pobreza como base para ejercer el derecho a una vida digna. Entendido que mejorar la calidad y esperanza de vida se logra mediante el aumento de capacidades y potencialidades de la población. El ampliar el capital humano físico y social de los beneficiarios pasa también por la construcción de un sistema económico justo que considera la distribución igualitaria de la riqueza, la garantía de las identidades diversas y promoción de un modelo territorial equilibrado.

El empoderamiento de mujeres mediante el BDH si bien no es explícito en la redacción de objetivos del programa si es un componente importante que se encuentra enmarcado en el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género y la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia. La Ley de Discapacidades y del Anciano son otros ejemplos del marco que ampara al Bono de Desarrollo Humano. Según los objetivos específicos del Bono de Desarrollo Humano se debe prestar atención especializada a la población en situación de vulnerabilidad; y, las leyes descritas

anteriormente crean el marco de actuación de las transferencias. Adicional al acceso a educación, salud y el subsidio directo; complementariedades en estas leyes se encuentran en el acceso diferenciado a plazas laborales o servicios públicos.

Se observa de esta forma que la Constitución de Montecristi tiene un marco más amplio de protección social que el objetivo general del BDH. Esta peculiaridad se debe a que la normativa de operación del BDH es anterior a la redacción de la nueva normativa ecuatoriana. No se han realizado actualizaciones a los manuales operacionales ni tampoco existe información clara disponible en la web, lo que representa debilidades evidentes frente a Oportunidades. No obstante, conviene revisar la pertinencia de los objetivos específicos con la planificación nacional en el Plan Nacional para el Buen Vivir. En este instrumento el Bono de Desarrollo Humano encuentra correspondencia en los objetivos 1, 2 y 6.

En cuanto al deterioro del consumo básico de las familias beneficiarias el BDH presenta como estrategia la compensación mediante un subsidio monetario. El déficit de ingresos generado por la baja incorporación de la población menos calificada en el mercado laboral se contempla en el Objetivo 6 que garantiza el trabajo estable y digno. El asegurar el salario digno implica la cobertura de una canasta básica por lo que contempla el elemento ingreso del BDH. Adicionalmente, pese a no estar dentro de los objetivos del BDH, la asociatividad con acceso a financiamiento es garantizado por el PNBV y coherente con los programas auxiliares del BDH: Crédito de Desarrollo Humano. De igual forma el sistema económico social, solidario y sostenible al igual que mejorar la calidad de vida de la población toman en cuenta que son necesarias medidas temporales de subsidios para nivelar las condiciones de la población pobre, como lo establecido por el BDH.

En cuanto al uso permanente de servicios de educación básica, el BDH no tiene mecanismos diferenciados de transferencias de acuerdo a niveles educativos o por género, más bien hace una mención a la asistencia escolar. Por otra parte el PNBV contempla entre sus políticas públicas la adaptación de educación a necesidades tecnológicas de contenidos e intercultural y la construcción adecuación y equipamiento de instalaciones. Lo mencionado nos lleva a pensar que existe un divorcio entre la asistencia y culminación de los estudios básicos pretendidos por el BDH con las

políticas y lineamientos del PNBV. Ni el BDH busca la calidad de la educación ni el PNBV contempla la asistencia escolar y la culminación de los estudios. No obstante el componente educativo hace mención a una prioridad nacional, la transformación del sistema educativo.

La promoción de prácticas de vida saludable en la población como el aumento en la cobertura y calidad de los servicios y la incorporación de todos los niveles de salud a un sistema único son las prioridades de la planificación nacional y son precursores para el uso permanente de servicios de salud. El pretendido uso permanente de los servicios de salud requiere en primer lugar de la existencia de infraestructura, equipamiento y personal como lo contemplado en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Adicionalmente la calidad de los servicios de salud e incorporación del enfoque intercultural son elementos adicionales del PNBV que coadyuvan a la prestación diferenciada de servicios de salud a los beneficiarios del BDH con necesidades especiales y que viven en el campo.

Al igual que Oportunidades el BDH contiene un objetivo específico no contemplado en la normativa por ser muy delimitado a la ejecución del PTMC. La promoción y participación de la comunidad para garantizar la transparencia y adecuada focalización pretende la auditoría de los beneficios recibidos por el BDH. De esta forma se puede observar que la normativa se encuentra muy por delante de los objetivos establecidos en el BDH. A simple vista existe un alineamiento inadecuado principalmente porque la etapa de decisión y programación del BDH fue muy anterior a la normativa actual a la que debería estar enmarcada.

3.2.2. Relación de los objetivos de los PTMC y el APA

El Acuerdo Político Administrativo establece las responsabilidades de las instituciones gubernamentales en la implementación de las políticas públicas. De esta forma a continuación se describen los componentes de las transferencias monetarias condicionadas con las instituciones encargadas de la prestación de servicios en búsqueda de posibles vacíos de implementación.

En el caso de Ecuador según la Constitución se crea el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, un conjunto de instituciones que garantizan la protección social con especial énfasis en grupos de atención prioritaria. Este sistema está compuesto por los ámbitos de educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte. Según las normas de operación del Bono de Desarrollo Humano existen cuatro unidades de prestación de servicios: la coordinación, prestación de salud, prestación de educación y pago de las transferencias. A continuación se observa la interrelación de los ministerios involucrados con los objetivos del BDH.

El PTMC ecuatoriano pretende mejorar la condición de vulnerabilidad mediante un subsidio monetario que es sujeto a un proceso de recertificación cada 3 años. El Ministerio de Inclusión Económica y Social asume a partir del año 2012 la coordinación del BDH lo que implica, entre otras obligaciones, la evaluación de la población beneficiaria. En este ámbito las operaciones de entrega de subsidio al consumo han sido constantes en el periodo de estudio e incluso se incrementaron de acuerdo a nuevas necesidades y coyuntura política. Sin embargo la valoración de las nuevas condiciones de los beneficiarios no fue un elemento considerado sino hasta el final del periodo de estudio. Lo mencionado denota que el rol del MIES se cumplió únicamente con la transferencia sin depurar las bases de beneficiarios.

En cuanto a la prestación de servicios de educación básica y salud preventiva se encuentra de igual forma supeditada al cumplimiento de condicionalidades. En este ámbito el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública. Según las reglas de operatividad el control de la asistencia a los servicios de educación y salud se lo realizaba en la ventanilla como el caso de Oportunidades, sin embargo este control es nulo. Las cartillas mencionadas en las reglas de operación no estaban disponibles, ni el control de corresponsabilidades ni su control en puntos de pago se realizó (Enríquez, 2013). De igual forma los servicios de salud ancestral no se contemplan ya que están completamente desvinculados del programa y son actores esenciales en el campo.

El objetivo final del BDH establece que se potenciará los mecanismos de participación y respaldo comunitario, sin embargo no existe institución alguna que vele

por el cumplimiento de este principio. Los gobiernos autónomos descentralizados según la normativa están encargados de la recepción de quejas y reclamos; sin embargo esta competencia se encuentra en este momento en la página web del Ministerio de Inclusión Económica y Social. El último actor involucrado son los puntos de pago, banca privada y recientemente la pública, que han ejercido su rol con constantes mejoras en la implementación de sus servicios. De esta forma se observa que la principal falencia en la implementación del BDH es el no haber controlado el cumplimiento de las corresponsabilidades. Asimismo los programas complementarios al BDH se ejecutan por el MIES o bajo su tutela, al no constar en el manual de operaciones, su reglamentación no es clara.

En el caso de México los actores involucrados en la implementación de Oportunidades están especificados en las reglas de operatividad. En este caso existe una unidad de coordinación la Sedesol, y ejecutores a nivel federal y local. Adicionalmente se realiza el pago de los montos a los beneficiarios mediante la banca. De igual forma se procede analizar el rol de las instituciones prestadoras de servicios con los objetivos de Oportunidades. El contribuir con la ruptura del ciclo de la pobreza y generar capacidades en los ámbitos de salud, educación y alimentación son los elementos evaluados.

Proporcionar los apoyos en alimentación es uno de los objetivos de Oportunidades. Para el pleno cumplimiento de este componente se previeron charlas informativas impartidas por la Secretaría de Salud asociadas a la entrega de suplementos alimenticios. De forma adicional se observa que existe un vínculo con las industrias nacionales de venta de víveres y de lácteos. LICONSA, abasto social de leche, y DICONSA son empresas públicas creadas tomando en cuenta que el acceso a productos básicos alimenticios y lácteos es limitado. Esta medida controla el uso de los montos de las transferencias en alimentos versus otros gastos además de mantener el dinero de las transferencias en el mismo Estado. Así es como el componente nutricional se encuentra cubierto por los ámbitos de oferta de bienes y servicios.

En cuanto al acceso a los servicios de salud y autocuidado se establecen un conjunto de 27 intervenciones según lo establecido en el Catálogo universal de servicios de Salud (Causes). En este modelo de intervención se plantea un seguro social de

salud conforme a lo establecido en el Sistema de Protección Social en Salud. El bajo enrolamiento a la seguridad social obligó a la creación de este elemento ya que existía una amplia población desprotegida. Adicionalmente la Secretaría de Salud es la encargada de brindar los servicios de salud. La población beneficiaria de Oportunidades de esta forma tiene doble beneficio, primero su aseguramiento a servicios de salud y segundo su acceso diferenciado en los hospitales públicos.

La Secretaría de Educación Pública es la encargada de hacer el control de los apoyos educativos. Los mecanismos de Oportunidades establecen diferenciación entre el nivel educativo alcanzado, número de hijos y sexo de los mismos. Estos contrastes buscan la permanencia de los estudiantes en especial en los niveles de mayor deserción, la culminación de cada etapa educativa. Existe un cruce del elemento educación con el de salud y nutrición cuando los estudiantes que asisten a los recintos escolares son requeridos para la participación en las charlas informativas de salud y educación. De esta forma se ve que el componente educación es coherente entre su etapa de diseño e implementación de las instituciones involucradas además de tener interrelación con otros elementos.

Contrario a lo acontecido con el Bono de Desarrollo Humano el control de cumplimiento de corresponsabilidades está en manos de la Secretaría de Desarrollo Social. En su sitio web se entrega un manual detallado del funcionamiento y se adjuntan todos los formularios que deben ser llenados para el control de corresponsabilidades: salud, alimentación y educación. Finalmente el potenciar los efectos con la entrega de otros apoyos monetarios no tiene un responsable claro. La Sedesol busca la depuración de los padrones de beneficiarios con el fin de evitar duplicidades en la entrega de transferencias y subsidios sin embargo no se evidenció un vínculo claro con otros programas, en especial aquellos ejecutados por los gobiernos locales.

3.2.3. Relación de los objetivos de los PTMC con la dimensión social

La última dimensión analizada por la evaluación de pertinencia tiene que ver con la correlación que existe entre el problema social a resolver con los objetivos determinados en la fase de diseño de los programas de transferencias monetarias condicionadas. A continuación se analiza la dimensión de las privaciones de las

libertades individuales de los sujetos en las líneas de acción del BDH y Oportunidades: ingresos, salud, educación. De forma adicional otros elementos de limitaciones en los funcionamientos identificados en el capítulo dos serán puestos a consideración como puntos que si bien no son competencia de los PTMC si requieren de acciones conjuntas con otros instrumentos de política pública.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas evolucionaron primordialmente de subsidios al consumo otorgados previos al diseño de condicionalidades. Es por esta razón que la entrega de un monto es aún el mecanismo optado para mejorar los ingresos de las familias. La economía del hogar y del cuidado ha sido invisibilizada tradicionalmente y en Ecuador llega a representar un 44% del trabajo realizado a nivel nacional. Las mujeres principales proveedoras del cuidado son invisibilizadas de esta forma por lo que se las compensa mediante la entrega de la transferencia monetaria. Los ingresos percibidos por adultos mayores son de igual forma mermados por su edad ya que reciben remuneraciones inferiores y un 12% aproximadamente realiza ocupaciones no remuneradas con necesidades especiales.

El no aseguramiento de la población de la tercera edad es otro justificativo de la entrega del BDH. Los sueldos y salarios de este grupo rodean los 255 USD, lo que significa que no cubrirían la canasta básica. En general el problema del desempleo y subempleo que afecta al 50% de las mujeres y personas con discapacidad demuestran la importancia de focalizar la ayuda sobre estos grupos tradicionalmente relegados. Como lo establecido en el primer objetivo específico del BDH, la ayuda es temporal y por un periodo de 3 años en los cuales se procura mejorar con las capacidades y nivel de ingreso de los beneficiarios entendiéndose de igual forma que la economía es cíclica y puede generar a futuro mayores oportunidades de ingreso al mercado laboral. De esta forma se demuestra que en el caso ecuatoriano el elemento transferencia es pertinente en especial para la población femenina, tercera edad y discapacidades que sufren de mayores dificultades para enrolarse laboralmente.

Dando paso al análisis de la situación de ingresos en México se observa a breves rasgos que los mismos grupos priorizados por el BDH sufren de privaciones sistemáticas a sus funcionamientos en el ámbito laboral. En primer lugar el tiempo destinado a la economía del hogar representa para las mujeres unas 15 horas de

trabajo adicional que no son remuneradas. Las diferencias entre desempleo y subempleo de mexicanas y mexicanos demuestran que estos valores no arrojan datos de exclusión por sexo. Más bien se perciben alarmantes niveles de incapacidad de generación de ocupación plena por lo que la transferencia se convierte en un complemento a los ingresos de los hogares.

El caso de personas de la tercera edad y con discapacidad muestra dinámicas similares a las ecuatorianas. Existe alrededor de un 14% de población con discapacidad que no recibe ningún ingreso por su labor y que un 23% recibe una remuneración inferior a sus contrapartes sin discapacidad. Las mujeres con discapacidad son el grupo más sensible en los ingresos ya que un 43% o no los reciben o lo hacen parcialmente. De igual forma las evaluaciones de impacto han logrado demostrar que las transferencias de Oportunidades son el segundo componente de ingresos más importante con un 18% en promedio. Estas cifras nos conducen a la conclusión de que Oportunidades es un mecanismo de compensación de la débil capacidad estatal para la generación de ocupación plena. Asimismo Oportunidades atiende a las personas en mayor vulnerabilidad: ancianos, mujeres y personas con discapacidad.

El siguiente elemento evaluado es la pertinencia de Oportunidades y Bono de Desarrollo Humano en la prestación de servicios de salud y alimentación. La primera infancia, entre los cero y cinco años, es la etapa de la vida que debe concentrar la mayor atención pública. La inversión sobre este grupo garantiza el correcto desarrollo de los individuos y una reducción de los costos en atención de enfermedades prevenibles por la atención temprana. La pobreza alimentaria, entendida como la incapacidad de adquirir una canasta kilocalórica que asegure el normal desempeño de los individuos es una situación apremiante en especial en México. Más de la mitad de la población no está en la capacidad de comprar la canasta alimentaria con una importante incidencia de los hogares rurales. En tercer lugar la alta incidencia de discapacidades en especial en la tercera edad requiere de la atención en salud que es corresponsabilidad de los PTMC. Es por esta razón que BDH y Oportunidades se muestran coherentes con las limitaciones de salud de los grupos de control.

El tercer elemento de análisis, la educación, es el principal motor de la creación de capacidades en la población. Se ha demostrado que el nivel educativo de los padres

influye directamente en el nivel que alcanzarían los hijos. La alta deserción escolar es uno de los principales problemas de los dos países, un fenómeno que está asociado a desempleo y subempleo que motivan a los hijos a complementar los ingresos familiares. La discriminación sufrida por mujeres, personas con discapacidad se evidencia nuevamente en los altos niveles de exclusión educativa. A continuación se presentan las principales estadísticas que justifican la implementación de los PTMC en especial sus mecanismos de corresponsabilidad en educación.

En Ecuador si bien se demuestra una superación de los niveles de analfabetismo y que bajo criterios estadísticos se podría hablar de una posible erradicación del analfabetismo, las mujeres son aún menos aventajadas en el acceso a este bien social. En general se encuentran con un mínimo de 6 puntos porcentuales por debajo de la media de hombres. La no asistencia a los centros educativos es la realidad de al menos medio millón de adolescentes para quienes el involucramiento en el BDH mediante las becas escolares puede significar su adquisición de capacidades. También un quinto de la población con discapacidad no recibe ninguna educación por la falta de adaptación a sus condicionantes o por la segregación que llegan a sufrir. El acceso a la educación superior es aún un bien privativo sobre el cual el BDH no tiene injerencia ya que cubre principalmente la educación básica.

En el marco de un proceso de transformación productiva, el BDH debería apuntalar igualmente a la generación de investigadores e investigación a nivel superior mediante incentivos como los presentados en Oportunidades para la continuidad en la educación de tercer y cuarto nivel. La población adulta mayor se encuentra afectada por una incidencia del 25% de analfabetismo, 50% de no cumplimiento de educación primaria cerca de 90% de educación secundaria incompleta. Para todas estas peculiaridades de logros educativos de mujeres, ancianos y discapacitados el BDH es un elemento aliado, ya que su solo presencia dentro de los hogares es un condicionante para la permanencia en este programa u otro asociado a la red de protección social.

El análisis de la variable educación demuestra nuevamente dinámicas similares entre México y Ecuador. El rezago de las jefas de hogar es notorio cuando incluso se muestra agravamiento o inercia de los indicadores de logros educativos. La etnia, al igual que en Ecuador, juegan un rol en la limitación de los funcionamientos educativos.

Esta sola condición ya marca una importante desventaja para la población con valores que llegan a los 29 puntos (analfabetismo). La población de 70 años y más asimismo prácticamente es analfabeta (97% en el campo y 78% en la ciudad). Oportunidades hace un énfasis importante en los mecanismos de montos ascendentes según nivel de educación, no obstante no considera la baja consecución de logros educativos de mujeres, discapacitados y otros que son mayores a los 21 años de edad.

Situaciones de segregación exacerbada se demuestran especialmente en la violencia de género y la seguridad social. Estos elementos no constituyen el fin de las transferencias monetarias condicionadas sin embargo son fuertes limitantes de las personas beneficiarias. La codependencia de los PTMC con otros programas de desarrollo social no se identificó para estos componentes. Altos índices de violencia patrimonial, psicológica y sexual en los dos países son realidades que no pueden ser ignoradas. De igual manera la seguridad social se proclama según principios constitucionales ecuatorianos como un derecho irrenunciable que sin embargo no cubre a la población más vulnerable los ancianos que no fueron nunca afiliados. El objetivo de Oportunidades y BDH no radica en suplir la pensión de ancianos sino lograr su involucramiento en el sistema regular.

La revisión de la pertinencia del Bono de Desarrollo Humano y Oportunidades realizada en este capítulo más la descripción del estado situacional de la población beneficiaria y los mecanismos de funcionamiento de estos PTMC, se abordan a continuación en análisis conclusiones y recomendaciones a fin de generar un componente crítico de la información presentada en estos capítulos.

3. ANÁLISIS

La lucha contra la pobreza, la reducción de las inequidades sociales y la promoción del desarrollo integral de las personas es un imperativo social y tema recurrente de las agendas públicas. Entendiendo que existen problemas que sobrepasan las fronteras de los Estados, las soluciones que se diseñen para abordarlos deben tomar en cuenta su complejidad y brindar soluciones integrales y transnacionales. México y Ecuador lejos de haber erradicado la pobreza están caracterizados por: deficiente prestación de servicios públicos a la población vulnerable, altas tasas de concentración de la riqueza en pequeños grupos económicos, reproducción sistémica de inequidades y exclusión entre otros. El análisis de las transferencias monetarias condicionadas Oportunidades y Bono de Desarrollo Humano, es un estudio comparado de políticas públicas que mediante una evaluación de pertinencia política constituye información necesaria para ejecución de proyectos de cooperación internacional sur-sur.

La implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas ha sido en ocasiones tachada de medida asistencialista y clientelar que a fin de cuentas son únicamente un gasto público superfluo. Sin embargo la fortaleza de las transferencias se presenta sobre su doble dimensión: generación de capacidades y mejora del ingreso familiar. Estos programas sociales se enmarcan en los modelos de desarrollo de sus respectivos países, ante lo cual cabe destacar que si bien ambos proclaman al Desarrollo Humano Sustentable como su ideología en las directrices que la normativa ofrece se puede notar algunas incongruencias. Si bien la teoría del Desarrollo Humano postula entre sus principales principios la prestación de bienes sociales que aseguren disponibilidad y acceso real de las personas, en la normativa mexicana se observa que existe una desvinculación de la política social y la generación de capacidades.

Según reza la Constitución mexicana el modelo de desarrollo se rige bajo los principios de solidez, dinamismo, equidad al crecimiento de la economía que deriven en la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. No obstante el instrumento de planificación nacional al cual se alinean todos los planes y proyectos refleja parcialmente los principios constitucionales. Los tres ejes identificados en el Plan Nacional de Desarrollo mexicano: crecimiento económico, inserción en la

economía global y reducción de la pobreza hacen énfasis sobre todo en las condiciones macroeconómicas. La optimización de la administración financiera, simplificación de trámites y reducción de costos apertura de emprendimientos y la inserción internacional en condiciones de libre comercio que favorezcan a México acaparan las acciones delimitadas en el PND. Todas las medidas descritas previamente derivarían en generación de empleos que es la apuesta en la generación de mejores oportunidades para la población. La provisión de servicios de salud, educación y alimentación, principales componentes de progreso, sin embargo no contemplan la superación de patrones de exclusión, en especial sobre la población campesina más desatendida.

Asimismo; al hacer un análisis del modelo ecuatoriano, se nota que los instrumentos Constitución y Plan Nacional de Desarrollo tienen una mejor correlación. Mientras el régimen de desarrollo y del Buen Vivir de la Constitución abordan la mejora progresiva de la calidad de vida y la construcción de un sistema económico justo y solidario que incorpore el control social, el PNBV aborda estos temas en 3 Objetivos Nacionales. Mejorar la calidad de vida; auspiciar un modelo económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible; y auspiciar un ordenamiento territorial equilibrado son los objetivos que principalmente recogen el mandato constitucional. La superación de las inequidades sociales de forma adicional es tratada sobre instrumentos complementarios (Agenda para la igualdad) que buscan superar la discriminación de los grupos vulnerables, entre los cuales se encuentran los beneficiarios del BDH: niñas, niños y adolescentes; adultos mayores y mujeres. En conclusión en la alineación de instrumentos con la normativa, Ecuador tiene una mayor coherencia en especial porque los instrumentos fueron actualizados de forma contemporánea. México en cambio mantiene una Constitución de 1917 que se actualiza mediante reformas y que de alguna forma el PND está desvinculado de la normativa máxima.

El análisis sobre los beneficiarios de las medidas sin embargo arroja otras lecturas. Las medidas diseñadas a finales de los 90 tenían por objetivo amparar a la población más vulnerable considerando principalmente el ingreso familiar. En primer lugar hay que destacar el proceso de selección de beneficiarios. Mientras en México se cuenta con una metodología extensa que tiene varias dimensiones: geográfica, ingreso y autoidentificación; el proceso ecuatoriano fue más incipiente en su implementación

inicial en 1998. El ingreso de beneficiarios por autoidentificación sumando a la falta de seguimiento condujo a un banco de favorecidos que no necesariamente está bien focalizado. Los mecanismos de aplicación también han tenido dificultades en el caso de Ecuador no se hizo un control de las corresponsabilidades sino hasta la reforma hacia el BDH en el año 2003. Los montos de las transferencias en México cuentan con las desagregaciones por número de beneficiarios y con acciones necesarias para combatir la deserción escolar, mientras que Ecuador transfiere un monto único por familia sin consideraciones. Asimismo la información para los abonados a los PTMC en México está disponible con mayor facilidad que en Ecuador ya que los portales virtuales ofrecen la información necesaria. Es decir, en términos de diseño de la política pública, Oportunidades tiene un mejor modelo de gestión.

Una de las razones por las cuales es válida la comparación de las políticas mexicanas y ecuatorianas es la similitud de la población. No solamente los beneficiarios comparten características sino que en términos generales la estructura poblacional guarda correlación porcentual; por lo que el número de potenciales beneficiarios de la tercera edad e infantes se mantiene equiparable. Las exclusiones sociales que sufren los tres grupos beneficiarios tienen algunas similitudes importantes. Los logros educativos son un indicador que da muestra de la capacidad de inserción en los mercados laborales y a su vez es uno de los componentes de los PTMC y muestran curiosamente que existe una alta deserción en los niveles superiores para lo cual Oportunidades plantea una escala de beneficios ascendentes que sin embargo el BDH no incorpora. Las transferencias hacia madres y mujeres toman en cuenta la discriminación remunerativa y de trabajo de cuidados no reconocida por lo cual es un medio de compensación y empoderamiento de las mujeres dentro del hogar al otorgarles decisión sobre los gastos de la familia. Sobre las discapacidades es importante la protección que brinda Oportunidades y el BDH pues las estadísticas demuestran que su incidencia se incrementa con la edad otorgando protección especial a adultos mayores propensos a sufrir discapacidades. De esta forma se observa que la pertinencia de las PTMC en México y Ecuador están bien solventadas sobre las necesidades de la población beneficiaria: mujeres, adultos mayores y niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a los objetivos planteados en los manuales de operación de Oportunidades y Bono de desarrollo Humano es importante hacer las siguientes menciones. En cuanto a los objetivos generales los dos programas hacen mención a la ruptura de la pobreza de la población vulnerable que sin bien es comparable, los objetivos específicos tienen notables diferencias. El elemento alimentación al no ser una de las acciones del BDH, tampoco está contemplado en la redacción de objetivos específicos. La prestación de servicios de salud en los dos casos está sujeta a la medicina preventiva mediante controles regulares (bimensuales) para beneficiarios. La educación paradójicamente se establece en los objetivos de Oportunidades al igual que el cumplimiento de las corresponsabilidades. Ecuador por su parte incluye estrategias de graduación y de salida de los beneficios al igual que procesos de control social que en la práctica no han sido aplicadas. Finalmente el objetivo de Oportunidades sobre la complementariedad de las acciones se ve débilmente aplicada en la práctica cuando los programas asociados están desvinculados de las acciones federales y el control que se realiza es la no duplicación del cobro de beneficios. En cambio Ecuador ofrece una cartera de cuatro programas complementarios que incluyen desde servicios exequiales hasta líneas de crédito exclusivas a beneficiarios. Sobre la delimitación de objetivos se debe mencionar que los dos programas conllevan dificultades en el abarcar todas las temáticas o en aplicarlas.

En último lugar la institucionalidad involucrada en la aplicación de las acciones de las transferencias monetarias en México y Ecuador guardan similitudes importantes. De forma general se cuenta con una unidad de coordinación que es la encargada del diseño de las medidas y del seguimiento al cumplimiento de las acciones. Además existen unidades de prestación de servicios educativos y de salud–nutrición a cargo de las instituciones rectoras de las carteras a nivel nacional. La banca juega también un papel en la transferencia de los beneficios a través de los puntos de pagos, que no obstante en Ecuador se encuentra en un proceso de modernización y transferencia hacia la banca pública. El rol de los gobiernos locales en México es la implementación de las acciones específicas y complementarias de Oportunidades mientras que en Ecuador es la recepción de quejas, esto quizás debido al nivel de descentralización de competencias en el momento de diseño o actualización de las reglas de operación de las PTMC. De esta forma se observa que ante las inequidades iniciales sufridas por los beneficiarios, se diseñan medidas que buscan la creación del conjunto de capacidades y

funcionamientos (capability set) y aseguren acceso a servicios públicos para la superación de la exclusión social que derivan sobre conclusiones presentadas a continuación sobre la hipótesis de trabajo.

4. CONCLUSIONES

El análisis comparativo de los programas de transferencias monetarias condicionadas Oportunidades y Bono de Desarrollo Humano en Ecuador para el periodo 2006-2012 partió de la hipótesis de que las transferencias monetarias condicionadas son programas gubernamentales que relacionan la acumulación de capital humano con la asistencia monetaria. El estudio buscó la respuesta a si los PTMC aportan o no a la superación de la pobreza y a la superación de las condiciones sociales de exclusión dado que no se encaminarían a la consecución de la igualdad distributiva entendido como generación de capacidades y ampliación de funcionamientos. La hipótesis de trabajo de esta forma demostró ser falsa al existir una relación directa entre la entrega de una transferencia con la creación de capacidades mediante el control de corresponsabilidades y la asociación a programas complementarios que logran generar en los beneficiarios mejores condiciones para superar la pobreza y condiciones sociales de exclusión. A continuación se presentan datos apoyan a esta afirmación.

- Los PTMC se implementan debido a desajustes en la oferta de bienes sociales ya que la sola provisión de estos no garantiza su acceso.
- Las transferencias monetarias cumplen con un doble objetivo: aumento de capacidades, especialmente de la niñez y juventud, y mejoramiento de los de grupos vulnerables.
- El pago de las transferencias está sujeto al control de condicionalidades que se establecen en las reglas de operación de Oportunidades y del Bono de Desarrollo Humano. A diferencia de los subsidios que son transferencias destinadas a mejorar el ingreso familiar, las transferencias monetarias condicionadas requieren del cumplimiento de hitos que aseguran la permanencia en los programas.
- A pesar de la importancia social del trabajo de cuidados, éste “ha sido invisibilizado y desvalorizado constantemente por la sociedad y el estado”, y constituye un factor relevante para la pobreza de las mujeres y establece barreras de entrada y permanencia al mercado laboral de las mujeres debido a la carga adicional de trabajo.
- La normativa (Constitución y leyes específicas) en México establecen un modelo de protección para los beneficiarios de Oportunidades: mujeres, niños, adultos mayores

y personas con discapacidad entre las que se incluyen: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Acceso Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Ley general para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

- Los componentes de Oportunidades: salud, educación y nutrición se encuentran mencionados dentro del Plan Nacional de Desarrollo mexicano.
- Uno de los grupos vulnerables que reciben asistencia de Oportunidades es la población rural que igualmente consta con especificidades en la planificación nacional.
- En México existen acciones específicas (Paquete Básico Garantizado de Salud) que aseguran la provisión de servicios a beneficiarios.
- La transferencia monetaria mexicana busca mejorar la inscripción, asistencia y culminación de niveles educativos para niñas, niños y jóvenes que se complementan con las metas educativas del PND.
- Oportunidades mejora el enrolamiento estudiantil mediante sus apoyos educativos, valores ascendentes y diferenciados por sexo, para permitir la culminación de estudios.
- Oportunidades, inicialmente conocido como PROGRESA cubría a unas 300,000 familias de 5,000 comunidades seleccionadas. Posteriormente en 2002 ya cubría a un 20% de la población mexicana, es decir a unas 4 millones de familias.
- El programa Oportunidades es de cobertura nacional, y realiza una selección de beneficiarios en base a un sistema de focalización basado en dos variables principales: selección geográfica y selección de hogares; esto acompañado de un proceso de retroalimentación con la comunidad.
- La línea de Bienestar Mínimo es la metodología que aplica Oportunidades para la selección de familias en las localidades identificadas y contempla las siguientes categorías: capacidad para cubrir los costos de la canasta alimentaria, presencia de hijos comprendidos entre las edades de: 4 y 24 meses, 2 y 5 años y entre 8 y 21 años y que asistan a centros educativos, presencia de Mujeres embarazadas, lactantes o personas de la tercera edad.

- Las transferencias de oportunidades proporcionan a la familia el derecho de hasta 3 apoyos por concepto de apoyo infantil. Para el caso de las familias que tengan adultos mayores a su cargo, el monto máximo que reciben es de 26.01 USD. El apoyo monetario a jóvenes es un incentivo para los becarios de educación media superior que culminen con sus estudios previo a los 22 años de edad por un monto de 346.73 USD, lo que constituye una beca para el inicio de los estudios superiores.
- En México Oportunidades cuenta con una unidad de coordinación (Sedesol), dos secretarías ejecutoras (Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública) en conjunto con los gobiernos locales que brindan la atención a nivel estatal y la banca que realiza las operaciones financieras.
- La violencia de género es un fenómeno generalizado en México y Ecuador y que afecta a las mujeres beneficiarias de los PTMC. En México las localidades rurales presentan una prevalencia de violencia de género de 23.3% mientras que en las urbanas ésta se incrementa a 31.9%. En Ecuador, a nivel urbano existe una incidencia de 61,4 % y en el rural un 58,7 %.
- Pese a la incidencia de discapacidades, en México se desconoce la verdadera dimensión de la discapacidad entre la población. En el 2000 se señalaba una prevalencia de 1.84% de la población total del país. Posteriormente en el año 2003 la Encuesta Nacional de Evaluación del Desempeño arrojó datos que un 9% de la población total del país presentaba alguna dificultad. Mientras que en Ecuador a 2012, la discapacidad afecta a un 5,6% de la población, lo que representa unas 816,156 personas.
- Si bien se ha incrementado la cobertura de atención de los niños, jóvenes y adultos mexicanos con necesidades educativas especiales, el principal desafío que se enfrenta es lograr la plena incorporación en la vida social, familiar y productiva.
- Las personas adultas mayores a 60 años, son cada vez más numerosas, lo que implica nuevos retos en la administración pública para atender a este grupo prioritario. En México existen en total 10'055,379 de personas de 60 años o más lo que representa el 8.9% de la población total. Mientras que Ecuador posee una población adulta mayor superior a la mexicana con 9.3% o aproximadamente 1'341,664 de personas.
- La Constitución ecuatoriana de 1998 establecía como deber ineludible del Estado erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes que es uno de los deberes primordiales del Estado mediante la provisión

de bienes y servicios públicos de óptima calidad lo que guarda relación con el diseño e implementación del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador.

- La Constitución ecuatoriana de 1998 reconoce a niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad como sectores de atención prioritaria, es decir abarca a los beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas.
- El objetivo general del Bono de Desarrollo Humano es el contribuir a la protección y fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas que viven en condiciones de riesgo y pobreza lo que guarda relación con lo establecido en la Constitución ecuatoriana de 2008 construcción de un sistema económico justo que considera la distribución igualitaria de la riqueza, la garantía de las identidades diversas y promoción de un modelo territorial equilibrado.
- Al igual que el caso mexicano, en Ecuador existe un marco legal específico que aborda a los beneficiarios del BDH: Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género y la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, y la Ley de Discapacidades y del Anciano.
- El déficit de ingresos generado por la baja incorporación de la población menos calificada en el mercado laboral se contempla en el Objetivo 6 del PNBV que garantiza el trabajo estable y digno.
- La promoción de los servicios educativos y de salud son parte importante en el PNBV bajo los objetivos que buscan mejorar la calidad de vida de la población al abordar no solo la ampliación de los servicios sino también su calidad y adaptación a conocimientos ancestrales.
- El grupo focal del Bono de Desarrollo Humano, conocido en 1998 como Bono Solidario, eran las familias y personas en situación de vulnerabilidad clasificados dentro de los quintiles de ingreso 1 y 2, disponibilidad limitada de bienes domésticos y con dificultad para acceder a servicios mínimos. En ese entonces la selección se realizó mediante autoidentificación como pobre por lo que se registraron inicialmente cerca de 1,800,000 madres, adultos mayores y personas con discapacidad.
- La selección de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano BDH está determinada en base al Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN) en la que se comprueba si el hogar tiene ingresos inferiores a \$150 y no tiene trabajadores en el sector formal. Se construye índice de

- pobreza según necesidades básicas no satisfechas. Otros de los criterios para selección son la presencia de una madre con un hijo de menos de 18 años.
- El BDH a partir del 2003 cuenta con una unidad de coordinación (MIES), dos ministerios ejecutores (Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Pública) en conjunto con los gobiernos locales que receptan las quejas en la aplicación del programa y la banca que realiza las operaciones financieras.
 - Las transferencias en 1998 del BDH eran máximo de 15.00 USD. En 2003 se establecieron nuevos montos: 15.00 USD a las familias ubicadas en el quintil 1, 11.50 USD a las familias ubicadas en el quintil 2, y 11.50 USD a discapacitados y mayores de 65 años. Mediante Decreto Ejecutivo 1356 en noviembre de 2012 se incrementó la pensión del BDH a 50.00 USD mensuales para personas mayores a 65 años que no se encuentren afiliadas al sistema de seguridad social público, personas con discapacidad superior al 40% y para los beneficiarios del BDH.
 - En adición a las transferencias y asistencia a los servicios básicos, se vincularon al BDH programas complementarios que llegarían a constituir la base de protección social de la población vulnerable y que accede a la seguridad social. Estos programas son: Red de Protección Solidaria (RPS), Cobertura de Protección Familiar (CPF), el Bono de Emergencia y el Crédito de Desarrollo Humano (CDH).
 - En Ecuador a pesar del avance general en la erradicación del analfabetismo, la brecha de acceso entre hombres y mujeres es considerable. La evolución de este indicador en el periodo intercensal demuestra que la tasa de analfabetismo de mujeres es superior (2001: 10.4% – 2010: 7.7%) a los valores presentados por los hombres (2001: 7.7% – 2010: 5.8%). Mientras que en México se denota menor rezago de los jefes de hogar en todos sus variables, a excepción de las mujeres entre 14 y 44 años en el año 2010.
 - La falta de años de educación formal determina que la mayoría de ocupaciones de los adultos mayores sean tareas manuales con alguna o ninguna calificación, plazas que en Ecuador llegan al 82,9%.
 - La teoría del Desarrollo Humano Sostenible, con sus conceptos capacidades y funcionamientos, brindó nuevas variables al análisis económico; permitiendo contabilizar unidades de estudio previamente ignoradas. Sin embargo, una falencia de esta teoría es su persistencia en valorizar en términos mercantiles la libertad humana. La necesidad de contabilizar todos los elementos relacionados a la vida determinan la centralidad del capital por sobre las personas, que es en esencia una

de las principales razones que replican desigualdades y desencadenadoras de la necesidad de acciones afirmativas-asistencialistas que pretenden ser solventadas por los PTMC. Si bien la teoría representa una mejora, dentro de sí esconde las mismas incongruencias de otros modelos que únicamente han replicado las disparidades socio-económicas.

- La cooperación internacional caracterizada por la transferencia de conocimientos y buenas prácticas entre países del Sur, Cooperación Sur – Sur, representa una gran oportunidad de desarrollo para los países beneficiarios. Estas transferencias de conocimiento tienen la ventaja de generar externalidades favorables sin crear una dependencia económica, pues no requieren necesariamente de la asignación de recursos del país donante.

5. RECOMENDACIONES

En un contexto de evaluación de la pertinencia de las transferencias monetarias condicionadas y de posibles ajustes sobre la implementación de las medidas el estudio comparado del Programa Oportunidades y Bono de Desarrollo Humano este estudio arroja algunas observaciones que podrían ser incorporadas a estos programas. Si bien la hipótesis de trabajo resultó ser falsa porque los PTMC mediante el control de corresponsabilidades sí logran generar capacidades entre la población la implementación de Oportunidades y BDH tienen fortalezas que podrían ser asimiladas de forma bilateral. De forma general se observa que la aplicación de Oportunidades ha resultado más efectiva porque las metodologías que se utilizan contienen más elementos evaluativos y porque el control sobre estos lineamientos se los ha realizado de forma más rigurosa. No obstante la normativa ecuatoriana resulta tener una notable ventaja sobre la mexicana cuando el marco de protección social es mucho más amplio, por lo que la réplica de estas experiencias puede ser el aporte ecuatoriano sobre la aplicación de políticas sociales. A continuación se realizan recomendaciones a las transferencias monetarias condicionadas con base en el análisis de pertinencia y los principales outcomes identificados en el estudio, las que se constituirían en aportes al catálogo de cooperación sur – sur de los PTMC entre México y Ecuador.

- La planificación nacional en México no está acorde con la implementación de políticas sociales como Oportunidades pues presenta una aproximación enfocada a la estabilidad macroeconómica y atracción a inversión extranjera. El catálogo de políticas públicas ecuatoriano que se oferta a México podría incluir las líneas de protección social presente en los instrumentos de planificación nacionales (Plan Nacional para el Buen Vivir) y los instrumentos complementarios (Agendas para la Igualdad).
- La institucionalidad mexicana que aborda la implementación de Oportunidades está mucho más posicionada y brinda mayor información sobre el funcionamiento de las acciones. Adicionalmente la información que ofertan al seguimiento de la aplicación de las transferencias monetarias lleva un control más riguroso por lo que el Ministerio de Inclusión Social podría asimilar estas fortalezas de la Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) para la actualización del Bono de Desarrollo Humano.

- Los gobiernos federales Mexicanos deberían trabajar de una forma coordinada con el gobierno central, de tal forma que la duplicidad de beneficios y subsidios se reduzca y en su lugar se procure complementariedad de la acción pública.
- Las complementariedades presentes en el Bono de Desarrollo Humano otorgan a los beneficiarios un marco de protección social mayor que no se encuentran en el Oportunidades. La inclusión de servicios exequiales, protección en caso de desastres naturales, inclusión de enfermedades catastróficas y líneas de crédito mediante el Crédito de Desarrollo Humano son las acciones complementarias de las que se podría insumir Oportunidades.
- El componente nutrición no se encuentra presente en las acciones del Bono de Desarrollo Humano mientras que en México éste es uno de las tres acciones básicas de Oportunidades. La provisión de los alimentos y suplementos alimenticios, vinculada a empresas estatales que logran unir la producción nacional con las necesidades de la población vulnerable, podría ser replicada por Ecuador en su BD. Esta acción permitiría solventar las necesidades de ingesta alimenticia de la población mientras se incentiva la producción nacional.
- Al ser la nutrición un elemento no presente en el BDH ecuatoriano, el gobierno central podría emular la experiencia de Diconsa y Liconsa mediante la creación de empresas públicas encargadas de la distribución de productos alimenticios a beneficiarios del BDH.
- El bono de Desarrollo Humano recibió su última actualización en el año 2003 con lo que se hicieron ajustes sobre sus operaciones. La normativa ecuatoriana posterior a la Constitución de 2008 se encuentra en un proceso de actualización lo que implica que programas como el BDH necesariamente deben responder a la nueva generación de normativa. Es así como el Bono de Desarrollo Humano debe ser actualizado para reflejar la nueva situación legal ecuatoriana; tanto sus objetivos como sus mecanismos de aplicación y de verificación deben ser adaptados a la nueva institucionalidad y coherentes con los instrumentos legales pertinentes.

- El bono de Desarrollo Humano debería incorporar la progresividad de beneficios ofrecidos por Oportunidades de tal forma que se incentiva la culminación de estudios en especial de las mujeres que reciben bonificaciones superiores a las de los hombres.
- Una de las principales dificultades con el Bono de Desarrollo Humano es la lista de beneficiarios que no se encuentra depurada. Ecuador podría asimilar los criterios de ingreso de Oportunidades mediante un componente geográfico que en este momento no se conoce para que los beneficios del BDH se encuentren focalizados sobre las localidades con mayor incidencia de pobreza, en especial en el campo.
- Otro de los problemas con la identificación de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano es que las bases de datos no se encuentran cruzadas, los trabajadores de los Gobiernos Autónomos Descentralizados por ejemplo pueden recibir los beneficios del BDH. De esta forma se requiere que haya mayor relación entre las diferentes bases de datos para depurar las listas de beneficiarios.
- Las reglas de operación de las transferencias monetarias condicionadas deberían ser actualizadas y perfeccionadas para reflejar las operaciones que realizan. El BDH debería incorporar los componentes de educación, alimentación y corresponsabilidades emulando el modelo mexicano. Mientras tanto Oportunidades debería incorporar objetivos sobre las estrategias de salida y la transparencia y participación social.
- El Ministerio de Inclusión Económica y Social en Ecuador, rector del programa BDH, se encuentra en la obligación de la depuración de las bases de beneficiarios y el control de corresponsabilidades, principales falencias del programa. Es así que se recomienda en primer lugar poner a disposición de la población la información sobre el funcionamiento del programa de una forma más exequible con un lenguaje comprensible.
- De la misma forma que el programa Oportunidades en México, la transferencia monetaria se encuentra ligada al niño, en Ecuador el MIES debería reformular la

aplicación de transferencia hacia el hijo lo que velaría por la rotación de los beneficiarios pues la transferencia no debería ser permanente.

- La reestructuración de los servicios de salud en Ecuador mediante la unificación de los servicios prestados por el gobierno central, los Gobiernos autónomos descentralizados y operadores privados deberían contemplar protocolos de atención preferencial a beneficiarios del BDH.
- Las experiencias positivas resultantes de este estudio comparativo de PTMC en Ecuador y México y de otros análisis que tomen en cuenta eficacia, impacto o efectividad deberán necesariamente ser adaptadas a las condiciones específicas de cada país, esto quiere decir tomar en cuenta las particularidades de los beneficiarios, presupuesto destinado, institucionalidad creada, plataformas de soporte, resistencia de grupos sociales a los cambios y otras que resultaren de la modificación de los programas de transferencias monetarias condicionadas.
- Un intercambio de experiencias en la aplicación de programas de transferencias monetarias condicionadas entre Ecuador y México debería ser añadido al catálogo de cooperación bilateral. La similitud de la población objetivo y las fortalezas de cada uno de los programas permitiría la creación de sinergias provechosas para los dos países. En Ecuador, el primer acercamiento podría abordarse desde el ministerio rector, MIES, con el acompañamiento de la SETECI.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ciudad Alfaro: Asamblea Constituyente.
- Asamblea Nacional. (1998). *Constitución de la República del Ecuador*. Riobamba: Asamblea Nacional.
- Barrera, R. (2010). *Transferencias monetarias condicionadas (TMC): una herramienta de política social en américa latina. Análisis comparativo de programas aplicados: Brasil– “Bolsa Familia”, México– “Oportunidades” y Ecuador – “Bono de Desarrollo Humano” (1995-2009)*. PUCE. Quito. Ecuador.
- Cámara de diputados. (2013). *Constitución política de los estados mexicanos*. Constitución política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. México. México D.F.
- Centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género. (2012). *Violencia de género en México*. México. México D.F.
- Comisión de transición consejo de las mujeres y la igualdad de género y Senplades. (2012). *Agenda Nacional para la Igualdad de Género Ecuador 2013-2017. La transversalización e institucionalización de la igualdad de género como base fundamental para alcanzar el Buen Vivir*. Senplades. Documento no publicado.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2013). *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*.
- CONADIS. (2009). *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, 2009-2012*. México. México D.F.
- CONADIS. (2010). *Agenda Nacional de la igualdad en discapacidades 2010-2013*. Documento borrador previo a impresión.
- Enríquez, F. (2013). *De las transferencias monetarias al Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. En: Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: algunas reflexiones*. Abya Yala. Quito. Ecuador.
- Espinosa. (2008). *Políticas tributarias y redistributivas en la historia estatal del Ecuador*. Servicio de Rentas Internas. SRI. Quito. Ecuador.
- Hevia, F. (2009). *De PROGRESA a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox*. Sociológica, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009.
- INAPAM. (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*. Resultados sobre personas adultas mayores. México.

- INEC. (2012). *Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo*. Ecuador, Quito: INEC.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2004). *Violencia de género en las parejas mexicanas. Resultados de la encuesta Nacional sobre dinámica de las relaciones en los hogares 2003*. Mexico, D.F.
- MIES. (2012). *Agenda de las personas adultas mayores*. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Quito-Ecuador.
- Ministerio de Bienestar Social. (2003). *Manual de operación del Programa Bono de Desarrollo Humano*. Acuerdo ministerial No. 512. Registro oficial No. 142.
- Molyneux, M. (2013). *Programas de transferencias monetarias condicionadas y empoderamiento de las mujeres en Perú, Bolivia y Ecuador. En: Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: algunas reflexiones*. Abya Yala. Quito. Ecuador.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Presidencia de la República. México D.F.
- Presidencia de la República, (2013). Decreto Ejecutivo 1395. Registro Oficial 877 publicado 23 de Enero de 2013.
- Ponce, J. (2013). *El Bono de desarrollo Humano en Ecuador: algunos elementos para su reforma. En: Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: algunas reflexiones*. Abya Yala. Quito-Ecuador.
- PNUD. (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para America Latina y el Caribe. San José: PNUD.
- Secretaría de Desarrollo Social (2013). *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013*. Diario oficial. 28 de febrero de 2013.
- Sedesol. (2007). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007 – 2012. Sedesol. México. México D.F
- Sedesol. (2013b). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013*. Diario oficial 28 de febrero de 2013.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013*. Quito. Ecuador: SENPLADES.
- SENPLADES. (2012). *Estrategia Nacional por la Igualdad ENI*. Senplades. Documento no publicado.
- SENPLADES Dirección de seguimiento y evaluación. (2012). *Evaluación del Plan Nacional para el Buen Vivir*. Ecuador, Quito: SENPLADES.

- SENPLADES. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Senplades. Quito.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Senplades. Quito. Ecuador.
- SUBIRATS, J; KNOEPFEL, P; LARRUE, C; VARONNE.F (2008). *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona – España.
- VILLACÍS. B.; CARRILLO, D. (2013). *País Atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador*. INEC y Analítica. 2013.

Sitios web

- Amartya,S. (2014). Amartya.org. Recuperado de: <http://goo.gl/9XQd6v>.
- Cadena Radial Visión. (2012). *MIES entrega bonos de emergencia en Azuay*. Recuperado de: <http://goo.gl/mslpeM>.
- CONADIS. (2013). *Consejo Nacional para las personas con discapacidad México*. Leyes y documentos. Recuperado de: <http://goo.gl/0N01YH>.
- Coneval. (2012). *Pobreza y género en México*. Hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012. Recuperado de <http://goo.gl/EfNGvB>.
- Coneval.(2013a). *Censo de población y vivienda 2010. Principales resultados por AGEB y manzana urbana*. Recuperado de: <http://goo.gl/AMB0vH>.
- Coneval. (2013b). Medición de la pobreza. Anexo estadístico. Recuperado de: <http://goo.gl/fNFC53>.
- Coneval. (2013c). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Presentación y análisis 2012-2013. Recuperado de: <http://goo.gl/UyiEWH>.
- El Diario. (2008). *Ministerios lanzan Red Solidaria de Protección Social*. Recuperado de <http://goo.gl/TOi8IE>.
- FAJARDO, L. (2006). *Civilizar*. Recuperado de Universidad Sergio Arboleda: <http://goo.gl/buLGG>.
- IEP. (2014). Internet Encyclopedia of Philosophy. John Rawls (1921 – 2002). Recuperado de: <http://goo.gl/G32WCi>
- INEC. (2006). *Las condiciones de vida de los ecuatorianos resultados de la encuesta de condiciones de vida quinta ronda*. Recuperado de <http://goo.gl/4PB070>.
- INEGI. (2013). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011 y 2006*. Tabulados básicos. Recuperado de: <http://goo.gl/zLMW1d>.

- INEGI. (2013). *Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía*. Estadísticas. Recuperado de: <http://goo.gl/fQ3Dqv>.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2013). Sistema de indicadores de género. Recuperado de: <http://goo.gl/hTdrL>.
- MIES (2009). *Taller Sector Social. Revoluciones MIES*, Estrategias 2009-2012. Recuperado de: <http://goo.gl/13AxSE>.
- SALGADO, J, (2010). *Pensar en el futuro de México colección conmemorativa de las revoluciones centenarias*. Recuperado de: <http://goo.gl/ZWmvFW>.
- Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales, y Participación Ciudadana, (2010). *Indicadores de la diversidad en el Ecuador y recomendaciones para las políticas públicas*. Recuperado de <http://goo.gl/FotS9H>.
- Sedesol. (2010). Diagnóstico de la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más. Recuperado de: <http://goo.gl/Ov9sFF>.
- Sedesol. (2011). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012*. Diario Oficial tercera sección. Recuperado de: <http://goo.gl/uS9yDP>.
- Sedesol. (2013). *Conoce a Oportunidades*. Recuperado de: <http://goo.gl/QSQ9ws>.
- SIN. (2013). *Sistema Nacional de Información*. Consultas interactivas. Recuperado de: <http://goo.gl/6Nv9Pg>.

ANEXOS

LISTA DE SIGLAS

AEGBs: Área Geoestadística Básica

Agroasemex: Aseguradora Mexicana; AGRO: área de protección que cubre ASE:
Aseguradora MEX: de México, lugar de radicación de la empresa- México

APA: Acuerdo Político – Administrativo

APEC: Cooperación Económica del Asia-Pacífico - Asian Pacific Economic Cooperation

BANRED: Organización Bancaria Nacional -Ecuador

Bansefi: Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros -México

BDH: Bono de Desarrollo Humano-Ecuador.

CAM: Centros de Atención Múltiple- México

CAPEP: Centros de Apoyo para la Educación Preescolar- México

Causes: Catálogo Universal de Servicios de Salud- México

CCI: Cooperación Internacional hacia el Desarrollo

CDH: Crédito de Desarrollo Humano - Ecuador

CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas- México

Cepalae: Centro de Planificación y Estudios Sociales

COE: Comité de Operaciones de Emergencia-Ecuador

Conacyt: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – México

CONADIS: Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades - Ecuador

CONADIS: Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con
Discapacidad – México

Conamu: Consejo Nacional de las Mujeres – México

Conapo: Consejo Nacional de Población- México

Conavi: Comisión Nacional de Vivienda- México

Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social- México

CPF: Cobertura de Protección Familiar-Ecuador

CRIE: Centros de Recursos e Información para la Integración Educativa- México

Diconsa: Empresa estatal que se encarga del abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales

DP: Definición Política del Problema Público

Encuesta SABE I: Encuesta de Salud, Bienestar del Adulto Mayor- Ecuador

ENEMDUR: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural- Ecuador

ENEU: Encuestas Nacionales de Empleo Urbano- México

ENI: Estrategia Nacional por la Igualdad- Ecuador

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IEPS: Instituto de Economía Popular y Solidaria- Ecuador

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – Ecuador

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social- México

INAPAM: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores- México

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos- Ecuador

INEGI: Instituto Nacional De Estadística Geográfica e Informática- México

Inmujeres: INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES- Ecuador

ISSFA: Seguridad Social de las Fuerzas Armadas- Ecuador

ISSPOL: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional – Ecuador

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado- México

LBM: Línea de Bienestar Mínimo

Liconsa: Empresa estatal que industrializa y comercializa productos lácteos a precio accesible

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social- Ecuador

MIPyMEs: micro, pequeñas y medianas empresas

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

PA: Planes de Acción

PEA: población económicamente activa

PEC: Programa Escuelas de Calidad- México

PIB: Producto Interno Bruto

PNBV: Plan Nacional para el Buen Vivir- Ecuador

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPA: Programa de actuación Político Administrativo

PPS: Programa de Protección Social- Ecuador

PROGRESA: Programa Educación, Salud y Alimentación- México

PTMC: Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

RPS: Red de Protección Social – Ecuador

RPS: Red de Protección Solidaria- Ecuador

Sagarpa: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación- México

SE: Secretaría de Economía- México

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social- México

SELBEN: Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales-Ecuador

Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales- México

Senplades: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo- Ecuador

SEP: Secretaría de Educación Pública- México

SIS: Sistema de Información Social –Ecuador

SNI: Sistema Nacional de Información-Ecuador

SRA: Secretaría de la Reforma Agraria-México

SRI: Servicio de Rentas Internas-Ecuador

SS: Secretaria de Salud - México

STPS: Secretaria del Trabajo y Previsión Social-México

TLC: Tratado de Libre Comercio

UASB: Universidad Andina Simón Bolívar

UE: Unión Europea

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación

UOP: Unidades de Orientación al Público –México

USAER: Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular-México