



Revista de políticas y problemas públicos

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos

ISSN: 1390-8081

ISSN: 2477-9245

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Palacio Ludeña, María Gabriela

De prestaciones a garantías: reimaginando el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, vol. 1, núm. 8, 2019, Enero-Junio, pp. 181-204

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

DOI: https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n8.2019.106

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684272385008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

UAEM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

De prestaciones a garantías: reimaginando el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador

*From benefits to entitlements: re-imagining the Bono
de Desarrollo Humano in Ecuador*

María Gabriela Palacio Ludeña

Profesora Asistente en la Universidad de Leiden, Países Bajos

Correo electrónico: m.g.palacio.ludena@hum.leidenuniv.nl

Recibido: 22-julio-2018. Aceptado: 16-septiembre-2018.

Resumen

El programa de transferencias monetarias condicionadas Bono de Desarrollo Humano en Ecuador ha permitido extender la cobertura del sistema de protección social a familias en situación de pobreza, dando relevancia a las labores de cuidado en la construcción de capital humano. A pesar de que las mujeres han ganado mayor visibilidad y han sido incluidas de manera significativa bajo este esquema, su inserción no ha generado rupturas con asignaciones tradicionales de género dentro del hogar y la sociedad. ¿De qué manera puede reimaginarse la protección social no contributiva para reducir las brechas de género e incluir de manera significativa y transformativa a las mujeres? El presente artículo aborda esta pregunta con una discusión institucional de los limitantes del diseño actual e invita a evaluar alternativas encaminadas hacia una nueva política de distribución guiada por una lógica de derechos y ruptura con los elementos normativos que relegan a la mujer al cuidado del hogar.

Palabras claves: Bono de Desarrollo Humano, género, dependencia, derechos, cuidado, programas de transferencias condicionadas, Ecuador, protección social.

Abstract

The conditional cash transfer programme Bono de Desarrollo Humano in Ecuador has allowed the increase in coverage of the social protection system to families in a situation of poverty, drawing attention to care activities for human capital formation. Although women have gained more visibility and have been included in a significant way under this scheme, their inclusion has not resulted in a rupture of traditional gender roles in the household and society. In what ways can we

re-imagine non-contributory social protection to reduce gender gaps and include women in a meaningful and transformative way? This article addresses this question by means of an institutional discussion of the hindrances of the current design and invites a consideration of alternatives aimed at framing a new politics of distribution guided by a right-based rationale and rupture of the normative elements that confine women to the care of the household.

Keywords: Bono de Desarrollo Humano; gender; dependence; rights; care; conditional cash transfers; Ecuador; social protection.

1. Introducción

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) se han constituido en el instrumento predilecto para reducción de la pobreza en el Sur global, al combinar objetivos de protección social y reducción de la pobreza, al asegurar niveles de consumo básico a familias, junto al desarrollo y ampliación de capital humano de sus hijas/os. En un contexto en que los sistemas de protección social han favorecido esquemas focalizados (frente a sistemas universales de seguridad social), los PTMC han ganado popularidad por su relativo bajo costo y practicabilidad en relación con su diseño e implementación. En la región Latinoamericana, dados los altos niveles de informalidad laboral, los PTMC se han considerado más aptos para garantizar alguna forma de protección social a las poblaciones excluidas de los sistemas contributivos de seguridad social. Sin embargo, han surgido también algunas dudas sobre la capacidad transformativa de estos programas en la inclusión de las poblaciones objetivo no solo en el sistema de protección social sino en el mercado laboral y sociedad en su conjunto, expandiendo de esta manera los derechos y garantías sociales.

Este artículo se centra en el estudio de la experiencia ecuatoriana con PTMC: Bono de Desarrollo Humano (BDH). El BDH está dirigido a familias en situación de pobreza, otorgando preferencia a las mujeres (madres) para el manejo de la transferencia. El mecanismo de focalización del BDH intenta llegar a los hogares bajo la línea de pobreza determinada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), y de manera particular, a las mujeres que constan como jefe de núcleo de hogar o cónyuge. Lo anterior, con el objetivo de “contribuir con la disminución de los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles para niñas/os menores de 5 años de edad; y, promover la reincorporación escolar, y asegurar la asistencia continua a clases a niñas/os y adolescentes de entre 5 y 18 años de edad” (Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES], 2018). Al igual que otros PTMC en la región (con importantes excepciones como la del Sistema Nacional de Cuidados Uruguay como resaltan Grugel y Riggiori, 2018), el BDH tiene una lógica centrada en la niñez, en la que las mujeres cumplen un rol instrumental en la observancia de los condicionantes de salud y educación de sus dependientes.

El sistema de protección social no contributiva, como se encuentra estructurado alrededor del BDH, resulta limitado y no reconoce de manera explícita la

necesidad de aliviar la carga de cuidado que recae sobre las mujeres, en particular aquellas en condición de pobreza y vulnerabilidad, dado el acceso diferenciado a facilidades como centros de cuidado infantil y geriátrico. El acceso desigual a redes de cuidado formales e informales profundiza las brechas de género en los estratos de menores ingresos, dado que limita la participación laboral de madres o lleva a su transición hacia ocupaciones a tiempo parcial (generalmente en informalidad), en principio más compatibles con las demandas asociadas a la maternidad y cuidado de los/as niños/as. Dado que las madres receptoras del BDH tienden a tener menores niveles de educación, su inclusión en el mercado laboral tiende a ocurrir en condiciones precarias, con baja remuneración e inobservancia de las garantías de ley. Como resultado, las madres receptoras del BDH son propensas a mantenerse en los roles tradicionales en el hogar y en situación precaria en el mercado laboral (o excluidas de este).

A pesar de que las mujeres han ganado mayor visibilidad en el diseño del sistema de protección social y han sido incluidas de manera significativa, principalmente por medio del BDH,¹ en los últimos años su inclusión no ha generado rupturas con asignaciones tradicionales de género dentro del hogar y la sociedad. Vale preguntarnos entonces, ¿de qué manera se puede reimaginar la protección social para reducir las brechas de género e incluir de manera significativa y transformativa a las mujeres? Este cuestionamiento no intenta desconocer los importantes avances en materia de reducción de pobreza e inequidad de ingresos logrados en parte al BDH, sino cuestionar los arreglos institucionales en que las mujeres han sido integradas en este proceso y buscar alternativas para ampliar su impacto.

Atendiendo lo anterior, y adoptando un enfoque crítico de género, este artículo explora el potencial y limitaciones que el programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) tiene para la inclusión económica y social de beneficiarios, concentrándose en la población de madres receptoras de esta transferencia. Este artículo argumenta que el BDH ha tenido un impacto limitado en la reducción de brechas de género y provisiones sociales, tanto aquellas vinculadas al trabajo como aquellas adscritas al cuidado de otros miembros del hogar, sugiriendo más allá alternativas que provean garantías sociales vinculadas a ciudadanía y no solo a la condición de maternidad. Las experiencias de las mujeres receptoras de la transferencia se abordan en relación con los roles asignados dentro del hogar y en relación con el sistema de protección social. Cabe mencionar que este artículo, aunque se centra en el componente condicional destinado a hogares (y de manera específica a madres) con niños/as y adolescentes menores a 18 años, realiza algunas referencias puntuales a los otros componentes.

Mediante la revisión de material bibliográfico, documentos de política pública y análisis accesibles en la página oficial del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador, se pretende analizar críticamente, y desde una perspectiva de

¹ Pero también el sistema contributivo de seguridad social del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), bajo el proyecto de afiliación de amas de casa, con aportes variables, desde USD 2 hasta USD 46,90, de acuerdo con el nivel ingresos laborales que perciben los miembros del hogar de la aplicante, tanto cónyuge como hijos.

género y ciudadanía social, las narrativas de dependencia que informan el diseño del BDH y las gestiones desarrolladas para enfrentar a la pobreza centradas en el rol de la mujer dentro del hogar. De esta manera, el artículo contribuye a un volumen creciente de literatura que problematiza los aspectos normativos de la maternidad implícitos en el diseño de los PTMC (Molyneux, 2006; Schild, 2007; Molyneux y Thomson, 2011; Gideon & Molyneux, 2012), situando al programa BDH en discusiones globales sobre el rol de la mujer en el hogar y la política social, tal como se discute en la sección número dos, abordándose los modelos de asignación de roles dentro del hogar populares en la economía ortodoxa y contrastándolos con elementos críticos informados por la economía feminista y sociología del género.

El artículo empieza explorando las narrativas de dependencia que han acompañado a la extensión de protección social a mujeres, prestando particular atención tanto a las formulaciones teóricas como a las relaciones Estado-familia que pueden identificarse en los regímenes de protección en América Latina que priorizan PTMC. El texto continúa con una narrativa cronológica de los cambios introducidos en el programa, detallados en la sección dos, atento a los mecanismos con los cuales se establecen los esquemas de elegibilidad e inclusión, y sus consecuencias en el ejercicio de derechos y garantías sociales dentro y fuera del hogar. En la sección cuatro, el artículo esboza lineamientos para reimaginar el BDH en términos de ciudadanía social, más allá de relaciones normativas de maternidad y dependencia, y llegar a puntos finales de reflexión en la sección final.

2. Narrativas de dependencia en el acceso a protección social

Aunque los PTMC han permitido extender la cobertura de protección social y han llevado a discutir los mecanismos de reconocimiento y remuneración de las labores de cuidado generalmente provistas por mujeres, cabe preguntarse, ¿se han resuelto las necesidades críticas para que las mujeres puedan nivelar su participación en los sistemas de protección social y solventar de esta manera las tensiones entre las labores de cuidado y participación laboral? Si las labores de cuidado en el hogar, por diseño, se adscriben a la mujer, ¿no se profundiza con esto la dependencia familiar y, por ende, se limita a la mujer en el ejercicio pleno de su ciudadanía social?

Para abordar estas preguntas es necesario reconsiderar los PTMC desde una perspectiva de género. El diseño básico de corresponsabilidades parte de una simplificación de la estructura familiar y motivaciones de sus miembros, especialmente de las madres. Estas perspectivas invitan a estudiar a la sociedad de manera más amplia, prestando atención a las estructuras en las que operan y limitantes que encuentran. Muchos de estos limitantes vienen de una valoración normativa del tipo de obligaciones y derechos que las mujeres tienen dentro de la sociedad y la familia, con consecuencias concretas para su reconocimiento en el mercado y sistemas de protección social.

Desde una perspectiva crítica, la literatura en economía feminista y sociología del género cuestiona la validez del modelo colectivo de decisión en el hogar (Becker, 1981) que informa el diseño de PTMC y es generalmente usado en evaluaciones cuantitativas (entre las evaluaciones del caso ecuatoriano que utilizan este modelo se encuentran Schady & Rosero, 2008; Schady *et al.*, 2008; Mideros y O'Donoghue, 2015). Este modelo, basado en altruismo, asume que los miembros del hogar comparten sus recursos independientemente de su nivel de producción y la distribución del ingreso individual. Transferencias que llegan al hogar pueden entonces compartirse entre sus miembros. Voces críticas han reaccionado a estos modelos de cooperación, dado que llevan a una relegación de la mujer y los mecanismos que limitan sus posibilidades para generar, acceder y usar recursos para y dentro del hogar (Mies, 1982; Folbre, 1986, 2012; Orloff, 2009). Folbre (1986) resalta los elementos más problemáticos de los modelos de decisión colectivos antes discutidos.

En primer lugar, estos modelos presuponen la posibilidad de agregación de preferencias y gustos de los miembros del hogar, elemento que Arrow (1950; 1963) ya había rechazado como irrealista. Las ideas de unidad y cooperación no logran capturar los canales que, dentro y fuera de mercado, las mujeres utilizan para asegurar recursos para el hogar, así como los beneficios y restricciones que se imponen sobre ellas en su rol tradicional de prestadoras de servicios de cuidados. En segundo lugar, Folbre (1986) advierte que una función de utilidad conjunta, asumida para procesos de decisión colectiva en el hogar, contradice la noción de individualismo que subyace al utilitarismo, pues asume que quienes brindan cuidado en el hogar (en su mayoría mujeres) derivan su utilidad de proporcionar bienestar a otro(s) miembro(s) del hogar. De manera estricta, tal arreglo presupone problemas de coordinación, dado que varios miembros podrían dedicarse a prestar y recibir cuidados, complicando la determinación de la utilidad colectiva (Folbre & Goodin, 2007). Además, esta lógica no incorpora la complejidad emocional que caracteriza a las relaciones intrafamiliares, sino que las reduce a roles esenciales y tradicionales de cuidado dentro del hogar asociados con la femineidad.

Fuera del hogar, el posicionamiento de la mujer también está sujeto a fuerzas contradictorias, ubicándosela en la teorización entre las esferas económica y social. Desde la perspectiva económica se busca la integración de adultos en el mercado laboral, y por tanto mayor participación en “lo público”. Desde una perspectiva moral, se hace una diferenciación que confiere a la mujer a “lo privado”: la familia. De esta manera, lo público se relaciona con lo productivo, el jefe de hogar económicamente activo (lo masculino), y se desplaza y externaliza los cuidados fuera de lo productivo y del mercado, y por tanto sin valor económico (Wichterich, 2015). Al reducirse a la mujer a la esfera de cuidado y tareas reproductivas se llega a una “elevación moral” (Folbre, 1991) de sus capacidades dentro del hogar junto a una devaluación de su contribución al mercado.

Lo anterior tiene consecuencias en el posicionamiento de la mujer, dado que genera tensiones entre su relegación a “lo privado” y su inclusión parcial en “lo público”. Muchas estrategias de inclusión económica pretenden solventar el segundo tema, asumiendo que el empoderamiento de mujeres puede conseguirse mediante su integración en la fuerza laboral, asumiéndose que cualquier opción de trabajo remunerado es mejor que dependencia de un cónyuge y, por tanto, expande sus posibilidades, un argumento criticado por Pearson (2007). Sin embargo, la inclusión de mujeres en asistencia social que se ha dado en las últimas décadas se ha promocionado como empoderamiento, asumiendo que las transferencias dan a las mujeres mayor control sobre los recursos económicos y llevan a una reducción de la dependencia de sus cónyuges (Adato y Hoddinott, 2010).

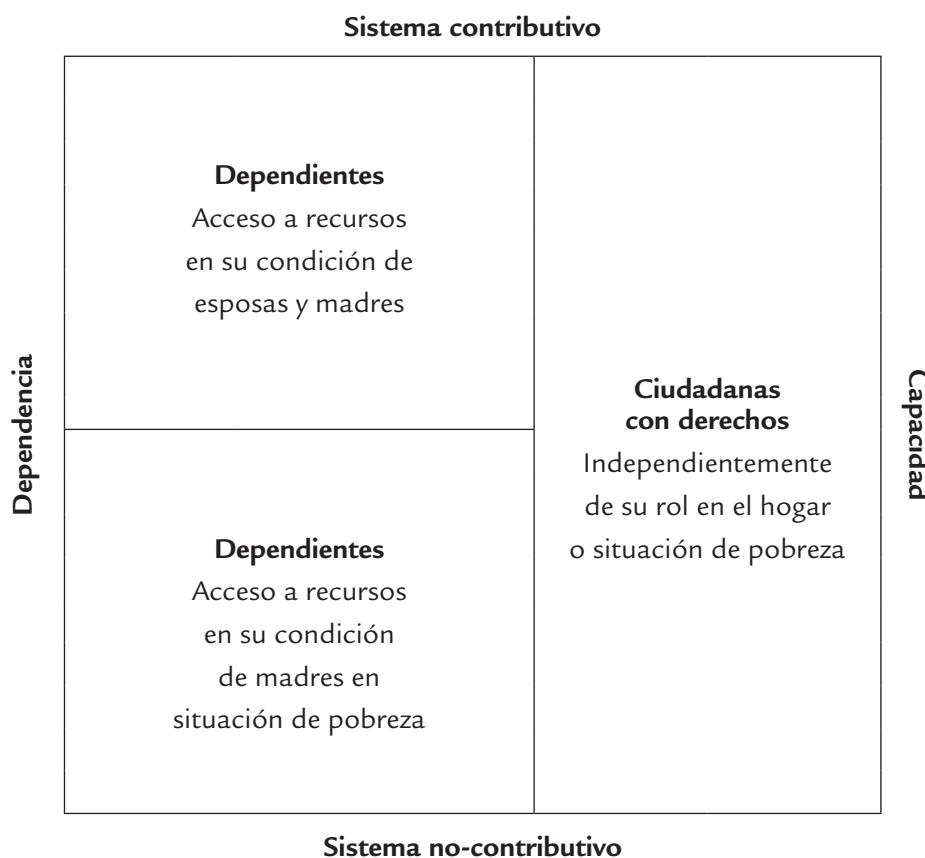
Pero, ¿es la incorporación al trabajo remunerado lo suficiente como para reducir las brechas de género? Blofield y Martínez Franzoni (2015) resaltan que, en América Latina, las tensiones que emergen en la intersección de trabajo remunerado y responsabilidades familiares se abordan de manera estratificada y muchas veces en arreglos laborales informales. En sus esfuerzos de lograr un balance entre necesidades de cuidado y participación en el mercado laboral, los hogares acuden a estrategias distintas. Los hogares en situación de pobreza usualmente recurren a la familia ampliada en búsqueda de apoyo en la provisión de cuidados, mientras que hogares afluentes pueden acceder a cuidados pagados (por ejemplo, servicio doméstico o guarderías privadas) y liberar así tiempo para que la mujer acceda y permanezca en la fuerza laboral. Ante las dificultades de acceder a servicios de cuidado fuera del hogar, mujeres en situación de pobreza tienden a integrarse tardíamente o con pausas prolongadas al mercado laboral (en caso de tener la posibilidad de encargar temporalmente las labores de cuidado a otro miembro del hogar) u optan por ocupaciones más flexibles pero compatibles con las responsabilidades relacionadas con la maternidad.

Dada la ausencia de políticas explícitamente direccionalizadas hacia la reducción de la carga dentro del hogar y facilitar la inserción laboral, las brechas de género que existen en el mercado laboral resultan en brechas en el sistema de protección social, como se evidencia en el menor acceso (histórico) de mujeres al sistema contributivo (una tendencia que lentamente se ha revertido) y su inclusión tardía y residual en programas asistenciales como lo son los PTMC. Los sistemas de protección social vigentes en la región han sido por diseño segregados en términos de empleo formal (Amsden, 2010), situación de pobreza (Cena & Chahbenderian, 2015), residencia (urbano y rural), género y etnia (Molyneux, 2007). La población restante, en empleo informal y no remunerado (mayoritariamente mujeres), fue excluida del sistema contributivo. Solo esposas (en cierta medida) e hijas/os de trabajadores formales fueron integrados en la seguridad social, asumiendo que se llevaba un registro apropiado de los miembros del hogar, las relaciones intrafamiliares así lo facilitaban y el afiliado lograba permanencia en el empleo formal.

Como indica Molyneux (2007), la inclusión de mujeres en el sistema de protección social ocurrió de manera tardía en la región, con derechos y garantías

relacionados con su condición de dependientes o madres. La autora señala que, en la mayoría de los países latinoamericanos, cuando las necesidades de las mujeres fueron efectivamente reconocidas en la política pública, las garantías se establecieron en virtud de su rol dentro de la familia, como esposas y madres, y adscritas a las responsabilidades de cuidar por su cónyuge e hijos. Por tanto, no se las integró como al resto de la población, en relación con su condición laboral, sino por su posición dentro del hogar. Esta es una observación clave, dado que tanto mujeres y niños/as fueron agrupados como sujetos que necesitan protección y no como sujetos en pleno ejercicio de su ciudadanía (Molyneux, 2007). Incluso con instrumentos que visibilizan a la mujer en los sistemas de protección social, las condiciones bajo las cuales han sido integradas profundizan los sistemas de diferencia en relación con el ejercicio pleno de ciudadanía social en un momento que coincide con “la crisis de las sociedades centradas en el trabajo formal como eje organizador de las relaciones de protección social” (Cena & Chahbenderian, 2015).

Gráfico 1
Dependencia en el acceso a protección social



Fuente: Elaboración propia de la autora (2018).

Se puede identificar, por tanto, dos narrativas de dependencia alrededor de la integración de la mujer a los sistemas de protección social, vinculas a roles de género pero que difieren en cierta medida en relación con su posición como colectivo a ser atendido por los sistemas de bienestar social, como se ilustra en el gráfico 1. Mientras el sistema de seguridad contributivo (cuadrante superior izquierdo) se ha basado históricamente en una estructura de hogar biparental, generalmente sostenida por el jefe de hogar (masculino) y en la que la mujer accede a prestaciones como dependiente solamente (y dependiendo de las contribuciones de su cónyuge), los sistemas asistenciales, como es el caso de los PTMC, asumen la centralidad de la mujer como encargada de las labores de cuidado dentro del hogar y, por tanto, meritorias de recibir la transferencia, pues se considera que es más probable que inviertan en sus hijas/os, siempre y cuando el hogar se encuentre en situación de pobreza (como se indica en el cuadrante inferior izquierdo).

Lo anterior lleva a un entendimiento binario del rol de la mujer: tanto como dependiente dentro del hogar o como prestadora de servicios de cuidado, con el cual se puede reconocer un esencialismo en la visión de género implícita en el diseño de protección social, asignándosele posiciones y tareas tradicionales dentro del hogar. Es más, el reconocimiento de la mujer en los sistemas de protección social no ocurre en torno a su posición como ciudadana (como se indica en el cuadrante derecho) sino en relación con otros miembros del hogar, por ejemplo, cuando el cónyuge le extiende la afiliación, o cuando sus hijas/os son elegibles para transferencias debido a su condición de pobreza.

Por diseño, los PTMC asumen una relación de dependencia dentro del hogar: los menores de edad dependen de sus madres y de su uso efectivo de la transferencia para satisfacer sus necesidades básicas de consumo y asegurar acceso a salud y educación, bajo el sistema de corresponsabilidades. Esto significa que, con los PTMC, la familia depende exclusivamente de las mujeres para cumplir con estas responsabilidades, algo que ahonda en la carga social y moral ya impuesta sobre ellas. Nótese que, en general, las familias enfrentan mayores niveles de dependencia al inicio y final del ciclo de vida, así como durante períodos inesperados relacionados con enfermedad y discapacidad (Folbre y Heintz, 2017). Así, se identifican los canales por medio de los cuales programas de asistencia social profundizan diferencias sociales, filtrados por el margen de dependencia dentro del hogar y posición en el sistema de protección social, con limitado efecto en el nivel de generación de capacidades entre sus receptoras (madres).

3. Antecedentes del Bono de Desarrollo Humano

Desde sus inicios en la política pública ecuatoriana, los programas de transferencias han sido criticados por supuestamente generar dependencia y ser de naturaleza paternalista, a pesar de una retórica de autonomía y empoderamiento supuestamente activado entre mujeres receptoras de este tipo de transferencias. El Bono Solidario (BS) era peyorativamente conocido como “Bono de la Pobreza” en la opinión pública —atacado tanto por la prensa conservadora que lo consideraba paternalista por reducir la autonomía de los beneficiarios— y por la izquierda

académica— por perpetuar una lógica de caridad vertical desde el Estado y la Iglesia hacia las poblaciones pobres— (Kingman Garcés, 2002).

El BDH, dada su transición a un esquema de corresponsabilidades, ha sido mejor recibido en la opinión pública, pero aún sujeto a escrutinio social con respecto al rol de las madres en la administración y uso de esta transferencia, informado por narrativas de dependencia descritos en la sección previa. Sin embargo, considerando que el monto de la transferencia del BDH, USD 50 a corte de 2016, no alcanzaba ni al 15% del salario básico unificado que como referencia se encontraba a USD 366 en el respectivo año. Incluso, si se llega al monto más alto de transferencia considerado en el sistema variable recientemente decretado, esto es, USD 150 al mes por familia, apenas sobrepasa un tercio del salario básico unificado (USD 386 como registrado para el 2018). El monto del BDH por tanto no es incentivo suficiente para abandonar un trabajo formal a tiempo completo (sobre el cual el salario antes mencionado está calculado), en caso de tener acceso.

El BDH replica el diseño básico de los programas de transferencia condicionados popularizados en América Latina al final de la década de 1990. Los primeros PTMC se registran en Brasil —que empezaría como un programa municipal en 1994 para luego ampliarse al resto del país en el 2001— y México, que iniciaría en 1997 con un enfoque rural (Ponce *et al.*, 2013). Cabe notar que Lavinas (2013) identifica el origen del modelo de los PTMC una década antes, en el programa Subsidio Único Familiar, que se experimentó en Chile bajo el diseño de Odeplan (1981). Sin embargo, los PTMC de mayor escala de Brasil (*Bolsa Familia*) y México (ahora *Oportunidades*) marcarían el inicio de una nueva etapa de protección social en la región. Hacia el año 2000, virtualmente todos los países en la región habrían implementado un PTMC a escala nacional (Papadopoulos & Velázquez, 2016).

Ecuador adoptó el modelo de transferencias monetarias en 1998, con la creación del Bono Solidario (BS), como respuesta a la profunda crisis financiera que aquejaba al país en aquel entonces (Schady *et.al.*, 2008). Durante su fase inicial, el BS se concibió como una transferencia no condicionada. Su objetivo era compensar a los hogares en situación de pobreza por la eliminación de los subsidios al gas doméstico y electricidad (Schady *et.al.*, 2008). En 2002, el programa Beca Escolar (BE) fue creado como un PTMC de menor escala, llegando a cerca de 150 000 hogares con niñas/os entre los 6 y 15 años. En el 2003, algunos elementos de BE fueron integrados al BS, rediseñándose el programa como un PTMC de alcance nacional, en el cual se introdujo la idea de condicionalidad (o corresponsabilidad), estableciéndose requerimientos de salud y educación para las familias receptoras. En temas de salud, se esperaba que los hogares beneficiarios cumplan con una serie de corresponsabilidades, por ejemplo, asistir a consultas prenatales (para mujeres embarazadas) y llevar a los/las niños/as menores de 5 años a controles de salud.

En 2013, corresponsabilidades relacionadas con planificación familiar fueron añadidas al programa (Martínez *et al.*, 2017). En relación con educación, al ser rediseñado como un PTMC en 2003, se estipuló que los niños entre 5 a 18 años en hogares receptores del BDH consten inscritos en una escuela y asistan

periódicamente a clases. Estas corresponsabilidades también fueron modificadas en el 2013,² especificando que los menores deberían cumplir al menos un 80% de asistencia anual. Sin embargo, no se ha establecido un sistema de monitoreo de estas corresponsabilidades ni su incumplimiento, que en caso de verificarse, lleva a la suspensión de pagos, a pesar de los esfuerzos esporádicos por dar seguimiento al programa (Martínez *et al.*, 2017). Razón por la cual algunos autores consideran al BDH como una transferencia no condicionada, una vez que los hogares han sido registrados en el programa (Ray & Kozameh, 2012).

Originalmente, el BDH se dirigía a toda la población bajo la línea de pobreza determinada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), pero recientemente se limita a la población en pobreza extrema (Martínez, *et al.*, 2017). En relación con el monto de transferencias, estas se realizan con periodicidad mensual, incrementándose de USD 15 en 2003 a USD 30 en 2007, USD 35 en 2009 y USD 50 en 2012³. En el 2013, por Decreto Ejecutivo n.º 000197 (Registro Oficial, 2013), se llevó a cabo un proceso de graduación (salida y depuración) masiva. El número de hogares beneficiarios se redujo de 1,2 millones en el 2013 a 430 000 hacia el 2016. Aunque el monto de la transferencia se había mantenido fijo: USD 50 por hogar hasta finales de 2017, por Decreto Ejecutivo n.º 253 fue incrementado hasta USD 150 por hogar, en un esquema variable de acuerdo con el número de menores de edad en el hogar.

Hasta el 2012, el BDH incluía un componente no condicional destinado a adultos mayores de 65 años y hogares con personas con discapacidad severa (40% o mayor), en ambos casos dirigido a la población en situación de pobreza. Ya desde 2009 estos componentes se manejaban de manera independiente, lo que ha resultado en la creación del programa Pensión Asistencial en 2012, destinado a personas mayores de 65 años que no reciban prestaciones de seguridad y personas con discapacidad.

4. Tensiones en el diseño del Bono de Desarrollo Humano

Para dar cuenta de las tensiones en el rol de la mujer en la política social y, en particular, con relación al empleo, es necesario conocer la conceptualización del BDH como herramienta de combate contra la pobreza. Para este fin, vale anotar las definiciones de pobreza que guían el programa y aquellas que se utilizan para la selección de familias beneficiarias.

4.1. Enfoques de pobreza que informan el diseño del BDH

En la lógica de cambio que subyace al BDH, la pobreza se considera como un problema relacionado con capacidades humanas, como se hace evidente en la Agenda Social en el cual se teoriza a la pobreza como un problema multidimensional que

2 Nuevas corresponsabilidades, referentes a las áreas de vivienda y trabajo infantil fueron introducidas también en el 2013, requiriéndose que hogares receptores se abstengan de construir en zonas de riesgo (a deslaves, inundaciones, etc.), mantengan su barrio y vivienda en buen estado y, por otra parte, mantengan a los menores de edad fuera de trabajo y mendicidad (Martínez, *et al.*, 2017).

3 Este último incremento financiado con una mayor carga impositiva al sector bancario.

“afecta el desarrollo de las capacidades humanas para alcanzar el Buen Vivir, ya que limita a las personas en términos nutricionales, educativos, de acceso al cuidado, entre otros” (MIES, 2017: 16). Esta lógica sería compatible con el enfoque de capacidades, como se adscribe a Amartya Sen, quien sugiere que “para la superación de la pobreza se deben detectar cuáles son las capacidades necesarias cuyo desarrollo libre por cada persona contribuye a la libertad de la misma” (Ahumada y Tenorio, 2016: 164).

Sin embargo, en la lógica de intervención del programa, esto es a nivel operativo, el BDH afecta la dimensión de ingresos solamente y lo hace a nivel de hogar. El BDH tiene como objetivo “incentivar la acumulación de capital humano y evitar la persistencia de la pobreza [...] [garantizando] un nivel de consumo en las familias” (Martínez *et al.*, 2017). Aunque se pretende que el ingreso que los hogares pobres perciben se traduzca en protección al consumo e inversiones en capital humano, asume que la pobreza es, de manera esencial, un problema de carencia de ingresos monetarios y actúan desde el lado de la demanda de servicios solamente. Esta conceptualización resulta limitante en relación con la incidencia en procesos de exclusión y vulnerabilidad, los cuales son más bien aspectos relacionales de la pobreza (Martínez *et al.*, 2017).

Por otra parte, el sistema de focalización del BDH no considera el margen de ingresos del hogar, sino un aproximado de necesidades básicas insatisfechas (NBI), estimándose un Índice de Bienestar que combina y pondera información relativa a las características de la vivienda, acceso a servicios, disponibilidad de bienes, composición familiar y niveles de educación, entre otras (Martínez *et al.*, 2017: 7). Aunque la motivación para mantener el cálculo de ingresos fuera del índice responde a problemas para levantar información adecuada de ingresos y evitar problemas de riesgo moral (por ejemplo, hogares limitando sus fuentes de ingreso para permanecer en el programa), entra en conflicto con el enfoque monetario que informa al esquema de transferencias.

A pesar de estas tensiones a nivel normativo, varias investigaciones le han atribuido al BDH mejoras en el desarrollo cognitivo de los niños/as de los hogares beneficiarios (Paxson & Schady, 2007; Ponce & Bedi, 2010; Schady *et.al.*, 2008), incremento en los gastos alimentarios y mejoras en el perfil de nutrición (León & Younger, 2008; Schady & Rosero, 2008), así como la reducción del trabajo infantil (Cecchini & Madariaga, 2011; Martínez y Rosero, 2007; González & Llerena, 2011; León, Vos y Brborich, 2001). Otras investigaciones son menos entusiastas y no adjudican al BDH mejoras significativas en estos aspectos. Por ejemplo, Araujo *et al.* (2016) encuentran que el efecto del BDH en la transmisión intergeneracional de la pobreza es modesto. Por otra parte, el estudio de sus efectos en la oferta laboral de beneficiarios de la población adulta ha recibido menor atención, con la excepción de González y Llerena (2011), Mideros y O'Donoghue (2015) y Palacio Ludeña (2016).

4.2. Asignación de beneficios a nivel de hogar

El BDH trata de compensar a las familias tanto al inicio como al final del ciclo de vida (ahora bajo un esquema independiente de pensión asistencial), al integrar a familias con hijos menores de edad, así como brindar pensiones asistenciales para adultos mayores y personas con discapacidad (ver tabla 1). Cabe acotar que el BDH enfocado en el inicio del ciclo de vida está dirigido a familias en pobreza y no a las madres (a diferencia del diseño inicial del BS), y de manera más precisa, a reducir los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles en niñas/os menores de 5 años de edad y a promover la reinserción escolar y asistencia continua a clases de niñas/os menores entre 5 y 18 años.⁴ Estas responsabilidades están dirigidas a incentivar las inversiones en capital humano, es decir, asegurarse que niñas/os en familias receptoras alcancen mayores niveles de educación y salud y, por ende, tengan mejores prospectos en el futuro. Aunque en un inicio este diseño parecería garantizar los derechos de niñas/os, cae bajo la premisa de incrementar retornos a la inversión, en la cual el valor de la inversión presente (vía transferencias) se recupera en un futuro cuando los ahora menores de edad logren desarrollarse como adultos y se integren a la economía.

Por tanto, más que concentrarse en los derechos de niñas/os a tiempo presente, el BDH establece un proceso de acumulación de capital humano y disfrute de derechos a futuro, como adultos en proceso (Uprichard, 2008). Este diseño resulta ambiguo con respecto a los derechos de niñas/os, a pesar de la retórica de derechos utilizada en documentación oficial, y es silente con respecto a los derechos de madres, quienes cumplen un rol instrumental en este proceso, tema ampliamente debatido con respecto al diseño de los PTMC y género (Molyneux, 2006).

Tabla 1
El Bono de Desarrollo Humano en el contexto del ciclo de la vida

Fase del ciclo de vida	BDH condicionado	Pensión (no condicionado)
Hija(o) de 0 a 5 años	USD 50 + USD 30: primer hija(o) + USD 27: segundo hija(o) + USD 24,30: tercer hija(o)	No aplica
Hijo/a de 0 a 5 años	USD 50 + USD 10: primer hija(o) + USD 9: segundo hija(o) + USD 8,10: tercer hija(o)	No aplica
Adultos mayores a 65 años	No aplica	USD 50 a USD 100
Continuo	No aplica	USD 50 + Bono Joaquín Gallegos Lara (USD 240)

Fuente: Elaboración propia de la autora (2018).

⁴ Como se indica en la página web del programa consultada (MIES, 2018).

Sin embargo, al mantener un esquema de corresponsabilidades no reduce las presiones por proveer cuidado y por ende la dependencia familiar hacia las mujeres, sino que la institucionaliza. Esta dependencia familiar, se ha establecido, tiene consecuencias negativas para la trayectoria laboral de las mujeres, dado que reduce las horas disponibles para trabajo remunerado y por tanto contrae la oferta laboral femenina. Al relegarse a la mujer a labores de cuidado, se le reduce su poder de negociación en el mercado laboral, dado que sus trayectorias laborales dependen de la etapa del ciclo de vida de familiares, esto es, mayor dependencia durante años de infancia de los menores dependientes y, por tanto, menores posibilidades de liberar espacio para trabajo remunerado y acumular pensiones para el final de su propio ciclo de vida.

En el caso particular del BDH, el reciente incremento de la transferencia bajo un esquema variable es recibido favorablemente, dado que es un paso que intenta generar una ruptura con medidas residuales previas, llegando a las familias con mayores recursos para atender las necesidades de las/os niñas/os. Pero no debe pasarse por alto que, aunque se haya incrementado el monto de las transferencias, se ha reducido su cobertura notablemente, dado el proceso de salida o graduación masiva implementado en el período 2013-2014. Nótese asimismo que el monto de la transferencia no se ajusta por inflación, un problema que caracteriza a otros PTMC en la región (Lavinas, 2013). Por diseño, además, el BDH prioriza los gastos en consumo (básico) del hogar, principalmente para educación y salud de las/os niñas/os, mas no se entrega como compensación directa a la mujer por sus labores de cuidado. Estos factores sugerirían un espacio limitado para que la transferencia afecte la posición de la mujer dentro del hogar.

No solo el monto y uso de la transferencia estipulados en el programa hacen perder visibilidad a la mujer en el esquema del BDH. El acceso limitado a facilidades y servicios de cuidado provistos fuera del hogar es aún limitado y denota que sus necesidades como mujeres y madres no han sido consideradas a detalle. Aunque el programa cuenta con servicios adicionales de cuidado infantil, estos no logran solventar el déficit en servicios de cuidado provistos por el Estado. Como parte de los servicios institucionalizados, se provee a los hogares receptores del BDH acceso a los Centros de Desarrollo Infantil del Buen Vivir (CIBV), dirigidos a niñas/os de 12 a 36 meses de edad, así como a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), dirigidos a niñas/os desde los 45 días hasta los 36 meses de edad. Los centros operan durante días laborales, en jornadas parciales de 2 a 4 horas (CDI) o a tiempo completo, 8 horas (CIBV y algunos CDI).

En un estudio comisionado por la United Nations International Children's Emergency Fund (Unicef, por sus siglas en español) a la Senplades, se analiza datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, ECV, en la cual se señala que el acceso a estos centros "se ha incrementado desde un 13% de niños/as entre 0 y 3 años en 2006 (ECV, 2006) al 29% en el año 2014 (ECV, 2014), por lo que sigue existiendo una brecha importante frente al total de niños/as que deberían ser atendidos" (Unicef/Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

[Senplades], 2016: 2). Además, sus servicios parecen estar siendo capturados por un importante número de hogares no beneficiarios en estratos económicos más altos, considerando que “un porcentaje considerable de usuarios (entre el 35% y 40%, aproximadamente), pertenecen al 60% de la población de mayores recursos” (Unicef/Senplades, 2016: 2).

El BDH también se acompaña con el servicio de atención domiciliaria no institucionalizado Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), que atiende a niños/as de 0 a 36 meses de edad y provee a las familias de capacitación en temas de salud preventiva. En la práctica, sin embargo, se reduce a una visita semanal de 45 minutos, de acuerdo con la Norma Técnica de Desarrollo Infantil Integral: Servicios de Desarrollo Infantil (MIES, 2014). Este servicio, relevante para sensibilización y acompañamiento a las familias sobre temas de desarrollo infantil, no permite trasladar (parte) de las labores de cuidado fuera del hogar, dado el limitado tiempo de la visita y la focalización en infantes solamente.

Por tanto, no es suficiente para lograr un mejor balance con las demandas del mercado laboral y ayudar a la absorción de mujeres en empleo remunerado. De la experiencia con los centros CIBV, CDI y CNH, se debe acotar que estos aún tienen potencial para ayudar a distribuir de mejor manera las responsabilidades de cuidado, pudiéndose extender la focalización a niñas/os mayores de 36 meses, ampliar la cobertura y llegar a más hogares en situación de pobreza. Aún más importante en relación con la formación de roles dentro del hogar, se puede involucrar a otros miembros del hogar, particularmente padres, dado que “el rol de cuidado de los niños se asienta sobre la madre, quien es la principal responsable al interior del hogar” (Unicef/Senplades, 2017: 147).

Pero la discusión no solo gira en torno al ingreso efectivamente percibido por mujeres o acceso a servicios vinculados, sino a los mecanismos institucionales bajo los cuales las mujeres son integradas al sistema de protección social. Molyneux *et al.* (2016) señalan que, para que los PTMC tengan un rol transformativo, estos deben atacar las causas de la pobreza y afectar las relaciones sociales que la perpetúan, tratando a las madres receptores como ciudadanas con derechos. Esta ha sido una constante en la visión crítica de programas de bienestar destinados a mujeres: es necesario que la integración de mujeres se haga bajo una lógica de derecho. El programa BDH no reconoce la transferencia ni como una compensación ni como un derecho de la mujer, sino como mecanismo de reducción de la pobreza enfocado en la familia, aunque se prioriza su entrega a madres.

5. ¿Madres receptoras o ciudadanas con derechos?

Tomando en cuenta los elementos previos y siguiendo la tipología desarrollada por Blofield y Martínez (2015), el BDH puede ser categorizado como una intervención maternalista, dado que reconoce la importancia del cuidado dentro del hogar mientras enaltece la capacidad de la mujer para proveerlo, manteniéndolo como su responsabilidad exclusiva. Esto se evidencia en el reglamento del BDH:

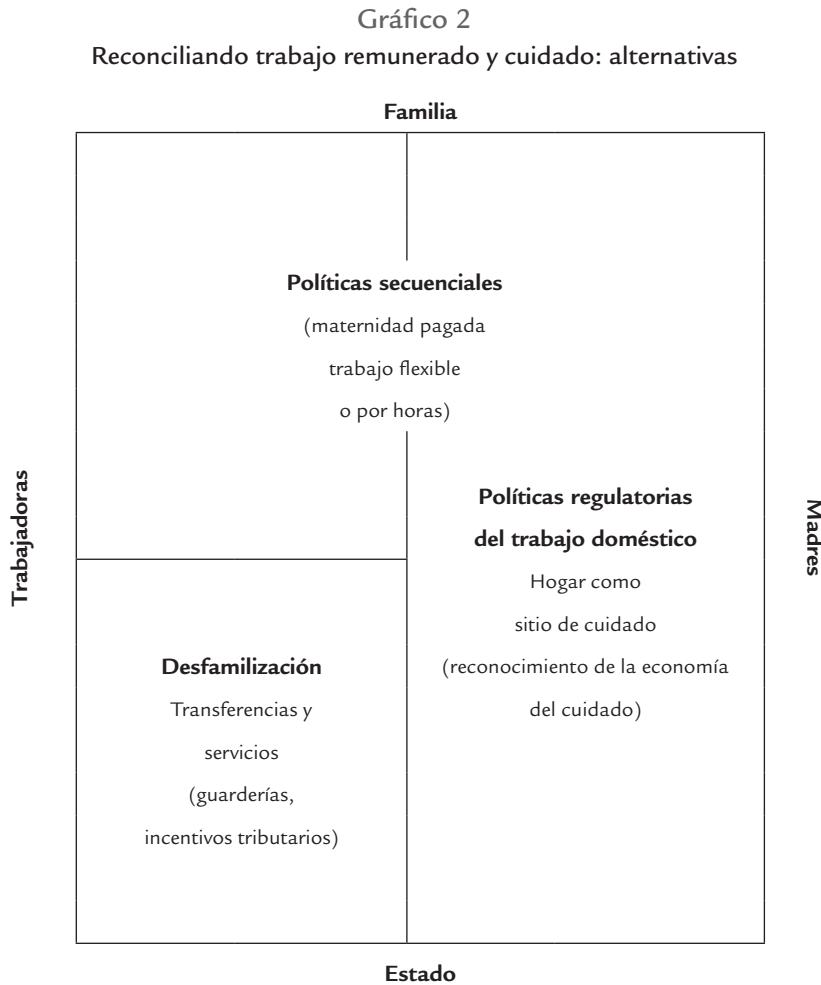
Como enfoque de género la entrega del apoyo monetario se personalizará en la madre o en aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra y preparación de los alimentos, del cuidado de la salud de los menores; así como de la vigilancia de la asistencia de los menores a la escuela. Con ello se reconoce a la madre como la persona mejor capacitada para administrar el ingreso percibido. Se espera, que las madres inviertan en sus hijos estos recursos adicionales y así mejoren la calidad de vida de sus familias (Registro Oficial, 2003 n.º 76).

Con este énfasis en la mujer como cuidadora innata, el programa, asocia al cuidado con la femineidad, profundizando las brechas de género en los estratos más pobres. Aunque en la práctica las corresponsabilidades no se verifiquen, la sanción en caso de incumplimiento está estipulada. Tal adjudicación de las labores de cuidado como algo esencialmente femenino entra en tensión con la retórica progresista de reconocimiento de derechos de la mujer, dada la centralidad de la familia en la mediación de los canales de acceso a la política pública (Lind, 2012).

5.1. Reconciliando trabajo remunerado y cuidado

Como proponen Blofield y Martínez Franzoni (2015), los sistemas de protección social tienen el potencial de equiparar las condiciones en que las mujeres se incorporan a la fuerza laboral, al permitirles lograr un mejor balance entre actividades de cuidado y trabajo remunerado. Podría ser por varias rutas, tanto compensarlas por su rol de cuidadoras o transferir las labores de cuidado fuera del hogar, hacia el Estado y sector privado. En un esfuerzo por sintetizar la propuesta, en el gráfico 2 se presentan distintas rutas hacia la reconciliación del trabajo remunerado y labores de cuidado, sea apoyando las labores que se realizan dentro del hogar o transfiriéndolas a lo público (esto es, al Estado).

En el cuadrante superior del gráfico 2 se ilustran aquellas políticas secuenciales que permiten una reconciliación del trabajo remunerado y cuidado, considerando a la familia como unidad básica desde la cual se provee cuidado. Beneficios de maternidad y paternidad pagada, así como flexibilidad en los horarios de trabajo remunerado (compatibles con tareas de cuidado) son algunos de los ejemplos de políticas secuenciales identificados por Blofield y Martínez Franzoni (2015). De ajustarse los sistemas de protección social a esta alternativa, el monto de compensación, ya sea vía beneficios de maternidad o paternidad pagada o como transferencias monetarias al estilo de los PTMC, debería ser lo suficientemente alto como para proveer a las mujeres encargadas del cuidado de otros miembros de hogar con una remuneración equivalente a un trabajo a tiempo completo, en lo que se conoce como política de “valuación comparable” (Fraser, 1994: 602).



Fuente: Blofield y Martínez Franzoni (2015). Adaptación y elaboración propia de la autora (2018).

Si el monto de la transferencia sería equivalente a una fuente de ingreso alternativo, o salario de reserva, los PTMC pueden tener un impacto positivo al efectivamente compensar y reconocer el costo de oportunidad que representa en las trayectorias laborales de mujeres dedicadas al cuidado dentro del hogar, la mayor dependencia de sus familiares en el transcurso del ciclo de vida. En discusiones de regímenes de bienestar, se ha planteado la opción de elevar los salarios de reserva desde el sistema de protección social no solo para proveer compensación a las mujeres por sus actividades de cuidado, sino para dotarles de recursos que les permitan alejarse de condiciones precarias, tanto dentro del hogar como del mercado laboral (Fraser, 1994).

Los PTMC, de esta manera, pueden coadyuvar a aminorar los sistemas de explotación si consideran un nivel de transferencia suficientemente alto como para afectarlos. Aunque esto marcaría una ruptura radical con la subvaloración de las

labores de cuidado, se anticipa su rechazo o inoperancia debido a los altos costos que presupone para el Estado. Además, a menos que se considere la complejidad de las redes de cuidado, cuyas responsabilidades caen sobre otras mujeres dentro de la familia ampliada, no logra resolver los conflictos dentro del hogar y la invisibilidad de mujeres que no son madres, pero aun así proveen cuidado a otros miembros del hogar.

La segunda alternativa ilustrada en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico 2 plantea transferir las labores de cuidado fuera del hogar, en lo que se conoce como *desfamilización*. Esto conlleva el establecer una red de centros de cuidado provistos por el Estado que permita transferir las responsabilidades antes atribuidas a las madres solamente. Esta alternativa, también discutida por Blofield y Martínez Franzoni implica “desfamiliarizar” la provisión de cuidado, ya sea por provisión directa, por ejemplo, centros de cuidado infantil de acceso universal y amplia cobertura, o en un sistema regulado de incentivos para que el sector privado provea de servicios de guardería y servicios extendidos de educación (actividades extracurriculares que mantengan a las/os niñas/os en la escuela) y facilite la incorporación y permanencia de las mujeres en la fuerza laboral. Esto puede coadyuvarse con medidas incrementales, como por ejemplo paternidad y maternidad pagada, que ayuden a mediar las tensiones con demandas laborales.

Aunque esta alternativa puede resultar más atractiva debido a las oportunidades de expandir los servicios existentes (tanto privados como públicos) a la vez que se incrementa la participación en el mercado laboral, acarrea problemas adicionales. Primero, si se asocia los servicios al sector privado y como mecanismo que permita completar una jornada laboral, la solución se centra en las mujeres que acceden a trabajo remunerado solamente y crea un nuevo sistema de exclusión, pues aquellas que no participan en la fuerza laboral no se beneficiarían de estos servicios. Segundo, a menos que se logre establecer una red de centros de cuidado de amplia cobertura y bajo costo, se replican las desigualdades de ingreso en la provisión de cuidado.

Finalmente, existe la opción de regular la economía de cuidado y, de manera más específica, “elevar” al hogar como sitio esencial en la provisión de cuidado. Aunque tal elevación permitiría el reconocimiento, tanto monetario como valortativo, del trabajo de cuidado, su incidencia depende del margen de garantías y derechos extendidos a las/os prestadores de cuidados. Esto puede darse tanto a nivel de trabajo doméstico remunerado y no remunerado (Blofield & Martínez, 2015). Al ser mujeres quienes predominantemente realizan estas actividades, la regulación de la economía de cuidado requiere de políticas que se encaminen a una mayor corresponsabilidad del cuidado dentro de la familia (no solo recaigan en la madre), caso contrario, se corre el riesgo de naturalizarlas como esencialmente femeninas.

5.2. De prestaciones a garantías

Los sistemas de protección social podrían coadyuvar a la construcción de ciudadanía social, extendiendo su cobertura sobre una base de derecho universal y no de focalización. A pesar de la retórica de garantía de derechos evidente en las diferentes agendas sectoriales de desarrollo social planteadas en el marco de la Revolución Ciudadana (2007-2017), compatibles con el quiebre regional hacia el “posneoliberalismo” (Grugel & Riggiorrozi, 2018), la preferencia por mecanismos de protección social focalizados da cuenta de un sistema fragmentado. Por una parte, se tiene un segmento de la población atendido bajo la lógica de ciudadanía, con derechos que se expanden a poblaciones antes excluidas. Tal es el caso de la expansión de cobertura de seguridad social (jubilación solamente) a las personas que realizan trabajo en el hogar, bajo el marco de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Por otra parte, se continúa con intervenciones focalizadas que reconocen derechos sociales bajo una modalidad de beneficio temporal, como es el caso del BDH, el cual no está diseñado como flujo de ingreso permanente para las madres receptoras.

Como se discutió en la sección previa, la modalidad bajo la cual mujeres han sido integradas en el BDH corresponde a una visión esencial e instrumental en su rol de proveedoras de cuidado dentro del hogar, mas no de reconocimiento a su contribución dentro del hogar o simplemente en su condición de ciudadanas.⁵ Cabe preguntar, ¿es posible reimaginar al BDH como un programa transformativo que permita un goce pleno de los derechos y garantías sociales a nivel más amplio? ¿De qué manera puede el BDH generar una ruptura con los roles tradicionales de género que dictan la distribución de las labores de cuidado dentro del hogar?

Entonces, si el objetivo es lograr una sociedad más incluyente, independientemente del posicionamiento de la mujer dentro del mercado laboral y desvinculado de su condición de maternidad (como se capture en el cuadrante izquierdo superior del gráfico 3), sería posible imaginar una transferencia universal no condicionada dirigida a establecer una nueva “política de distribución” en la sociedad (Ferguson, 2015). Existiría, por tanto, la posibilidad de reformar el BDH como una transferencia no condicionada, considerando que en la práctica no hay verificación efectiva de las corresponsabilidades y que normativamente resulta un esquema innecesariamente punitivo. Por supuesto, al hablar de garantías sociales no se puede reducir las acciones de política social a la transferencia de recursos monetarios solamente, sino que debe suceder a la par con la expansión de garantías adicionales que permitan acceso a servicios de cuidado, salud y educación, como prioridad de política pública y no como responsabilidad de los hogares (y madres de manera más específica). Discursivamente, esto ayudaría a desasociar a las mujeres de la maternidad y dotarles de una red que les permita navegar el sistema económico y social en su posición de ciudadanas con derechos (cuadrante inferior derecho del gráfico 3) y no de manera temporal.

⁵ Nótese que la asociación a ciudadanía también genera problemas de exclusión, al no considerar a las poblaciones migrantes que se encuentran en situación de pobreza y no poseen los documentos habitantes para acceder al sistema de protección social.

Gráfico 3
De prestaciones a garantías

Prestación temporal	
Maternidad	Beneficiarias Acceso a recursos en su condición de madres en situación de pobreza
	Ciudadanía
	Ciudadanas con derechos Transferencia universal bajo condición de ciudadanía

Fuente: Elaboración propia de la autora (2018).

Tal propuesta coincide con los pasos que se han dado para construir la política social Piso de Protección Social en Ecuador, tal como ha sido propuesto por el Organismo Internacional del Trabajo (2012), que reconoce el derecho a una vida decente, bajo el cual ninguna persona debería vivir con menos de cierto nivel de ingreso mínimo o carecer de acceso a servicios básicos. Esta campaña urge implementar un conjunto de garantías sociales básicas que incluyan acceso a servicios de salud, protección social no solo dirigida a niñas/os o adultos mayores sino también a todas las personas en edad de trabajar y que no están en la posibilidad de acumular suficientes ingresos. El rango de interpretación de este esquema es sin embargo amplio. Aunque establece como prioridad el enfocarse en poblaciones en situación de vulnerabilidad y pobreza, se puede visibilizar más allá de una red de asistencia mínima, y concebirse como un verdadero piso de ciudadanía, que provea a todos los ciudadanos de una base de ingreso suficiente para garantizar una vida digna, independientemente de su posición dentro del hogar, del mercado y de la sociedad.

6. Conclusiones

El programa de protección social BDH busca incentivar la formación de capital humano a la vez que provee a las familias de ingresos para mantener un nivel de consumo mínimo. Se considera en su diseño que las etapas tempranas del ciclo de vida son claves en materia de intervención, facilitando ciertos servicios de salud y educación que, junto con la transferencia, aseguren retornos futuros en tema de capital humano. De esta manera, el BDH, como otros PTMC populares en la región, obedece a una lógica de corresponsabilidad para cumplir dichos objetivos, entendiendo a los menores como sujetos de inversión y derechos (futuros) y a sus madres como encargadas de canalizar los fondos para este fin. Es por esta lógica que el programa se asocia a esquemas maternalistas (Blofield y Martínez, 2015), dada la asignación tradicional de roles dentro del hogar, manteniendo una visión esencialista de la mujer y sus capacidades, otorgándole un apoyo limitado para reconciliar las necesidades de cuidado y participación en el mercado laboral.

En este artículo se ha discutido que, a pesar de los logros ganados en materia de desarrollo infantil y reducción de la pobreza, esta lógica no permite romper con roles tradicionales que relegan a la mujer al cuidado de otros miembros del hogar, en tanto que profundizan las brechas a lo largo del ciclo de vida de otros miembros del hogar, fracturando sus posibilidades de participar en el mercado laboral o ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía social. Al cuestionar los aspectos institucionales que dictan el posicionamiento de la mujer en el sistema de protección social, el artículo levanta una crítica de los elementos no solo referentes al programa sino prevalentes en el mercado laboral y sociedad, de manera más amplia. La asociación de femineidad con maternidad no solo ocurre en el contexto del BDH, pero está inmerso en las relaciones sociales. Dicho esto, se vislumbra la posibilidad de cambiar estas estructuras y romper con la visión tradicional de mujer como cuidadora dentro del hogar y facilitarle su inclusión beneficiosa en la economía y más importante, su goce pleno de garantías sociales. Al resaltar los limitantes del diseño actual, se invita a una nueva política de distribución guiada por la observancia de derechos y en clara ruptura con los elementos normativos que llevan a la instrumentalización de ciertos grupos poblacionales.

Con una agenda que claramente prioriza la inclusión económica y social, las tensiones entre prestaciones sociales temporales y condicionadas y ejercicio pleno de derechos y garantías sociales invitan a una reflexión crítica sobre las rutas que puede tomar la política social. Este artículo se une a voces críticas que nos recuerdan de alternativas en el diseño de los PTMC, sin intentar caer en el extremo opuesto de desmerecer su contribución en la mejora de las condiciones materiales y visibilidad de poblaciones antes excluidas de los sistemas de protección social. La crítica aquí presentada busca motivar los esfuerzos de colaboración para reimaginar el esquema existente y avanzar hacia la siguiente generación de sistemas de protección social que efectiva y plenamente garanticen y expandan derechos sociales.

7. Referencias bibliográficas

- Adato, M., & Hoddinott, J. (2010). *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Ed. International Food Policy Research Institute. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ahumada, K., Monreal, T., & Tenorio, L. (2016). Representaciones sociales de género: La(s) mujer(es)/madres como un instrumento para el desarrollo en el programa gubernamental chileno Ingreso Ético Familiar. *CS. Revista de Ciencias Sociales*, 18, 159-181.
- Amsden, A. (2010). Say's Law, Poverty Persistence, and Employment Neglect. *Journal of Development and Capabilities*, 11(1), 57-66.
- Araujo, M. C., Bosch, M., & Schady, N. (2017). Can Cash Transfers Help Households Escape an Inter-Generational Poverty Trap? *The Economics of Poverty Traps*. University of Chicago Press.
- Arrow, K. J. (1950). A Difficulty in the Concept of Social Welfare. *Journal of Political Economy*, 58(4), 328-46.
- _____. (1963). *Social Choice and Individual Values*. 2.nd ed. New York: Wiley.
- Becker, G. S. (1981). A Treatise on the Family. Enlarged ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Blofield, M., & Martínez Franzoni, J. (2015). Maternalism, Co-Responsibility, and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(1), 38-59.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cena, R., & Chahbenderian, F. (2015) Government approach to poverty through Conditional Cash Transfer Programs. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 123-136.
- Ferguson, J. (2015). *Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Redistribution* (The Lewis Henry Morgan Lecture). Durnham y London: Duke University Press.
- Folbre, N. (1986). Hearts and Spades: Paradigms of Household Economics. *World Development*, 14(2), 245-55.
- _____. (1991). The Unproductive Housewife: Her Evolution in Nineteenth-Century Economic Thought. *Signs*, 16(3), 463-84.
- _____. (2012). Should Women Care Less? Intrinsic Motivation and Gender Inequality. *British Journal of Industrial Relations*, 50(4), 497-619.
- Folbre, N., & Goodin, R. E. (2007). Revealing Altruism. *Review of Social Economy*, 62(1), 1-25.
- Folbre, N., & Heintz J. (2017). Investment, consumption, or public good? Unpaid work and intra-family transfers in the macro-economy. *EKONOMIAZ. Revista Vasca de Economía* 91, n. ° 1, 100-121.
- Fraser, N. (1994). After the family wage: Gender equity and the welfare state. *Political theory*, 22(4), 591-618.

- Gideon, J., & Molyneux, M. (2012) Limits to Progress and Change: Reflections on Latin American Social Policy. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 19(3), 293-298.
- González Rozada, M., & Llerena Pinto, F. (2011). The Effects of a Conditional Transfer Program on the Labor Market: The Human Development Bonus in Ecuador. *Department of Economics Working Papers*, April, Issue 4.
- Grugel, J., & Riggiorrozi, P. (2018). New Directions in Welfare: Rights-Based Social Policies in Post-Neoliberal Latin America. *Third World Quarterly* 39(3), 527-43.
- Kingman Garcés, E. (2002). El Imaginario de la Pobreza y las Políticas de Ajuste en Ecuador. *Proposiciones*, octubre, 32, 1-11.
- Larrea, C., & North, L. L. (1997). Adjustment Policy Impacts on Truncated Development and Democratisation. *Third World Quarterly*, December 18(5), 913-34.
- Lavinas, L. (2013). 21.st Century Welfare. *New Left Review*, 84(Nov Dec 2013), 5-40.
- 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*. Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.
- León, M., & Younger, S. D. (2008). Transfer payments, mothers' income and child health in Ecuador. *The Journal of Development Studies*, 43(6), 1126- 43.
- Lind, A. (2012). "Revolution with a Woman's Face"? Family Norms, Constitutional Reform, and the Politics of Redistribution in Post-Neoliberal Ecuador. *Rethinking Marxism*, 24(4), 536-555.
- Martínez, D., Borja, T., Medellín, N., & Cueva, P. (2017). *¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano?: Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- Martínez Dobronsky J. M., & Rosero Moncayo, J. A. (2007). *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el trabajo infantil*. Ecuador: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador.
- Mideros Mora, A., & 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: BIS: an international journal on basic income research*, 10(2), 225-255.
- Mies, M. (1982). *The Lace Makers of Narsapur: Indian Housewives Produce for the World Market*. London: Spifinex Press.
- Mincer, J. (1962). Labor force participation of married women: A study of labor supply. *Universities-National Bureau Committee for Economic Research*, ed. *Aspects of Labor Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 63-105.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES] (2014). *Norma Técnica de Desarrollo Infantil Integral: Servicios en Centros de Desarrollo Infantil Modalidad Institucional/ CIBV-CDI*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- _____. (2018). *Bono de Desarrollo Humano: Objetivos*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/objetivos-bdh/>.
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/ Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy & Administration* 40(4): 425-49.

- _____. (2007). Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State. *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper*. May 2007. Issue 1.
- Molyneux, M., Jones, N., & Samuels, F. (2016). Can Cash Transfer Programmes Have 'Transformative' Effects? *The Journal of Development Studies* 52, n.º 8: 1087-1098.
- Molyneux, M. & Thomson, M. (2011). Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia. *Gender & Development*. Routledge, 19(2), 195-212.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2012). Resolución 202 de la Organización Internacional del Trabajo: Recomendación Piso de Protección Social, 2012. Ginebra, 101ma sesión ILC.
- Orloff, A. S. (2009). Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda. *Sociological Theory*, 27(3), 317-43.
- Palacio Ludeña, M. G. (2016). Institutionalizing segregation: Conditional cash transfers and employment choices (N.º 2016/91). *WIDER Working Paper*.
- Papadopoulos, T., & Velázquez Leyer, R. (2016) Two Decades of Social Investment in Latin America: Outcomes, Shortcomings and Achievements of Conditional Cash Transfers. *Social Policy and Society*, 15(3), 435-449.
- Paxson, C., & Schady, N. (2007). Cognitive development among young children in Ecuador the roles of wealth, health, and parenting. *Journal of Human resources*, 42(1), 49-84.
- Pearson, R. (2007). Reassessing Paid Work and Women's Empowerment: Lessons from the Global Economy. In A. Whitehead, E. Harrison and A. Cornwall (eds.), *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations and Challenges*, (pp. 201-213). London: Zed Books.
- Peck, J., & Theodore, N. (2015). Paying for good behaviour: Cash transfer policies in the wild. In A. Roy & E. S. Crane (eds.), *Territories of Poverty: Rethinking North and South* (pp. 103-25). Athens and London: University of Georgia Press,
- Ponce, J., & Bedi, A. S. (2010). The impact of a cash transfer program on cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador. *Economics of Education Review*, 29(1), 116-125.
- Ponce, J., Bermeo, F. E., Molyneux, M., & Thomson, M. (2013). *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: algunas reflexiones*. Quito: Editorial AbyaYala.
- Ray, R., & Kozameh, S. (2012). Ecuador's Economy since 2007. Washington D. C.: CEPR.
- Registro Oficial (2013). *Decreto Ejecutivo Número 6: 000197*. Quito: Registro Oficial del Ecuador.
- _____. (2003). *Decreto Ejecutivo Número 347 n.º 76 (2 páginas) de 25 de abril*. Quito: Registro Oficial del Ecuador.
- Schady, N., & Paxson, C. (2007). *Does money matter? The effects of cash transfers on child health and development in rural Ecuador*. The World Bank.
- Schady, N., Araujo, M. C., Peña, X., & López-Calva, L. F. (2008). Cash Transfers, Conditions, and School Enrolment in Ecuador. *Economía*, 8(2), 43-77.

- Schady, N. & 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.
- Schild, V. (2007). Empowering Consumer-Citizens or Governing Poor Female Subjects? The Institutionalization of Self-development in the Chilean Social Policy Field. *Journal of Consumer Culture*, 7(2), 179-203.
- United Nations International Children's Emergency Fund [Unicef] y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2016). *Evaluación sumativa de los servicios de desarrollo infantil de los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)*. Reporte: 1-252. Unicef/Senplades.
- Uprichard, E. (2008). Children as ‘being and becomings’: Children, childhood and temporality. *Children & Society*, 22(4), 303-313.
- Wichterich, C. (2015). Contesting Green Growth, Connecting Care, Commons and Enough. In W. Harcourt & I. L. Nelson (eds.), *Practising Feminist Political Ecologies: Moving Beyond the “Green Economy”* (pp. 67-100). London: Zed Books.