



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Transformaciones y desafíos de la asistencia social en Ecuador: 1980-2021

Izurieta, G.; Palacio Ludeña, M.G.; Jara, H.X.; Mideros Mora, A.

Citation

Izurieta, G., & Palacio Ludeña, M. G. (2024). Transformaciones y desafíos de la asistencia social en Ecuador: 1980-2021. In H. X. Jara & A. Mideros Mora (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador* (pp. 60-93). Quito: Editorial PUCE. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4038214>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4038214>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Transformaciones y desafíos de la asistencia social en Ecuador: 1980-2021¹

Gabriela Izurieta²
María Gabriela Palacio³

Resumen

Este capítulo aborda la asistencia social como uno de los componentes de protección social que ha sufrido las mayores transformaciones en las últimas cuatro décadas en Ecuador. El análisis se ubica en el debate regional sobre la creación, la diseminación y el alcance de los programas de transferencias monetarias condicionadas, siendo esta la modalidad dominante. Desde la creación del Bono Solidario —diseñado en un contexto de eliminación de subsidios y crisis financiera— hasta la adopción de estrategias enmarcadas en una lógica de derechos y ciclo de vida, el capítulo examina los elementos normativos, institucionales y criterios técnicos que han guiado la asistencia social en el país. Para ello, se revisan de manera crítica las condiciones en las que se diseñaron estos programas, su implementación y evolución a lo largo del tiempo en función de los criterios de identificación y selección de beneficiarios (con énfasis en la adopción y alcance de registros sociales), el tratamiento técnico de la pobreza y bienestar como determinantes para la focalización de estos programas (y su inminente despolitización), los roles cambiantes asignados a los hogares como corresponsables en la provisión de bienestar (condicionalidad) y la implicación de las orientaciones institucionales sobre la operatividad y los mecanismos de acceso a la asistencia social. Finalmente, se determinan algunos desafíos de la asistencia social.

JEL: H31, O12, O150

Palabras clave: asistencia social, protección social, transferencias monetarias, registro social, focalización.

1 Se agradece a la investigadora Andrea Molina por permitir el uso de sus datos y tablas, enriqueciendo el contenido de este capítulo

2 University College London. Londres, Reino Unido

3 Institute of History at Leiden University. Leiden, Países Bajos

1. Introducción

Los programas de protección social buscan colectivizar los riesgos y brindar protección a hogares o personas durante las etapas del ciclo de vida. Generalmente, se diseñan como instrumentos que protegen los ingresos o consumo de hogares o personas frente la volatilidad y los riesgos asociados con factores sistémicos (desastres naturales, cambios en el ciclo económico, reformas tributarias), etapas del ciclo de vida (enfermedad, maternidad y paternidad, discapacidad), de la trayectoria laboral (despido, redundancia), entre otras. Los programas de protección social generalmente se encuentran dentro de tres categorías: asistencia social, seguridad social y regulación laboral (World Bank, 2018).

El capítulo amerita una breve explicación sobre los instrumentos de asistencia social, mismos que se describen como no contributivos y buscan extender la protección a personas que no participan en el mercado laboral formal o que trabajan en la informalidad. Los programas más conocidos son las transferencias monetarias, los programas de alimentación escolar y otras formas de ayuda monetaria o en especie. Debe notarse, sin embargo, que asistencia social, financiada por el Estado, cuenta con aporte de personas y hogares receptoras a través de impuestos indirectos. Además, la asistencia social, la seguridad social y la regulación laboral son componentes de los sistemas de protección social que tienen impacto directo en los niveles de pobreza e inequidad de un país. Los programas de seguridad social son contributivos, es decir, tienen como objetivo asegurar niveles de bienestar independientes de la volatilidad y el riesgo para sus contribuyentes; en cambio, los programas de protección laboral pueden ser contributivos o no y buscan mejorar las oportunidades y condiciones de empleo e ingresos.

La asistencia social ha experimentado una transición hacia intervenciones de protección social cada vez más enfocadas en la formación de capital humano y dependientes de sistemas de información detallada sobre familias y hogares. En este contexto, los programas de transferencias monetarias condicionadas se han convertido en el instrumento predilecto para reducir la pobreza y expandir la protección social a poblaciones históricamente excluidas de regímenes de seguridad social. Además, los programas de transferencias monetarias condicionadas han ganado popularidad en la región por su bajo costo y relativa facilidad de implementación. Su diseño es bastante simple: se localiza a la madre en condición de pobreza, quien recibe una transferencia para asegurar niveles de consumo básico a su hogar e invertir en el capital humano de sus hijos e hijas. Este segundo objetivo se asegura mediante la imposición de condiciones, tales como la obligación de que los hogares receptores mantengan a sus hijos en la escuela o los lleven a chequeos médicos periódicos. Algunos programas incluso exigen a los beneficiarios la firma de un contrato de “asistencia personalizada” en materia de salud, vivienda y educación y requieren reuniones periódicas con trabajadores sociales locales para desarrollar un plan conjunto de salida de la pobreza (Lavinas, 2013).

Sin embargo, han surgido dudas respecto a la capacidad transformadora de estos programas en lo que se refiere a la generación de cambios sustanciales en la transmisión intergeneracional de la pobreza, el cierre de brechas en temas de salud y educación y coadyuvar de manera efectiva en la protección de ingresos laborales; así como la inclusión en trabajo formal y seguro. A pesar de ello, las transferencias monetarias condicionadas

han sido implementadas en la mayoría de países de ingresos bajos y medianos debido a su diseño relativamente simple y efectivo, mismo que ha sido difundido por organismos internacionales y comunidades epistémicas.

Las transferencias monetarias condicionadas han sido abordadas en la literatura como una invención generalmente latinoamericana o, incluso, una revolución del Sur global (Barrientos y Hulme, 2010). Sin embargo, las ideas de focalización estricta en poblaciones en pobreza, así como elementos de formación de capital humano que las informan fueron importadas de centros académicos del Norte global; estas serían probadas por primera vez (y en menor escala) en Chile en 1982 (Lavinas, 2013) antes de ser implementadas a nivel nacional en México y Brasil en la década de 1990 (Cecchini y Madariaga, 2011). Su diseño no solo tiene un rol estabilizador de consumo de los hogares, sino también una lógica normativa que pretende afectar el comportamiento de quienes las reciben. Al recompensar el “buen comportamiento” de determinados grupos sociales y familias, se espera promover cambios conductuales positivos alineados con una visión particular sobre los causantes de la pobreza y una manera de aplacarla (Peck y Theodore, 2015). En algunos casos, la intervención es bastante más detallada con respecto a los roles de las familias receptoras; se coordinan con trabajadores sociales locales para desarrollar un plan conjunto de salida de la pobreza, como es el caso de Chile Solidario.

Según los datos del Banco Mundial, hacia 2018, existían más de 120 países de bajos y medianos ingresos que tenían programas de transferencias monetarias para hogares pobres. En la mayoría de los países latinoamericanos, las transferencias están condicionadas. En 2019, el número de beneficiarios fue de 128 millones —17 países— (BID, 2021). Para 2020, en respuesta a la pandemia, la CEPAL (2021) estima que las transferencias monetarias de emergencia, junto con las transferencias en especie, lograron una cobertura del 60.8% de la población de la región, con un promedio rondando el 1.55% del PIB. La situación retomó el debate sobre la cobertura y el alcance de estos programas, trayendo a discusión su condicionalidad, la cual fue obviada durante el despliegue de asistencia social durante la pandemia.

La evidencia que rodea a los programas de asistencia social —generalmente evaluaciones de impacto— muestra que estos han funcionado efectivamente protegiendo el consumo de los hogares beneficiarios (Fiszbein y Schady, 2009; Stampini y Tornarolli, 2012; Levy y Schady, 2013). Otros impactos encontrados se centran en efectos causales sobre el aumento de la asistencia escolar, la mayor progresión escolar, la reducción del trabajo infantil, el uso de servicios de salud, las mejoras en el desarrollo antropométrico infantil y la disminución de la morbilidad. Otros efectos —menos significativos— están relacionados con los impactos en el aprendizaje en Matemática y Lenguaje, habilidades socioemocionales y empleo⁴.

En este capítulo se aborda la experiencia ecuatoriana con los programas de asistencia social, enfatizando el papel del programa del Bono de Desarrollo Humano (BDH) por su alcance y trayectoria; está dirigido a los hogares en situación de pobreza, con

4 Para mayor referencia de las evaluaciones de impacto realizadas para conocer la efectividad del BDH, consultar Schady (2018) y Mideros y O’Donoghue (2015).

preferencia por las mujeres —madres jefas de hogar o cónyuges— para la asignación y el manejo de la transferencia. El BDH se focaliza en los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza establecida por el organismo rector. El objetivo actual del programa es contribuir a la disminución de los niveles de desnutrición crónica y enfermedades prevenibles en niños menores de 5 años, promover la reinserción escolar y garantizar la asistencia continua a clases para niños y adolescentes de 5 a 18 años. Como otros programas de asistencia social en la región (con excepciones notables como el Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay, como lo destacan Grugel y Riggirozi, 2018), el BDH se centra en la formación de capital humano, en el que las mujeres desempeñan un papel instrumental en la observancia de las condiciones de salud y educación de sus dependientes. Cabe resaltar que, aunque el BDH se considera una transferencia monetaria condicionada por su diseño, en la práctica solo se ha implementado un proceso parcial para dar seguimiento al cumplimiento de estas. Tampoco se han aplicado sanciones a los hogares beneficiarios que no las cumplen —por ejemplo, suspendiendo el pago de la transferencia—. A pesar de esto, los beneficiarios parecen estar al tanto de su corresponsabilidad, pues son informados sobre las condiciones específicas que deben cumplir a través de campañas de comunicación a nivel nacional.

A través de la revisión de material bibliográfico, documentos de política pública y análisis disponibles en la página oficial del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador, este capítulo analiza críticamente la evolución de la asistencia social para enfrentar la pobreza centrada en el rol de las familias como corresponsables en la provisión de cuidado y protección. Además, se presenta una revisión sistemática de las condicionalidades de educación y salud, fundamentales para el BDH, así como los desafíos para su cumplimiento. Aunque no existe un proceso sistemático para verificar el cumplimiento de las condiciones, se describen las corresponsabilidades que los beneficiarios deben cumplir durante las etapas de la asistencia social, según su diseño. Finalmente, se realiza un análisis cuantitativo del instrumento de focalización: Registro Social; evaluando la eficacia de su capacidad de selección de poblaciones objetivos y, por ende, el alcance de los programas de asistencia social que se focalizan con este instrumento.

2. Cronología de los programas de asistencia social

2.1. Primeros programas de asistencia social: 1990-2003

El final de la década de 1990 marcó un nuevo momento para la protección social en Ecuador. Una serie de movilizaciones siguió a la erosión de los derechos económicos y sociales que resultó de la crisis financiera de 1999. En este contexto, en 1998 se creó el primer programa de transferencias monetarias enmarcado bajo asistencia social: el Bono Solidario. Esta transferencia no condicionada fue destinada a familias de bajos ingresos, así como trabajadores en pobreza y del sector informal. Se planteó como un instrumento de compensación monetaria por la crisis económica de esos años y en respuesta a la posibilidad de eliminar subsidios⁵ al gas para cocinar y la electricidad. El

5 En Ecuador, los precios del gas han estado subsidiados desde el descubrimiento del petróleo en el país a principios de la década de 1970. En 1998, se introdujo el esquema del Bono Solidario como una

Bono Solidario se asignó principalmente a mujeres jefas de hogar con al menos un hijo menor de 18 años, sin trabajo formal y con un ingreso mensual inferior a 1 000 000 de sucres ecuatorianos (aproximadamente USD 40). Los hogares beneficiarios recibieron una transferencia mensual de 100 000 sucres ecuatorianos —aproximadamente 4 USD— (Decreto Ejecutivo N.º 129 publicado en el Registro Oficial N.º 29 en 1998). El programa se popularizó, quizá peyorativamente, como el Bono de la Pobreza; este comenzó como una transferencia incondicional y temporal (Schady y Rosero, 2008). Al principio, los hogares se inscribían por orden de llegada: debían entregar una declaración juramentada con el monto de sus ingresos, número de hijos y condiciones generales del hogar —selección por autodeclaración— (Martínez, 2016). El Bono Solidario también fue pensado para personas mayores que 65 años y, en 1999, se hizo una primera reforma para incluir a aquellas con al menos el 70% de discapacidad.

En 2002 se creó un programa de asistencia social que funcionaba como una adición al Bono Solidario: la Beca Escolar. Fue un programa de transferencias monetarias condicionadas destinado a hogares que vivían en extrema pobreza e indigencia que buscaba prevenir la deserción escolar, pues los hogares debían mantener a sus hijos de entre 6 y 15 años en la escuela para seguir recibiendo dicho bono. Además de estar matriculado en una institución educativa, los niños debían asistir por lo menos al 90% de clases en todo el año escolar; caso contrario, se eliminaba la transferencia (Decreto Ejecutivo N.º 2750-A publicado en el Registro Oficial N.º 611 en 2002).

En 2003, el Bono Solidario y la Beca Escolar se fusionaron como parte de una reestructuración de los programas de asistencia social, creando un esquema condicional: el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Esta reestructuración también mejoró el mecanismo de selección al crear el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN), el cual estableció un índice de bienestar denominado Índice SELBEN. A diferencia del anterior programa de auto focalización en el Bono Solidario, el BDH pasó a usar una prueba de medios o *Proxy Means Test* (PMT) para estimar los ingresos. La base de datos se construyó con información de una encuesta de condiciones de vida que incluyó información social, económica y demográfica de cada miembro del hogar. La nueva transferencia estuvo dirigida a los hogares del primer y segundo quintil, considerados en pobreza y pobreza extrema según el Índice SELBEN. El monto mensual se elevó a USD 15 y se destinó principalmente a las madres (Decreto Ejecutivo N.º 347 publicado en el Registro Oficial N.º 76 en 2003). El BDH fue diseñado como una transferencia con condicionalidades de educación y salud (corresponsabilidades) y el grupo objetivo eran madres mayores de 18 años con hijos en edad escolar.

Sin embargo, la prueba de cumplimiento de estas condicionalidades solo se mencionaba durante la inscripción inicial y no para la participación continua (Ray y Kozameh, 2012: 15), convirtiendo al BDH en un esquema de transferencia de efectivo incondicional

compensación monetaria temporal por la liberalización de los precios del gas ese año. Sin embargo, la eliminación del subsidio fue de corta duración, ya que los precios fijos del gas se reintrodujeron en 1999 y se han mantenido desde entonces. En 1999, un cilindro de gas de 15 kg costaba USD 1.6, mientras que su precio real se estimaba en USD 5.4 (León et al., 2001).

después de la inscripción. En contraste, otros estudios argumentan que el BDH es una “transferencia de efectivo con condicionalidad suave” (Mideros y O’Donoghue, 2015: 227), ya que las transferencias del BDH no estaban condicionadas explícitamente a cambios en comportamientos preespecificados, como la inscripción escolar, aunque se alentaba a los hogares a gastar los ingresos de las transferencias en los niños (Araujo et al., 2016: 5). Algunas campañas publicitarias acompañaron la expansión del BDH haciendo énfasis en la condicionalidad, como se documenta en Schady y Rosero (2007), mientras que administradores y trabajadores de primera línea recibieron instrucciones para recordar a los participantes las condicionalidades del programa (Schady et al., 2008), sin esquemas de monitoreo específico. De hecho, varias rondas de evaluaciones de diseño experimental han explorado estas ambigüedades en la demarcación y el monitoreo de las condicionalidades, probando si se necesitaba o no una corresponsabilidad. Por ejemplo, Schady et al. (2008), definieron “un grupo de personas que ‘creían’ que la transferencia estaba condicionada [aunque] la condicionalidad no se aplicaba realmente, aunque la implementación creó la percepción entre ciertos hogares de que lo haría” (*Ibid.*: 73), entre los cuales el impacto del BDH fue mucho mayor.

La creación del BDH permitió la extensión de la protección social a poblaciones previamente excluidas de esta. El seguro social contributivo en Ecuador solo cubría el empleo registrado formalmente, concentrado entre las poblaciones urbanas de hombres mestizos; replicando patrones de segregación laboral por género, tipo de ocupación y sector económico. Pero debido a que el BDH prioriza la inclusión de poblaciones en zonas censales con mayor incidencia de pobreza y favorece a las mujeres jefas de hogar o cónyuge, dicha focalización categórica y geográfica sobrerrepresenta en el BDH a las mujeres de grupos históricamente subrepresentados en el empleo formal. La relación entre BDH e informalidad ha sido ampliamente debatida y estudiada (Palacio, 2017), considerando que la condición de trabajo formal ha sido un filtro de selección de beneficiarios que ha variado⁶ durante los años de funcionamiento del programa, evidenciando dichos debates. Gracias al alcance discursivo del BDH, el énfasis de la protección social se trasladó hacia la asistencia social con objetivos específicos de reducción de la pobreza y lejos de objetivos de universalidad y solidaridad, característicos de sistemas de seguridad social —contributiva—. La segregación laboral mencionada previamente podría explicar la poca resistencia a implementar un sistema aún más segmentado y diferenciado, dadas las profundas brechas de género y etnia en el mercado laboral y los procesos de informalización y precariedad laboral que caracterizaban a la versión reduccionista del Estado al inicio de los años 2000 y permean la política pública hasta la fecha.

6 Durante el Bono Solidario, ser trabajador formal constituía un criterio de exclusión para ser elegible en el programa y se verificaba mediante la base del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Durante el periodo del BDH de 2003 a 2013, no se consideró como criterio de exclusión, ya que las bases de datos no se cruzaban con el IESS y no formaba parte de la prueba de verificación de medios. Sin embargo, esta característica seguía siendo un criterio de exclusión para la transferencia a personas de tercera edad que no fueran jubiladas o cotizantes del seguro social. A partir de 2014, tener un empleo formal y cotizar al seguro social vuelve a ser un criterio de exclusión que impide la recepción del programa.

2.2. Modificaciones y ampliaciones de los programas de asistencia social: 2003-2021

El BDH ha estado en operación desde 2003, atendiendo a tres grupos poblacionales: hogares (BDH-hogares), personas de la tercera edad (BDH-pensión asistencial) y personas con discapacidad (BDH-discapacidad). Como se mencionó previamente, desde ese año se cambió el diseño del programa para ajustarse al de una transferencia condicionada, estableciendo el control de salud para menores de 5 años y la asistencia a establecimientos educativos para niños, niñas y adolescentes. Aunque en la normativa se mencionan estas condicionalidades, no se monitorean sistemáticamente, lo que hace que el programa funcione en la práctica como una transferencia monetaria sin condicionalidades, como se explicó previamente.

Los beneficios dirigidos a adultos mayores y personas con discapacidad, así como a sus cuidadores dentro de sus familias, aumentaron tanto en monto como en cobertura durante la primera administración de Rafael Correa, seguidos por un proceso de graduación⁷ masiva en su segundo período. Con una base menor de familias beneficiarias, en la administración de Lenín Moreno se incrementó el monto del componente destinado a familias con menores dependientes, determinado por el número de menores de edad (hasta tres cargas adicionales).

En 2007, las transferencias monetarias para personas mayores de 65 años y con discapacidad se nivelaron a un monto de USD 30 por mes para cumplir con el componente condicional del BDH, incrementado a USD 35 en 2009 y a USD 50 en 2012. El último incremento de la transferencia se reporta en un acuerdo ministerial de junio de 2022, que sube la transferencia a USD 55 mensuales.

El BDH tuvo un período de rápida expansión desde 2007 hasta 2012. A partir de 2013, el gobierno redujo los hogares beneficiarios de 1.2 millones en 2012 a 430 mil en 2016 (MIES, 2018). A pesar de la importante minoración en el número de hogares beneficiarios, se destaca la ausencia de movilización alguna contra la reducción del componente dirigido a familias, que disminuyó a casi un tercio de su número inicial de beneficiarios. Según Buser et al. (2014), dos años después de que las familias perdieran la transferencia monetaria que habían recibido durante siete años, los niños y niñas de estas familias pesaban menos, tenían menor estatura y tenían más probabilidades de sufrir retraso en el crecimiento que los de familias que mantuvieron la transferencia de efectivo (2017: 3).

7 En 2014, se implementó el término “graduación” para referirse a los hogares que ya no continuarían recibiendo la transferencia debido a que habían superado el umbral de elegibilidad, es decir, habían salido de la condición de pobreza. Se recopiló información sobre estos hogares con la intención de proporcionar seguimiento, pero no se cuenta con los datos o resultados de estos procesos. Según el MIES (2016), la graduación o egreso de beneficiarios se produjo porque muchos de ellos superaron la línea de pobreza o no cumplían con todos los requisitos para seguir recibiendo el bono. Esta situación se identificó mediante una actualización del Registro Social, que mejoró la focalización del programa y aumentó el valor de la transferencia en un contexto de mayor articulación entre los servicios de inclusión, incluyendo el acceso al crédito.

La transferencia se mantuvo en USD 50 por hogar hasta finales de 2017, cuando en el gobierno de Lenin Moreno se incorporó una variante al programa que consideró un componente fijo: la transferencia base de USD 50 dólares y un componente variable según el número de hijos —la transferencia variable llegaba a un máximo de USD 150 por hogar: USD 30 por el primer hijo de 0 a 5 años, USD 27 por el segundo hijo de 0 a 5 años y USD 24.30 por el tercer hijo de 0 a 5 años, junto con USD 10 por el primer hijo de 5 a 18 años, USD 9 por el segundo hijo entre 5 y 18 años, y USD 8.10 por el tercer hijo entre 5 y 18 años. Se estableció un máximo de tres hijos cubiertos por el nuevo régimen variable. Cabe recalcar que el componente variable se destinó a los hogares en condición de pobreza extrema (índice del Registro Social) igual o menor a 18 puntos— mientras que la transferencia fija, a hogares con un puntaje menor a 28.20. Desde esta reforma, los beneficiarios del componente variable son asistidos por el servicio de acompañamiento familiar⁸. Este servicio consiste en realizar visitas domiciliarias —grupales o individuales— para ayudar a las familias beneficiarias a mejorar sus dinámicas y promover espacios de relacionamiento comunitario (MIES, 2019). La gestión del acompañamiento familiar tiene la finalidad de generar cambios de comportamiento para producir mejores condiciones para los beneficiarios y su posterior salida de la pobreza.

El Bono Joaquín Gallegos Lara fue materializado en 2010 mediante el Decreto Ejecutivo 422. El monto de la transferencia se fijó en USD 240 mensuales y beneficia a las personas que proveen cuidados a personas con discapacidad. Se espera que, con esta transferencia monetaria, estas personas mantengan niveles adecuados de cuidado y cubran los gastos de alimentación, vestimenta, movilización e insumos básicos que garanticen el bienestar individual y familiar. Para ser elegible, se requiere que las personas tengan un rango de discapacidad severa —un puntaje de 75% o más de discapacidad física, o tener discapacidad intelectual o psicosocial (mental y psicológica) con un puntaje de 65% o más de discapacidad, enfermedad catastrófica, rara o huérfana, y menores de 14 años con VIH SIDA y personas con enfermedades catastróficas y sus familiares (hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad)—. Este bono empezó a ser administrado por la SETEDIS de la Vicepresidencia y desde 2013 es manejado por el MIES.

8 MIES, Acuerdo Ministerial No. 109, de fecha 27 de junio de 2019.

Tabla N.º 1: Programas de asistencia social (excluye BDH y Bono Joaquín Gallegos Lara)

Bono/pensión	Accesibilidad	Transferencia mensual
Pensión Mis Mejores Años	Adultos mayores, de 65 años en adelante, que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.	USD 100
Pensión para adultos mayores (era parte del BDH-pensión asistencial, migraría progresivamente a Pensión Mis Mejores Años)	Adultos mayores, de 65 años en adelante, previamente habilitados con un puntaje superior a 34.7 puntos de Registro Social 2014 hasta actualización de su información y verificar su nivel de bienestar.	USD 50
Pensión para personas con discapacidad (era parte del BDH-discapacidad, migraría progresivamente a Pensión Toda Una Vida)	Personas con un porcentaje de discapacidad igual o mayor al 40% (establecido por el Ministerio de Salud Pública) previamente habilitadas con un puntaje superior a 34.7 puntos de Registro Social 2014 hasta actualización de su información y verificar su nivel de bienestar.	USD 50
Pensión Toda Una Vida	Personas que presentan una condición de discapacidad, que se encuentran en situación de pobreza extrema o pobreza según Registro Social.	USD 100

Elaboración propia.

En la actualidad, el MIES realiza transferencias monetarias no contributivas para cubrir necesidades mínimas de consumo, tal como se indica en la Tabla N.º 1. Los objetivos actuales de estos bonos y pensiones son proteger a los adultos mayores y a personas con discapacidad, como se observa en la Tabla N.º 2.

Tabla N.º 2: Programas de asistencia social (excluye BDH y Bono Joaquín Gallegos Lara)

Año	Bono de desarrollo humano - Hogares	BDH variable	Total BDH + BDH variable	BDH- Pensión asistencial	Mis mejores años	Total bonos tercera edad	BDH- discapacidad	Pensión toda una vida	Total bonos discapacidad	Total
2000 BS*	1 077 540		1 077 540	249 585		249 585	7 923		7 923	1 335 048
2001 BS*	1 015 996		1 015 996	240 076		240 076	8 389		8 389	1 264 461
2004	840 305		840 305	218 292		218 292	7 870		7 870	1 066 467
2005	917 037		917 037	211 940		211 940	7 596		7 596	1 136 573
2006	979 008		979 008	198 056		198 056	5 039		5 039	1 182 103
2007	1 005 967		1 005 967	243 852		243 852	19 923		19 923	1 269 742
2008	1 011 955		1 011 955	274 522		274 522	24 373		24 373	1 310 850
2009	1 244 882		1 244 882	371 261		371 261	46 072		46 072	1 662 215
2010	1 181 058		1 181 058	496 899		496 899	84 161		84 161	1 762 118
2011	1 211 556		1 211 556	536 185		536 185	106 313		106 313	1 854 054
2012	1 203 207		1 203 207	588 149		588 149	104 888		104 888	1 896 244
2013	1 026 114		1 026 114	569 144		569 144	122 233		122 233	1 717 491
2014	444 562		444 562	546 819		546 819	128 477		128 477	1 119 858
2015	444 150		444 150	525 900		525 900	128 652		128 652	1 098 702
2016	433 313		433 313	475 340		475 340	126 048		126 048	1 034 701
2017	412 365		412 365	473 296	14 238	487 534	121 797		121 797	1 021 696
2018	258 626	108 324	366 950	260 921	99 220	360 141	111 807	68 078	179 885	906 976
2019	419 571	111 461	531 032	82 745	278 515	361 260	25 573	68 001	93 574	985 866
2020	670 779	81 590	752 369	62 981	296 327	359 308	17 759	80 030	97 789	1 209 466
2021	736 584	241 804	978 388	7 712	341 632	349 344	2 304	93 230	95 534	1 423 266
2022	769 886	244 167	1 014 053	7 308	284 700	292 008	2 222	84 447	86 669	1 392 730
2022	769 886	244 167	1 014 053	1 392 730						

Nota: BS* indica que en estos años el programa de transferencias fue el Bono Solidario, no el BDH.

Fuente: SIISE (2000-2013), SICES (2014-2016), MIES (2022)

Elaboración: Andrea Molina.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, el MIES implementó transferencias temporales para apoyar a hogares vulnerables, como el Bono de Protección Familiar (BPF). Este programa se llevó a cabo en dos fases. La primera consistió en la entrega de USD 120, distribuidos en dos cuotas de USD 60 en abril y mayo de 2020. Los beneficiarios fueron hogares identificados como vulnerables a la pobreza mediante el Registro Social. En la segunda fase se otorgaron USD 120 adicionales entre el 1 de mayo y el 30 de junio de 2020 a un representante del hogar o a una persona cuya renta se consideró insuficiente para adquirir una canasta básica de bienes —según las estimaciones del INEC 2020, también conocida como Canasta Familiar Vital—. Es importante destacar que en esta segunda fase no fueron elegibles los hogares que ya

habían recibido transferencias en efectivo de otros programas, como el BDH, o aquellos que ya habían sido beneficiarios del BPF en la primera fase.

3. Análisis del sistema de asistencia social: 1990-2021

3.1. Condicionalidades

La condicionalidad implica que los beneficiarios deben realizar acciones relacionadas con la inversión en su capital humano de forma sostenida para romper el círculo de pobreza. Las condicionalidades buscan influir en el comportamiento y las decisiones de los hogares (Daidone et al., 2019) para estimular su inversión constante en alimentación, salud y educación, lo que es una propuesta que se considera transformadora para frenar la transmisión intergeneracional de la pobreza y crear un sentido de justicia social. En este apartado, se analiza el rol de las condicionalidades en las transferencias monetarias en Ecuador, especialmente en el caso del BDH que ha hecho mención explícita de ellas por diseño.

Entre los desafíos más importantes de las condicionalidades está la comprensión de su utilidad por parte de quienes las diseñan y el efecto en las poblaciones beneficiarias. Las condicionalidades son vistas como positivas porque la transferencia está ligada a la responsabilidad de la persona beneficiaria de utilizar el dinero de la manera “correcta”. En este sentido, existe evidencia de que muchas personas beneficiarias del BDH desconocen el propósito ulterior de la transferencia (Schady et al., 2017; de Brauw y Hoddinott, 2011), pero informarles sobre las condicionalidades les ayuda a saber la importancia de enviar a sus hijos a la escuela (Bastagli et al., 2019: 590). Las condicionalidades han sido criticadas por asumir que los beneficiarios no pueden decidir sobre su propio bienestar o no tienen la voluntad de mejorarlo. Además, en ciertas ocasiones, la población más vulnerable es la que menos posibilidades tiene de cumplir con las condiciones debido a barreras como su sector de residencia, capacidades diferentes, discriminación de género o étnica, y barreras del idioma (Sepulveda Carmona, 2014).

A pesar del debate, tanto las transferencias condicionadas como las no condicionadas han demostrado tener impactos en matrícula escolar, inversión en educación, trabajo infantil, gasto en alimentos, pobreza, restricciones de liquidez, logros cognitivos, oferta laboral, fecundidad, finalización de la escuela secundaria, resultados del aprendizaje, trabajo/empleo y movilidad social. La comunicación clara sobre la importancia de servicios como la salud o la educación es un elemento que ha mostrado tener mayor relación con los impactos de un programa de transferencias monetarias (Bastagli et al., 2016). Si se opta por diseñar un programa de transferencias monetarias con condicionalidades, se debe pensar no solamente en los mecanismos para monitorear su cumplimiento; sino en generar condiciones de acceso oportuno y reducir otras barreras para ver cambios de comportamiento de forma sostenida. La evidencia sugiere que tanto las transferencias condicionadas como no condicionadas son eficaces para generar impactos (Baird et al., 2013) y los efectos son aún mayores en los hogares más pobres y grupos históricamente marginados. Por lo tanto, las condicionalidades pueden ser más adecuadas en los contextos de extrema vulnerabilidad y escasos recursos donde se pueda hacer acompañamiento permanente (Akresh et al., 2013; Baird et al., 2013; Benedetti et al., 2016).

3.2. Cambios en la idea de condicionalidad de las transferencias en Ecuador

En este apartado se realiza una revisión en los cambios del diseño y concepción de las condicionalidades BDH después de dos décadas de haber sido implementado.

En 1998 se creó el Bono Solidario para asistir a los hogares pobres por la eliminación de los subsidios a los precios de los combustibles, la electricidad y el gas de uso doméstico. La entidad a cargo de la implementación del programa fue el Consejo Nacional de Modernización —CONAM⁹— (Martínez, 2016), el cual tenía como atribuciones definir planes económicos y sociales y coordinar el proceso de modernización¹⁰ del Estado. El Bono Solidario no fue diseñado como parte de una política para la disminución de la pobreza, ya que en ese tiempo no había un sistema de protección social como tal; además, la transferencia no tenía condicionalidades. La focalización del bono fue por autoselección: las personas que cumplían con los requisitos debían llenar una declaración juramentada que constataba datos personales y socioeconómicos. Esta declaración fue realizada principalmente en las iglesias. Se conoce que no había controles de calidad en las bases de datos que fueron digitadas a partir de esta información, por lo cual había muchos hogares que se declaraban pobres a pesar de no serlo (Martínez, 2016). De acuerdo con León et. al (2001), aproximadamente el 15% de las transferencias estaban destinadas a hogares que pertenecían a los dos quintiles con mayores ingresos.

En 2000 se realizaron algunas reformas institucionales y se creó el Programa de Protección Social como una entidad adscrita al Ministerio de Bienestar Social. Además, en 2001 se creó la Unidad Técnica del sistema de identificación y selección de beneficiarios de programas sociales¹¹ para mejorar su focalización. Es así como el Bono Solidario pasó a ser administrado por el Ministerio de Bienestar Social. En 2002 se creó la Beca Escolar como un complemento al Bono Solidario para hogares en situación de extrema pobreza e indigencia. El programa se planteó como una transferencia monetaria —de aproximadamente USD 5— y tuvo la finalidad de crear el compromiso en las familias beneficiarias de mantener en la escuela a los niños de entre 6 y 15 años. Por lo tanto, el programa fue diseñado con una condicionalidad: si las familias no cumplían con la asistencia mínima del 90% del total de todas las clases durante el año escolar, las familias dejarían de percibir la transferencia, aunque en la práctica no se monitorearon estas condicionalidades.

En 2003 se dio un giro a la protección social por medio de una serie de reformas debido a que se identificó que el Bono Solidario tenía bajo impacto sobre el consumo

9 Este organismo estaba adscrito a la Presidencia y fue creado en 1993 por medio de la Ley de Modernización del Estado (Ley 50, Registro Oficial 349).

10 La finalidad de la modernización fue incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración pública así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica (Ley de Modernización del Estado, artículo 4).

11 Acuerdo Ministerial N.º 0015-N, Ministerio de Bienestar Social. Registro Oficial N.º 284, 14 de marzo de 2001.

de los hogares beneficiarios y presentaba errores de focalización. Además, la población escolar tenía problemas de deserción y baja matrícula y se identificaron altos porcentajes de desnutrición y anemia en menores de 5 años (MIES, s.f.). Los cambios tuvieron el objetivo de mejorar la cobertura, focalización, inclusión y el financiamiento de los instrumentos de protección para hacerlos más eficientes. Entre dichas modificaciones está la combinación del Bono Solidario con la Beca Escolar, haciendo una nueva focalización de beneficiarios por medio del SELBEN e incluyendo una condicionalidad al cumplimiento de requisitos sobre los ejes de educación y salud (Decreto Ejecutivo 347). Existen escasos casos de supervisión en los que se realizaron revisiones de estos requisitos, sin embargo no se aplicó ninguna sanción o medida disciplinaria.

La condicionalidad fue diseñada por el Programa de Protección Social (PPS) del Ministerio de Bienestar Social y estableció inicialmente que: a) los hogares con niños menores de 6 años debían llevarlos a controles de salud por lo menos dos veces al año y b) los hogares con niños o adolescentes entre 6 a 15 años debían mantenerlos matriculados en la escuela o colegio y su asistencia escolar debía ser de al menos el 90% del total de todas las clases durante el año escolar. Si bien las condicionalidades estaban pensadas como una estrategia para direccionar el comportamiento de los beneficiarios hacia mejores condiciones de bienestar, no fue posible monitorear su cumplimiento. A pesar de ello, algunos beneficiarios tenían la percepción de que debían cumplir con las condicionalidades para no perder la transferencia, lo cual fue resultado de la información que se le dio al beneficiario al acceder al programa (Schady et al., 2008; Paxson y Schady, 2007).

En 2007 se reconfiguró la condicionalidad a partir de un nuevo enfoque que se dio a la política de desarrollo del país. Para este periodo se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el cual se articularon los objetivos y políticas del gobierno. Resaltó la importancia de fortalecer un sistema de protección social de calidad y efectivo en el cual se impulse el desarrollo de capacidades de los grupos menos favorecidos y su incorporación al mercado laboral. En este sentido, el BDH fue planteado como una de las estrategias para potenciar la generación de capacidades en sus beneficiarios y las condicionalidades fueron el medio para lograrlo. De hecho, las condicionalidades pasaron a ser llamadas “corresponsabilidades”. En este momento, se empieza a plantear un sistema de monitoreo de las condicionalidades; por ejemplo, a través de mecanismos de veeduría social y se sugiere la posibilidad de contar con incentivos para su cumplimiento.

Es así como se cambió el enfoque asistencialista a uno de garantía de derechos e inclusión social. El PPS inició con la implementación de esta corresponsabilidad y, en 2008, inició con un proceso de notificación a las madres que no cumplían con enviar a sus hijos a la escuela o a los controles de salud (MIES, 2009). Además, la reconfiguración de la protección social vinculó a los beneficiarios en actividades de capacitación y acceso a microcréditos y los articuló a redes de protección social. Por ejemplo, los beneficiarios

podían ser parte de programas de inclusión productiva, como Hilando el Desarrollo¹² y Programa de Alimentación Escolar¹³.

En 2008 se aprobó una nueva Constitución en la cual se estableció que las personas y grupos de atención prioritaria¹⁴ deben recibir atención especializada en los ámbitos público y privado; además, se determinó que el régimen de desarrollo deberá mejorar el bienestar de las personas por medio de la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable (Constitución, Art. 276). A partir de esta nueva Carta Magna se desarrolló el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, en el cual se nombró al BDH como un programa de compensación social¹⁵. No obstante, un estudio realizado por el MIES en 2013 evidenció que, si bien los beneficiarios del BDH presentan un mayor nivel de ingresos y mejorías en cuanto a movilidad social, esta se atribuye al ritmo de los ciclos económicos y no a la política como tal (MIES, 2013).

El artículo 340 de la Constitución establece el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social como un conjunto coordinado y articulado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución, así como el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. Dentro de este sistema se encuentran diversos ámbitos, como 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 (Asamblea Nacional, 2008: 159). Aunque la Constitución de 2008 no hace mención explícita al término “protección social”, en el artículo 341 se alude a la protección integral de las personas a lo largo de sus vidas, la cual operará mediante sistemas especializados. En particular, en el caso de la niñez y adolescencia, se establece que el ejercicio de sus derechos será asegurado por el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia abordado en un capítulo específico en este volumen. Este artículo amplía la concepción de protección integral, abarcando a todas las personas a lo largo de su ciclo de vida, mientras que en la Constitución de 1998 y el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003, esta noción se mantenía limitada a la niñez y adolescencia (CNA, 2003).

12 Este programa buscaba incentivar la matrícula escolar por medio de la provisión de uniformes escolares para los hijos de los beneficiarios, los cuales eran elaborados por asociaciones de artesanos de la localidad. Estas asociaciones también fueron vinculadas al sector salud para la elaboración de insumos textiles en hospitales y centros de salud.

13 En este programa, se planteó que los productores de leche provean a las industrias que fabricaban el lácteo en polvo.

14 Personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad.

15 El Plan establece la incorporación de los beneficiarios al Sistema Integral de Inclusión Económica (PNBV09, 144). Este sistema integró y coordinó todos los programas de inclusión del gobierno. Asimismo, se diferenció al BDH de los bonos de emergencia para poblaciones que han sufrido un desastre natural o conmoción social.

Posteriormente, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 incluye al BDH como una de las modalidades de asignación de la política distributiva, mientras que las corresponsabilidades son concebidas como un “equilibrio entre la responsabilidad del Estado, las instituciones y los ciudadanos” (Gobierno del Ecuador, 2017: 26), ya que deben promover el accionar de los ciudadanos y no únicamente la asistencia del Estado. Además, las condicionalidades representan el pilar fundamental para que el BDH sea una política sostenible para la disminución intergeneracional de la pobreza. En 2013 se regularon las condicionalidades del BDH¹⁶ y se estableció que los beneficiarios deben llevar a sus hijos a controles de salud periódicos y de forma regular a una institución educativa. Se determinó también, que las mujeres en estado de gestación deben cumplir con 5 controles prenatales, los niños menores de 1 año deben acudir a mínimo seis controles médicos, mientras que los niños entre uno y cinco años deben ir mínimo a dos controles anuales. Sumado a esto, se determinó que los miembros del hogar que se encuentren en edad fértil deben asistir al menos a una charla de planificación familiar al año. Se fijó que, si hay incumplimiento sobre la matrícula escolar, se disminuye la transferencia en un 50%, mientras que si existe incumplimiento respecto a la asistencia regular, se quitará la transferencia definitivamente. Se adicionaron condiciones en trabajo infantil, pues se prohibió que los menores de 15 años realicen cualquier tipo de trabajo. Si bien no hay evidencia del cumplimiento de estas condicionalidades, el MIES desarrolló algunas estrategias para su sensibilización y la promoción de servicios de inclusión social que consistieron en la entrega de material comunicacional y el desarrollo de talleres con beneficiarios (MIES, 2013). Además, el MIES, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo, propusieron una estrategia de acompañamiento familiar, la cual se fundamentó en apoyo psicosocial, promoción de la corresponsabilidad y acceso a servicios de inclusión económica y consistió en realizar visitas a hogares en situación de pobreza (MIES, 2014).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021–Toda una Vida, no se menciona explícitamente la política frente al BDH, pero se estableció que uno de los objetivos nacionales es erradicar la pobreza en todas sus dimensiones; entre sus metas está reducir la desnutrición crónica, erradicar el trabajo infantil e incrementar las tasas de asistencia escolar. Estas metas estaban estrechamente relacionadas a las condicionalidades del BDH, las cuales fueron reformadas en 2017. En ellas, se esclarece la periodicidad de los controles prenatales que las mujeres embarazadas deben realizarse, se determina el momento en el que niños menores de un año deben acudir al centro médico y se aumenta el número de veces que los niños entre uno y cinco años deben ir a controles anuales (de 2 a 4). Además, niños y adolescentes entre 2 y 17 deben acudir con su representante a al menos un control médico al año y se precisa que beneficiarios entre 18 y 49 años asistan a una asesoría en salud sexual, salud reproductiva o planificación familiar al año¹⁷.

En 2019 se estableció que el componente fijo del BDH no tendrá condicionalidades, al ser considerado como un piso de protección social para garantizar condiciones de vida básicas, mientras que para el componente variable se regularon. La corresponsabilidad en educación se mantuvo igual en cuanto a matriculación escolar y asistencia regular

16 Acuerdo Ministerial No. 213 del 30 de abril del 2013.

17 Acuerdo Ministerial No. 0032 del 7 de abril del 2017.

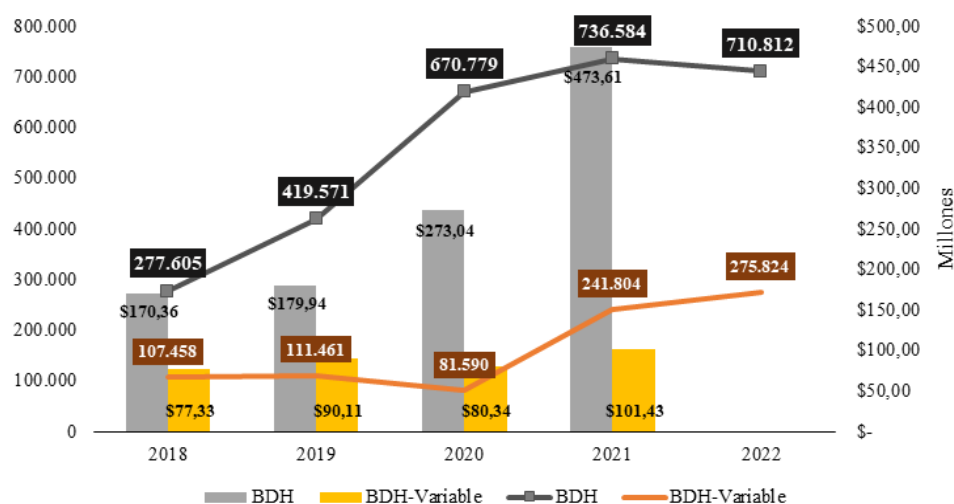
a clases y la prohibición de trabajar para menores de 15 años. Se adicionó que jóvenes entre 15 y 18 años no estén ligados a trabajos en actividades peligrosas. De este modo, la corresponsabilidad en salud se mantuvo en cumplir con controles médicos cuya periodicidad depende de la edad del niño o adolescente y se eliminó la condicionalidad para las mujeres en estado de gestación. El monitoreo de estas condicionalidades fue designado al servicio de acompañamiento familiar¹⁸. Según un análisis realizado por el MIES (2020), la implementación del monitoreo de condicionalidades no fue efectiva debido a la dificultad de contactar a los beneficiarios o porque niños y adolescentes no tenían cédula de identidad, lo cual dificultó su búsqueda en bases de datos. Además, se identificó que la razón por la cual la mayoría de los beneficiarios del BDH variable incumplían con las condicionalidades era por falta de información o por características de los receptores que influyen de negativamente en la probabilidad de cumplir: como ser hombre, provenir de familias grandes (muchos integrantes), tener bajos niveles de escolaridad, pertenecer a poblaciones de afroecuatorianos o indígenas, ser soltero, viudo o separado o tener una edad avanzada. Estas características también dan cuenta de la multidimensionalidad de la pobreza y su reproducción, tema que escapa a la visión de pobreza monetaria que informa este tipo de intervenciones.

Finalmente, en el Plan de Creación de Oportunidades del periodo 2022-2025, el eje social se articula sobre la protección a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social (Objetivo 5). En él, se hace alusión a la promoción del ejercicio de derechos y la erradicación de la pobreza con énfasis en las personas y grupos de atención prioritaria (política 5.1), la consolidación de un sistema de seguridad social en corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía (política 5.3) y la promoción de programas de protección social no contributiva en las provincias con mayor incidencia de pobreza y desnutrición (lineamiento territorial, política 5.1-C.3).

En cuanto a los resultados del BDH, algunos autores han encontrado efectos nulos a largo plazo (Araujo et al., 2017; Mideros y Gassmann, 2021) lo cual implica que los objetivos del programa no están funcionando de forma sostenida. Después de la introducción de visitas domiciliarias y el monto variable, es posible que la transferencia retome los objetivos de mejorar el bienestar de los hogares en extrema pobreza en el largo plazo. Sin embargo, de acuerdo con un estudio realizado por el MIES en 2020, para ese año, apenas el 26% de beneficiarios del BDH variable recibían acompañamiento familiar (Figura N.º 1). Si bien el objetivo es que los hogares que reciben el BDH variable mejoren su condición y superen la extrema pobreza, es necesario mejorar las estrategias de acompañamiento y monitoreo haciendo énfasis en los grupos con mayor probabilidad de incumplir.

18 MIES, Acuerdo Ministerial No. 109, de fecha 27 de junio de 2019.

Figura N.º 1: Número de beneficiarios y montos de inversión (BDH fijo y variable)



Fuente: Subsecretaría de Aseguramiento No Contributivo, Contingencias y Operaciones/Direcciones de Datos, MIES.

Elaboración propia.

La identificación de los grupos con mayor riesgo de incumplir con las condicionalidades se conjuga con lo encontrado en la revisión de evidencia sobre las transferencias condicionadas y no condicionadas: los grupos históricamente marginados son quienes más necesitan y más se beneficiarían de un seguimiento adecuado e intenso del cumplimiento de condicionalidades (Akresh et al., 2013; Baird et al., 2013; Benedetti et al., 2016). Por ejemplo, Paxson y Schady (2007) encontraron impactos del BDH sobre desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de los niños de los hogares más pobres; sin embargo, Araujo et al. (2017), quienes usan los mismos datos experimentales de Paxson y Schady (2007) no encuentran efectos en aprendizaje en el largo plazo; es decir, los impactos se desvanecen. Esto implicaría la necesidad de contar con un mayor presupuesto para realizar un monitoreo más eficiente para los hogares en extrema pobreza y pensar en su logística a nivel nacional. En consecuencia, invita a considerar la universalidad y calidad de servicios de salud, educación y cuidado temprano para asegurarse de que los incentivos generados con la transferencia se empaten con la infraestructura social para cumplirlos. Para 2021, se destinaron USD 101.43 millones al BDH variable, representando un crecimiento del 26% con respecto al presupuesto de 2020, en contraste con el incremento del 73% del presupuesto para el BDH fijo que no tiene condicionalidades.

Existen otros problemas de implementación que deben evaluarse para que la política funcione de manera eficiente. Por ejemplo, la falta de servicios básicos, centros de salud y escuelas en las zonas de incidencia de pobreza donde se localizan los beneficiarios

son aspectos que el Estado debe considerar para que los beneficiarios puedan cumplir con las condicionalidades. Además, la falta de seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades hace que no sea posible evaluar la efectividad de este componente del programa. Si bien el sistema de sanciones para los beneficiarios está bien definido en términos de cuántas veces se advertirá a los beneficiarios si incumplen, la información completa sobre el comportamiento de los beneficiarios es un tema que permanece logística y normativamente complejo.

3.3. Focalización

La población objetivo de la asistencia está definida por una normativa legal que establece un umbral de elegibilidad que permite seleccionar a beneficiarios de programas. Durante el periodo 2003-2013, la normativa señaló a los hogares del quintil 1 y 2 de más bajos ingresos como población objetivo, coincidiendo con la incidencia de pobreza del inicio del periodo. Sin embargo, en 2014 la población objetivo se redujo a los hogares en extrema pobreza, dejando fuera a los hogares clasificados como pobres no extremos. En 2019 se volvió a considerar a todos los hogares en pobreza (quintiles 1 y 2) como población objetivo. Si bien existen algunos componentes dentro de la asistencia social (Tabla N.º 1), esta sección analiza solamente al BDH.

La Tabla N.º 2 muestra el cambio en el número de beneficiarios del BDH. Desde 2003 hasta 2013 la cobertura del programa fue aproximadamente de un millón de hogares beneficiarios. En 2014 se observa una marcada reducción de beneficiarios: 581 552 hogares dejaron de recibir esta transferencia; así, el total de hogares beneficiarios pasó de 1 026 114 hogares en 2013 a 444 562 en 2014. La disminución de cobertura en 2014 respondió a la reducción de la población objetivo del programa.

En 2019, se observa que los hogares beneficiarios comienzan a incrementarse: 531 032 hogares y, actualmente, el número de beneficiarios vuelve a los niveles de 2013, aproximadamente un millón de hogares. Es importante señalar que el incremento en el número de beneficiarios de 2018 a 2019 obedece principalmente al incremento de nuevos beneficiarios a partir de la base RS2018-2019; y al aumento del umbral de selección para incorporar a los hogares pobres no extremos¹⁹.

19 Esto se evidencia a través de los informes del MIES de cobertura de servicios no contributivos de diciembre 2017 a 2021. En estos se observa que, en enero de 2019, el 100% de los beneficiarios del BDH son identificados como pobres extremos (Informe de cobertura de enero del 2019). Y a partir del informe de marzo de 2019, hay una composición de beneficiarios de 60% de pobres extremos y 40% de pobres no extremos, con su respectivo umbral de elegibilidad (24 087 y 34 67, respectivamente). El incremento de beneficiarios también se explica por el ingreso de nuevos beneficiarios a partir de la base de datos RS2018. Esta base de datos fue usada desde enero de 2019, simultáneamente con la base RS2013-2014.

Tabla N.º 3: Total de beneficiarios del BDH por tipo de beneficiario 2000-2022

Año	Bono de Desarrollo Humano - Hogares	BDH variable	Total BDH + BDH variable
2000 BS*	1 077 540		1 077 540
2001 BS*	1 015 996		1 015 996
2004	840 305		840 305
2005	917 037		917 037
2006	979 008		979 008
2007	1 005 967		1 005 967
2008	1 011 955		1 011 955
2009	1 244 882		1 244 882
2010	1 181 058		1 181 058
2011	1 211 556		1 211 556
2012	1 203 207		1 203 207
2013	1 026 114		1 026 114
2014	444 562		444 562
2015	444 150		444 150
2016	433 313		433 313
2017	412 365		412 365
2018	258 626	108 324	366 950
2019	419 571	111 461	531 032
2020	670 779	81 590	752 369
2021	736 584	241 804	978 388
2022	769 886	244 167	1 014 053

Nota: BS* indica que en estos años el programa de transferencias fue el Bono Solidario, no el BDH.

Fuente: SICES (2014-2016), MIES (2022)

Elaboración: Molina-Vera (2023)

La base de datos que se usa para la selección de beneficiarios, llamada Registro Social, tiene como principal objetivo la identificación y selección de beneficiarios del BDH: pero también se ha usado en diferentes períodos para la selección de beneficiarios de otros programas —por ejemplo, el Bono de Protección Familiar—.

3.3.1. Registro Social: construcción del índice de bienestar y selección de umbrales

En total, existen cuatro bases de datos que se han creado para la selección de beneficiarios del BDH: la primera, SELBEN 2003-2004, se utilizó desde el inicio

del bono —en 1998— hasta mediados de 2009. La segunda, Registro Social (RS) 2008-2009, se usó para identificar beneficiarios desde agosto de 2009 hasta mediados de 2014. La tercera, cuya información se recolectó en 2013 y 2014, funcionó desde mediados de 2014 hasta 2020. Finalmente, la base de datos actual se recolectó desde 2018 hasta 2022.

Con cada nueva recolección de información se calcula un puntaje de bienestar para cada hogar, lo que determina un umbral de selección que indica si el hogar está en situación de pobreza o pobreza extrema. Desde 2003 hasta 2018 se construyeron tres índices para cada base de datos, utilizando la metodología de componentes principales con 27, 30 y 34 variables, respectivamente. En 2019 se cambió la metodología al modelo de gradiente ascendente en dos etapas. Este indicador de bienestar y la última base de datos comenzaron a utilizarse en abril de 2020.

La normativa legal establece que el levantamiento de información del Registro Social se realice cada 5 a 6 años. La Unidad del Registro Social es la instancia de gobierno encargada de coordinar esta actualización, así como la construcción del índice de bienestar y la gestión y manejo de la base de datos.

En el periodo 1998-2000, el Bono Solidario, dirigido a madres en situación de pobreza con hijos menores de 18 años, no tuvo una metodología de identificación de beneficiarios clara. En el periodo 2003-2009 se implementó el BDH dirigido a hogares del quintil 1 y 2, contó con una metodología de levantamiento de información a través de universidades y una base de datos construida con información socioeconómica de aproximadamente 2 millones de hogares. El levantamiento de información de la base de datos RS 2008-2009 estuvo a cargo principalmente del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y se realizó por visita casa a casa en los territorios con la logística de recolección de información del INEC. En algunos casos, se contempló un periodo de llamadas a través de un *call center* para aquellos hogares que se consideraban elegibles, pero que no se les había recolectado información. En esos casos, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) realizaba el levantamiento de información. El total de hogares que conforman esta base es de 2 330 765. En el periodo 2009-2013 se mejoró la metodología de levantamiento de información a través del INEC y el MCDS, con una nueva puntuación de bienestar. En 2013-2014, la recolección de información la realizó el MCDS visitando cada casa del sector, incluyendo 1 786 502 hogares. En el periodo 2014-2017, se realizó la recolección de información a través de visitas en viviendas y convocatorias en lugares dispersos.

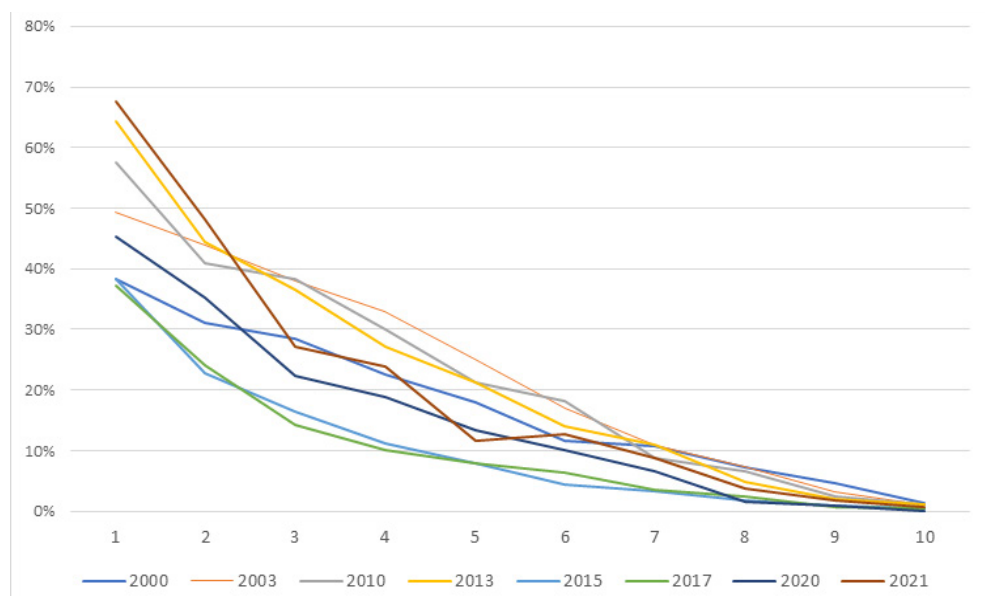
Para la última base de datos del período 2018-2022, en la cual se tiene tanto el BDH fijo como el BDH-variable para hogares en extrema pobreza con hijos menores de 18 años, se contrataron universidades para recolectar información mediante visitas casa por casa, un proceso que se vería dificultado e interrumpido por la pandemia de COVID-19. Hasta abril de 2022, se habían registrado 2 716 574 hogares en la base de datos, exceptuando la región amazónica, donde el levantamiento de información aún estaba en proceso al cierre de 2022.

4. Análisis de focalización: cobertura según deciles de ingreso familiar per cápita

Una aproximación para analizar la focalización del BDH es identificar el porcentaje de hogares que recibe esta transferencia según la distribución del ingreso. Para ello, Molina-Vera (2019) emplea la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) en el período 2000-2021 con la cual construye un agregado de ingreso comparable —sin considerar la transferencia del BDH— y deciles de los hogares según el ingreso familiar per cápita para estimar la cobertura del programa en cada decil.

Para este análisis se presentan algunos años, que representan las etapas del BDH según la base de datos usada para la selección de beneficiarios; ya que cada nueva base de datos implica una nueva recolección de información y una nueva metodología para identificar la vulnerabilidad de los hogares. Así: 2000 presenta el funcionamiento del BS; 2003 muestra cómo funcionó el programa con la base de datos SELBEN; 2010 y 2013, cuando funcionó la base de datos del RS 2008-2009; 2015 y 2017, cuando funcionó la base de datos 2013-2014. Finalmente, se presentan los resultados para 2020 y 2021, donde la selección de beneficiarios se realizó con la última base de datos actualizada del Registro Social. Cabe notar que los datos que se muestran en este análisis son el resultado de la gestión, visión y prioridades de la autoridad de turno en la política pública relacionada al BDH.

Figura N.º 2: Porcentaje de hogares que reciben el BDH por deciles de ingreso familiar per cápita



Nota: Para la construcción de deciles, se usa un agregado de ingreso restando el monto de las transferencias del BDH que recibe este hogar.

Fuente: Molina-Vera (2019)

La Figura N.º 2, tomada de Molina-Vera (2019), presenta la cobertura del BDH en los hogares según deciles de ingreso familiar per cápita. Primero, muestra la progresividad del programa: las tasas de cobertura del programa son mayores en los deciles más pobres que en los de mayores ingresos. Así por ejemplo, se observa que, en 2021 la transferencia se entregó al 68% de los hogares del decil más pobre, al 48% de los hogares del segundo decil, al 27% de los hogares del tercer decil, al 24% de los hogares en el cuarto decil y a menos del 15% de los hogares en los deciles restantes.

Adicionalmente, se pueden destacar los años con peor y mejor cobertura en los hogares pertenecientes a los segmentos más pobres de la población. Así, se observa que la peor cobertura del BDH en los hogares del decil más pobre se presenta en 2015 y 2017, destacándose algunas posibles hipótesis en la sección de discusión. En 2017, solo el 37% de los hogares del decil más pobre recibió el BDH. Esta subcobertura es solo comparable a 2000, donde no existía ninguna base de datos técnicamente recolectada ni una metodología técnica de selección de beneficiarios, sino que era una identificación por autodeclaración. Se observa que las mejores coberturas de los deciles más pobres (decil 1 y 2) son 2010 y 2013, con 54% de cobertura, y 2021, con 58%. Finalmente, se observa la cobertura en deciles superiores —lo que refleja el error de filtración—; 2015 y 2017 tienen baja cobertura en los deciles más pobres y baja filtración. En 2021, por un lado, mejora la cobertura de los hogares más pobres y, por otro, presenta una baja tasa de filtración.

La literatura que evalúa la focalización de un programa identifica dos tipos de errores. El error de omisión de los pobres y el de inclusión de los no pobres, y ofrece medidas en función de la población a la que hace referencia (Cornia y Stewart, 1995). En este documento, se van a considerar las siguientes medidas para la evaluación de la focalización: Primero, la tasa de subcobertura; es decir, el porcentaje de población en situación de pobreza que no recibe el programa. Este indicador es el complemento de la tasa de cobertura. Segundo, la tasa de filtración, que estima el porcentaje de los hogares que recibió el bono cuando no debía hacerlo.

Para comparar todo el periodo del BDH, es necesario precisar la población objetivo en cada período. La normativa detalla que hasta 2013, la población objetivo del BDH es de los hogares del quintil 1 y 2 de pobreza; y para 2019, los hogares en situación de pobreza. Lo que significa que aproximadamente, la población objetivo del BDH en los períodos de 2003 a 2013 y desde 2019 es la de los hogares pertenecientes a los 3 primeros deciles. Mientras que, en el período 2014-2017, se estableció como población objetivo a los hogares en extrema pobreza, esto es al 10% más pobre de la población. Por ello, los hogares que forman parte de la población objetivo en el período analizado son los del decil más pobre según el ingreso (decil 1) y una población objetivo más extendida sería los hogares de los tres primeros deciles, considerando que la incidencia de pobreza en el período estuvo alrededor del 30%.

La Tabla N.º 4 muestra la tasa de cobertura —y a través del complemento, la tasa de subcobertura—. En consistencia con la Figura N.º 2, se evidencia que las más altas tasas de subcobertura del decil 1 están en 2015 y 2017 y son similares a 2000, en el que funcionaba el Bono Solidario. Este resultado es similar si se observa una población objetivo más amplia, como los hogares de los dos primeros, donde cerca del 70% de

los hogares no recibió el BDH. Para la filtración, se estimó cuántos hogares que no pertenecen a la población objetivo recibieron el bono. Esto permite cuantificar los recursos filtrados a hogares que no deberían recibir el programa y que con una mejor focalización hubieran permitido aumentar la cobertura en los hogares más pobres.

Tabla N.º 4: Tasa de cobertura del BDH-hogares en deciles de más bajos ingresos

	% de hogares del decil 1 que reciben el BDH	% de hogares de los deciles 1 y 2 que reciben el BDH	% de hogares de los deciles 1, 2 y 3 que reciben el BDH
2000	38%	35%	33%
2003	49%	47%	44%
2010	58%	49%	46%
2013	64%	54%	49%
2015	38%	31%	26%
2017	37%	31%	25%
2020	45%	40%	34%
2021	68%	58%	48%

Fuente: Encuesta de empleo ENEMDU-INEC

Elaboración: Andrea Molina.

Para determinar la filtración a lo largo del periodo de análisis, se revisa la cobertura del programa en los deciles de más alto ingreso. Por ejemplo, los deciles del 5 al 10 (Tabla N.º 4). Se observa que la máxima tasa de filtración es del 11%; esto es, el 11% de los hogares de estos deciles han recibido el BDH. Esta cifra corresponde al primer periodo del funcionamiento del BDH. Segundo, 2015 y 2017 presentan las más bajas tasas de filtración. Finalmente, el periodo actual, 2021, muestra tasas de filtración del 5 y 7% en estos segmentos de la población.

Tabla N.º 5: Tasa de filtración del BDH-hogares

	% de hogares que no es población objetivo decil 5-10	Hogares que recibieron el BDH y no debieron haberlo recibido (decil 5-10)
2000	9%	148.281
2003	11%	189.486
2010	10%	208.696
2013	9%	220.969
2015	3%	81.610
2017	4%	96.668
2020	5%	150.389
2021	7%	184.193

Desde 2018 se incluye el BDH original y el BDH-variable.

Fuente: Encuesta de empleo ENEMDU-INEC

Elaboración: Andrea Molina.

Se evidenció una dificultad en la identificación de hogares y personas en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la pandemia, no fue sencillo identificarlos a través del Registro Social en el marco de la implementación del Bono de Protección Familiar (BPF), el cual está enfocado en los trabajadores informales. Este instrumento se enfoca en medir la pobreza por consumo y necesidades básicas insatisfechas, lo que limitó la capacidad de extender la protección social a los trabajadores informales que experimentaron una reducción en sus ingresos laborales debido a las restricciones impuestas por la COVID-19. Los registros no contienen información sobre los ingresos percibidos en el sector informal, solo sobre la afiliación a la seguridad social. Al utilizar estos registros para calcular el PMT se aproxima el nivel de ingresos en base a variables de consumo y necesidades insatisfechas, lo que inadvertidamente hace que la pobreza coyuntural sea menos visible.

La Unidad de Registro Social utilizó el Índice de Registro Social 2014 (IRS2014) para identificar los beneficiarios de la primera fase del Bono de Protección Familiar (BPF), que se financió con un presupuesto de USD 54 millones del Gobierno Central para identificar 400 mil hogares vulnerables a la pobreza. Sin embargo, los errores de exclusión persistieron. Para la segunda fase del programa, se planeó incluir otros 500 mil hogares con un presupuesto de USD 60 millones financiado por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento. Debido a las limitaciones de la métrica de 2014 para encontrar la población objetivo, se puso en vigor la métrica de 2018, que utilizaba *Xtreme Gradient Boosting* (XGB) como aplicación de aprendizaje automático. Se esperaba que la Unidad de Registro Social identificara un “indicador técnico, objetivo y uniforme” de vulnerabilidad para esta fase del programa de emergencia, dado que la cuarentena y

el distanciamiento físico afectaron a personas que no habían sido identificadas como pobres en otros programas. Se creó un comité técnico interinstitucional para desarrollar una infraestructura de datos contingentes, ya que no era posible utilizar el Registro Social 2018-19 que no estaba completo. Este comité incluyó entidades de políticas sociales, como el Ministerio de Trabajo, el Seguro Social, la Dirección de Impuestos y otras instituciones, como el Ministerio de Energía y Recursos Renovables y el Consejo Nacional Electoral. El mecanismo de selección fue altamente debatido, como se describe en el Informe Técnico UES-CGT-DIAI-035-2020.

La nueva infraestructura de datos se basó en registros administrativos, por ejemplo: el registro de estadísticas y datos vitales, el censo de 2010 y las estimaciones de fertilidad y mortalidad; y se aplicaron diversos criterios de exclusión, según lo determinado por la Unidad de Registro Social. Se asumió que la informalidad podría capturarse mediante la exclusión de los trabajadores del sector formal de los registros administrativos; sin embargo, dada la incompletitud de los registros administrativos —característica de los altos niveles de informalidad en el mercado laboral y la falta de coordinación burocrática entre varias oficinas—, la estrategia cambió hacia el apuntamiento geográfico y el aprendizaje automático. Para la segunda fase del Fondo de Protección social, la Unidad de Registro Social favoreció la focalización territorial (Unidad de Registro Social, 2020), argumentando que es una de las últimas tecnologías de inclusión en la focalización de la asistencia social. Para identificar a las poblaciones vulnerables, el comité aplicó el modelo XGB, que usó el aprendizaje automático para mapear la pobreza estimada a nivel geográfico usando datos del censo —tan antiguos como 2010 y, por lo tanto, propensos a errores de exclusión— y registros administrativos.

Según los datos de consumo generados por los modelos, este método se usó para buscar hogares vecinos que no estaban en los registros sociales, pero que podrían estar en deciles 1 a 3. Para evitar errores de inclusión, se excluyeron áreas altamente heterogéneas en términos de pobreza de consumo y se enfocó en áreas más pobres de manera homogénea, es decir, aquellas en deciles 1 a 6 (Unidad de Registro Social, 2020). Sin embargo, esto podría haber resultado en la exclusión de individuos y hogares vulnerables que viven en secciones censales que el comité identificó como no pobres, una debilidad de los mapas de pobreza identificados por Rinehart y McGuire (2017). La superposición de criterios de exclusión había hecho ilegibles a los hogares, ya que las familias nucleares no se podían simular a partir de los datos administrativos —excepto el estado civil—.

5. Lecciones y recomendaciones

El impacto de la asistencia social radica en garantizar que los recursos disponibles se utilicen al máximo de su potencial para los grupos que más la necesitan. Esto implica continuar el análisis de los elementos que componen programas como el BDH, su evolución con el paso del tiempo y los cambios que se han establecido en su diseño.

El debate sobre las condicionalidades del BDH se centra en la dificultad de monitorear su cumplimiento. La implementación de un nuevo sistema de monitoreo y sanciones a corto plazo podría mejorar la eficiencia del programa

para alcanzar objetivos a largo plazo. Sin embargo, existen otros problemas de implementación que deben considerarse, como la falta de servicios básicos cercanos —lo cual implica que los beneficiarios tengan altos costos de traslado a puntos de pago, centros de salud o escuelas), la falta de documentación necesaria (cédula de identificación, actas de nacimiento— (Rinehart y McGuire, 2017) y la falta de información sobre las condicionalidades del programa, lo cual afecta las siguientes etapas de verificación (MIES, 2020). A pesar de que el sistema de condicionalidades y sanciones por incumplimiento están definidos, obtener información completa sobre el comportamiento de los beneficiarios sigue siendo un desafío logístico y normativo. En la mayoría de los estudios de evaluación de impacto del BDH en Ecuador se ha observado un “seguimiento imperfecto”; esta falta de seguimiento dificulta la explicación de los mecanismos que hacen que un programa sea más efectivo o no, así como los canales de transmisión causal involucrados.

Las condicionalidades del BDH han sido motivo de debate entre muchos autores, ya que si bien el programa se anuncia como condicional, en los diversos períodos ha resultado operativamente complejo monitorear su cumplimiento. Hay evidencia de que el programa tiene mayores efectos entre los beneficiarios que perciben que deben cumplir con condicionalidades (Schady y Araujo, 2006; Dobronsky y Moncayo, 2007), lo cual debe ser tomado en cuenta para plantear mejoras. El nuevo sistema de monitoreo y sanciones propone una intervención de corto plazo plausible que podría cambiar el programa de forma más eficiente para lograr objetivos a largo plazo.

El análisis realizado en torno a la focalización permite señalar algunos aspectos. Primero, en 2014, el monto de la transferencia del BDH se incrementó de USD 35 a 50 mensuales; y, a su vez, en este año se redujo drásticamente el número de beneficiarios. En 2019, el número de beneficiarios comenzó a incrementarse y en 2022 alcanzó aproximadamente el millón de hogares. El análisis de focalización del BDH indica que a partir de 2014 no se logró alcanzar a todos los hogares del decil más pobre, ya que para 2017 solo el 37% de esos hogares recibían el BDH. La cobertura mejoró considerablemente en 2020 y 2021, donde no solo se incrementó el número de beneficiarios vulnerables, sino que se mejoraron los indicadores de cobertura de los más pobres, alcanzado al 68% de los hogares del primer decil y al 58% de los hogares de los dos deciles con más bajos ingresos. La comparación de la focalización durante todo el período es compleja, ya que la población objetivo es diferente. Sin embargo, se puede señalar que la cobertura en los dos primeros deciles tuvo las más altas tasas en el periodo 2010-2013, y en 2021. Lo mismo se puede indicar si se considera como objetivo los hogares de los dos o tres deciles de más bajos ingresos.

Para disminuir errores de focalización, existen algunos aspectos relevantes que hay que examinar. Uno de ellos es el levantamiento de información con la que se selecciona a los beneficiarios. En el caso del BDH, es necesario que la base de datos cubra adecuadamente a los sectores donde existe mayor población en situación de pobreza, de manera que el programa pueda alcanzar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Segundo, el puntaje de bienestar tiene que identificar en gran medida a la población objetivo. Las transferencias se asignan en función de un puntaje de bienestar relacionado con el consumo y a partir de un umbral de elegibilidad que identifica a la población

vulnerable, pero que no necesariamente capturan las necesidades coyunturales de los hogares. Finalmente, otro de los aspectos que afectan la focalización es la concentración de hogares alrededor del umbral de selección o línea de pobreza, ya que los hogares identificados como no pobres pueden pasar rápidamente a ser hogares en pobreza (ya que siguen siendo hogares vulnerables) y esto afectaría las mediciones de la focalización.

Subyacente a la discusión sobre la focalización del Bono de Desarrollo Humano (BDH), se encuentra un tema relevante y debatido: su politización en el contexto electoral. A lo largo del tiempo, el BDH ha adquirido un papel significativo como componente clave de la plataforma política y una herramienta estratégica utilizada en la arena electoral. Desde su creación, este beneficio ha sido objeto de interés político; sirviendo como un recurso para ofrecer aumentos en su monto, aunque no siempre respaldado con mejoras en la gestión y eficacia del bono. Estas mejoras podrían incluir implementar mecanismos de monitoreo, lograr una focalización más eficiente, establecer complementariedad con otros programas sociales y proponer planes de graduación para los beneficiarios, entre otras. Un ejemplo temprano de la politización del BDH se remonta a la campaña electoral de 2006, cuando el entonces candidato Rafael Correa prometió aumentar el monto del bono de USD 15 a USD 30 mensuales. Esta propuesta se acompañó de servicios de educación, salud y oportunidades, como becas de estudio. Posteriormente, tras la creación de una nueva Constitución en 2008, Correa reafirmó su compromiso aumentando el bono a USD 35 en las elecciones generales de 2009, un monto que coincidía con el número emblemático de su partido político.

En el transcurso de las elecciones de 2013, los principales candidatos presidenciales, Guillermo Lasso y Lucio Gutiérrez, también incluyeron en sus plataformas el aumento del monto del bono. En respuesta, Rafael Correa, quien era presidente en ese entonces, incrementó el BDH a USD 50 como parte de la ley para la Redistribución del Gasto Social. Durante este período, los medios de comunicación, criticados constantemente por Correa, comenzaron a posicionar al bono como una política clientelar que desalentaba la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios. Las elecciones de 2017 presenciaron nuevas promesas en torno al BDH. El candidato oficialista, Lenín Moreno, ofreció aumentar el bono de USD 50 a USD 150, condicionándolo. Del mismo modo, Guillermo Lasso propuso reintegrar a aquellos que habían sido excluidos del beneficio tras una depuración de la base del Registro Social en 2014. Luego de asumir el cargo, Moreno anunció en su discurso de posesión que el aumento del bono solo aplicaría a personas en condición de pobreza extrema. Las elecciones de 2021 trajeron consigo nuevas propuestas electorales relacionadas con el BDH; por ejemplo, Guillermo Lasso ofreció incentivos para generar empleo a los beneficiarios del bono, aspecto especialmente atractivo para los votantes en medio del impacto de la pandemia por COVID-19. Finalmente, en junio de 2022, el presidente Guillermo Lasso respondió a la crisis social en el contexto del paro nacional y dispuso un nuevo incremento del BDH, llevándolo de USD 50 a USD 55.

Este análisis destaca cómo el BDH ha sido utilizado como un recurso estratégico por diferentes actores políticos para ganar apoyo y votos, lo que ha influido en sus aumentos y cambios en su cobertura y focalización a lo largo del tiempo. La politización del bono

ha generado debates sobre su eficacia y su verdadero impacto en la población vulnerable. Estas dinámicas electorales en torno al BDH reflejan la importancia que este beneficio tiene en el panorama político y social del país. Es fundamental analizar este fenómeno desde una perspectiva crítica y objetiva, en busca de una asistencia social más efectiva y enfocada en el bienestar de quienes más lo necesitan.

6. Conclusión

En conclusión, las condicionalidades del BDH han sido objeto de discusión y análisis por muchos autores debido a la dificultad de monitorear su cumplimiento. La implementación de un nuevo sistema de monitoreo y sanciones a corto plazo, podría mejorar la eficiencia del programa para lograr objetivos a largo plazo; siempre y cuando se trabaje de manera paralela en mejorar la cobertura y acceso a educación y salud gratuita y de alta calidad.

En cuanto a la focalización del programa, el BDH no ha logrado identificar a todos los hogares más pobres, aunque se han implementado mejoras en la cobertura en los últimos años. Para perfeccionar la focalización del programa, es necesario examinar la calidad del levantamiento de información utilizado para seleccionar a los beneficiarios, tomando en cuenta que los registros administrativos —por ejemplo, Registro Civil— tienen problemas de cobertura y pertinencia territorial, así como el puntaje de bienestar y la concentración de hogares alrededor del umbral de selección o línea de pobreza. De esta manera, se pueden disminuir los errores de focalización y mejorar la identificación de los hogares más vulnerables.

Se puede concluir que, en general, la implementación de condicionalidades y la mejora de la focalización son aspectos complementarios que deben ser considerados en el diseño y ejecución de programas de transferencias condicionadas como el BDH. Así, las transferencias monetarias son solo el primer paso para lograr la inclusión, ya que no abordan las causas fundamentales de la vulnerabilidad y la precariedad. Por lo tanto, es necesario mejorar la focalización de estos instrumentos y acompañarlos con políticas de educación y salud universales de calidad que permitan romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Además, la asistencia social puede ser un componente fundamental para universalizar la protección social que se puede financiar con reformas tributarias que combatan la evasión y la elusión de impuestos. Este esfuerzo nos muestra que para lograr una inclusión verdadera es fundamental que la asistencia social se adapte a las experiencias reales de precariedad que no se reflejan en los registros sociales, incluyendo ingresos inestables, estructuras familiares cambiantes y movilidad humana, especialmente en un contexto de marcada precariedad y vulnerabilidad.

7. Referencias

Akresh, R., de Walque, D., y Kazianga, H. (2013). Cash Transfers and Child Schooling: Evidence from a Randomized Evaluation of the Role of Conditionality. 6340.

- Araujo, M.C., Bosch, M., y Schady, N. (2017). Can Cash Transfers Help Households Escape an Inter-Generational Poverty Trap? Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000618>
- Baird, S., Ferreira, F. H. G., Özler, B., y Woolcock, M. (2013). Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1), 1–124. <https://doi.org/10.4073/csr.2013.8>
- Baird, S., McIntosh, C., y Özler, B. (2019). When the money runs out: Do cash transfers have sustained effects on human capital accumulation? *Journal of Development Economics*, 140, 169–185. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2019.04.004>
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., y Schmidt, T. (2016). Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. Overseas Development Institute.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., y Schmidt, T. (2019). The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-income Countries. *Journal of Social Policy*, 48(03), 569–594. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000715>
- Bah, A., Bazzi, S., Sumarto, S., y Tobias, J. (2019). Finding the poor vs. measuring their poverty: Exploring the drivers of targeting effectiveness in Indonesia. *The World Bank Economic Review*, 33(3), 573–597.
- Benedetti, F., Ibararán, P., y McEwan, P. J. (2016). Do Education and Health Conditions Matter in a Large Cash Transfer? Evidence from a Honduran Experiment. *Economic Development and Cultural Change*, 64(4), 759–793. <https://doi.org/10.1086/686583>
- Brau, A., y Hoddinott, J. (2011). Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico. *Journal of Development Economics*, Elsevier 96(2), 359–370.
- Buser, T., Oosterbeek, H., Plug, E., Ponce, J., y Rosero, J. (2016). The Impact of Positive and Negative Income Changes on the Height and Weight of Young Children. *World Bank Econ Rev* lhw004. <https://doi.org/10.1093/wber/lhw004>
- Camacho, A., y Conover, E. (2011). Manipulation of Social Program Eligibility. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2): 41–65.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). Conditional Cash Transfer Programmes: the Recent Experience in Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal 95.

- CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- Coady, D., y Skoufias, E. (2004). On the Targeting and Redistributive Efficiencies of Alternative Transfer Instruments. *Review of Income and Wealth* 50(1): 11-27.
- Cornia, G. A., y Stewart, F. (1993). Two errors of targeting. *Journal of International Development*, 5(5), 459-496.
- Daidone, S., Davis, B., Handa, S., y Winters, P. (2019). The Household and Individual-Level Productive Impacts of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa. *American Journal of Agricultural Economics*, 101(5), 1401–1431. <https://doi.org/10.1093/ajae/aay113>
- Díaz Cassou, J., y Ruiz-Arranz, M. (Eds.). (2018). *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. Washington DC: BID. <https://doi.org/10.18235/0001378>
- Dobronsky, J. M. y Moncayo, J.A.R. (2007). Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el trabajo infantil. *Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador*, 17.
- Edmonds, E., y Schady, N. (2012). Poverty Alleviation and Child Labor. *American Economic Journal: Economic Policy* 4(4): 100-24.
- Fabara, C. (2009). *Reformulación del índice de clasificación socioeconómica del registro social*. Quito: SIISE-STFS.
- Fenton, R., Nyamukapa, C., Gregson, S., Robertson, L., Mushati, P., Thomas, R., y Eaton, J. W. (2016). Wealth differentials in the impact of conditional and unconditional cash transfers on education: Findings from a community-randomised controlled trial in Zimbabwe. *Psychology, Health y Medicine*, 21(8), 909–917. <https://doi.org/10.1080/13548506.2016.1140903>
- Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). Panorama general. *Transferencias monetarias condicionadas*, Banco Mundial Washington, D.C.
- Grugel, J., y Riggirozzi, P. (2018). New Directions in Welfare: Rights-Based Social Policies in Post-Neoliberal Latin America. *Third World Quarterly* 39(3), 527-43.
- Hanlon, J., Barrientos, A., y Hulme, D. (2010). *Just give money to the poor: The development revolution from the South*. Sterling, VA: Kumarian Press.
- León, M., Vos, R., y Brborich, W. (2001). ¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de impacto del Bono Solidario en el Ecuador. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- Levinas, L. (2013). 21st Century Welfare. *New Left Review*, Volume 84, pp. 5-40.

- Levy, S., y Schady, N. (2013). Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution. *Journal of Economic Perspectives* 27 (2): 193–218. doi:10.1257/jep.27.2.193.
- Martínez, D. (2016). Sistematización, Documentación y Estimación de Información Relacionada con el Bono de Desarrollo Humano (BDH) Su Implementación, “Timing” y las Bases de Datos. Nota Técnica 956 BID.
- Martínez, D., Borja, T., Medellín, N., y Cueva, P. (2017). ¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano (BDH)? Nota técnica no. IDB -TN -1350.
- Molina Vera, A. (2019). Análisis de la focalización del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador 2000-2018. *Boletín de Política Económica*, (8), 21-26. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.
- MIES (s.f.). Programa de Protección Social. Dirección Técnica de Investigaciones.
- MIES (2013). Dinámica de la Movilidad Social en el Ecuador: Impacto del Programa. Dirección de Investigación y Análisis.
- MIES (2014). Reporte Anual del Viceministerio de Aseguramiento no Contributivo y Movilidad Social.
- MIES (2016). El Estado del Buen Vivir. Bono de Desarrollo Humano. Documento de análisis. Dirección de Investigación y Análisis.
- MIES (2017). Reporte mensual de aseguramiento no contributivo y movilidad social del MIES. Coordinación General de Investigación y Datos de Inclusión.
- MIES (2019). Norma Técnica de la Modalidad Acompañamiento Familiar para los Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable. Subsecretaría de Familia.
- MIES (2020). Análisis de los determinantes del cumplimiento de corresponsabilidades de los usuarios del BDH-V ¿Cuál es la incidencia del servicio de Acompañamiento Familiar? Dirección de Estudios y Análisis.
- MIES (2022). Informe de cobertura de servicios no contributivos diciembre 2017-2021.
- Mideros, A., y O'Donoghue, C. (2015). The Effect of Unconditional Cash Transfers on Adult Labour Supply: A Unitary Discrete Choice Model for the Case of Ecuador. *Basic Income Studies*, 10(2), 225-255. <https://doi.org/10.1515/bis-2014-0016>

- Mideros, A., y Gassmann, F. (2021). Fostering social mobility. *The case of the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador*. Journal of Development Effectiveness 13, 385–404. <https://doi.org/10.1080/19439342.2021.1968931>
- Molina-Vera, A. (2019). Análisis de la focalización del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en Ecuador 2000-2018. Boletín de Política Económica, (8), 21-26. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL.
- Palacio, M. G. (2019). Institutionalizing Segregation: Women, Conditional Cash Transfers, and Paid Employment in Southern Ecuador. *Population and Development Review*, 45, 245-273.
- Palacio, M. G. (2021). Falling through the Cracks: Digital Infrastructures of Social Protection in Ecuador. *Development and Change*, 52: 805-828.
- Paxson, C., y Schady, N. (2007). Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador. *Policy Research Working Paper 4226*. Washington: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7076> License: CC BY 3.0 IGO.
- Peck, J., y Theodore, N. (2015). Paying for Good Behaviour: Cash Transfer Policies in the Wild. In: A. Roy & E. Shaw Crane, eds. *Territories of Poverty: Rethinking North and South*: University of Georgia Press, p. 392.
- Ray, R., y Kozameh, S. (2012). *Ecuador's Economy since 2007*. Washington D. C.: CEPR.
- Rinehart, C. S., y McGuire, J. W. (2017). Obstacles to Takeup: Ecuador's Conditional Cash Transfer Program, The Bono de Desarrollo Humano. *World Development, Elsevier* 97, 165-177. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.04.009>
- Robertson, L., Mushati, P., Eaton, J. W., Dumba, L., Mavise, G., Makoni, J., Schumacher, C., Crea, T., Monasch, R., Sherr, L., Garnett, G. P., Nyamukapa, C., y Gregson, S. (2013). Effects of unconditional and conditional cash transfers on child health and development in Zimbabwe: A cluster-randomised trial. *The Lancet*, 381(9874), 1283-1292. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)62168-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)62168-0)
- Rossel, C., Antía, F., y Manzi, P. (2022). The Politics of Conditionality in Latin America's Cash Transfer Reforms. En J. L. Garritzmann, S. Häusermann, y B. Palier (Eds.), *The World Politics of Social Investment: Volume II* (1st ed., pp. 379–401). Oxford University Press New York. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197601457.003.0016>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). Plan Nacional Buen Vivir 2013-2017.
- Secretaría Nacional de Planificación (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 – Toda una Vida.
- Secretaría Nacional de Planificación (2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.
- Schady, N., Araujo, M. C., Peña, X., y López-Calva, L. F. (2008). Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador. *Economía*, 8(2), 43–77. <http://www.jstor.org/stable/20065524>
- Schady, N., y Rosero, J. (2008). Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income? *Policy Research Working Paper, Impact evaluation series n.º 17(4282)*, 1-25.
- Schady, N. (2018). El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: diseño, focalización e impactos. *Reformas y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo*, 351-365.
- Sepulveda Carmona, M. (2014). From Undeserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2442841>
- SICES (2014-2016). Registros del Programa de Protección Social - Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).
- SIISE (2000-2013). Registros del Programa de Protección Social - Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).
- Stampini, M., y Tornarolli, L. (2012). *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? Policy Brief* (IDB-PB-185).
- Stampini, M., Ibararán, P., Rivas, C., y Robles, M. (2021). Adaptive, but not by design: cash transfers in Latin America and the Caribbean before, during and after the COVID-19 Pandemic. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003795>
- Skovdal, M., Robertson, L., Mushati, P., Dumba, L., Sherr, L., Nyamukapa, C., y Gregson, S. (2014). Acceptability of conditions in a community-led cash transfer programme for orphaned and vulnerable children in Zimbabwe. *Health Policy and Planning*, 29(7), 809–817. <https://doi.org/10.1093/heapol/czt060>
- Unidad del Registro Social (2020). Desarrollo e implementación del método estadístico matemático para la aplicación del Índice de Clasificación de Vulnerabilidad en el marco del Decreto No. 1026.

Villatoro, P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras. Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas,” Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

World Bank (2018). The State of Social Safety Nets 2018. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1254-5>.