

---

**mujer y desarrollo**

**R**edes e institucionalización  
en Ecuador. Bono de Desarrollo  
Humano

Amparo Armas



**Unidad Mujer y Desarrollo**

Proyecto “Gobernabilidad democrática e igualdad  
de género en América Latina y el Caribe”  
Cuenta para el Desarrollo de Naciones Unidas

Santiago de Chile, noviembre del 2005

Este documento fue preparado por Amparo Armas, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4170

ISSN electrónico 1680-8967

ISBN: 92-1-322786-8

LC/L.2405-P

Nº de venta: S.05.II.G.152

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Evaluación del Programa del Bono de Desarrollo Humano desde la perspectiva de los derechos de las mujeres y el acceso a los servicios sociales básicos</b> .....	13
A. Contexto de la pobreza de las mujeres en el Ecuador.....	13
B. 1998: Creación del Bono Solidario.....	20
C. De un Programa asistencialista a un Programa que promueve la protección del capital humano.....	24
D. Evaluación del Bono Solidario y Bono de Desarrollo Humano desde la perspectiva de género .....	29
E. Conclusiones .....	45
<b>II. Propuesta para mejorar el Programa del Bono de Desarrollo Humano desde la perspectiva de los derechos de las mujeres y el acceso a los servicios sociales básicos</b> .....	49
A. Incorporar el enfoque de género en el programa BDH .....	49
B. Criterios de focalización .....	51
C. Eliminar los elementos contrarios a los derechos de las mujeres.....	54
D. Las propuestas de las mujeres.....	55
E. Mecanismos de descentralización.....	56
F. Propuesta de implementación de la política de protección social con enfoque de género.....	56

<b>III. Propuesta para evaluar el Programa del Bono de Desarrollo Humano desde la perspectiva de género</b> .....	63
A. Evaluación de impacto del Bono de Desarrollo Humano .....	64
B. Evaluación de procesos .....	64
C. Evaluación cualitativa sobre dimensiones de género .....	65
D. Pautas de investigación .....	67
<b>Bibliografía</b> .....	69
<b>Anexos</b> .....	71
<b>Serie Mujer y desarrollo: números publicados</b> .....	77

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Ecuador: incidencia de la pobreza y extrema pobreza por NBI por región, área y sexo. Censo de Población y Vivienda 2001 .....	16
Cuadro 2	Número de beneficiarios/as que cobran actualmente el BDH, abril del 2004 .....	30
Cuadro 3	Población beneficiaria del Bono Solidario por grupos de edad .....	31
Cuadro 4	Nivel de instrucción de las beneficiarias del Bono .....	34

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Índice de pobreza humana - países de América del Sur .....	14
Gráfico 2	Coefficiente de Gini de ingresos .....	14
Gráfico 3	Pobreza y extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas, por área (Año 2001).....	15
Gráfico 4	Incidencia de la pobreza y extrema pobreza de acuerdo a la autoidentificación étnica del jefe de hogar .....	15
Gráfico 5	Analfabetismo, por sexo. Censo 2001 .....	17
Gráfico 6	Ecuador: Crecimiento económico y desempleo por sexo.....	17
Gráfico 7	Hogares en pobreza y extrema pobreza tipo de tenencia de la tierra, por jefatura.....	18
Gráfico 8	Hogares del quintil 1 y 2 según sexo del jefe por grupos de edad (total nacional-base SELBEN 2004) .....	19
Gráfico 9	Distribución de subsidio por quintiles de consumo per cápita 1999 .....	21
Gráfico 10	Actividad de las mujeres que reciben el Bono por región y área .....	32
Gráfico 11	Población beneficiaria del Bono Solidario pregunta: (si no trabajó) ¿Ha trabajado antes por pago?.....	33
Gráfico 12	Valor del Bono en dólares corrientes de los Estados Unidos 1998-2004.....	37
Gráfico 13	Proporción del destino del Bono .....	37

---

## Resumen

---

El Programa del Bono de Desarrollo Humano (BDH) es uno de los ejes de la Agenda de Desarrollo Humano en el Ecuador. Iniciado en 1998 como Bono Solidario, el BDH es actualmente un Programa de transferencia de recursos económicos, condicionada a la inversión en educación y salud, dirigido a los hogares más pobres. Desde su inicio, la transferencia fue dirigida a las madres de los hogares seleccionados - alrededor de un millón de mujeres ecuatorianas son parte de este Programa.

El Estudio tiene como objetivo evaluar el Bono de Desarrollo Humano desde la perspectiva de género y establecer una propuesta para mejorar el Programa desde la perspectiva de los derechos de las mujeres, así como para garantizar su acceso a los servicios básicos.

El documento introduce elementos del contexto de la pobreza en el país y, en tanto el Programa BDH ha sido implementado por cuatro gobiernos consecutivos, se hace referencia a su ubicación en las distintas instancias públicas de acuerdo a los cambios de concepción y sentido atribuido a la transferencia, así como su participación en el gasto social del país. El Estudio combina los resultados de nivel macro social presentados por las evaluaciones de impacto del Programa sobre la pobreza, con una evaluación cualitativa desarrollada con grupos de mujeres y actores locales en tres cantones del país.

La evaluación visibiliza los problemas que enfrentan las mujeres derivados de relaciones familiares de poder inequitativas, expresión de la discriminación de género en la toma de decisiones sobre los recursos, que anulan en algunos casos el impacto deseado del Bono. Los principales efectos positivos se relacionan con niveles

iniciales de autonomía y empoderamiento, que al no estar articulados a acciones que los refuercen, se vuelven frágiles y sujetos a la presencia de la transferencia. El Programa por sí solo y las condicionalidades propuestas presentan efectos contradictorios para el ejercicio de los derechos y la carga social de las mujeres; por lo que se propone incorporar en el enfoque el reconocimiento de las vulnerabilidades específicas de las mujeres a la pobreza y articular el Programa a propuestas locales de carácter más integral y sistémico.

## Introducción

---

Desde los diversos paradigmas de desarrollo humano, desarrollo económico o vigencia de los derechos humanos, el combate a la pobreza se constituye en un objetivo básico. El establecimiento de las Metas del Milenio en el año 2000 y su primer objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre hasta el año 2015, refuerza las propuestas y esfuerzos en este sentido.

El Ecuador es el segundo país de mayor índice de pobreza humana de Sudamérica y de acuerdo al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, a nivel nacional, seis de cada diez ecuatorianos viven en la pobreza, existiendo zonas rurales en las que la pobreza es mayor al 90%. Análisis respecto del tema señalan que no se evidencia un proceso sostenido de reducción de la pobreza en las últimas tres décadas (SIISE/STFS, 2003). Las tendencias de crecimiento o reducción de la pobreza en nuestro país han estado sujetas a los ciclos de crisis y recuperación económica, frente a la ausencia de una política o estrategia pública integral y de largo plazo dirigida a combatirla.

Algunas tendencias, como la desigual distribución de la riqueza, son comunes a los países latinoamericanos, sin embargo, la situación en el Ecuador es particular, por los altos porcentajes de población en situación de pobreza y extrema pobreza y por la tendencia histórica de crecimiento negativa en la última década y aún en los escenarios más optimistas, el país deberá realizar esfuerzos superlativos para acercarse a la meta propuesta de reducción de la pobreza, (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003).

El gasto social en el Ecuador presenta en las dos últimas décadas un comportamiento bastante errático, y aunque presenta un crecimiento entre 1990 y 1999, el incremento de alrededor del 20% está muy por debajo del promedio de crecimiento de los países latinoamericanos, que es del 50% (STFS, 2003). La política social del gobierno presenta un mejoramiento de algunos indicadores de servicios básicos, sin embargo, no ha llegado a metas significativas de acceso y calidad, y persisten fuertes deficiencias especialmente en relación a coberturas de saneamiento y seguridad social.

A finales de la década anterior, en el contexto de una fuerte crisis económica, calificada como la más fuerte del siglo pasado, que deprimió los principales indicadores económicos y sociales, y en el contexto de la aplicación de políticas de ajuste fiscal, se introduce –desde las autoridades económicas– una medida de compensación a la eliminación de subsidios a los combustibles dirigida a los sectores más pobres y se convoca a la población a autocalificarse para recibir una transferencia económica directa, que se denominó Bono Solidario. Varios factores, que se detallan en el Estudio, determinan que este Programa llegue actualmente a ser percibido como un eje fundamental de la política de combate a la pobreza que implementa el gobierno central.

Aunque el diseño actual del Programa, denominado actualmente, Bono de Desarrollo Humano, fundamentado en la implementación de condicionalidades de salud y educación, se encuentra en el marco de una Agenda más amplia, el peso de la inversión que representa, da cuenta del significado que otorga el gobierno central a este Programa: en relación a los otros componentes y Programas sociales, el BDH representa el 52% de los Programas de Salud, el 23% de los de Educación y el 58% de los Programas de Bienestar Social de acuerdo al Presupuesto 2004 del gasto protegido de la Agenda Social para estos sectores, (STFS, 2004).

Este Programa ha sido calificado por la opinión pública como asistencialista y de poco efecto en las condiciones de pobreza. La evaluación de impacto realizada en el año 2000 determinó un efecto negativo del Bono Solidario en la reducción de la pobreza, debido a los desincentivos que produce sobre las horas de trabajo y las transferencias económicas de redes familiares o comunitarias. Se determinaron también fuertes problemas de focalización en sus primeros años de funcionamiento, pero se identifica por otro lado un efecto positivo sobre la matrícula escolar en los hogares que reciben la transferencia (STFS, 2001). A partir del año 2003, con el diseño de la Agenda de Desarrollo Humano, la transferencia, cambia su denominación y enfoque hacia la promoción de la inversión de los hogares pobres en la salud y la educación de sus hijos y sus hijas.

La transferencia, en base a un criterio de efectividad, es entregada a las madres de los hogares beneficiarios. En el Programa del BDH participan aproximadamente un millón de mujeres ecuatorianas, lo que representa cerca de un 20% de la población femenina del país. Con la actual focalización en base a la Encuesta del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales-SELBEN, este segmento representa mayoritariamente a mujeres de hogares que viven en la pobreza e indigencia.

En el año 2000, actores locales de la Provincia de Sucumbíos identificaron la potencialidad del Programa, en ese entonces Bono Solidario, de convocar y reunir a cientos de mujeres madres de hogares pobres de toda la Provincia al cobro de la Transferencia. Potenciando esta convocatoria, se implantó en Lago Agrio un modelo de Red de Servicios cuyo objetivo era promover el acceso de estas mujeres a los servicios de salud y salud sexual reproductiva, así como a la capacitación en temas que fortalecieran sus capacidades para ejercer sus derechos y proteger los derechos de sus hijos e hijas. La Red de Sucumbíos se conformó con alrededor de doce instituciones, activando servicios ya existentes en un accionar articulado y posibilitó además un giro en las características del Programa, eliminando factores del sistema de cobro discriminatorios y estigmatizantes. Los resultados concretos en el acceso de las mujeres a los chequeos de salud, a tratamientos de salud dental y a exámenes de prevención como el papanicolao, demostraron que es posible trabajar

propuestas de mayor integralidad alrededor del Programa del Bono, articulándolo a políticas universales de acceso a los servicios, así como a líneas de carácter productivo, al tiempo que las mujeres conocían sus derechos y los mecanismos de exigibilidad establecidos.

Por otro lado, la referencia frecuente de efectos contradictorios del Bono Solidario a los derechos de las mujeres en relación a seguridad social y acceso al crédito, debido a los requisitos puestos inicialmente para recibir el Bono, determinaba la importancia de conocer con mayor profundidad la incidencia de este Programa en la calidad de vida de las mujeres. El documento “Análisis sobre las brechas de género en el Ecuador”, señalaba también la necesidad de *estudiar y comprender lo que pasa con las relaciones de poder e intercambio en las familias con estrés socio-económico cuando uno de sus miembros recibe transferencias monetarias* (BID, 2003).

Con estos antecedentes, el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), en la responsabilidad que le compete de promover la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, impulsó en abril del presente año el Estudio *La equidad de género y el Programa del Bono de Desarrollo Humano* con el apoyo de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, para promover una estrategia de mejoramiento del Programa desde la perspectiva de los derechos de las mujeres.

Por su parte, la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) apoyó el Estudio en el marco del proyecto “Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe”, cuyo objetivo general es contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los mecanismos nacionales responsables de la promoción de la equidad de género para integrar las demandas y necesidades de la mujer en los programas nacionales de gobernabilidad y reforma del Estado. El Proyecto se propone propulsar a un enfoque de desarrollo integrado, en el que la igualdad de género se considere un elemento esencial para conseguir la igualdad social. Enfatiza el carácter transversal del análisis de las cuestiones de género y la necesidad de adoptar una perspectiva multidisciplinaria sistemática en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y estrategias llevadas a cabo por los Estados miembros de la Región.

## A. Objetivos del proceso

Para incidir en una política de carácter macro social se requería no solamente contar con un análisis de sustento sobre el tema desde la perspectiva de género, sino también articular procesos y esfuerzos que generaran condiciones básicas a nivel de las instituciones que implementan o tienen relación con el Programa, para proponer e implementar mejoras desde una perspectiva de derechos de las mujeres y de los niños/as y adolescentes.

En el sentido señalado, los objetivos específicos planteados para este Estudio fueron:

1. Evaluar el programa del Bono de desarrollo humano desde la perspectiva de género: cobertura y alcances e impacto del Bono en los derechos ya adquiridos de las mujeres, en su calidad de vida y acceso a los servicios sociales básicos y su visibilidad. Se dará una mayor atención a sus efectos en la cantidad de trabajo asumida, en las relaciones comunitarias y al interior de la familia, el impacto de la política en el manejo de poder y uso de recursos, así como en su empoderamiento personal.
2. Favorecer la interlocución entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, programas académicos, organizaciones sociales con el objeto de rescatar las evaluaciones y las propuestas avanzadas para mejorar el programa del Bono de desarrollo humano desde una perspectiva de derechos y acceso de los servicios sociales.

3. Avanzar una propuesta para mejorar la participación de las mujeres en la implementación del programa y para que su experiencia sea considerada en los procedimientos, en la gestión y reformulación del programa.
4. Poner en el debate público y académico el tema de las políticas contra la pobreza y las relaciones de género, mediante la realización de un seminario internacional que compare y analice distintas experiencias en este campo en la región.

## B. Metodología del Estudio

El estudio de las dimensiones de género frecuentemente demanda la aplicación de métodos cualitativos de trabajo, que permitan visibilizar las percepciones de las mujeres en relación a variables no siempre cuantificables, y todavía muy poco tomadas en cuenta en los enfoques y análisis de los Programas sociales.

Frente a la ausencia del tratamiento de estas dimensiones de género en el debate y propuestas técnicas del Programa Bono Solidario y BDH por un lado y, por otro, frente al abordaje de dimensiones relacionadas fuertemente con la cotidianidad y los entornos inmediatos de las mujeres que reciben la transferencia, se planteó metodológicamente complementar la revisión de documentos técnicos del Programa y estadísticas de nivel macro con el desarrollo de un diagnóstico cualitativo de nivel local, a través de la aplicación de grupos focales, talleres con actores y entrevistas semiestructuradas.

El Estudio no pretende establecer conclusiones universales, dada la cobertura tan amplia del Programa y la diversidad territorial, cultural y social en la que éste se implementa, así como por el carácter marcadamente cualitativo de la evaluación propuesta. Se buscó levantar las principales percepciones y testimonios tanto de actores locales como de beneficiarias que complementarían cualitativamente la información documental disponible.

El Consejo Nacional de las Mujeres<sup>1</sup> planteó la realización de este diagnóstico en aquellos cantones donde se encuentra desarrollando iniciativas territoriales, en las cuales se realiza un trabajo piloto para el establecimiento e implementación de Planes Locales de Igualdad de Oportunidades, en el marco de los cuales se impulsa, entre otros componentes, el de Protección Social. Trabajar el tema de la pobreza y las políticas de protección social en el marco de una Política pública de equidad de género (PIO), permite garantizar una mirada integral de los derechos de las mujeres y promover procesos permanentes y sostenidos.

El diagnóstico cualitativo se lo realizó en los cantones de Orellana (Amazonía), Machala (Costa) y Riobamba (Sierra). La pertenencia de los cantones a las diferentes regiones del Ecuador, nos permitía establecer las posibles diferencias territoriales en la percepción de los efectos del Bono en la vida de las mujeres. La vida cotidiana de las mujeres y las discriminaciones e inequidades específicas y las características particulares de la pobreza que ellas viven tienen que ver con su condición de género, pero también con su condición de etnia, de edad, y los entornos ambientales y culturales de su territorio. Como señala el documento *La Voz de los Pobres* del Banco Mundial: “la pobreza se sufre en el nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta” (Narayan, 2000).

Para el Estudio, se diseñaron indicadores específicos para cada dimensión y se aplicaron estas herramientas en talleres con actores locales y en grupos focales o entrevistas con las beneficiarias. Es necesario señalar que aun cuando el Programa del Bono de Desarrollo Humano reemplazó al Bono Solidario hace un año, los retrasos en su implementación se reflejaron con

---

<sup>1</sup> La coordinación de los diagnósticos en el nivel local, el cronograma de visitas y la revisión de los instrumentos se los realizó conjuntamente con el CONAMU y sus contrapartes locales en los cantones.

fuerza en el desconocimiento casi total en el ámbito local por parte de los actores y beneficiarias de la nueva propuesta del Programa. Algunas de las conclusiones o elementos de resultado por tanto, pueden responder más a la anterior propuesta del Bono Solidario, que tenía el carácter de una medida compensatoria y que no establecía las corresponsabilidades de salud y educación. Por otro lado, los talleres se desarrollaron en abril y mayo del 2004, época en la que estos cantones aún se encontraban en el proceso de refocalización del SELBEN, lo que marcó las intervenciones por la incertidumbre de la salida o posible entrada de beneficiarias del Programa.

Aun cuando estos factores estuvieron presentes, es necesario también señalar la riqueza de los espacios y el reconocimiento de las beneficiarias y de los actores de la oportunidad de tratar este tema, que se lo realizaba por primera vez en sus cantones. Los talleres posibilitaron también una inicial apropiación del tema por parte de actores locales y representantes de organizaciones, ya que el Programa se ha manejado desde sus inicios bastante centralizadamente y la participación demandada de algunas instituciones locales ha sido fundamentalmente en lo operativo, y no en su diseño o evaluación.

En relación a los elementos de resultado, se puede señalar que varios de los indicadores contemplados tuvieron una evaluación negativa, ya que la sola transferencia y la ausencia de acciones o programas que funcionaran articuladamente al Bono, y la ausencia de objetivos explícitos de género, que fueran más allá de la entrega de la transferencia a las mujeres, resultaba insuficiente para establecer un efecto particular de este Programa en las dimensiones planteadas por el Estudio. Sin embargo, los testimonios de las mujeres visibilizaron otros elementos significativos relacionados con las privaciones sociales que son parte de su condición de pobreza, con los significados particulares de disponer de la transferencia, pero también las dificultades que deben sortear para su acceso, y cómo el dinero de la transferencia pasa a ser en muchos casos parte de las negociaciones de poder con sus esposos, negociaciones casi siempre inequitativas en las cuales las mujeres adoptan diversas estrategias para conseguir la disponibilidad de ese dinero.

El estudio cualitativo permitió, además, situar en un primer plano las voces de las mujeres que reciben el Bono, a través de las cuales se dio a conocer sus percepciones y sus propias propuestas y estrategias frente al Programa.

## C. Actores involucrados

En el mes de abril el Consejo Nacional de las Mujeres suscribió el Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Secretaría Técnica del Frente Social, entidad que apoya técnicamente la operativización de las resoluciones del Consejo de Ministros del Frente Social del país. El propósito principal del Convenio es la inserción del enfoque de género en las políticas sociales y de combate a la pobreza y ha posibilitado la concreción de avances en la producción de insumos técnicos para evaluar y mejorar el Programa del Bono de Desarrollo Humano desde los derechos de las mujeres.

En el mes de julio del 2004, el Consejo Nacional de las Mujeres y la Secretaría Técnica del Frente Social realizan una convocatoria conjunta a entidades públicas relacionadas con la propuesta y/o implementación del Programa, a Organizaciones de mujeres y a actores académicos, al Taller sobre *El Bono de Desarrollo Humano y la equidad de género*,<sup>2</sup> con lo cual se abre por primera vez un espacio más amplio para promover la participación, análisis y propuesta de otros actores sobre el Programa, teniendo el enfoque de género y la gobernabilidad democrática como ejes del análisis y las propuestas desarrolladas.

---

<sup>2</sup> Se anexa la lista de participantes. Mayor información sobre el contenido, desarrollo y acuerdos de este evento se detallan en el documento Memoria del Taller Nacional de Actores sobre el Programa del Bono de Desarrollo Humano y la equidad de género, CONAMU-STFS-Unidad Mujer y Desarrollo/CEPAL, julio 2004.

Como resultado del Taller se cuenta con un conjunto de propuestas que orientan el desarrollo de una política de protección social con enfoque de género, potenciando el Programa como articulador de propuestas más integrales y que promuevan la ciudadanía de las mujeres, así como con el compromiso inicial de las instituciones participantes de articular su trabajo.

Entre los mecanismos de institucionalización de las propuestas presentadas se planteó la constitución de una Mesa de trabajo que tendrá como objetivo dar seguimiento a las propuestas de los actores para mejorar el Programa del Bono desde una perspectiva de derechos y acceso a los servicios y fortalecer un espacio de interlocución entre actores gubernamentales, no gubernamentales, académicos y organizaciones de mujeres alrededor de las políticas de protección social y combate a la pobreza.

En Octubre del 2004, derivado del proceso de establecimientos de alianzas estratégicas con entidades relacionadas con el diseño e implementación del BDH, el CONAMU y el Programa de Protección Social-PPS, suscriben un Convenio de Cooperación Marco cuyo objetivo central es: “Facilitar y promover la coordinación e interlocución de las dos instituciones con el objeto de impulsar propuestas desde una perspectiva de derechos y acceso a servicios sociales respecto de las mujeres y las niñas, los niños y las/los adolescentes en el Programa Bono de Desarrollo Humano y aplicar los mecanismos institucionales necesarios para la implementación de estas propuestas”.

A partir de este Convenio se propone un Plan de Trabajo que incorpora las principales propuestas de carácter nacional para mejorar el Programa del Bono de Desarrollo Humano desde el enfoque de género y realizar un pilotaje en el ámbito cantonal del Proyecto “Redes de Servicio y Protección Social para mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza”.

# **I. Evaluación del Programa del Bono de Desarrollo Humano desde la perspectiva de los derechos de las mujeres y el acceso a los servicios sociales básicos**

---

## **A. Contexto de la pobreza de las mujeres en el Ecuador**

### **1. Dimensiones de la pobreza y la desigualdad**

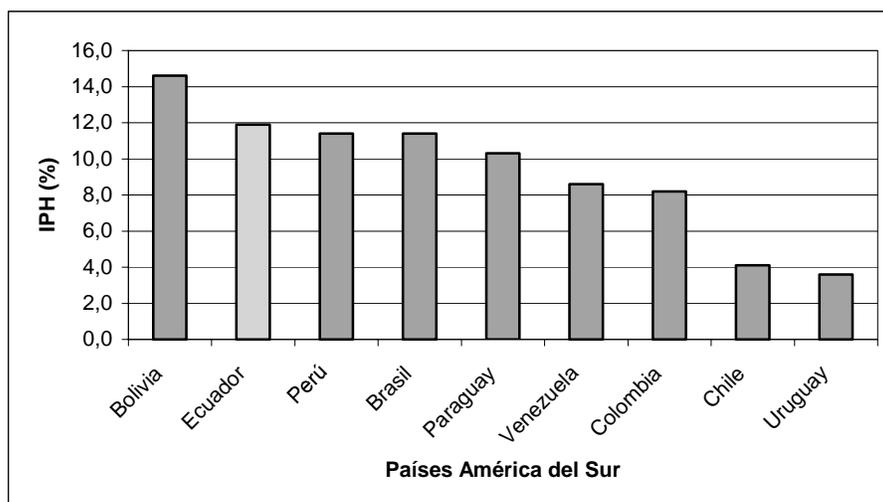
Ecuador tiene una población contabilizada en el Censo de Población y de Vivienda del 2001 de más de 12 millones de habitantes. El 50,5% de la población ecuatoriana está constituida por mujeres y el 43,5% son niños, niñas y adolescentes.

Ecuador es el segundo país sudamericano de mayor índice de pobreza humana. (Gráfico 1).

En el Ecuador no se evidencia un proceso sostenido de reducción de la pobreza en los últimos treinta años (SIISE/STFS, 2003). Las tendencias de crecimiento o reducción de la pobreza en nuestro país han estado sujetas a los ciclos de crisis y recuperación económica, frente a la ausencia de una política o estrategia pública integral y de largo plazo dirigida a combatirla.

Gráfico 1

ÍNDICE DE POBREZA HUMANA - PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR\*



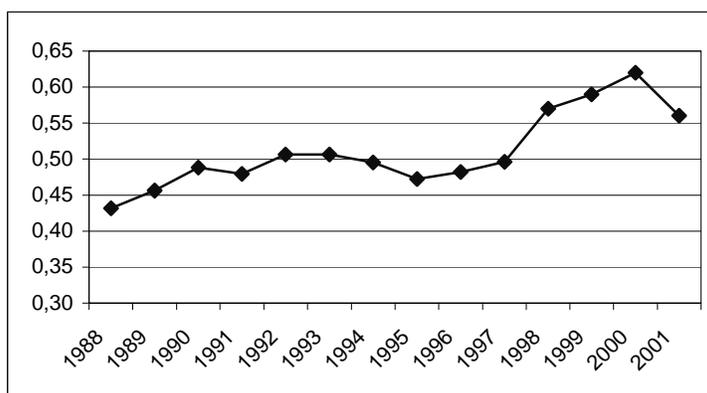
Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2003 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza, 2003.

\* El informe no cuenta con el dato de Argentina.

A diferencia de la mayoría de países de América Latina que han mantenido su tasa de desigualdad o la han reducido en la última década (CEPAL, IPEA y PNUD, 2003), en el caso de Ecuador la concentración de la riqueza en los grupos de mayor ingreso ha aumentado de manera permanente. El coeficiente de Gini para los ingresos subió de un valor de 0,456 en el año 1990 a un valor de 0,62 en el año 2001, (Gráfico 2).

Gráfico 2

COEFICIENTE DE GINI DE INGRESOS

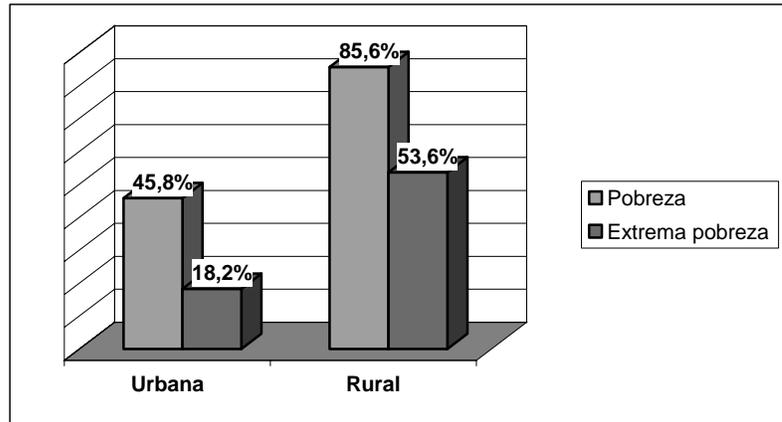


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Encuestas urbanas de empleo y desempleo. Elaboración: SIISE.

De acuerdo al estudio de CEPAL, IPEA y PNUD (2003) que evalúa las posibilidades de los países latinoamericanos y del Caribe de alcanzar la meta de reducción de la pobreza de los Objetivos del Milenio, la trayectoria histórica de los indicadores de desigualdad y crecimiento en el Ecuador no conduce a una reducción de la pobreza. El incremento de la desigualdad en el Ecuador en la década del 90', según el estudio, "fue lo suficientemente importante como para que, proyectado al futuro y unido a las tasas de crecimiento observadas en los años noventa, la pobreza seguiría aumentando indefinidamente y, en consecuencia, no habría convergencia hacia las metas de reducción de la pobreza del Milenio" (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003, p.32).

De acuerdo al Censo de Población Nacional (Año 2001), seis de cada diez ecuatorianos viven en la pobreza, medida por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Los territorios rurales son los más empobrecidos; en ellos, una de cada dos personas vive en situación de extrema pobreza o indigencia y la pobreza es prácticamente universal, llegando al 85,6% (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**POBREZA Y EXTREMA POBREZA POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, POR ÁREA (AÑO 2001)**



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2001, en Sistema de Información de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Versión 3.5, 2002.

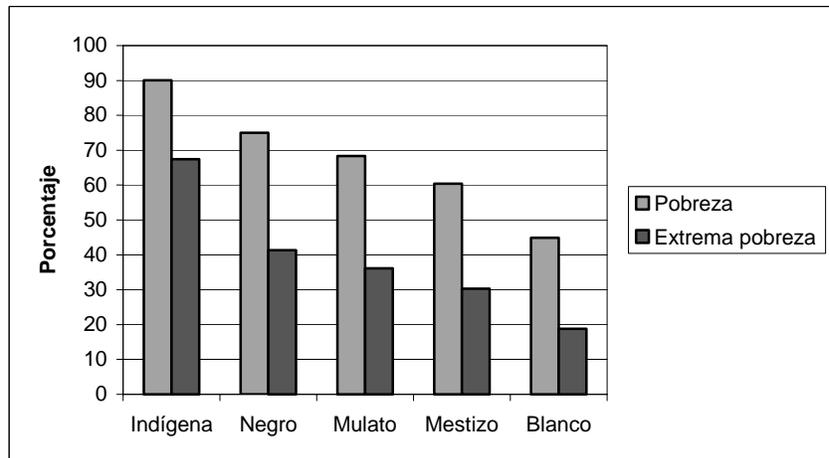
## 2. Inequidades y pobreza

Las características actuales de la situación de pobreza en el país reflejan no solamente una situación masificadora de la pobreza en las áreas rurales, y una creciente pobreza en el área urbana marginal, sino también profundas inequidades de raza, género y generacionales.

### a) Pertenencia étnica del jefe de hogar

En el Ecuador se evidencia una marcada relación entre la pobreza y el origen étnico del jefe de hogar: para las personas que viven en hogares de jefatura indígena, negra y mulata las posibilidades de vivir en la pobreza y extrema pobreza son mayores, como se puede observar en el siguiente gráfico:

**Gráfico 4**  
**INCIDENCIA DE LA POBREZA Y EXTREMA POBREZA DE ACUERDO A LA AUTOIDENTIFICACIÓN ÉTNICA DEL JEFE DE HOGAR**



Fuente: STFS-SIISE, Perfil de la Pobreza 2004.

## b) Inequidad de género

Como señala CEPAL, “el género es un factor que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla” (CEPAL, 2004, p.12). Esta afirmación se evidencia en el Ecuador en muchos indicadores, de los cuales citamos sólo unos ejemplos:

### 1) Pobreza y extrema pobreza

- En el área rural de las cuatro regiones ecuatorianas la incidencia de la extrema pobreza es ligeramente mayor para las mujeres, que para los hombres.
- En la Amazonía y la Región Insular la incidencia de la pobreza en las mujeres es mayor que la de los hombres, tanto en el área rural como en la urbana.

**Cuadro 1**  
**ECUADOR: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y EXTREMA POBREZA POR NBI POR REGIÓN, ÁREA Y SEXO. CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2001**

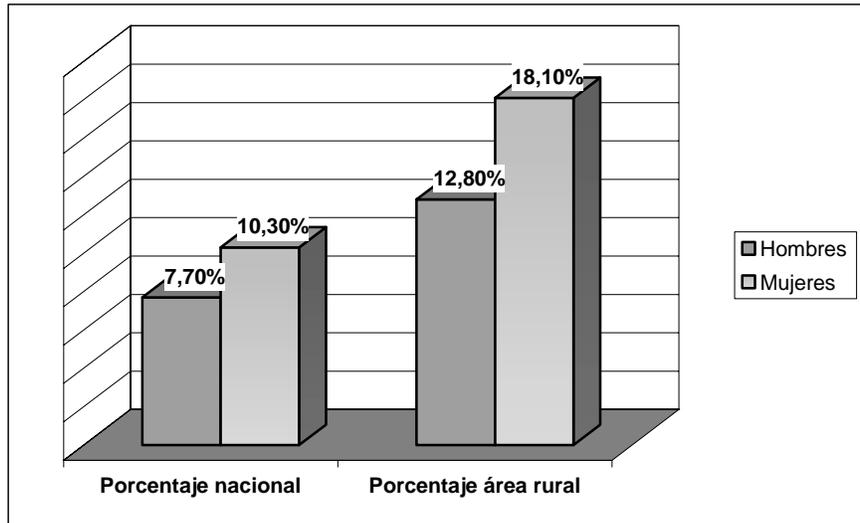
Región	Área	Sexo	Pobreza	Extrema pobreza
Sierra	Rural	Mujeres	80,20	48,96
		Hombres	80,11	48,38
	Urbana	Mujeres	31,84	9,07
		Hombres	33,04	9,39
Costa	Rural	Mujeres	91,67	60,50
		Hombres	91,84	59,52
	Urbana	Mujeres	54,37	24,28
		Hombres	55,75	25,01
Amazonía	Rural	Mujeres	93,40	58,36
		Hombres	88,72	53,28
	Urbana	Mujeres	53,98	18,29
		Hombres	52,87	17,68
Insular	Rural	Mujeres	77,68	28,49
		Hombres	74,88	26,17

**Fuente:** Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Versión 3.5, 2002.

### 2) Educación

De acuerdo a los datos del último Censo Poblacional del año 2001, el analfabetismo para las mujeres ecuatorianas es de 10,3%, mientras que para los hombres es del 7,7%; en el área rural esta diferencia es más fuerte encontrándose un porcentaje de mujeres analfabetas del 18,1% frente al 12,8% de hombres analfabetos (Gráfico 4). En el caso de las mujeres indígenas, el 28% son analfabetas (STFS, 2004). El analfabetismo funcional de las mujeres en el área rural es del 35% y de los hombres, el 30%, (SIISE, Versión 3.5, 2002).

**Gráfico 5**  
**ANALFETISMO, POR SEXO. CENSO 2001**

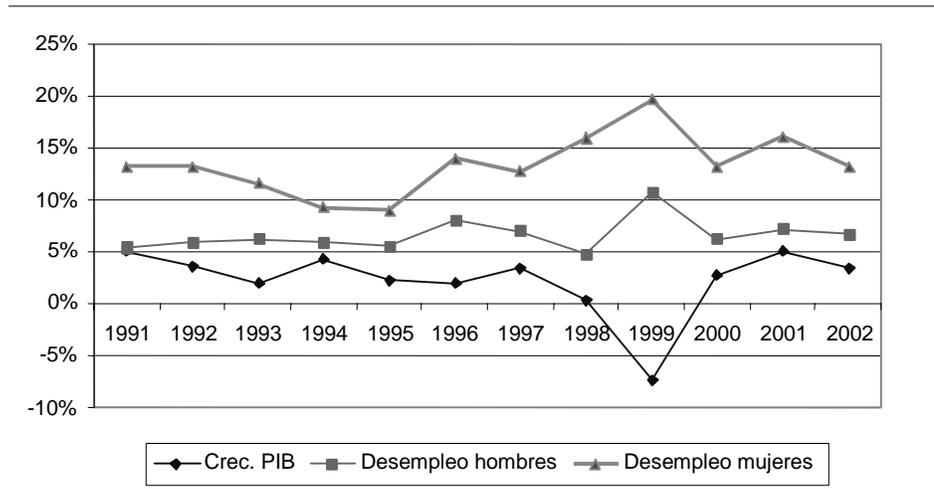


Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2001, en Sistema de Información de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, Versión 3.5, 2002.

### 3) Empleo e ingresos

Las mujeres tienen menores recursos que los hombres y su vulnerabilidad en este sentido ha aumentado en el Ecuador en períodos de crisis: en 1999, cuando la tasa de crecimiento del PIB fue negativa en 7 puntos, el desempleo de las mujeres fue mayor en cerca de 10 puntos porcentuales al de los hombres (Gráfico 6). En este mismo año “el ingreso promedio de las mujeres equivale al 66% del ingreso percibido por los hombres” (Vásconez, A., 2004, p.16). El 34% de la PEA femenina no es remunerada frente al 17% de la PEA masculina. En el primer caso, más de la mitad de las mujeres que están en esta situación están entre los 25 y 60 años, mientras que en el caso de los hombres esta situación parece presentarse más bien por factores de edad, ya que la mayoría (75%) son niños y jóvenes entre 10 y 24 años (Vásconez, A., 2004).

**Gráfico 6**  
**ECUADOR: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPLEO POR SEXO**



Fuente: Alison Vásconez, “Mujeres, Mercado Laboral y Trabajo Precario en Ecuador”, FLACSO, 2004, *Mimeo*.

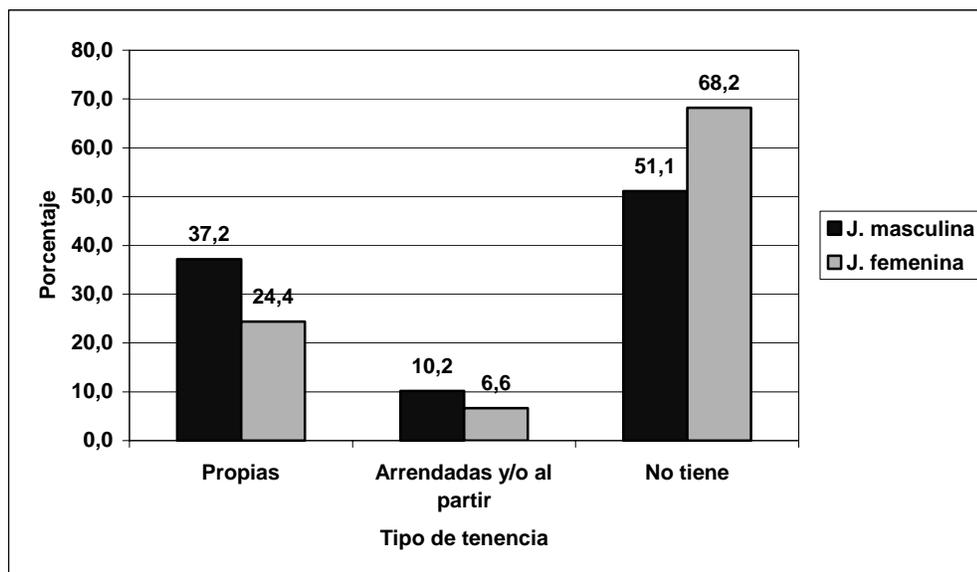
Los mujeres deben realizar mayores esfuerzos laborales que los hombres para contar con ingresos, lo que las obliga a emplearse en condiciones precarias o a adoptar estrategias de participación laboral, como el multiempleo y la extensión de su jornada semanal de trabajo, que les permiten sobrevivir, pero que van en detrimento de su calidad de vida y su salud: *Al igual que en el área urbana, el porcentaje de multiempleo femenino (en el área rural) supera el masculino: 89% y 67%, respectivamente* (Vásconez, 2004:18). El porcentaje de multiempleo entre las mujeres creció, entre 1999 y el 2001, 30 puntos porcentuales, en relación a 16 puntos del mismo indicador para los hombres, según la Encuesta de Empleo Urbano (INEC-OIT) citada en el estudio de Alison Vásconez. El mismo estudio señala que: *existe mayor porcentaje de mujeres que trabajan los 7 días de la semana que de hombres: 30,4% y 21,6% respectivamente* (INEC, ECV, 99), (Vásconez, 2004:18).

#### 4) Tenencia de la tierra

Los Sistemas de Información o bases estadísticas del país presentan todavía muy poco procesamiento en relación a variables que permitan determinar la situación específica de la población que se encuentra en la pobreza y en la extrema pobreza y aún menos se dispone de datos que permitan identificar la diferente situación de mujeres y hombres en la pobreza.

La base de datos de la Encuesta de Selección e Identificación de Beneficiarios de los Programas Sociales-SELBEN, si bien sus características de recolección y objetivos no son las de una Estadística nacional, arroja datos importantes sobre la condición en que se encuentran los hogares ubicados en los quintiles más bajos de ingreso y permite identificar algunos indicadores de inequidad de género, como el de la propiedad de la tierra. De acuerdo a esta Base<sup>3</sup> (Gráfico 7), en el área rural del Ecuador los hogares más pobres en su mayoría no disponen de tierras para dedicarlas a actividades agropecuarias, pero son más los hogares con jefatura femenina, que los hogares con jefatura masculina, los que están en esta condición, lo que es indicativo de una mayor vulnerabilidad.

Gráfico 7  
HOGARES EN POBREZA Y EXTREMA POBREZA TIPO DE TENENCIA DE LA TIERRA, POR JEFATURA



Fuente: Encuesta de Selección e Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales-SELBEN, Secretaría Técnica del Frente Social, 2004. Procesamiento: SIISE/STFS-CONAMU.

<sup>3</sup> La Base de datos del SELBEN fue procesada en función de género por el SIISE y el CONAMU en el marco del Convenio que mantienen estas dos instituciones. El cruce de variables fue propuesto.

Muchas mujeres de mayor pobreza del área rural no cuentan incluso con cédula de identidad, lo que las vuelve incapacitadas legalmente para realizar cualquier tipo de contrato de compra o venta, así como para ser sujetas de crédito formal, condición que incide en su baja autonomía económica. La propiedad de la tierra o de la vivienda se constituye en una “posición de resguardo” para las mujeres e incide en su empoderamiento y capacidad de negociación, (CEPAL, 2004).

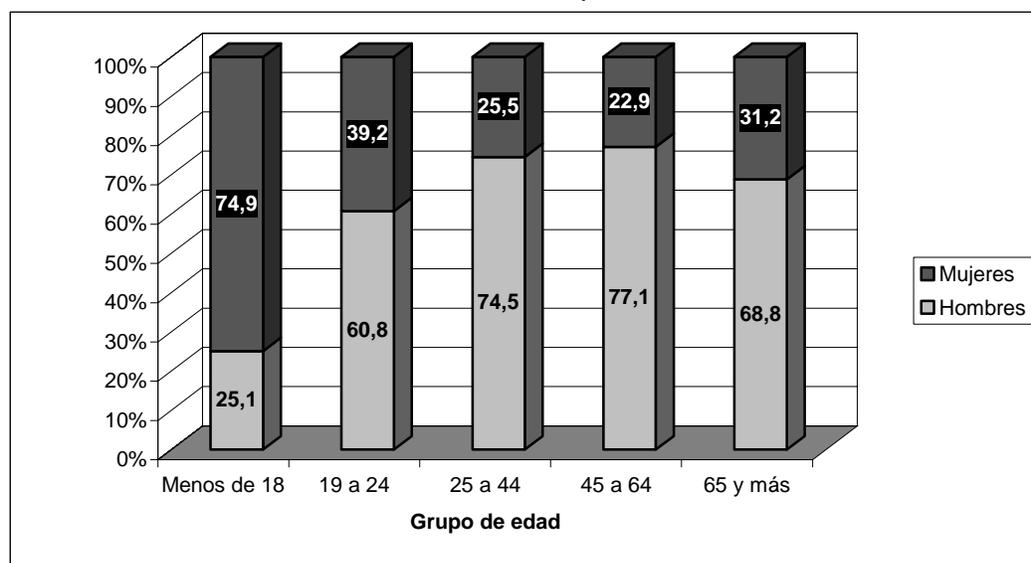
### c) Desprotección de la niñez y adolescencia

La edad ha sido también un factor poco tomado en cuenta en el procesamiento estadístico y los estudios sobre pobreza del país. Los diagnósticos que existen son por lo general fragmentados, y si bien aportan, en algunos casos, al planteamiento de estrategias sectoriales, no dan cuenta de la situación integral de desprotección de sus derechos. La última medición del Observatorio de Derechos de la Niñez y Adolescencia, calificó en 3,6 sobre 10 el cumplimiento<sup>4</sup> del país de los derechos de los niños y las niñas en su primera infancia.

De acuerdo a las Encuestas de Condiciones de Vida (INEC 1995, 1998) la incidencia de la pobreza de consumo para este grupo de edad (0-17 años), que representa más del 40% de la población ecuatoriana, es mayor en el campo (63%) que en las ciudades (30%); sin embargo, entre las dos fechas de medición, la pobreza de niños, niñas y adolescentes en las ciudades creció en un 34% frente a un 9,5% del campo, (SIISE/SINIÑEZ, Versión 3.5, 2002).

De acuerdo a la Base SELBEN, de los hogares identificados en pobreza y extrema pobreza en el país, el 75% de los hogares con jefatura adolescente, son hogares con jefatura femenina (Gráfico 8). El estudio de Adicea Castillo sobre *Género y Pobreza en Venezuela*, determinó a través de un modelo sistémico de análisis de variables que “la causa más importante en la reproducción de la pobreza extrema es el embarazo precoz” (ILDIS, 2000).

**Gráfico 8**  
**HOGARES DEL QUINTIL 1 Y 2 SEGÚN SEXO DEL JEFE POR GRUPOS DE EDAD (TOTAL NACIONAL-BASE SELBEN 2004)**



Fuente: U. SELBEN/STFS. Procesamiento base SELBEN: SIISE/STFS-UIE/CONAMU. Elaboración propia.

Estos datos evidencian la necesidad de tomar en cuenta el género y el ciclo de vida de los hogares y las diversas características que estos indicadores aportan para la caracterización de la pobreza y la definición de políticas para combatirla.

<sup>4</sup> El índice de cumplimiento se determinó en función de los siguientes indicadores: mortalidad de niños/as menores de 5 años, desnutrición, matrícula pre escolar, analfabetismo de la madre.

Como hemos visto, el Ecuador es un muy buen ejemplo de la afirmación de Gita Sen de que “la probabilidad de ser pobre no se distribuye al azar en la población” (citado en CEPAL, 2004, p.12).

## **B. 1998: Creación del Bono Solidario**

La crisis económica vivida por el Ecuador en el período 1998-2000, ha sido calificada como la más fuerte del siglo pasado. Como se señaló, el PIB tuvo una tasa de crecimiento negativa del 7% en el año 1999, con efectos como una caída del ingreso por habitante del 9% (Larrea, et.al., 2000) y un incremento de la pobreza medida por el consumo del 46% en 1998 al 56% en 1999 (Vos, 2003). En este escenario y en el contexto de la aplicación de políticas de ajuste fiscal, las autoridades económicas inician el Programa del Bono Solidario, implementando por primera vez un Programa de transferencia monetaria directa a la población en situación de pobreza y extrema pobreza.

La creación del Bono responde a la necesidad de medidas compensatorias inmediatas y efectivas para la población de bajos ingresos, frente a la política de ajuste fiscal de eliminación de subsidios de combustibles y electricidad (León, et.al., 1999), que tradicionalmente ha sido en el país causa de una alta conflictividad social.

En los orígenes del Bono Solidario se puede encontrar un ejemplo concreto del menor peso específico que mantiene la institucionalidad social frente a la económica en la definición de prioridades de la política social, en el marco de los procesos de reforma del Estado en el Ecuador y en América Latina. Quienes diseñan e implementan inicialmente este Programa en el país son el Ministerio de Economía y Finanzas y el Consejo Nacional de Modernización. Los orígenes del Bono Solidario no se encuentran por tanto en el marco de la institucionalidad social.

No se encuentra tampoco en los orígenes de este Programa procesos de participación de la población, organizaciones de la sociedad civil o gobiernos locales. La medida fue adoptada por autoridades centrales y se implementó en el país en menos de dos meses a nivel nacional.

El Bono se dirigió a tres grupos objetivos: madres de hogares de bajos ingresos, personas con discapacidad y personas de la tercera edad. Para ser beneficiarias del Bono, las mujeres debían inscribirse personalmente en las iglesias de su cantón y llenar un encuesta de datos socioeconómicos. Con esta información se levantó una base de datos manejada por algunos de los principales Bancos del país que se articulan en la denominada BANRED, para que las personas pudieran cobrar en cualquier agencia del país, (Velásquez, 2003).

El sistema de focalización inicial,<sup>5</sup> dada sus características de auto selección, cruzaba información con las base de datos de bancos y seguridad social, entre otras, por lo que, a más de exigir requisitos de bajos niveles de consumo de electricidad y no disposición de línea telefónica para ser beneficiario, excluía a madres de los hogares, en los que ellas o sus cónyuges tuvieran trabajo estable (afiliadas al seguro social) y que tuvieran crédito o fueran garantes. Estas últimas condiciones, como veremos más adelante, han generado efectos que distorsionan la percepción de las mujeres sobre su calidad de vida y sus derechos como ciudadanas.

El Programa inicial Bono Solidario tuvo serios errores de la focalización, los cuales fueron calculados por el Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (citado en Velásquez, 2003) aplicando los criterios de “elegibilidad” para beneficiarios/as. Se demostraron porcentajes significativos de exclusión e inclusión, así como de subcobertura y filtración.

Si tomamos en cuenta el alto porcentaje de subempleo y de informalidad en el país, y el bajo acceso de la población a la seguridad social, no sorprende que muchos hogares, aún sin ser elegibles en términos de ingreso, información sobre la cual no se realizaron validaciones, hayan accedido al Bono por estas otras condiciones.

---

<sup>5</sup> Para mayor información sobre la focalización del Bono Solidario ver León (2000) y Velásquez (2003).

Existió también un sesgo marcadamente urbano del Bono Solidario en su primera etapa. Esto obedeció de igual forma al sistema de focalización y las formas de promoción y convocatoria, a las cuales difícilmente accedió la población en el campo y mucho menos en zonas más alejadas y dispersas de la Amazonía.

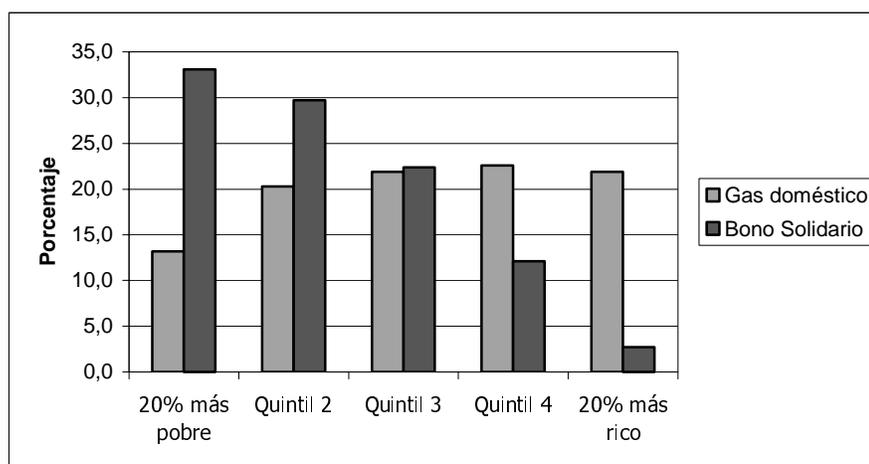
## 1. Evaluación del Bono Solidario

### a) Progresividad

La transferencia monetaria directa evidenció una mayor progresividad frente a la de los subsidios como lo demuestran los estudios del SIISE de la Secretaría Técnica del Frente Social. En el gráfico 9 se ha tomado el ejemplo del gas, comparado con el del Bono.

Gráfico 9

#### DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIO POR QUINTILES DE CONSUMO PER CÁPITA 1999



Fuente: SIISE, a partir de INEC, Encuestas de Condiciones de Vida 1995 y 1999, citado en León Mauricio, et.al., ¿Son efectivos los Programas de Transferencias Monetarias para combatir la pobreza?. Evaluación de Impacto del Bono Solidario, STFS/SIISE-ISS, Quito-La Haya, Abril 2003.

A pesar de los errores en la focalización, la transferencia entonces cumplía de mejor forma que los subsidios a los combustibles, su llegada a la población más pobre. Comparado con otros programas sociales, el mismo estudio encuentra mayor progresividad en otros Programas Sociales, como el Desayuno Escolar y Preescolar y el Seguro Social Campesino (León, M., et.al., 2001), en los cuales la proporción de atención al primero y segundo quintil es de alrededor del 70%.

### b) Impacto en la pobreza

“En el caso del Programa Bono Solidario no es evidente cuál fue el impacto deseado” (León, M., et.al., 2001). Efectivamente, originándose el Bono Solidario fuera del espectro de la política social y de metas programáticas de combate a la pobreza, no solamente tuvo altas debilidades en el sistema de focalización, sino que careció en general de un diseño y un soporte técnico programático que identificara sus objetivos, y en el cual se estableciera desde sus inicios un sistema de monitoreo y evaluación de los mismos. En ausencia de estas características y propósitos por parte de las entidades que implementan el Bono Solidario, no se contó inicialmente con una línea base que permitiera establecer los cambios en la situación de la población beneficiaria y sus hogares, como efecto de esta medida.

Considerándose, sin embargo, que el Bono Solidario, poco tiempo después de su implementación “fue percibido –por el gobierno y la población– como la base del programa de protección social y como un mecanismo para aliviar la pobreza durante la crisis económica” (León, M., 2001:16) y de hecho fue traspasado al Ministerio de Bienestar Social, se desarrolla una preocupación compartida por parte de las autoridades del ámbito social, la Secretaría Técnica del Frente Social-SIISE, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo por evaluar su impacto en la pobreza.

La evaluación y sus resultados se recogen en el documento “¿Son efectivos los Programas de Transferencias Monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de Impacto del Bono Solidario en el Ecuador” (León, M., et.al., 2001).

La evaluación cita y reconoce un elemento fundamental a tener en cuenta en los análisis de pobreza, como es la desigual distribución del ingreso al interior de los hogares, lo cual se constituye en uno de los factores que determinan las diferentes condiciones de pobreza que viven mujeres y hombres. Esta última condición no llega sin embargo a ser parte de los supuestos metodológicos por los que opta esta evaluación.

Precisamente estas limitaciones metodológicas han impedido avanzar hacia un enfoque de género en el tratamiento de las políticas sociales: *La adopción de un enfoque de género para el estudio de la pobreza supone una crítica clara a los estudios tradicionales sobre la materia. La estrategia más comúnmente seguida por éstos ha consistido en tomar como unidad de análisis al grupo doméstico, sin considerar las desigualdades existentes en su interior y suponiendo, por tanto, que la distribución de la riqueza y de la pobreza dentro del mismo es igualitaria* (Espinar, Eva y Gonzáles, María José, 2004).

Las principales conclusiones de esta evaluación de impacto fueron:

- Que el impacto global del programa sobre la incidencia de la pobreza de ingreso es negativo: aumenta en 0,6 por ciento. Los incentivos negativos sobre el número de horas trabajadas del hogar derivan en un ingreso perdido mayor al valor de la transferencia recibida a través del Bono.
- El comportamiento de reducción de horas de trabajo estaría dándose principalmente entre los hogares más cercanos a la línea de pobreza y no entre los más pobres, por lo que existe una ligera disminución en la brecha y la severidad de la pobreza, favoreciendo a “los más pobres de los pobres”. Este impacto se lo evalúa sin embargo como muy reducido.
- Al establecer la comparación entre los grupos beneficiarios y el grupo de comparación no beneficiario se estableció una mayor matrícula escolar entre los perceptores de la transferencia, por lo que los evaluadores infieren un efecto positivo del Bono en inversión de capital humano y por tanto sobre la pobreza estructural. La evaluación plantea una posible asociación entre la presencia de una auto-condicionalidad educativa y el hecho de que las transferencias sean entregadas a las madres.

Las conclusiones confirman también la sensibilidad de la matrícula escolar frente a la mayor posibilidad de cubrir los costos educativos.

Otra evaluación realizada por el Banco Mundial (Parandekar, 1999 citado en León, 2000) estableció también que el impacto del Bono sobre los niveles de pobreza e indigencia eran mínimos, teniendo como resultado una disminución del 1%.

### **c) Incentivos negativos de la transferencia**

La evaluación menciona dos principales incentivos negativos de la transferencia en los hogares: la disminución de las horas de trabajo y la disminución de ayudas de redes familiares o comunitarias.

Los dos elementos que quedan mencionados sería necesarios retomarlos con mayor análisis, para determinar no solamente su incidencia en los ingresos de los hogares, sino en las necesidades más estratégicas de las mujeres como su autonomía económica y el establecimiento de relaciones sociales que aumenten sus capacidades para salir de la pobreza.

De acuerdo a la hipótesis de sus autores, la participación laboral de las mujeres es la más sensible de contraerse frente a la recepción del subsidio. Si revisamos los resultados de la evaluación señalada desde otra lectura, la participación laboral de las mujeres es más significativa en los ingresos de los hogares, de lo que está constituyendo la transferencia monetaria recibida. La participación laboral de las mujeres, sin embargo, entra en juego en las decisiones de los hogares en relación a la responsabilidad reproductiva que culturalmente se ha entregado unívocamente a las mujeres.

Para los autores, las decisiones de disminución de la participación laboral estaría además relacionada con la composición de los hogares, de acuerdo a la cual en hogares con hijos más pequeños, las madres optan por dedicar un mayor tiempo a su cuidado. Lieve Daren, en el Estudio “Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”, señala en relación al Bono Solidario que *la transferencia puede significar efectos positivos al aliviar a las mujeres la presión por vincularse laboralmente en condiciones precarias*, (Daeren, 2004).

Profundizar en el análisis de la participación laboral de las mujeres es ciertamente necesario para determinar sus efectos sobre la pobreza de los hogares, pero además, es necesario establecer los efectos de esta participación laboral en las capacidades de las mujeres para enfrentar vulnerabilidades, tanto desde el punto de vista económico, como desde la superación de sus privaciones sociales.

La participación laboral de las mujeres tiene una tendencia creciente, sin embargo, no existen aún en el Ecuador los suficientes estudios para determinar de manera categórica las formas y condiciones de incorporación de las mujeres de estratos pobres en el mercado de trabajo.

En general las crisis sucesivas del sistema económico en Ecuador han dado paso a que muchos trabajadores y trabajadoras busquen mecanismos de subsistencia en empleos con condiciones diferentes a las que quisieran, tanto en tiempo como en salarios.

#### **d) Factores que determinan la permanencia del Bono**

A pesar de los bajos resultados señalados en relación a la disminución de la pobreza, es posible ensayar varios factores que determinan no solo la continuidad y permanencia de esta medida, sino además que ésta pasara a convertirse en el eje de las propuestas de protección social en ya cuatro gobiernos consecutivos:

- El contexto de la crisis económica y financiera que vivió el país en los años 98 y 99 (años del inicio de la implementación del Bono Solidario), con efectos como una caída del ingreso por habitante del 9% (Larrea, et.al., 2000). El número de personas en hogares pobres medido por el consumo aumentó de 46% en 1998 al 56% en 1999 (Vos, 2003).
- El proceso de dolarización iniciado en el año 2000 marcado por la incertidumbre de sus efectos en las condiciones de vida de la población y sobre la cual aún se considera está sostenida en dos factores de poco control: subida del precio de petróleo y remesas de los migrantes, más que en factores estructurales de recuperación productiva. La transferencia monetaria en este contexto de crisis e incertidumbre vuelve más fuerte la percepción del Bono como medida de compensación. Objetivamente, la población ecuatoriana tuvo una pérdida de su poder adquisitivo en este período: el salario real se redujo entre el año 1998 y el 2000 de 180 dólares a aproximadamente 100 dólares (Larrea, C., Sánchez, J. 2002).
- El factor político es un fuerte elemento a tener en cuenta cuando se trata de programas de transferencias monetarias. Entre 1998 y el 2004 el Ecuador ha vivido marcado por una inestabilidad política, con períodos muy efímeros de gobernabilidad, carentes además de reales elementos de sostenibilidad. En este contexto resulta poco viable políticamente desmontar una medida de estas características de alta cobertura que genera además condiciones clientelares en la relación Estado-sociedad civil.
- La percepción y respuesta de la población beneficiaria (hogares) frente al Bono, que encuentra efectividad en la recepción mensual de la transferencia, frente a su bajo poder adquisitivo, a la baja calidad de los servicios de salud y educación y a la persistente caída del empleo y de oportunidades productivas. A pesar que el 82% de los beneficiarios consideraban que el Bono les ayudaba poco o muy poco para cubrir los gastos normales del hogar, cerca de la mitad (47,7%) de los beneficiarios calificaron al Bono como una medida buena o muy buena, (CEPLAES, 2003).

- Las potencialidades del Bono como una medida de amplia cobertura, de relativamente bajos costos administrativos (4% del monto total), que permite una transferencia directa sin intermediaciones, para ser conectada a condicionalidades de inversión en capital humano, como otros Programas de Transferencia en América Latina, como la Bolsa Escola en Brasil y el Programa Oportunidades en México.
- La entrega directa de los subsidios a población focalizada, por su progresividad, son medidas preferentes para la Banca Internacional de Desarrollo, que generan por tanto apoyo económico y técnico al cumplimiento de la Agenda Social del país.

Más allá de estos factores macro políticos, económicos y sociales señalados, existen aproximadamente un millón de mujeres ecuatorianas que han venido sosteniendo este Programa, mediante la administración de la transferencia en situación de pobreza y su canalización a la familia en medidas de bienestar. Como señala Sonia Montaña, en los Programas sociales gubernamentales o no gubernamentales “las mujeres pobres se han caracterizado por ser las más numerosas, a veces las más activas y, con frecuencia, las más eficientes en su desempeño” (Montaña, 1998).

Esta eficiencia de las mujeres ha sido sobre explotada por los Programas Sociales, reforzando y extendiendo el rol de las mujeres en el trabajo reproductivo y el cuidado de las personas no solamente en el hogar sino incluso hasta lo comunitario, generalmente, además, sin visibilizarlo, reconocerlo y mucho menos retribuirlo. Frente a ello se plantea “re-pensar este rol de las mujeres que justifica la denominada “economía de los cuidados”, que aunque tiene un efecto benéfico sobre la economía a nivel global, se basa en un uso intensivo del trabajo reproductivo de las mujeres, en su sobrecarga y por tanto, en la disminución del capital social tanto a nivel individual como a nivel macro-económico” (Rosero, R, Reyes, A, BID, 2003: 47).

### **C. De un Programa asistencialista a un Programa que promueve la protección del capital humano**

Las diferentes evaluaciones sobre el Bono Solidario fueron a la vez dejando pistas de mejoramiento de este Programa en relación a su focalización e impacto sobre la pobreza, (León, et.al. 2001, Velásquez, 2003).

*La propuesta que nosotros hicimos era darle una característica de Programa Social, ya que no funcionaba como programa social, no fue concebido como tal, pero terminó siendo que compensaba más que muchos otros programas porque llegaba a la población y no había intermediarios, (Entrevista a Daniela Oleas Ex-Coordinadora del Programa de Protección Social, Abril 2004).*

El carácter de las propuestas, compartidas por la autoridad social, apuntaba básicamente a convertirlo en un Programa de transferencia condicionada a la inversión de los hogares en la salud y la educación de sus hijos e hijas y que estuviera además articulado a otros Programas de combate a la pobreza, bajo los lineamientos de Redes de Protección Social.

En junio del año 2002 se crea el Programa de Protección Social-PPS como entidad pública adscrita al Ministerio de Bienestar Social con la misión de administrar los programas de transferencias monetarias y económicas a las familias en situación de riesgo y vulnerabilidad. Actualmente integran el PPS el Programa del Bono de Desarrollo Humano, el Programa de Crédito Productivo Solidario y el Programa de Atención Emergente.

No se ha encontrado en las propuestas un debate sobre la descentralización del Programa o su articulación con iniciativas locales complementarias al Bono. La alta cobertura así como la fuerte inversión económica que representa el Bono, parecerían también estar dando a este Programa ciertas características inamovibles, que podrían estar percibiéndose como necesarias para mantener un determinado control sobre el mismo.

Tampoco se encontraron propuestas desde un enfoque de empoderamiento hacia las mujeres como sujetas y que promueva por tanto fortalecer sus capacidades para salir de la pobreza. Es a partir

de abril del 2004, en que la Secretaría Técnica del Frente Social suscribe un Convenio de Coordinación con el Consejo Nacional de las Mujeres-CONAMU para trabajar en la inserción del enfoque de género en las políticas de protección social y de combate a la pobreza, que se comienza a integrar visiones estratégicas en relación a la incorporación del enfoque de género en este Programa.

## 1. La Agenda Social

En el marco de la propuesta de la Agenda Social, posteriormente denominada Agenda de Desarrollo Humano, establecida en el segundo semestre del año 2003, se establece como uno de los compromisos necesarios la conversión del Bono Solidario y de la Beca Escolar en el Bono de Desarrollo Humano, transferencia condicionada al cuidado de la salud y a la asistencia escolar.

La Agenda Social se organiza alrededor de cuatro componentes<sup>6</sup>

- a) Red de Apoyo Social, constituida por los Programas de transferencias monetarias a los segmentos más pobres de la población: Bono de Desarrollo Humano, Bono de Vivienda, Programa de Alimentación Escolar-PAE, Programa de Alimentación y Nutrición-PANN y el Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario-PRADEC. Estos tres últimos programas se articulan en un Fondo denominado Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición-SIAN.
- b) Programas para los más vulnerables: dirigidos a personas de la tercera edad, mujeres en situación de mayor vulnerabilidad y niños/as menores de 5 años.
- c) Mejoramiento de los modelos de provisión de servicios universales de salud y educación.
- d) Aplicación de modelos innovativos de generación de empleo y microfinanciamiento.

La propuesta programática de la Agenda articula Programas tradicionales fundamentados básicamente en lo que respecta a Bienestar Social en la provisión de servicios de Desarrollo Infantil y Protección Especial, con una gama de Programas de combate a la pobreza. Muy pocos de los Programas Prioritarios que han venido funcionando en los Ministerios del área social han sido sujetos de evaluación y no se conoce de una matriz técnica y unificada sobre la cual se haya determinado su prioridad.

El presupuesto del Bono de Desarrollo Humano asciende a alrededor de 200 millones de dólares americanos anuales y es el primer rubro del gasto social de los Programas contemplados en la Agenda.

La Agenda de Desarrollo Humano parte de algunos presupuestos aún muy poco viables en el país:

1. La articulación de la Agenda Económica, la Agenda Social y la Agenda de Competitividad. Las debilidades en relación a este presupuesto son bastante grandes. Algunos elementos que requerirían un mayor estudio y análisis pueden sin embargo ser señalados. En la institucionalidad social ecuatoriana conviven los modelos ministeriales centralizados y de baja eficiencia, con espacios interinstitucionales (Frente Social) o colegiados (Consejos de Derechos) todavía de muy poco peso sobre la política pública. La política social está subordinada a las decisiones de la política económica y fiscal, sobre la cual ha sido determinante el abultado endeudamiento externo del país - la proporción que representa el pago de la deuda externa en el presupuesto del Estado es de alrededor del 38%. Por otro lado, la ausencia de un proyecto de país y de cambios estructurales que determinen la reactivación efectiva del aparato productivo, así como un modelo de gestión pública que aún desconoce la importancia fundamental de fortalecer el capital social constituyen escenarios muy poco favorables para estructurar una Agenda de Competitividad en el país.

<sup>6</sup> Actualmente, la propuesta de la Agenda de Desarrollo Humano reagrupa los componentes en tres: Protección Social, Desarrollo Humano e Inversión Productiva.

2. Otro presupuesto de la Agenda es el funcionamiento descentralizado de la gestión pública social. Los avances y el compromiso político de los diferentes Gobiernos de la última década en relación a este proceso han sido muy pobres. Las capacidades políticas, técnicas y financieras de los Gobiernos Locales, por otro lado, son todavía muy heterogéneas entre los 218 cantones del país.
3. La existencia de modelos de gestión que articulen los diferentes programas de protección social y programas sectoriales de salud y educación. Como la misma Agenda lo reconoce, los diferentes Programas han venido funcionando de forma dispersa y desarticulada, la misma estructural institucional marca caminos paralelos y la administración centralizada impide respuestas integrales a las demandas específicas de los territorios.

Se ubica las posibles fuentes de financiamiento de la Agenda en el FEIREP, el Fondo de Solidaridad, en la eventualidad de incrementar sus recursos vía privatización de empresas públicas, y a los acuerdos de crédito multilateral y bilateral sobre la base del desarrollo de proyectos técnicos que demuestren el retorno social del financiamiento otorgado.

La implementación progresiva de las metas relacionadas con la Red de Asistencia Social, y sus diversos Programas, de los cuales es parte el BDH, ha sido la de mayor efectividad, al estar precisamente en el marco de acuerdos de crédito bilateral con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

## **2. Focalización actual en base al índice de bienestar SELBEN**

Una de las herramientas básicas que posibilitan la transformación del Bono Solidario al Programa del Bono de Desarrollo Humano es el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales-SELBEN.

La encuesta SELBEN empieza a ser aplicada a partir desde el año 2001 en las zonas de mayor pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas identificadas a partir del Censo 2001. En las zonas urbano-marginales se aplica la encuesta casa por casa, mientras que en las rurales se coordina con los Municipios y Juntas Parroquiales para realizar una amplia convocatoria y encuestar a las personas en Asambleas.

La encuesta se actualiza cada tres años, establece un índice de bienestar de acuerdo a 27 variables del Censo y su utilización evitaría los errores de focalización que tuvo el Bono Solidario. La Base SELBEN deberá ser utilizada para la selección de beneficiarios de los principales Programas de la Red de Apoyo Social. El SELBEN apoya técnicamente la identificación y selección de beneficiarios, pero corresponde a cada Ministerio la inscripción de beneficiarios y la administración de los Programas Correspondientes.

## **3. La Agenda de Desarrollo Humano desde la perspectiva de género**

La Agenda de Desarrollo Humano establece la necesidad de comprender la pobreza como “resultado de la interacción de condiciones sociales, políticas y culturales, que requieren consecuentemente de la combinación de distintos tipos de intervención para su reducción” (STFS, 2004: 35). Relacionando la pobreza principalmente con condiciones de vulnerabilidad, exclusión social y exclusión productiva de esta población, determina como ejes de la política la protección social, el desarrollo humano y la inclusión productiva.

El enfoque de la Agenda no llega al reconocimiento del género, la raza y la etnia, y la edad como factores determinantes de la pobreza, los que deben ser considerados como dimensiones básicas de la pobreza para una adecuada intervención de las políticas públicas (Arraigada, I., 2003: 3). La ausencia de estos elementos en el enfoque y en la propuesta la constituyen en una política que homogeniza a la pobreza “pasando por alto otros mecanismos y causas de exclusión y discriminación” (CEPAL, 2004c: 65). Los aspectos relacionados con la pobreza específica de las mujeres, derivan de los patrones socio-culturales e históricos “que transforman las diferencias

sexuales en discriminaciones” (CEPAL, 2004b: 2). Como consecuencia de ello, las mujeres tienen menores oportunidades y capacidades que los hombres para acceder a recursos materiales, tomar decisiones, acceder al mercado y a los servicios, y establecer relaciones sociales, en definitiva para ejercer una vida digna.

En tanto hombres y mujeres experimentan la pobreza de formas diferentes, sus demandas y condiciones para superar la pobreza también son específicas. La incorporación de estos enfoques es ineludible si queremos acercarnos al concepto multidimensional de la pobreza y por tanto a la definición de estrategias inclusivas para su combate.

#### 4. El Bono de Desarrollo Humano y la inversión en capital humano

En abril del 2003, a través de un decreto gubernamental, se oficializa e inicia la implementación del Programa del Bono de Desarrollo Humano, con un cambio en el enfoque hacia un Programa de Transferencia Condicionada que promueve la inversión en capital humano en salud y educación.

Características	Bono Solidario	Bono de Desarrollo Humano
Objetivo	Asegurar un nivel de consumo mínimo para los segmentos más pobres de la población ecuatoriana	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador como base para ejercer el derecho a una vida digna
Población objetivo	Madres con al menos un hijo menor de dieciocho años de hogares cuyos ingresos son menores a un millón de sucres  Personas con un 70% de discapacidad Personas de la tercera edad	Aquellas personas que se ubican en los quintiles 1 y 2 de mayor pobreza de acuerdo al índice de bienestar SELBEN y que tienen las siguientes condiciones:  - Madres con hijos menores de 16 años, - Mujeres menores de 65 años, - Personas con discapacidad menores de 65 años y - Personas de la tercera edad
Monto	US\$ 11,50 para madres  US\$ 7,00 para personas con discapacidad y de la tercera edad  (El monto ha sido cambiante desde el 98 en que se inició. El dato de referencia corresponde al valor transferido antes de julio de 2003)	US\$ 15 para personas del primero y segundo quintil  US\$ 11,50 para personas de la tercera edad y personas con discapacidad
Focalización	Autoselección	Encuesta SELBEN
Requisitos	Los requisitos se aplican para la madre y su cónyuge:  - No estar afiliado en el Sistema de Seguridad Social - No tener préstamo en el Sistema Bancario o ser garante - No ser propietaria/o de vehículo - Tener un nivel mínimo de consumo de electricidad - No ser propietaria/o de línea telefónica	Haber sido encuestado y ubicarse en el Quintil 1 y 2 del SELBEN
Condicionabilidad	Ninguna	Educación para niños/as de entre 6 y 16 años  Salud para niños/as menores de 5 años
Género	La transferencia es entregada a la madre del núcleo familiar	La transferencia es entregada a la madre del núcleo familiar

##### a) Condicionabilidad en educación

De acuerdo al Manual del Bono de Desarrollo Humano (Acuerdo Ministerial 512, RO/ 142 del 7 de Agosto del 2003), la condicionabilidad en educación se aplica a las familias que tengan hijos/as entre los 6 y 16 años cumplidos, de los cuales, si existe más de uno/a, se registrará y monitoreará de preferencia y

durante dos años al niño/a que esté cursando el sexto grado de educación básica, transcurrido este período se lo hará con el/la niño/a que se encuentre en sexto grado o en el grado más alto subsiguiente.

Para el cobro del Bono las familias deberán comprometerse a que el/la niño/a registrado/a para el control no falte más de cuatro días injustificadamente en el bimestre de control de asistencia. En caso de tener hijos/as que en el momento de la inscripción no estén estudiando y no hayan concluido la educación básica deberán comprometerse a matricularlos y apoyar su asistencia regular a clases.

Para el control de la condicionalidad en educación, la beneficiaria deberá presentar una cartilla certificada por el Director o profesor de la escuela y por un representante del Comité de Padres de Familia, que el/la niño/a ha cumplido con la asistencia especificada.<sup>7</sup>

### **b) Condicionalidad en salud**

Los objetivos de la condicionalidad en salud son bastante ambiciosos y estarían expresando los compromisos sobre los cuales debe trabajar la institucionalidad del sector para mejorar las condiciones de acceso y calidad de los servicios, así como la condición de salud de la población beneficiaria.

- Contribuir a la utilización de manera gratuita del Conjunto de Prestaciones Mínimas (CPM) de Salud.
- Prevenir la desnutrición de los niños/as desde la etapa de gestación mediante la entrega de suplementos alimentarios.
- Fomentar y mejorar el auto cuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene.
- Incentivar la demanda de los programas preventivos de salud como los de Maternidad Gratuita, PANN 2000, Programa Ampliado de Inmunizaciones, entre otros, por parte de las familias en situación de pobreza y exclusión, complementando la oferta de servicios de salud.
- Procurar un trato digno a los usuarios con base en la Ley Reformada de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud y Modelo de Atención.

Para el cumplimiento de estos objetivos se conforma un Comité Técnico del componente de salud de nivel nacional, integrado por representantes del Programa de Protección Social, del Ministerio de Salud Pública, de la Organización Panamericana de la Salud, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del Seguro Social Campesino. Sin embargo, no se tiene referencias de que efectivamente este Comité tenga funcionamiento.

El control en el cumplimiento de la condicionalidad de salud está establecido prioritariamente para los niños/as menores de dos años de la familia y en caso de no tener hijos en esta edad para los niños entre 3 y 5 años 11 meses. Los niños/as deberán ser llevados a la Unidad de Salud cada dos meses.

### **c) Penalidades**

Las familias están sujetas a las siguientes penalidades, por incumplimiento de las condicionalidades de educación para aquellas que tienen hijos comprendidos entre 6 y 16 años y en salud, para aquellas que tienen hijos/as menores de 6 años:

1. Disminución del monto de la transferencia en US\$ 6 mensuales por el incumplimiento de un período (bimestre).
2. Suspensión temporal de la transferencia por el incumplimiento de dos períodos, sean o no consecutivos, en un ciclo escolar.
3. Suspensión definitiva por incumplimiento de tres períodos en un año calendario.
4. Por irregularidades en el uso de la cartilla.

El control a cada familia es por una sola condicionalidad, dependiendo de la edad de sus hijos.

---

<sup>7</sup> Para la fecha de publicación de este Estudio, el Programa de Protección Social plantea la propuesta de que la certificación sea responsabilidad de los establecimientos de Educación y Salud.

## **D. Evaluación del Bono Solidario y Bono de Desarrollo Humano desde la perspectiva de género**

### **1. Elementos conceptuales de partida sobre género y pobreza**

La concepción de la pobreza ha avanzado desde el enfoque monetario, en el que predomina la medición de la pobreza a través del ingreso y/o el consumo, hasta los enfoques que le otorgan a la pobreza un carácter multidimensional, y abordan varias dimensiones. El concepto de Amartya Sen de la pobreza, referido a la carencia de libertades y capacidades para tener una vida digna, es uno de los enfoques que dan cuenta de la multidimensionalidad de la pobreza y que ha sido reconocido por Organismos de Desarrollo y Organismos de Derechos Humanos a nivel mundial.

La CEPAL hace referencia a otros enfoques como el de la exclusión social, el del capital social, el enfoque participativo y el territorial, los cuales dan cuenta que la pobreza es “un fenómeno con varias dimensiones, que obedece a diversas causas y se manifiesta de diferentes maneras, es decir, un fenómeno multidimensional y heterogéneo, que comprende carencias materiales, no materiales, subjetivas y culturales” (CEPAL, 2004a.:11).

Para entender de manera integral al fenómeno de la pobreza, desde varios análisis de género se propone además la necesidad de un enfoque relacional de la pobreza con otros conceptos como el de vulnerabilidad, desigualdad, discriminación, entre otros, (Arriagada, Irma, 2003). La variable poder es parte fundamental de esta comprensión relacional, (Montaño, Sonia, 2003).

La pobreza desde la perspectiva de género establece las diferencias en las causas, condiciones y manifestaciones de la pobreza de hombres y mujeres. En este sentido, “el género es un factor, como la edad, la etnia y la ubicación geográfica, entre otros, que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla”, (CEPAL, 2004a.:12).

En la pobreza que viven las mujeres subyace la división sexual del trabajo y las discriminaciones de género a las que han estado sujetas en los ámbitos cultural, social, económico y político, que determinan la “desigualdad en las oportunidades que ellas tienen como género para acceder a los recursos materiales y sociales (propiedad de capital productivo, trabajo remunerado, educación y capacitación), así como a participar en la toma de las principales decisiones políticas, económicas y sociales” (Bravo, 1998, citada en CEPAL, 2004a: 13). Por tanto, las privaciones materiales y subjetivas derivadas de su condición de género configuran y caracterizan de forma específica la pobreza de las mujeres.

La perspectiva de género profundiza y enriquece el análisis multidimensional de la pobreza al analizar y visibilizar las relaciones de poder al interior del hogar y cómo la histórica división sexual del trabajo afecta la autonomía de las mujeres y las excluye de relaciones económicas, sociales y políticas fundamentales para acceder a una mejor calidad de vida.

La conceptualización y comprensión integral de la pobreza debe determinar sus formas de medición y no al contrario y de igual forma dependerá de las dimensiones incorporadas al enfoque de la pobreza la definición de las políticas para combatirla. Para Arriagada (2003), las dimensiones sectoriales, territoriales, familiares y los factores de género, raza y etnia, así como la edad y el ciclo de vida de las personas, deben ser consideradas básicas “para una adecuada intervención de las políticas públicas”.

### **2. Cobertura del programa BDH**

El porcentaje de madres respecto al total de beneficiarios/as del Bono Solidario en el país es del 74%, sin embargo el porcentaje de mujeres aumenta si se toma en cuenta a mujeres de la tercera edad y mujeres con discapacidad que cobran el Bono. Del total de población de mujeres en el país, aproximadamente una de cada cuatro mujeres mayores de veinte años estarían siendo parte de este Programa.

La propuesta del Bono Solidario reconoció desde sus inicios la diferencia entre realizar la transferencia a los padres de familia y realizarla a las madres de familia. El reconocimiento de que el ingreso de la madre deriva en un mayor bienestar para el hogar que el de los hombres ha sido demostrado a través de varios estudios y es ya una idea reconocida por las políticas sociales en algunos países.

De acuerdo a la propuesta del Bono de Desarrollo Humano: “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.

**Cuadro 2**

**NÚMERO DE BENEFICIARIOS/AS QUE COBRAN ACTUALMENTE EL BDH, ABRIL DEL 2004**

Provincia	Madres	3 <sup>era</sup> edad	Discapac.	Total	%madres	% provincia
Azuay	26 929	12 044	427	39 400	68,3	3,4
Bolívar	28 007	7 289	157	35 453	79,0	3,0
Cañar	14 327	4 843	144	19 314	74,2	1,7
Carchi	10 892	3 080	63	14 035	77,6	1,2
Chimborazo	35 950	16 754	256	52 960	67,9	4,5
Cotopaxi	28 606	11 828	194	40 628	70,4	3,5
El Oro	36 831	10 915	684	48 430	76,0	4,2
Esmeraldas	23 032	10 568	351	33 951	67,8	2,9
Orellana	461	577	1	1 039	44,4	0,1
Galápagos	227	67	0	294	77,2	0,0
Guayas	273 755	65 466	1 865	341 086	80,3	29,2
Imbabura	27 458	12 256	347	40 061	68,5	3,4
Loja	27 709	14 772	490	42 971	64,5	3,7
Los Ríos	44 482	18 326	230	63 038	70,6	5,4
M. Santiago	2 463	3 219	40	5 722	43,0	0,5
Manabí	115 992	48 394	1 471	165 857	69,9	14,2
Napo	3 754	7 421	81	11 256	33,4	1,0
Pastaza	2 020	1 678	59	3 757	53,8	0,3
Pichincha	123 086	28 917	1 445	153 448	80,2	13,2
Sucumbíos	4 541	4 756	56	9 353	48,6	0,8
Tungurahua	27 493	9 714	282	37 489	73,3	3,2
Zamora Chinchipe	3 277	3 494	108	6 879	47,6	0,6
Total	861 292	296 378	8 751	1 166 421	73,8	100,0

Fuente: Programa de Protección Social, 2004.

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”.<sup>8</sup>

La inclusión de las mujeres, generalmente de hogares pobres, en los Programas Sociales no es nueva, y por lo general su participación ha estado fundamentada en los roles tradicionales de las mujeres al interior del hogar. La calificación de la participación de las mujeres ha sido generalmente como “voluntaria”, “bonificada” y más recientemente concebida como parte de la “corresponsabilidad familiar y comunitaria”, de la que sin embargo la responsabilidad de los hombres de la familia y de la comunidad no es explicitada.

La eficiencia de las mujeres ha sido sobre explotada por los Programas Sociales, reforzando y extendiendo el rol de las mujeres en el trabajo reproductivo y el cuidado de las personas no

<sup>8</sup> (Acuerdo Ministerial No. 512, agosto del 2003).

solamente en el hogar sino incluso hasta lo comunitario; generalmente, además, sin visibilizarlo, reconocerlo y mucho menos retribuirlo. Frente a ello se plantea “re-pensar este rol de las mujeres que justifica la denominada “economía de los cuidados”, que aunque tiene un efecto benéfico sobre la economía a nivel global, se basa en un uso intensivo del trabajo reproductivo de las mujeres, en su sobrecarga y por tanto, en la disminución del capital social tanto a nivel individual como a nivel macro-ecómico” (Rosero, R, Reyes, A, BID, 2003: 47).

Teniendo de partida esta perspectiva en la política social se podrá determinar cuanto y de qué forma la discriminación en las oportunidades educativas, de salud, de empleo, de organización y representación política, la desigual participación en el trabajo reproductivo y su invisibilización, así como la desigual participación de las mujeres en relación a la de los hombres en la toma de decisiones tanto en el ámbito público como en el privado, son determinantes en la condición de pobreza de las mujeres.

### 3. Caracterización de las mujeres beneficiarias del Bono Solidario

La caracterización de las mujeres beneficiarias del Bono nos permite acercarnos a las condiciones más específicas de vida de esta población, que nos dan la base para evaluar los efectos de este Programa desde una perspectiva de género. Los datos han sido extraídos de la Encuesta a beneficiarios/as del Bono Solidario realizada por el Programa de Protección Social en agosto del 2002.<sup>9</sup>

Las variables analizadas están circunscritas a las utilizadas por esta encuesta, de las cuales se ha seleccionado las más atinentes al Estudio. Es necesario tener en cuenta los errores en la focalización ya señalados, por lo que si bien la muestra utilizada es representativa de las beneficiarias del Bono Solidario, no lo es necesariamente de los grupos más pobres.

La caracterización que realizamos a continuación podrá ser mejorada en lo posterior en relación a su focalización de pobreza, con el procesamiento de la Base de Datos del SELBEN o de las Encuestas de Condiciones de Vida. El SELBEN sin embargo maneja otras variables y advierte de los grados de confiabilidad que pueda tener por tratarse de respuestas de hogares que buscan recibir el Bono.

#### a) ¿Qué edad tienen las mujeres beneficiarias?

Cuadro 3

#### POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL BONO SOLIDARIO POR GRUPOS DE EDAD

Grupos de edad	Porcentaje
Hasta 30 años	32,2%
31 - 40 años	36,5%
41 - 50 años	18,3%
51 - 64 años	6,7%
> 64 años	5,7%
No indica	0,6%

Fuente: Programa de Protección Social, Línea Base del Bono Solidario, agosto 2002.

Del grupo de madres beneficiarias, cerca de 7 de cada 10 mujeres (67,7%) son menores de 40 años. No se ha diferenciado el dato por regiones ya que el porcentaje es similar. Esta población femenina se encuentra dentro del grupo etáreo con mayor vulnerabilidad a la pobreza que los hombres de esa misma edad, de acuerdo al siguiente dato: “El índice de feminidad ajustado (índice de feminidad en hogares pobres/índice de feminidad en total de hogares) calculado por CEPAL para América Latina, determinó una mayor presencia femenina en los hogares pobres, especialmente para el grupo de mujeres de 20 a 59 años, el Ecuador junto con Venezuela tienen el índice más alto de todos los países de América del Sur”, (CEPAL, 2004).

<sup>9</sup> En el marco del Convenio CONAMU-STFS se dispone del procesamiento de la Base de datos SELBEN, con el cual es posible actualizar algunas variables de la información presentada.

### b) ¿Qué actividades realizan?

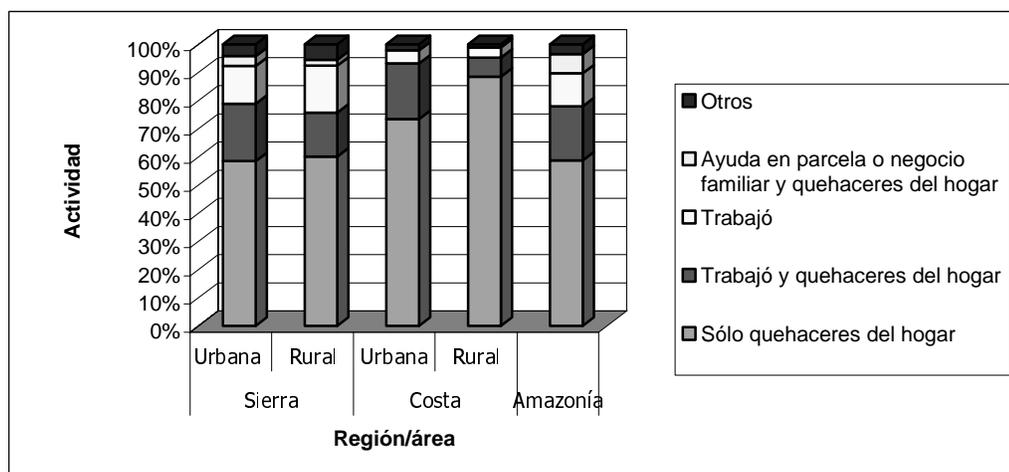
Frente a la pregunta ¿Cuál fue su actividad principal durante la semana pasada?, la mayoría (67,9%) de la población beneficiaria del Bono respondió como “Sólo quehaceres del hogar”. El 18,5% de mujeres respondieron como “Trabajó y quehaceres del hogar”, y un 8,9% declararon en “Trabajó”.

Esta información sin embargo debe tomarse con reserva, debido por un lado a que las mujeres conocen que están condicionadas al retiro del Bono con cambios en su situación laboral y usualmente tienen temor de responder a preguntas que tengan relación con los requisitos de ser beneficiaria. Por otro lado, los roles de género han llevado culturalmente a una subvaloración de la participación de las mujeres en actividades que generan ingresos, especialmente en el caso del trabajo agrícola y pecuario, el cual, se lo considera generalmente parte de su rol doméstico: *Mujercitas como no salen, a veces en los campos, ellas pasan en la casa cuidando a los niños, cuidando los animales* (Marido de una mujer que cobra el Bono, Riobamba, Abril 2004).

De hecho, de acuerdo a las cifras de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1995 citada en Rostro de Mujer (SIISE, 1998), la población femenina rural de 10 años y más que trabaja en agricultura, caza o pesca en la Sierra es del 62% y en la Amazonía del 65%, porcentajes además que mantienen muy poca diferencia de la participación de los hombres que es del 65% y 67% respectivamente.

Grafico 10

#### ACTIVIDAD DE LAS MUJERES QUE RECIBEN EL BONO POR REGIÓN Y ÁREA



Fuente: Programa de Protección Social, agosto del 2002.

La diferencia en la participación laboral de las mujeres que reciben el Bono entre Costa y Sierra (Gráfico 10) es significativa, sobre todo si comparamos el campo andino con el campo costeño. Esta misma tendencia se presenta en el ámbito nacional: “No sólo que menos mujeres costeñas se ocupan en actividades productivas, sino que pocas de ellas se dedican al trabajo de la tierra” (SIISE, 1998:116).

De las mujeres que declararon “trabajar”, una quinta parte (20,4%) lo hace entre 41 y 60 horas a la semana, un tercio (34,3%) entre 21 y 40 horas y un 43,4% hasta 20 horas. Las mujeres que más horas a la semana trabajan son las de la Sierra rural, sin embargo son, junto con las mujeres de la Amazonía, las que en mayor cantidad (45,7% y 31,6% respectivamente) no recibieron ingresos por su trabajo.

La categoría de ocupación de las mujeres beneficiarias del Bono que declararon trabajar es diversa de acuerdo a la región y el área:

- En la Sierra urbana predomina el trabajo por cuenta propia o informal (34,4%).
- La Sierra rural y la Amazonía presentan predominancia de las categorías vinculadas con las actividades agrícolas: Trabajo en parcela agrícola propia, (36,3% Amazonía y 22,6%

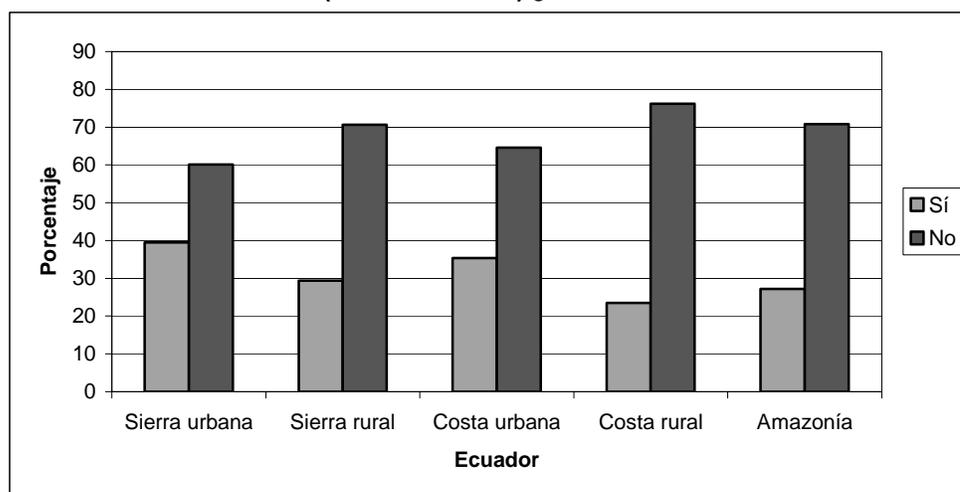
en el campo serrano) y como jornalera agrícola (19,0% en la Amazonía y 17,6% en la Sierra rural).

- En la Costa, la mayoría de mujeres beneficiarias que trabajan (57,1%) lo hacen en el servicio doméstico, teniendo esta categoría mayor predominancia en lo urbano que en lo rural.

Si realizamos un análisis global, la mayoría de mujeres beneficiarias no disponen de ingresos propios: aquellas que se dedican al trabajo reproductivo sumadas a las que realizaron un trabajo productivo pero no reciben ingresos. Para la mayoría de mujeres ésta ha sido una situación permanente como se puede observar en el siguiente gráfico. El porcentaje más alto lo encontramos en la costa rural y el más bajo en la sierra urbana.

Gráfico 11

**POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL BONO SOLIDARIO PREGUNTA:  
(SI NO TRABAJÓ) ¿HA TRABAJADO ANTES POR PAGO?**



Fuente: Programa de Protección Social, agosto del 2002.

La falta de una autonomía económica tiene muchas implicaciones en la vida de las mujeres y sus relaciones interfamiliares: su posibilidad de administración de recursos, negociación y toma de decisiones es reducida o nula; pero además las vuelve más vulnerables frente a cambios en sus condiciones familiares (CEPAL, 2004) y a relaciones de poder inequitativas. La participación de las mujeres en la administración de los recursos del hogar deriva además en un mayor bienestar de los hogares.

En la casa el hombre muy poco sabe que se necesita el arroz, el azúcar, a ellos con que le den cocinando, ellos no están viendo nada. Nosotras si sabemos, nosotras como madres no tenemos ningún vicio, sabemos en que vamos a utilizar esos 10 dólares ó 15 dólares, a estirar para que alcance un poquito más. Si lo cobran ellos (el Bono), los varones, a lo mejor se lo beben o también lo pueden hacer estirar, pero muchísimo mejor que nosotros las mujeres lo cobremos (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).

### c) ¿Cuál es su nivel de instrucción?

En el nivel de instrucción de las beneficiarias (Cuadro 4) se reflejan las condiciones de educación de la población femenina en general del país: las disparidades en el nivel de instrucción entre las ciudades y el campo y el mayor analfabetismo en la Sierra rural, donde se encuentra un mayor porcentaje de población indígena. Las cifras de analfabetismo funcional para la población rural e indígena son sin embargo más graves, para mujeres rurales es del 37% y para mujeres indígenas del 61% (SIISE, 1998), es decir que muchas mujeres declaran como nivel de instrucción la primaria, pero han completado únicamente dos o tres grados.

Cuadro 4

## NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LAS BENEFICIARIAS DEL BONO

	Sierra		Costa		Amazonía
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
No está segura ó no sabe		6,9	5,4	0,5	2,8
Ninguno	16,3	26,9	7,0	10,3	8,9
Alfabetización ó Educ. adultos		1,3	0,5	0,5	0,3
Primario	51,7	57,6	47,4	66,9	62,9
Secundario	25,3	6,2	36,4	20,6	25,1
Superior-Postgrado	6,7	1,0	3,4	1,1	

Fuente: Programa de Protección Social, Línea de Base Bono Solidario, agosto 2002.

La revisión de solamente algunas de las variables nos permite ubicar las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran la mayoría de mujeres beneficiarias del Bono.

#### d) ¿Cuáles son sus privaciones sociales?

La pobreza de las mujeres está caracterizada no solamente por sus carencias materiales, sino también por “privaciones sociales”, como la autoestima, el respeto, el poder y la vulnerabilidad (Chant, Sylvia, 2003: 9).

El bajo nivel educativo de las mujeres que están en la pobreza limita sus posibilidades de empleo e ingresos, pero también sus posibilidades de reconocimiento social y su autoestima.

*Uno por ejemplo en los servicios domésticos lo miran es hasta mal, lo ven como bicho raro y no se dan cuenta que nosotros simplemente vamos a prestar servicio, porque no sabemos más, en cambio a las buenas entrenadas dicen “no ella es secretaria”, “ella es doctora”, “ella es tal”. Ellas pueden subir donde quieran y nosotras no podemos subir, nosotros no podemos ser alguien en la vida o no podemos estar con los demás porque simplemente sabemos lavar, cocinar, no podemos estar al mismo nivel (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).*

No solamente en los hogares con jefatura femenina las mujeres enfrentan solas la responsabilidad del cuidado y crianza de sus hijos, en muchos hogares con “jefatura masculina”, son las mujeres quienes asumen la responsabilidad reproductiva, económica y moral de la sobrevivencia. La imposibilidad de vivir relaciones equitativas y responsabilidades compartidas en el hogar, en las que subyacen relaciones de poder que las subordinan, las afecta física y emocionalmente.

*La mujer es la que más sufre después de todo... el hombre pasa más en la calle y la mujer tiene que ser padre y madre para su casa y su hogar, (Grupo Focal Machala, Mayo 2004).*

*Son pocos los que se preocupan en los hogares que tienen tanta necesidad, yo le digo como una experiencia muy grande que son pocos los hogares que la esposa con el esposo comparten, porque si él se encuentra deprimido porque no tienen dinero lo que hace es ir a desahogar en el alcohol y como que dice “tu ve cómo resuelves”, porque así dicen muchos esposos, “tú ves como resuelves”, “de donde cómo tu haces”, (Grupo Focal Machala, Mayo 2004).*

En sus testimonios las mujeres integran aspectos materiales y subjetivos del significado de la pobreza, para ellas las posibilidades de organizarse, educarse, ser proveedoras al igual que sus cónyuges, van de la mano con su valorización y autoestima.

Respecto de la posibilidad de generar una alternativa económica junto con otras mujeres a partir de la transferencia, una mujer señala: *Ellos se van a dar cuenta que nosotros nos vamos a organizar entre más mujeres y así se van a dar cuenta que la mujer que tienen ellos también va a ser valorizada, ellos se van a dar cuenta van a decir “mi mujer también ya se compro un par de zapatos del trabajo que están haciendo, ya no esta tampoco en la cocina”. No pues! si nosotras no somos solamente de la cocina, imagínese si la Doctora ya está en un trabajo de Doctora, mañana, pasado, nosotras también lo podemos hacer, porque vamos superándonos, pero si nadie nos ayuda también vamos a seguir siendo las mismas (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).*

Las mujeres que viven en la pobreza y extrema pobreza tienen también menores posibilidades de vincularse a redes sociales y participar en espacios comunitarios u organizativos. Al preguntarles cómo les gustaría que se les reconozca en la comunidad una compañera señaló: *En mi caso diría que nos dijeran que las mujeres se reunieran para hacer algo, porque no hay esa participación. Yo he visto en mi comunidad que a las mujeres les gusta ser parte de algo, pero los maridos no les dejan*, (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).

Esto incide en su capital social, en su inseguridad y en el desconocimiento de sus derechos como ciudadanas. Como hemos visto, sus testimonios reproducen los patrones culturales y sociales de su entorno, que las discrimina, no valoriza su trabajo y no reconoce su valor y derechos como personas. Acceder a una mayor formación, a un trabajo o a un negocio que le permita la obtención de un ingreso propio son para ellas las vías para conseguir respeto y ser valorizadas.

Una compañera de la Amazonía, al preguntarle sobre otros elementos de pobreza que no fueran los ingresos o las condiciones materiales señaló: *es cuando me da vergüenza de hablar porque no conozco y pienso que me van a criticar o a decir “ésta no sabe”* (Taller AME-CONAMU, Julio 2004).

La participación de las mujeres en espacios organizativos fortalece sus capacidades para enfrentar su condición de pobreza y el conocimiento y ejercicio de sus derechos, como lo reflejan los siguientes testimonios: *yo también que estoy dentro de la organización, entonces creo que sí que hay un poquito más de movimiento social, cuando uno está dentro de la organización ya no le falta la plata, en cambio cuando uno no está dentro, le toca estar viendo de dónde*, (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).

Digo “señorita me va a atender, o no me va a atender”, “me va a pagar el Bono, o no”, y le dicen... “hay! esperece, una que les hace el favor y no tienen paciencia”, siempre peleo con ellas... a mí si no me está haciendo un favor, “este es un derecho que usted me tiene que pagar”, yo siempre peleo, yo reclamo así porque yo aquí en el Movimiento de Mujeres yo tengo capacitación en el derecho y por eso donde voy yo reclamo, porque conozco el derecho, pero hay mujeres que realmente no conocen y les da miedo hablar porque piensan que no les van a pagar o les va a quitar el Bono (Grupo Focal Machala, Mayo 2004).

La participación política de las mujeres que viven en situación de pobreza, puede significar la incorporación de visiones más estratégicas en relación a las vías para enfrentar la pobreza. Para una mujer campesina, Presidenta de la Junta de su Parroquia,<sup>10</sup> el acceso a la información y al conocimiento marca la diferencia de oportunidades entre las personas de la ciudad y las personas del campo y entre hombres y mujeres:

*Nosotros no sabemos nada de lo que está pasando, a veces cuando ya se va al almuerzo por las noticias se llega a saber a tiempo lo que está pasando en la vida, en cambio en las Instituciones están al día porque tienen tiempo de estar leyendo el periódico o revistas, saben todo, ellos son los que más viven al día, tienen todas las cosas, preferencia; pero en cambio en el campo no es así, porque como decían antes –bueno ahora ya no hay esas palabras, pero antes decían– que es porque son unas ignorantes, porque tal y cual los del campo y no es por eso, es por que en el campo se pasa trabajando para mantener a nuestros hogares, por eso uno no se está al día. Como ya le vuelvo a decir están al día, ya saben como hacer Proyectos, como sacar la plata, siguen avanzando y ya saben como hacer las vidas, esto mejor dicho a palabra vulgar es para más sabido*, (Taller de Actores Locales, Orellana, Abril 2004).

#### **4. Impacto del Bono en los derechos de las mujeres: más allá de la ventanilla del banco**

Por lo general los ecuatorianos y las ecuatorianas conocemos únicamente los elementos básicos del sistema de transferencia del Bono hasta el pago en la ventanilla. Los significados de un

<sup>10</sup> La Junta Parroquial de acuerdo a la descentralización política del Ecuador, representa el Gobierno Local de la división territorialmente más pequeña que son las parroquias. Los Presidentes/as y Vocales de la Junta Parroquial son elegidos/as por votación universal y solamente en las parroquias rurales del país.

Programa de esta cobertura para las mujeres y su condición de ciudadanía, una vez que reciben la transferencia han sido poco tomados en cuenta.

**a) Acceso a alimentación y servicios sociales básicos**

Tal vez el lenguaje común puede ser mucho más ilustrador del impacto que percibe la población beneficiaria ha tenido hasta el momento el Bono: *en cuanto a la pregunta de si el Bono ha mejorado la situación de las familias más pobres en relación a calidad vida y acceso a los servicios sociales se decía que una mínima parte, que más bien saca de apuros* (Taller con Actores Locales, Orellana, Abril, 2004).

Estos “apuros” para la vida cotidiana de las mujeres de mayor condición de pobreza son frecuentes y están relacionados no necesariamente con eventualidades, sino con las condiciones más vitales de sus hogares, de alimentación, vestido, salud y educación. Estas mujeres deben además priorizar la resolución de estos “apuros” en un contexto de sobrevivencia, pero además de persistentes inequidades de género, etnia y generacionales, priorización dentro de la cual sus propias circunstancias quedan por lo general relegadas.

*Lo primero que hacen es priorizar la comida del hogar y la ropita para sus niños, pero ella no se compra ni una blusa, ni un sostén y ni un calzón, las mujeres no se compran, todo priorizan para los esposos y para los hijitos: la mujer es la que come más poquito porque siempre prioriza la mejor parte para los esposos y los hijos y ella se queda con el cocolón y los huesitos de la gallina*, (Anita Rivas, Concejala del cantón Francisco de Orellana, Abril 2004).

La cantidad recibida por el BDH es actualmente de US\$ 15 mensuales, para los hogares más pobres (Quintil 1) esta cantidad representa un 10% de su ingreso mensual y, para los hogares del Quintil 2, un 5,2%.

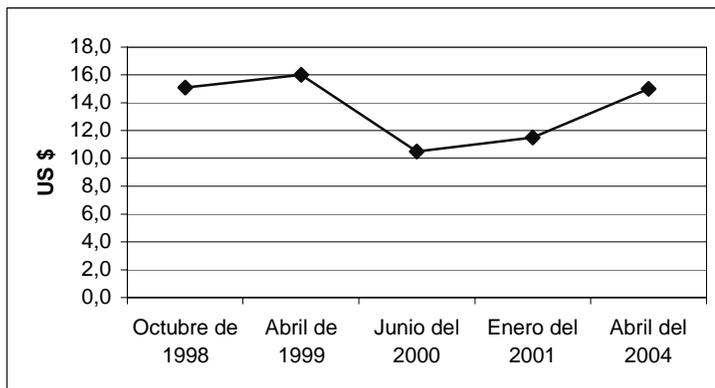
De acuerdo con lo señalado por Daniela Oleas, Ex-Coordinadora del Programa de Protección Social, el monto de la transferencia es un monto histórico, que no ha sido definido técnicamente.

El poder adquisitivo del Bono fue afectado en el primer semestre del año 2000 (Gráfico 12), cuando el país entra en la dolarización y sólo volvió a recuperar el mismo valor del 98 cuando se crea el nuevo Programa del Bono de Desarrollo Humano en abril del 2004. Cuando estaba en sucres alcanzaba más, claro, alcanzaba más, ya teníamos hasta para comprarles más ropita a nuestros hijos, llevábamos aunque sea una paradita para cada uno, (Grupo Focal, Orellana, Abril 2004).

Los costos del transporte pueden reducir considerablemente el Bono, especialmente en el caso de mujeres que viven en zonas donde no existen agencias bancarias. Para las mujeres de Borbón, por ejemplo, el costo de traslado de ida y vuelta a San Lorenzo, que es un punto de cobro, es de US\$ 9. Para las mujeres desde el lugar más alejado de la Provincia de Sucumbíos, el costo de traslado a Lago Agrío es de US\$ 7. En el caso de Orellana una mujer que vive en Pañacocha debe gastar 11 dólares y desde Pompeya 8 y hasta Nuevo Rocafuerte 15. En el caso de Riobamba, las mujeres de comunidades más cercanas, gastan mínimamente US\$2 en transporte.

Muchas mujeres optaron por acumular dos o tres meses para no tener una pérdida tan alta, sin embargo, fueron retiradas del Bono por no cobrarlo mensualmente. Algunas mujeres beneficiarias de Borbón se organizaron para entregar un poder a un miembro de su comunidad, que es profesor en San Lorenzo, para el cobro. Esta persona les cobraba US\$ 2, con lo que la reducción de la transferencia era menor (Testimonios recogidos por el área de Desarrollo Local, CONAMU, 2004). Para Ariadna Reyes, Asesora del Plan de Igualdad de Oportunidades del CONAMU, la organización de este tipo de modalidades debe sin embargo ser analizada más allá de la racionalidad económica o la reducción de impactos negativos del acceso al Bono, ya que con una alta frecuencia son los hombres los que terminan cobrando el Bono, limitando las opciones autónomas de organización de las mujeres y beneficios adicionales del Bono como que las mujeres salgan a los centros poblados.

**Gráfico 12**  
**VALOR DEL BONO EN DÓLARES CORRIENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS 1998-2004**

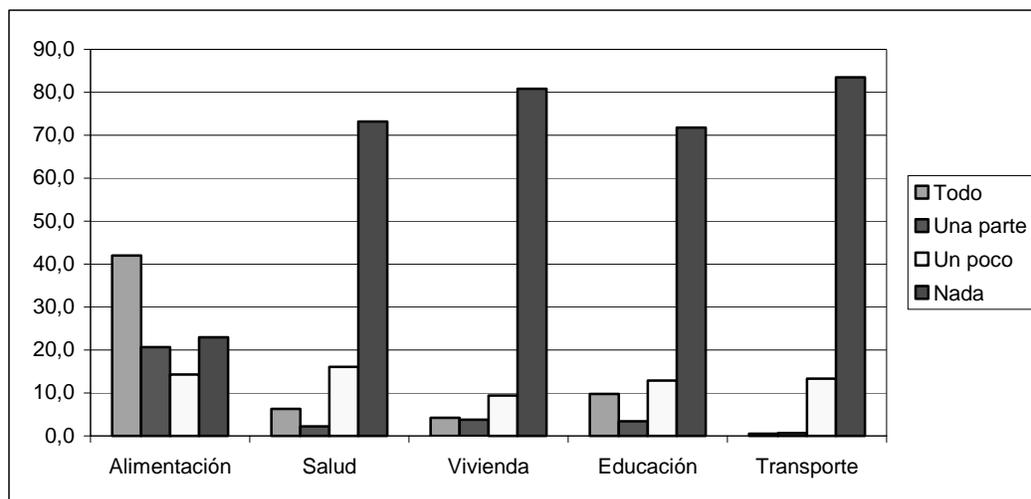


Fechas de cambio del valor de la transferencia	Dólares de los Estados Unidos corrientes mensuales
Octubre de 1998	15,1
Abril del 1999	16,0
Junio del 2000	10,5
Enero del 2001	11,5
Abril del 2004	15,0

**Fuente:** Velásquez, Pinto, M., El Bono Solidario en Ecuador: un ejercicio de focalización, 2003. Decreto Ejecutivo No.347. RO/ 7 de mayo del 2003.

Ahora las madres gastan fundamentalmente en alimentación (Gráfico 13). La calidad de los alimentos adquiridos es, sin embargo, de valor más calórico que nutritivo. En las zonas rurales los alimentos nutritivos que consumen las familias provienen más bien de la producción de autoconsumo, aunque ésta tiene también un decrecimiento permanente. De acuerdo a la Encuesta de Ingresos y Gastos (INEC, 2003), los hogares ubicados en el Quintil 1 dedican la mayor parte del gasto mensual (87%) en alimentos y de ellos la mayor proporción (21%) lo hacen en “Pan y Cereales” y 18% en “Carne”, los hogares del Quintil 2 gastan casi exactamente la proporción contraria entre estos dos tipo de alimentos.

**Gráfico 13**  
**PROPORCIÓN DEL DESTINO DEL BONO**



**Fuente:** Programa de Protección Social, agosto 2002.

La transferencia significa apenas un 3,8% de la Canasta Familiar Básica (US\$ 388) y un 5,5% de la Canasta Familiar Vital (US\$ 272), por lo que para muchos hogares el aumento de la ración alimenticia que permite el Bono es solamente por pocos días. *Así librita, librita no más llevan, solo para una semana. Compran a veces 6 dólares, a veces 4 dólares. No compran mucho, poquito, poquito, porque tienen que pagar pasaje y van comiendo*, (Dueña de tienda de abastos, Riobamba, Abril 2004).

Como se vio anteriormente, la mayoría de las mujeres no tienen un ingreso propio; la recepción del Bono por tanto resulta significativa, si bien no en términos de la cantidad que reciben, en la expectativa de recibirlo de forma permanente y mensual. Para mujeres que viven en hogares con muy baja provisión de insumos, el Bono puede representar un apoyo para mejorar las condiciones de la preparación de alimentos. “Muchas actividades resultan difíciles y llevan más tiempo para la gente más pobre que para la que lo es menos” (Narayan, et.al. 2002): *A veces el gas se va terminando y dice chusa todavía está lejos el cuatro para cobrar, si no con carbón sabemos cocinar también, hay veces que el carbón está malo que Dios mío hasta pereza da cocinar, por que hay veces que no sabe prender no más el carbón, se vuelve humoso; yo me he enseñado a cocinar con gas, pero hay veces que no hay y hay que esperar el Bono*, (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).

### **b) Salud y seguridad social**

De acuerdo al Estudio Rostro de Mujer (SIISE, 1998), las prácticas de las instituciones de salud discriminan a las mujeres y en especial a las mujeres indígenas: De los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1995, en promedio, las mujeres debían esperar más tiempo que los hombres para recibir atención en los establecimientos de salud, en el campo las mujeres esperaban 20% más de tiempo que los hombres y las mujeres indígenas debían esperar casi el doble de tiempo que los otros pacientes de ambos sexos.

Para mujeres indígenas de mayor pobreza la mala situación de salud les genera sensaciones de impotencia y angustia frente a lo complejo que resulta para ellas acceder a una atención que las discrimina. Optan por una atención más personal y cercana a sus lugares de vivienda, aunque tan costosa como una atención de salud en la ciudad. En este contexto, el Bono tiene muy poco o ningún efecto sobre las condiciones de salud de estas mujeres, porque además las prioridades del gasto de esta transferencia no están en ellas mismas.

La siguiente entrevista es muy evidente respecto a dificultades en la situación de salud y acceso a los servicios que enfrentan las mujeres en condición de pobreza:

P: ¿Cómo está su salud?

*Medio enferma estoy yo también, no estoy bien.*

P: ¿Qué tiene?

*Tengo dolor de los brazos, ambos brazos, este dedo me queda así y no me quiere enderezar para arriba.*

P: ¿Se ha hecho ver?, ¿Se ha ido al Centro de Salud?

*Otro día me fui enfermado, casi moría, me fueron llevando para Guamote, por ahí me llevaron para hacer curar, de ahí ocho días salí, de ahí ocho días estoy en la cama.*

P: ¿Y con la plata del Bono porqué no se va a hacer ver?

*Tengo que comprar para guambras esferos, por eso no puedo gastar, ahí ando nomás hasta que haya plata, tengo dolor de brazos, tengo dolor aquí en el hígado me duele, como haber pasado algo, como haber pasado una desgracia grande, así no puedo estar tranquila, ni contenta, ni alegre, sólo como tristeza nomás me da, porqué también será.*

P: ¿Y en el Centro de Salud, le cobran?

*Sí saben cobrar. Yo así caro es me dicen, como no he entrado en Centro de Salud, no ofrezco ahí, porque una vez me fui al Centro de Salud de Totorá y no me atendió y no me atendió, daba dos tres días, y no me atendió, de ahí ni más al Centro de Salud entrar.*

*Hace ocho días me fui, tal día vendrás, tal día vendrás, tal día vendrás, ya no me quisieron atender, ya me olvidé, ya no me fui. Un naturista vive arriba, ese no más sabe dar curando.*

P: ¿Y cuánto le cobra?

*El me cobró la primera vez de entrada con ambos, con marido, él también está medio enfermo por hígado, sabe votar la sangre por la nariz, casi murió, por eso entramos ambos. Treinta dólares me cobró de ambos. Después así mismo venimos ambitos para curarnos, veinticinco me cobró, él mismo, así mismo otro día, con dolor del brazo, ya no aguanto porque todas las noches estoy chillando, vuelta vine ahí mismo, ahí me cobró quince dólares. Dice que parte desmando, que es menopausia, así me dijo, por eso tiene ese dolor. Será pues que gasto tanta plata y no mismo me curo.*

*(Mujer indígena de 40 años, Comunidad de San Juan, Chimborazo).*

Entrevistas a beneficiarias, Riobamba, Abril 2004.

El 85% de la población ecuatoriana que se ubica en el Quintil más bajo de pobreza y el 87% de la que se ubica en el Quintil 2 no tiene ningún tipo de aseguramiento en salud. La opción de mayor acceso a la seguridad social para los Quintiles 1 y 2 es el Seguro Social Campesino del IESS, aunque es todavía bastante reducida: 13% en el primer caso y 9% en el segundo.

El requisito impuesto inicialmente de no ser afiliado al seguro social para acceder al Bono Solidario ha tenido impactos negativos, no solamente sobre los derechos vitales de las madres beneficiarias a la salud y a la seguridad social, sino sobre las percepciones de las mujeres sobre la importancia de su salud. Por ejemplo, la mayoría de mujeres que accedían en estos años al servicio doméstico y por las informalidades en que aún se desarrolla este trabajo, se negaban a ser aseguradas. Para mujeres que se encuentran en contextos de sobrevivencia, la seguridad social está relacionada básicamente con eventualidades y emergencias, mientras el Bono es un dinero que se cobra mensualmente, por lo que optaban por este último. *En esos casos me daría pena del Bono porque si fuera afiliada, ya de ley me cortan y tendría que resignarme,* (Grupo Focal-Orellana, Abril 2004).

Actualmente, con el Bono de Desarrollo Humano no existe este requisito, sin embargo, la mayoría de beneficiarias desconocen todavía el cambio. Deberá por tanto desarrollarse un fuerte trabajo de información y comunicación para impedir que las mujeres continúen manteniendo percepciones y situaciones de vida contrarias a sus derechos.

### **c) La salud de los niños y las niñas**

Las prácticas de las familias respecto al control de salud y vacunación de los niños y las niñas menores de 6 años han mejorado crecientemente de forma general en el país en los últimos años; pero enfermedades como la desnutrición infantil siguen siendo problemas graves y con una incidencia de mucho riesgo en las zonas rurales de las tres regiones. De acuerdo al Informe Social de la última década en el Ecuador (STFS, 2004) el perfil de morbi-mortalidad “mantiene todavía causas de muerte y enfermedad tradicionales que implica la no superación de algunas condiciones básicas para el pleno desarrollo del país”, como la desnutrición de niños y niñas.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, el cobro del Bono posibilita eventualmente la adquisición de medicamentos, ya que el mayor problema para ellas no se encuentra en el control, sino en la posibilidad de aplicar efectivamente los tratamientos indicados.

La condicionalidad en salud del Bono de Desarrollo Humano puede tener implicaciones importantes de existir una respuesta fiscal y de las instituciones de este sector. Pero para que existan avances considerables en los principales problemas de salud de los niños/as, la política del gobierno nacional y de los gobiernos locales debe tomar en cuenta también las altas deficiencias que existen en cuanto a los sistemas de saneamiento básico. De acuerdo con la ECV de 1999, sólo el 45,6 % de hogares del campo en la costa disponían de acceso a agua segura. En las zonas rurales este factor vuelve además aún mayor la carga de trabajo de las mujeres y de niños y niñas.

### **d) Educación de los niños y las niñas**

Parece ser mucho más evidente, desde los testimonios de las beneficiarias, el refuerzo que la transferencia monetaria realiza sobre la condición escolar de los niños y las niñas. La mayoría

ubican entre los gastos del Bono, la compra de materiales escolares en el transcurso del año, que podrían estar apoyando el mejor desempeño de los niños y las niñas en la escuela. Dada las bajas posibilidades de ahorro en estos hogares y el gasto inmediato que se realiza del Bono, la matrícula escolar, por sus costos, depende más bien de la disponibilidad de otros ingresos mayores.

Para algunos hogares rurales de bajos ingresos, la superación intergeneracional de la pobreza depende del trabajo de las mujeres en la actividad pecuaria: *Yo tengo un hijo que está estudiando, yo para las matrículas tengo que comprar un guagua puerquito, para el medio año ya sale el puerquito para las matrículas, para los útiles tengo que vender borreguito, hay que vender puerquito* (Entrevistas a Beneficiarias, Riobamba, Abril 2004).

## **5. Visibilidad, empoderamiento y relaciones al interior de la familia**

### **a) Significados particulares de la transferencia**

La salida a cobrar el Bono y la posibilidad de realizar alguna compra con este dinero puede tener significados particulares para muchas mujeres, que la mayoría del tiempo se circunscriben al espacio del hogar y del barrio o comunidad. *Una se encuentra con amistades y a veces en la casa una tiene problemas, entonces una sale y se despeja la mente bastante, se regresa con otro ánimo, se conversa, se ríe, se hace amigas*, (Grupo Focal Machala, Mayo 2004).

Para las compañeras del Movimiento de Mujeres de El Oro, la movilidad es un factor que amplía las oportunidades de las mujeres: El simple hecho que muchas mujeres hayan salido a la calle, y pararse y dialogar y a veces confrontar el maltrato que le hacían los guardias de los bancos, de relacionarse con otros y con otras es un camino también. Yo creo que eso también es importante, no lo es todo, pero es un camino, salir y relacionarse, ahí se han escuchado voces, hay mujeres que han entrado a las Cajas de Ahorro y Crédito, mujeres que están en el Programa se vienen a relacionar con otras cosas (Taller de Actores, Machala, Mayo 2004).

De acuerdo al testimonio de las mujeres, ellas y sus esposos la perciben sin embargo como una salida justificada, en tanto implica el cobro de un subsidio y la compra de cosas para el hogar. Nosotras nos sentimos felices por lo que no nos han quitado (el Bono) pues a que íbamos a salir al pueblo si no teníamos que hacer, en cambio vuelta cuando salíamos al pueblo era porque sabíamos que íbamos a comprar lo que les faltaba a los hijos, (Grupo Focal-Orellana, Abril 2004).

La posibilidad de jugar un rol de provisión y por tanto atender con el dinero que cobran las necesidades o pedidos de sus hijos e hijas las hace sentirse bien. Para ellas, los hijos e hijas tienen más confianza con la mamá y le piden lo que al padre no lo harían. La expectativa de recibir el Bono mensualmente las tranquiliza frente a las demandas de alimentos, vestido o materiales escolares de su hogar. Estos cambios son sin embargo sumamente inestables al estar sujetos a una transferencia del gobierno y no a un ingreso propio.

Se dan cuenta como que nosotros sí como que vamos valorizándonos entre nosotros, entre las mujeres, se dan cuenta ellos que nosotros nos preocupamos por nuestros hijos, ellos se dan cuenta como que nosotros sí valemos, no sé, yo le veo algo como que nosotros vamos agrandando o nos sentimos mismo ya feliz, será por la alegría que nuestros hijos digan mi mamita nos trajo, pero ellos no saben que es un Bono (Grupo Focal-Orellana, Abril 2004).

Las percepciones que señalan a la transferencia como un factor que incide en su valorización se las ubica más en mujeres que han vivido mayores posibilidades de socialización o movilidad, para las cuales la transferencia puede estar apoyando un proceso de empoderamiento ya desatado por ellas mismas o por los procesos organizativos en los que participan. En los entornos culturales y sociales urbanos puede encontrarse una mayor socialización de las mujeres y mayores posibilidades de acceso a propuestas de equidad de género que en los sectores rurales. En el caso, por ejemplo, de las mujeres indígenas entrevistadas de la Sierra y de la Amazonía, que viven patrones culturalmente más fuertes en relación a los roles de género, resultó difícil acercarse a sus percepciones sobre sí misma o su condición de pobreza. En estos casos, parece aventurado encontrar una relación entre la transferencia y efectos particulares sobre su empoderamiento.

Por ejemplo, para una mujer indígena entrevistada, la posibilidad de mejorar su propia condición no cabe en su percepción:

Pregunta: ¿Para las mamás qué ha mejorado con el Bono?

Respuesta: No entiendo eso. ¿Qué será mejor? Nosotros mismo hacemos sacrificio llevando eso para los niños porque son chiquitos todavía.

La característica de subsidio, por otro lado, puede generar elementos contradictorios en la percepción de su ciudadanía. Frente a la posibilidad de ser beneficiaria las mujeres se sienten agradecidas, y en los casos en que han sido retiradas del Bono se manifiestan sentimientos de impotencia en algunas y de resignación en otras. El testimonio de una compañera, representante del Consejo de Mujeres Indígenas, que también fue beneficiaria, señalaba en la evaluación del BDH: ...es como que usted saliera a la esquina y se encuentra con alguien que le regala algo, al preguntarle cómo se sentía al ser retirada del Bono, señaló: por eso digo, es como que sale a la esquina se encuentra con uno que le regala y un día sale y ya no está (Taller Nacional con Actores, Julio 2004).

### **b) Toma de decisiones sobre el destino de la transferencia en el hogar**

Acercarse a la dinámica de la administración y decisión sobre el destino de la transferencia al interior del hogar a través del testimonio de las mujeres permite confirmar que “cuando las mujeres reciben ingresos tienen más dificultades para transformarlos en capacidad de adopción de decisiones” como lo señalan Bradshaw y Linneker (Citado en Chant, Silvia, 2003).

La mayoría nos han señalado que son ellas mismas las que administran el Bono, hay sin embargo, en esta aparente autonomía en la decisión del gasto, un sin número de predeterminaciones sobre el mismo, tanto desde la sociedad, como desde sus hogares y desde ellas mismas. *Algunas saben que es condición poner a los hijos en la escuela, es que si no hacen eso para qué cogen.* (Entrevista a dueña de almacén en el mercado, Riobamba, Abril 2004).

Al interior de sus hogares, en algunas mujeres se confirma más bien una *autonomía no legitimada*, evidenciada en el gasto inmediato que realizan del Bono: *El nunca me quitaba la plata porque yo antes de que llegara a mi casa yo ya la llevaba comprado en algo; así hacia yo, ya antes que me dijera, por que así me trataba, mujer no tenés por ahí un centavito para una botella me decía, Yo le decía ¡ja! ve que esto he traído, eso era lo primero,* (Grupo Focal-Orellana, Abril 2004).

En la evaluación del BDH con actores locales de la ciudad de Machala, una compañera miembro del Movimiento de Mujeres llamó la atención sobre el comportamiento de los hombres en su hogar frente a la presencia de la transferencia: *habría que mirar si el Bono es realmente para las mujeres o más bien es un alivio para los hombres,* ya que en el caso de algunos hogares, los cónyuges retiran el aporte económico cuando su compañera cobra el Bono (Taller con Actores Locales, Machala, Mayo 2004).

Los testimonios de las mujeres confirman esta situación: Hay compañeras que cuentan que le dicen:

- “oye fulanito necesito para los cuadernos de mi hijo”
- “espera que cobres el Bono y de ahí le compras los cuadernos... que para eso te lo dan”, o si no dice la mujer
- “necesito para el gas”,
- “te dan el Bono para el gas”.

Hay compañeras que no le cuentan al marido que cobran el Bono y aprovechan que va para el trabajo, cobran a la carrera y regresan a la casa, por el miedo que le tienen a ellos... que tenemos, claro, porque así es, (Grupo Focal Machala, Mayo 2004).

Para Clara Coria, “desde un punto de vista psicológico el dinero que las mujeres esconden bien puede ser considerado como una conducta sintomática que expresa la lucha entre el deseo de autonomía y su prohibición. El resultado, como todo síntoma, es una transacción que queda a mitad

de camino porque al tener que esconder el dinero se anula parte de la disponibilidad que otorga el tenerlo”, (Coria, C., 1989).

En los casos señalados, el impacto que busca promover la transferencia del Bono es completamente neutralizado, ya que los cónyuges reducen el aporte económico. El documento Género y Riesgo en el Diseño de las Intervenciones de Protección Social (Ezemenari, et.al., 2002) del Banco Mundial señala que las evidencias encontradas en diferentes países muestran que la atención a los hogares sin poner atención a las dinámicas intrafamiliares e inequidades y procesos que genera, compromete la eficiencia, equidad y efectividad de los Programas de Protección Social.

Más allá de los criterios de efectividad del gasto, la atención de los Programas de Protección Social a las relaciones de poder inequitativas al interior del hogar, posibilitaría adoptar estrategias y acciones tendientes a fortalecer las capacidades de negociación de las mujeres y por tanto su empoderamiento. Como señala Sonia Montaña, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL, “el aislamiento de la variable de poder en el estudio de la pobreza deja sin explicación y sin problematizar un conjunto de desigualdades que operan en la familia y la comunidad, usualmente en contra de las mujeres”, (Atria, Raúl, et.al., comp. 2003: 366).

## **6. Condiciones de violencia y violación de sus derechos**

Pero la posibilidad de disponer del dinero recibido por la transferencia puede ser mucho más conflictiva. El documento Análisis sobre las brechas de Género en el Ecuador señala la necesidad de “estudiar y comprender lo que pasa con las relaciones de poder e intercambio en las familias con estrés socio-económico cuando uno de sus miembros recibe transferencias monetarias” (Rosero, R., Reyes, A., BID, 2003: 47).

En el Ecuador, 1 de cada 5 mujeres ha sido víctima de violencia causada por su pareja, y el 30% de ecuatorianas ha sufrido violencia al interior de la familia. Para mujeres que viven un entorno familiar de violencia, el cobro del Bono ha resultado un factor de conflicto y agresión, en la que se expresa sus circunstancias de vulnerabilidad frente al poder ejercido por sus maridos.

La intervención de mujeres beneficiarias testimonia esta realidad: *Una señora, a algunos oigo, que disque viene cogiendo el Bono, "a ver dónde está, qué tienes, qué trajiste, donde está", es que quita y ella llorando queda, una mujer*, (Entrevistas Riobamba, Abril 2004).

Ciertamente no es el Bono la causa de la violencia intrafamiliar y de las relaciones inequitativas de género, pero nos permite visualizar que la redistribución del ingreso al interior del hogar no necesariamente se da en términos de equidad y que si bien los estudios comprueban que la proporción que las mujeres destinan el ingreso al bienestar del hogar es mayor que la que realizan los hombres, deben para ello comprometer también en una mayor proporción su salud emocional e incluso física.

Las condiciones que las madres deben pasar para cobrar el Bono, muchas veces no son menos violentas. El sistema bancario cobra un valor por cada transferencia, que sin embargo parece no cubrir un compromiso y obligación de respeto y trato igualitario al de los demás clientes. Muchas situaciones son visiblemente discriminatorias y agresivas, como el trato de los guardias en algunas agencias y hay otras menos evidentes, como el horario diferente, la fila diferente, o como en la ciudad de Riobamba que se instaló una agencia de cobro en el Mercado porque la aglomeración y presencia de las beneficiarias en la Agencia Principal “les ocasionaba problemas”, y en el Banco de Orellana que se abrió la ventanilla a la calle. Como señala Verónica Silva, funcionaria del Programa Chile Solidario, “a nadie le gusta la pobreza”, mucho menos cuando esta se vuelve tan visible a través de cientos de mujeres pobres, personas de la tercera edad o con discapacidad, acudiendo a las agencias bancarias de ciudades y cabeceras parroquiales.

La siguiente situación expresada por un grupo de beneficiarias demuestra que las condiciones que deben pasar las mujeres para recibir la transferencia está bastante alejada del ejercicio de su ciudadanía: *Hay señoras que llegan tarde, se meten, o salen los guardias y "señoras por aquí, por allá", los niños llorando, está lloviendo, es una tragedia, a veces toca sol, a veces*

*toca estar días enteritos porque los del banco dicen que se fue el sistema y toca estar todo el día, (Grupo Focal, Orellana, Abril 2004).*

La poca información, o la falta de claridad en la misma, que han tenido las mujeres sobre los cambios en la situación del Programa es un elemento también violentador de su situación de ciudadanía, al que muy pocas mujeres reaccionan, lo que evidencia las debilidades de esta propuesta en relación a la generación de relaciones asistenciales y clientelares, con elementos que se ubican fuera de la percepción de sus derechos.

Los actores participantes en el Taller sobre “El Programa del BDH desde la perspectiva de género” evaluaron el funcionamiento del Programa de la siguiente forma: *Los tiempos de selección e inscripción son tiempos largos que a ellas las estigmatiza y les produce una sensación de caridad, de beneficencia. Y lo mismo las colas para cobrar. Creemos que hay todavía un grado elevado de estigmatización y maltrato en todo el proceso del Bono de Desarrollo Humano, sobre todo en el proceso de pago. Nosotros sabemos que si hay alguien poderoso y exigente en este país son los bancos y tendremos que darles a ellos una idea de que se tiene que trabajar con una imagen más humana, (Taller Nacional con Actores, Julio 2004).*

## **7. Efectos de las condicionalidades del Bono de Desarrollo Humano**

El cumplimiento de los requisitos del Programa BDH en relación a la certificación de salud y educación pueden generar costos monetarios para las familias, pero además pueden implicar una mayor sobrecarga de trabajo fundamentalmente en las mujeres, si no se promueve explícitamente una corresponsabilidad entre padres, madres e instituciones de salud y educación para su cumplimiento. El no reconocer y partir de esta realidad, implica reforzar los roles tradicionales de hombres y mujeres, y aumentar aún más las responsabilidades de las mujeres en el hogar. “Las cargas crecientes del aumento de funciones de las mujeres significan que tienen poco o ningún tiempo para descansar, reflexionar, disfrutar de la vida social o tomar parte en actividades religiosas o de la comunidad”, (Narayan, et.al. 2002).

Por otro lado, en circunstancias de extrema pobreza, las condicionalidades, especialmente la de educación, podrían ser más complejas, ya que la inversión en educación y en salud de las niñas y los niños no se trata de una cuestión de voluntad, sino de valoraciones frente a la sobrevivencia y de las pocas capacidades económicas, de información, de acceso a servicios, de participación, que derivan en definitiva en las bajas capacidades de proteger los derechos de sus hijos e hijas.

El objetivo del Programa a partir de su denominación como Bono de Desarrollo Humano (2003) es promover la permanencia escolar entre las edades de 11 y 15 años, precisamente por ser la edad de mayor deserción, lo que imposibilita la terminación de la Educación Básica para muchos niños/as y adolescentes.

Respecto de esta propuesta existen varios elementos a tener en cuenta:

- El 17% de los niños/as del quintil de mayor pobreza no asisten a la escuela, y el 30% no accede a la educación básica. (Agenda Social, 2003).
- Si bien la pobreza no es la única causa del trabajo infantil, sí la más extendida. También en muchas comunidades rurales de la Sierra, la migración a la ciudad para trabajar en esta edad, se ha constituido casi en un elemento cultural de iniciación de la adolescencia. En su gran mayoría, los niños/as y adolescentes de esta edad que no asisten a la escuela, están trabajando.
- El ingreso económico del trabajo de los niños/as a la edad planteada para la condicionalidad (11-15 años) puede ser en algunos casos significativo y puede estar siendo incluso mayor a la de la transferencia. Los Programas que apuntan a la erradicación del trabajo infantil y a la reinserción escolar deben ser por tanto de un carácter mucho más integral.
- Los niños, las niñas y adolescentes que trabajan, que no han terminado la primaria, o que la han terminado y no continuaron estudiando, presentan por lo general un retraso escolar de por lo menos un año, lo que puede dificultar su rendimiento al ser re-insertados.

- El sistema escolar mantiene todavía altos índices de maltrato y discriminación, lo que se constituye en un factor de expulsión de niños y niñas, cuyas circunstancias económicas o pedagógicas los sitúan con menores probabilidades de éxito escolar.

Los elementos señalados, entre otros, demandan de apoyos específicos que fortalezcan en los niños y en las niñas y sus familias las posibilidades de permanencia escolar. Para lograr por ejemplo la reinserción escolar de niños y niñas que trabajan, el Programa de Protección y Educación a Niños y Niñas Trabajadores implementado por el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia señala: “no basta convocar a los padres a que matriculen y mantengan a sus hijos e hijas en la escuela. Es necesario mejorar sustantivamente la calidad de la educación y apoyar a los niños que más lo necesitan, de manera que la escuela se constituya en un imán poderoso para los niños”, (INNFA, 1997:13).

## **8. Iniciativas que amplían oportunidades para las mujeres**

Existen iniciativas locales que han logrado “dar un valor agregado al Bono” (Entrevista a representante del Patronato del Consejo Provincial de Sucumbíos, Abril 2004). Estas propuestas han estado vinculadas con el qué hacer de organizaciones locales de carácter gubernamental o no gubernamental.

La más representativa es la desarrollada en Lago Agrio, donde a través de un fuerte trabajo interinstitucional impulsado por el Departamento de Desarrollo Comunitario del Consejo Provincial de Sucumbíos, con la asistencia técnica de UNICEF, se logra implementar una Red de Servicios que atiende en Salud, capacitación en derechos y organización, y explora además alternativas productivas para las mujeres. Este Programa activa los recursos propios de las instituciones y su capacidad instalada y los efectiviza a través de una acción sistémica.

El Programa establece mecanismos que permiten eliminar los elementos estigmatizantes y maltratantes del sistema de cobro. Las mujeres acceden a los servicios en la Casa del Pueblo mientras esperan su turno para el cobro del Bono. En lugar de las largas filas en el Banco, las mujeres aprovechan su tiempo en la ciudad en las diferentes actividades planificadas por la Red, sus hijos/as cuentan con un Rincón Infantil y reciben el almuerzo en el Comedor Comunitario por un costo de 25 centavos de dólar.

Entre los resultados más importantes de la experiencia se señala la aplicación de una Agenda de capacitación en derechos de las mujeres, liderazgo y organización de las mujeres, salud sexual y reproductiva, planificación familiar, temas de identidad y autoestima, prevención en salud, nutrición, etc. Se realizaron más de 4.500 atenciones en salud, de las cuales el mayor porcentaje correspondió al papanicolao. Como señala el documento de sistematización de esta experiencia, “la capacitación impartida por el Programa en salud reproductiva tuvo resultados efectivos, pues se tradujo en un importante número de mujeres que asistieron a este servicio, muchas de ellas por primera vez asumieron el cuidado de su salud reproductiva. De otra parte, nos parece necesario señalar que el número de consultas obstétricas si bien muestra por un lado la necesidad del servicio, por otro lado también muestra la importancia otorgada por las mujeres al tema”, (Rosero, R., UNICEF, 2002).

Sobre el proceso de esta experiencia se cuenta también con una evaluación y un video testimonial a través de los cuales se evidencia un cambio en el enfoque de la acción social hacia una dimensión de género, que en este caso potencia la convocatoria masiva del Bono a mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza.

Otras experiencias referidas por las mujeres entrevistadas tienen relación con una fortaleza organizativa de las mujeres en sus comunidades.

A pesar de la dependencia que ha generado el Bono sobre las mujeres de hogares pobres, el planteamiento de alternativas más cercanas a potenciar un ingreso propio y fortalecer sus capacidades para salir de la pobreza, les genera sentimientos positivos y se puede evidenciar la fuerza de sus propuestas, pero también sus sentimientos, bastante reales, de impotencia de llevarlas a cabo en ausencia de apoyos organizativos o institucionales, dadas sus condiciones específicas.

*Yo si quisiera que eso del Bono nos liquidaran y nos hicieran un préstamo y con eso para nosotros poner nuestro pequeño negocio, a veces queremos coger 3 meses unido y no nos quieren pagar, apenas nos pagan el mes que vamos a cobrar y no nos pagan el resto entonces ya de ahí ya sabemos que mes a mes tenemos que cobrar.*

Por ejemplo una persona que nos anime nos ayude hasta que empecemos, que nos guíe en cómo sobrellevar una empresa por que por ejemplo aquí hay una micro empresa de café, ellas ya están ahorita con esa empresa, tienen el permiso sanitario y para exportar y eso se debía a que haya una persona que ayude y guíe en hacer eso, (Grupo Focal-Orellana, Abril 2004).

## **E. Conclusiones**

Las conclusiones que se presentan han sido organizadas en función de las dimensiones planteadas para la evaluación de este Programa desde la perspectiva de género. Es necesario señalar que aun cuando el Programa del Bono de Desarrollo Humano reemplazó al Bono Solidario hace un año, los retrasos en su implementación se reflejaron con fuerza en el desconocimiento casi total en el ámbito local por parte de los actores y beneficiarias de la nueva propuesta del Programa. Algunas de las conclusiones o elementos de resultado responden por tanto a la anterior propuesta de transferencia no condicionada, que es la que se encuentra al momento en funcionamiento.

### **1. Cobertura y alcances**

El Programa del Bono de Desarrollo Humano se constituye en el principal Programa de la Política de Protección Social en el país por la cobertura, la inversión que representa y por su focalización en los sectores de mayor pobreza.

Los resultados de la evaluación de impacto del Programa Bono Solidario, así como los de este Estudio, confirman que los ingresos percibidos por las mujeres son dirigidos principalmente al hogar. En muchos hogares y no solamente en los hogares de jefatura femenina, las mujeres asumen la responsabilidad reproductiva, moral e incluso económica de la sobrevivencia, aún con menores oportunidades de empleo e ingresos. Sin embargo, el aporte que las mujeres realizan al bienestar de sus hogares y a la sociedad en su conjunto, no puede ser sobre explotado y no debe reemplazar la responsabilidad que les compete a los hombres, a la sociedad y al Estado en el desarrollo humano y social.

Para las mujeres beneficiarias, el valor de la transferencia resulta menos significativo con la dolarización que cuando se lo entregaba en sures y representa solamente una ayuda en gastos puntuales de alimentos o necesidades del hogar.

### **2. Impacto en los derechos ya adquiridos**

El Programa del Bono no se origina ni diseña en el marco de un enfoque de derechos. La funcionalidad de este Programa al ajuste fiscal ha primado sobre el reconocimiento y protección de los derechos humanos de las personas. En este sentido, se priorizan criterios de efectividad en el gasto, los cuales no pueden ser los insumos de una política social redistributiva y equitativa.

Los requisitos impuestos inicialmente por el Bono Solidario han tenido efectos contradictorios sobre los derechos de las mujeres y en general de la población más pobre, especialmente sobre su acceso a la seguridad social, el acceso al crédito y a activos del hogar, que le permitan mejorar su calidad de vida.

El manejo de estos “parámetros” de vida para alrededor del 45% de los hogares durante cinco años consecutivos, pueden haber generado efectos más profundos sobre la percepción y ejercicio de derechos de las personas más pobres, de aquellos más fácilmente visibles como los señalados en este Estudio.

Esta dimensión demanda de una respuesta inmediata del Programa y la institucionalidad social para revertir los efectos contradictorios a los derechos de las mujeres y las percepciones que se han introducido en el imaginario colectivo sobre el acceso de los sectores en pobreza y extrema pobreza a la seguridad social y al crédito.

### **3. Calidad de vida y acceso a los servicios sociales básicos**

Si bien se puede hablar del carácter progresivo del Bono, esta medida no ha tenido implicaciones en la disminución de la pobreza. Las potencialidades que se han demostrado sobre el aumento de la matrícula escolar y que se busca actualmente se constituya en uno de los fundamentos básicos del Programa no han podido ser evaluadas por los retrasos en la implementación del mismo.

Los resultados confirman los planteamientos de que las estrategias de combate a la pobreza deben tener un carácter integral. Las características estructurales de la pobreza demandan planteamientos profundos sobre el carácter del desarrollo de los países y la superación de inequidades de todo tipo.

Del estudio cualitativo realizado en los cantones se concluye que la sola transferencia y la ausencia de acciones o programas que funcionen articuladamente al Bono no generan efectos significativos sobre el mejoramiento de la calidad de vida y el acceso a los servicios sociales. La transferencia entonces sigue manteniendo un carácter compensatorio que permite mantener un cierto nivel de consumo de los hogares más pobres.

La protección social puede demandar propuestas específicas y focalizadas, estas propuestas no pueden sin embargo reemplazar el esfuerzo y deber de los gobiernos en la protección de los derechos de las personas. La focalización no es ciertamente un paradigma del cumplimiento de la universalidad de los derechos, por lo que es necesario identificar con claridad su papel específico y temporal en el marco de políticas sociales públicas de carácter integral y universal.

### **4. Visibilidad del trabajo de las mujeres y cantidad de trabajo asumida**

La nueva propuesta del Programa se sustenta en las mujeres como responsables de la “economía de los cuidados”. Frente a ello se demanda su corresponsabilidad para proteger el capital humano a través de la salud y la educación, sin una contrapartida que responda a sus necesidades estratégicas para fortalecer su toma de decisiones, su autonomía económica y sus capacidades para proteger sus derechos y los derechos de sus hijos e hijas. Como se ha visto en el Estudio, la mayoría de las mujeres que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza no tienen un ingreso propio o están subempleadas. La responsabilidad cultural del trabajo reproductivo, el cuidado de niños/as y ancianos e incluso el trabajo comunitario o voluntario, incide en sus menores oportunidades para educarse, capacitarse, conseguir un empleo decente, así como tener tiempos de recreación o esparcimiento o fortalecer sus relaciones sociales o políticas. Mientras la política pública no tenga en cuenta estas condiciones y promueva cambios sustanciales en las mismas, la vulnerabilidad de las mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza, y, por tanto también la de sus hogares, continuará siendo la misma o será mayor.

Teniendo en cuenta los elementos señalados y las condiciones de exclusión social y discriminación presentes en la salud y la educación, las condicionalidades pueden significar aumento de la cantidad de trabajo de las mujeres y situaciones de estrés familiar si no se trabaja y promueve la corresponsabilidad de los padres y las instituciones responsables de la oferta de los servicios, así como programas específicos de apoyo a la efectividad de la Ley de Maternidad Gratuita y de acceso a la salud y a la educación básica.

La presión de la condicionalidad por sí sola, que incluye la penalidad del retiro del Bono, puede resultar un factor de tensión en las relaciones familiares, donde la condición específica de los niños y las niñas no sea tomada en cuenta adecuadamente, con efectos negativos en la situación emocional de las madres y de sus hijos e hijas. Los hogares más proclives a ser retirados del BDH, serían aquellos con mayores dificultades, por lo que más que la imposición de penalidades, deberá trabajarse en la efectividad de las redes de protección social y en el acceso universal y mejoramiento de la calidad de los servicios de educación y salud.

## **5. Relaciones comunitarias y al interior de la familia**

El Programa BDH, como otros Programas de Transferencia en la Región Latinoamericana, llega en su conceptualización y análisis hasta el hogar, omitiendo las relaciones de poder y la desigual distribución del ingreso que se dan en su interior.

Las relaciones de poder inequitativas al interior de la familia se constituyen en un factor que en muchos casos anula el impacto que la transferencia propone sobre el bienestar del hogar. Las cargas emocionales derivadas de enfrentar cotidianamente relaciones de poder inequitativas en los hogares, minan las capacidades de las mujeres para conseguir su propio bienestar y proteger el de sus hijos e hijas.

Ello demuestra la importancia de realizar los esfuerzos instrumentales necesarios para abrir los hogares en el análisis y conceptualización de la pobreza. Solamente la determinación de las diferencias e inequidades de género, raza y etnia, generacionales en el diseño de las políticas permitirá desarrollar estrategias inclusivas y equitativas para combatir la pobreza.

## **6. Manejo de poder, uso de recursos y empoderamiento personal**

Los principales elementos del Programa del Bono que generan percepciones positivas de las mujeres beneficiarias están relacionados con las posibilidades de contar con un ingreso sobre el cual tienen cierto poder de decisión y les permite asumir también un rol de provisión. Siendo sin embargo un subsidio del Estado, éste ingreso genera en las mujeres percepciones contradictorias en relación a su ciudadanía.

La movilidad y las relaciones que establece con otras mujeres o con el mercado en torno al cobro del Bono, que trastocan también su condición habitual de acceso a activos sociales, adquiere también significados particulares para las mujeres, aunque no pretendidos por el Programa. En ausencia de acciones que fortalezcan estos elementos, se vuelven frágiles y sujetos a la presencia de la transferencia.

La relación de la transferencia con la valorización y capacidad de negociación de las mujeres al interior de sus hogares, puede establecérsela en mujeres que han vivido procesos previos de movilidad, socialización y participación organizativa. Categorizar la transferencia en sí misma como un factor de empoderamiento puede confundir el enfoque y por tanto el tipo de políticas que se diseñan e implementan para enfrentar la pobreza específica de las mujeres.

## **7. Iniciativas que amplían las oportunidades de las mujeres**

La Red de Servicios para mujeres beneficiarias del Programa del Bono Solidario, impulsada en la Provincia de Sucumbíos por el Consejo Provincial y UNICEF, se constituye en un modelo validado para ampliar las oportunidades de las mujeres, favorecer un mayor acceso a la salud y a la salud sexual reproductiva y promover el conocimiento y ejercicio de sus derechos y fortalecer sus capacidades para proteger los derechos de sus hijos e hijas. Esta propuesta promueve en el ámbito local la necesaria respuesta de la oferta de servicios, convirtiendo el mecanismo de las condicionalidades en una acción efectiva del Estado para ampliar y mejorar la cobertura de los servicios de salud y educación, tanto para la población determinada por el BDH, como para las mujeres.

La réplica de esta experiencia en otros cantones del país, en el marco de mecanismos institucionales de nivel nacional y local que den sostenibilidad a la propuesta, permitirá cualificar la política de protección social desde un enfoque de género y aportar sustancialmente a la construcción de Sistemas Locales de Protección de Derechos.



## **II. Propuesta para mejorar el Programa del Bono de Desarrollo Humano desde la perspectiva de los derechos de las mujeres y el acceso a los servicios sociales básicos<sup>11</sup>**

---

### **A. Incorporar el enfoque de género en el programa BDH**

El Estudio sobre *Programas de combate a la pobreza desde la perspectiva de género en América Latina* señala que “Los programas Progresa/Oportunidades de México y Bono Solidario de Ecuador han llamado la atención de los y las especialistas en políticas de desarrollo en la región y el mundo por haber elegido transferir los subsidios monetarios directamente en las manos de las mujeres” (Daren, L., CEPAL, 2004).

Se ha señalado que el Programa del Bono de Desarrollo Humano (antes Bono Solidario) reconoce que las transferencias monetarias entregadas a las mujeres tienen un mayor impacto en el bienestar de los hogares, que cuando éstas son entregadas a los hombres. Con este enfoque se recoge efectivamente las conclusiones y evidencias de estudios de género que demuestran que los hombres destinan un menor porcentaje de sus ingresos al hogar, que cuando el ingreso es percibido por las mujeres.

---

<sup>11</sup> Las propuestas desarrolladas en este capítulo se han traducido en un Plan de Trabajo entre el CONAMU y el Programa de Protección Social en el marco del Convenio suscrito entre las dos instituciones en octubre del 2004.

El criterio de eficiencia en el gasto ha implicado frecuentemente la incorporación de mujeres a los Programas Sociales, sin embargo, no siempre implica cambios en las inequidades de género, y en muchos casos perpetúa los roles tradicionales de hombres y mujeres y, por tanto, las inequidades derivadas de ello: “la elección de las mujeres como objetivos de los proyectos de bienestar y eficiencia no se traduce en una labor de ‘desarrollo a favor de las mujeres’, sino en una labor ‘de las mujeres en favor del desarrollo’” (Chant, Sylvia, CEPAL, 2003: 32).

El mejoramiento del enfoque del Programa del BDH desde una perspectiva de género demanda un replanteamiento de la Política de Protección Social en su conjunto, desde la perspectiva de la equidad de género y los derechos humanos de las mujeres. Los criterios de efectividad, de acuerdo a los cuales las mujeres se constituyen en “intermediarias” del bienestar de los hogares, deben dar paso al reconocimiento de las mujeres como sujetas de derechos, que demandan políticas explícitas que promuevan cambios en las estructuras y relaciones que las discriminan y excluyen por su condición de género y que protejan y garanticen sus derechos.

*El Bono debería ir con programas colaterales de formación, de capacitación, eso sí, porque las mujeres empoderadas, son mujeres que pueden responderle mejor al desarrollo del país y al cambio* (Taller de Actores Machala, Mayo 2004).

Incorporar al Programa el reconocimiento de estos factores y propuestas puede resultar significativo, tanto para la generación de acciones desde el propio Programa tendientes a mejorar las capacidades de las mujeres en la toma de decisiones sobre la transferencia y los recursos del hogar y/o la mayor preocupación de los hombres en las responsabilidades del hogar, como para articular una política que potencie procesos de empoderamiento, autonomía económica y acceso a activos materiales y sociales por parte de las mujeres que se encuentran en situación de pobreza o en la vulnerabilidad de caer en ella.

## **1. El enfoque de las condicionalidades**

La Transferencia conectada a las condicionalidades de salud y educación se enmarca en un enfoque de superación intergeneracional de la pobreza, de acuerdo al cual, el bajo acceso a la salud y a la educación de los niños/as y adolescentes reproduce el ciclo de pobreza vivido por sus padres.

En el marco de este enfoque existen múltiples opciones de política, en este caso la propuesta del Programa BDH busca actuar sobre la demanda de servicios básicos de educación y salud por parte de las familias, para que ésta genere una presión sobre la oferta. Sobre este tema hay varios elementos que deben tenerse en cuenta:

- a) La propuesta explicita una responsabilidad que, aunque señala a la familia, recae mayoritariamente sobre las mujeres. Varias responsabilidades sustanciales quedan sin ser explicitadas: la de los padres, la de la comunidad, la del gobierno local, la del gobierno central, la de la sociedad civil. La propuesta del Bono de Desarrollo Humano no explicita las responsabilidades institucionales de los sectores de salud y educación, ni los mecanismos que activarían la respuesta efectiva desde la oferta de los servicios en el nivel nacional y local en cuanto a su cobertura y calidad.
- b) Las capacidades de mujeres de hogares pobres e indigentes para proteger los derechos de sus hijos e hijas y por tanto realizar una “presión sobre la oferta de servicios de salud y educación” son objetivamente muy bajas. La mayoría de mujeres beneficiarias, como se ha visto en su caracterización, no cuentan con un ingreso propio y sus posibilidades de negociar los recursos del hogar para destinarlos al costo del cumplimiento de las condicionalidades son limitadas. La mayoría, sino todas, desconocen la existencia de mecanismos de garantía para exigir el ejercicio de sus derechos y los de sus hijos e hijas a la salud y la educación y las posibilidades de aplicarlos son todavía bastante complejas. El factor cultural, así como las experiencias de discriminación en los servicios de educación y salud, son también elementos a tenerse en cuenta, principalmente para mujeres indígenas de la Sierra Centro y la Amazonía.

- c) El bajo acceso a los servicios de educación y salud de los sectores más pobres ha sido tradicionalmente un tema de exclusión. *El acento en las capacidades humanas, conlleva el peligro de no dar el debido peso a los mecanismos de exclusión y discriminación social e individual, sean directos o indirectos, y que son perpetuados por normas, instituciones, reglas y mecanismos ampliamente aceptados*, (Daren, Lieve, 2004:15).

El documento *Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza* de Naciones Unidas, citando a Mary Robinson señala: “El atributo determinante de los derechos humanos en el desarrollo es la idea de la responsabilidad”, concluyendo que: “el marco normativo internacional da poder a los pobres otorgándoles derechos humanos e imponiendo obligaciones jurídicas a los demás” (OACDH, 2004:17). Resulta complejo, bajo estos lineamientos, ubicar el mecanismo de las condicionalidades a la familia (a las mujeres, en realidad) en el marco del enfoque de derechos.

Representantes institucionales y de organizaciones de la sociedad civil que participaron en el Taller sobre la evaluación del Programa del BDH desde la perspectiva de género<sup>12</sup> y los derechos de las mujeres concluyeron lo siguiente: *El tema que trabajó el grupo es si el Bono de Desarrollo Humano está potenciando los derechos a la salud y a la educación y al parecer no, lo que está determinando es que sea más bien una exigencia, una medida coercitiva a las beneficiarias. Entonces hay una brecha muy grande que hay que trabajar mucho*, (Memoria Taller Nacional de Actores, CONAMU-Unidad de la Mujer y Desarrollo/CEPAL, STFS, Julio 2004).

La propuesta es, por tanto, trabajar las corresponsabilidades de salud y educación en un marco de formación y ejercicio de derechos, cambiando el énfasis del mecanismo coercitivo a la familia hacia el establecimiento de mecanismos que activen el funcionamiento efectivo y la ampliación de cobertura de estos servicios a la población más pobre, fortaleciendo al mismo tiempo las capacidades de padres y madres para ejercer sus propios derechos y proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos de sus hijos e hijas a través de la información, la capacitación y la referencia a mecanismos de protección y exigibilidad.

La propuesta del BDH, de protección del capital humano a través del acceso de los niños y las niñas a la salud y el acceso y permanencia a la educación, debe ser articulada además a la responsabilidad constitucional de los gobiernos locales y de las entidades de atención de construir los Sistemas Locales de Protección Integral a la niñez y adolescencia, proceso que se encuentra en marcha en algunos cantones del país.

## **B. Criterios de focalización**

Desde el enfoque de las autoridades y funcionarios que implementan el Programa, la focalización responde a objetivos de redistribución del ingreso nacional y de disminución de las brechas existentes en relación al ingreso. Debe tomarse en cuenta sin embargo que estas propuestas no pueden reemplazar el esfuerzo y deber de los gobiernos en relación a los servicios universales básicos.

Si bien se puede trabajar en el mejoramiento de los criterios de focalización, este proceso, por definición, siempre implicará riesgos de exclusión y las percepciones de la población de vivir situaciones injustas derivadas de la política social. La focalización no es ciertamente un paradigma del cumplimiento de la universalidad de los derechos, por lo que es necesario identificar con claridad su papel específico y temporal en el marco de políticas sociales públicas de carácter integral y universal.

Desde el enfoque de género se ha hecho énfasis además en la necesidad de mejorar el instrumental de medición de la pobreza, para que éste de cuenta de la multidimensionalidad del fenómeno y de la pobreza que experimentan las mujeres derivada de su condición de género. Bajo este enfoque, se considera necesario mejorar el Índice y la Encuesta de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales-SELBEN en la determinación de la pobreza de las mujeres, así como en potenciar este instrumento para la definición de Políticas y Programas de equidad de género.

<sup>12</sup> Lista de participantes anexa al documento.

Las propuestas que se exponen a continuación están siendo trabajadas por el CONAMU en coordinación con la Secretaría Técnica del Frente Social y con el Programa de Protección Social, entidad que administra el BDH.

## **1. Inclusión de variables de género<sup>13</sup> en la identificación de la pobreza**

- ii. Incluir el análisis de Uso de Tiempo: Como lo señalan últimos análisis y estudios en la relación de género y pobreza, la medición del uso del tiempo se relaciona con factores cruciales de la pobreza tales como el ingreso y la salud. La carga ocupacional de las mujeres en el trabajo doméstico –que se incrementa en condiciones de pobreza– y de bajo acceso a los servicios de saneamiento, agua, salud, el cuidado de niños/as, personas enfermas y ancianos, reduce significativamente las oportunidades de las mujeres de acceder a un trabajo remunerado y determina una alta vulnerabilidad a la pobreza frente a cambios en la condición familiar o frente a situaciones de baja responsabilidad paterna. Cuando las mujeres desarrollan un trabajo productivo, remunerado o no, este es adicional al trabajo reproductivo y el exceso de trabajo va en detrimento de su salud física y mental. Por lo tanto, las cargas desiguales en el trabajo reproductivo de mujeres y hombres son determinantes en la pobreza específica de las mujeres, pero también en la mayor pobreza del hogar, referida tanto a ingresos como a salud, pero referida también a factores de privación social, como autoestima, poder y vulnerabilidad.
- iii. Incluir la variable embarazo a ser identificada en todas las mujeres adolescentes, jóvenes y adultas del hogar. La identificación de esta variable permitirá no solamente la identificación de población objetivo en Programas de prevención y atención de embarazo adolescente, sino también en la identificación de la población adolescente y adulta con la cual debe trabajarse en mejorar el acceso a la atención prenatal, parto y puerperio.
- iv. Determinar el uso y la propiedad de la tierra por sexo. Una de las características de la pobreza específica de las mujeres es su baja capacidad patrimonial, que determina también las limitaciones de las mujeres para generar ingresos y ser sujetas de crédito y, consecuentemente, las bajas posibilidades de salir de la pobreza.
- v. Los indicadores de seguridad social y acceso al crédito fueron utilizados en el anterior sistema de focalización como criterios de exclusión del Bono Solidario. A través del estudio cualitativo sobre el Programa del Bono desde la perspectiva de género, se constató que las mujeres, debido a estos requisitos, optaban por renunciar a su derecho a la seguridad social y al acceso a crédito, para no ser retiradas del Programa y aún más allá, afectaba la percepción de las mujeres sobre la importancia del cuidado de su salud y sus derechos ciudadanos al respecto. Actualmente, aparentemente no existirían estos requisitos, sin embargo, la encuesta SELBEN mantiene preguntas relativas a la seguridad social y al acceso al crédito del hogar, lo que implica que la población encuestada mantendrá la percepción de que el acceso al crédito y a la seguridad social implican el retiro de la transferencia o la no inscripción al Programa.  
Si se conoce con datos estadísticos nacionales que el 85% de la población ecuatoriana que se ubica en el Quintil más bajo de pobreza y el 87% de la que se ubica en el Quintil 2 no tiene ningún tipo de aseguramiento en salud, cabe preguntarse si es necesario incorporar esta variable en la Encuesta, aún sabiendo los efectos negativos que ha generado en la percepción de los derechos en los hogares pobres. Sobre el acceso al crédito se puede tener la misma consideración, ya que los datos, especialmente por parte de hogares pobres e indigentes, pueden incluso ser mucho más bajos. Por lo tanto, proponemos que las variables referidas a estos indicadores no sean consideradas en la encuesta.

---

<sup>13</sup> La propuesta fue trabajada conjuntamente con la Dra. Ximena Abarca, Responsable del Área de Salud del Consejo Nacional de las Mujeres-CONAMU.

- vi. Desde la perspectiva de género y la promoción de la equidad, consideramos importante conocer y analizar las ponderaciones referidas a variables, como la de jefatura femenina y la de hogares donde existiendo jefatura masculina, la mujer es la única perceptora de ingresos. Se considera que la incorporación de variables de género derivará en una mayor efectividad y utilidad de la Encuesta SELBEN no solamente para el caso de Programas ya existentes, sino para el avance en la aplicación de políticas de equidad y desarrollo humano. Por otro lado, la definición y utilización de instrumentos que reflejen de mejor forma la multidimensionalidad de la pobreza por parte de Programas Estatales constituirá un aporte para el país y la Región.

## 2. Ampliación de cobertura a otros grupos vulnerables

A partir de los testimonios de actores locales y mujeres beneficiarias del Bono, se pudo constatar que a pesar de que este Programa y otros Programas de Protección Social están dirigidos a la población más vulnerable, la refocalización a través del SELBEN implicó en algunos casos que mujeres que padecían enfermedades catastróficas como cáncer y VIH fueran retiradas del beneficio, al igual que algunas madres adolescentes, por ubicarse, de acuerdo al Índice SELBEN, por encima de la línea de pobreza.

*Hay personas que reciben el Bono y que tienen el VIH por ejemplo y saber que ese Bono les puede ayudar también para la sostenibilidad por poco que sea, y que esas personas no se las podría sacar de la base nunca, porque son personas con una situación muy especial, (Taller de Actores, Machala, Mayo 2004).*

El artículo 47 de la Constitución Política del Ecuador establece que: “En el ámbito público y privado recibirán atención prioritaria, preferente y especializada los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. Del mismo modo, se atenderá a las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos”.

Al momento el Programa BDH cubre a una parte de los sectores mencionados, por lo que se propone que, en cumplimiento del mandato constitucional, el Programa establezca una política de afirmación positiva en relación a madres adolescentes, personas que sufren enfermedades catastróficas, como VIH y cáncer y mujeres víctimas de violencia doméstica, incluidas aquellas que pertenecen al tercer quintil. La identificación de esta población podría darse a través de diversos mecanismos, estableciendo aquellos que no estigmaticen a las personas y a su hogar.

## 3. Inclusión de metas que favorecen la autonomía de las mujeres

Un alto porcentaje de mujeres del área rural no tienen cédula de identidad, factor que no solamente las excluye de la inscripción del Programa, sino que refleja además las bajas capacidades de estas mujeres de acceder a cualquier tipo de contrato civil, y consecuentemente incide en su baja capacidad patrimonial. Esta condición las ubica en una alta dependencia de su cónyuge y otros familiares y aumenta su vulnerabilidad en ausencia de esas personas. Tanto en Machala, como en el Orellana, se señalaron las dificultades que tienen las mujeres que viven en zonas muy alejadas para realizar el trámite de cedulaación.

Desde el sistema no se soluciona problemas que realmente afectan a las mujeres, que son las usuarias; por ejemplo a veces no tienen para transportarse, para ir a cobrar, o solamente para venir a inscribirse, otras mujeres no tienen la cédula, a pesar de que es un documento que todos deberíamos manejar, no siempre en las condiciones de pobreza las mujeres pueden tener este documento (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).

*Una compañera indígena me decía que más del 80% de las mujeres de un sector no tenían cédula, ese es el problema de este país, (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).*

Los actores locales proponen por tanto incorporar como meta del Programa BDH, la cedulaación universal de las mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza. Este tipo de

acciones pueden ser desarrolladas con una efectiva coordinación interinstitucional entre el Programa de Protección Social, el CONAMU, el Registro Civil y los Gobiernos Locales. La coordinación de las instituciones mencionadas puede no solamente posibilitar la inscripción de las mujeres a este Programa, sino también promover cambios en un tema que incide en las capacidades de acceso a activos y recursos materiales y por tanto en la autonomía económica de las mujeres.

## **C. Eliminar los elementos contrarios a los derechos de las mujeres**

### **1. Requisitos de selección del Programa**

Esta dimensión es quizá la que demanda una respuesta más inmediata del Programa y la institucionalidad social para revertir los efectos contradictorios a los derechos de las mujeres que trajo el Bono Solidario con los requisitos para ser beneficiaria como no ser afiliada al seguro social, no tener crédito y otros. Los efectos sobre la vida de las mujeres se han señalado en la primera parte del documento a través de los testimonios de las beneficiarias.

Actualmente, con la encuesta SELBEN para la selección de beneficiarios aparentemente no existirían estos criterios: Mateo Villalba, Consultor de la Unidad de Seguimiento de la Secretaría Técnica del Frente Social señala *“hay una cuestión muy importante en cuanto a la legitimidad del beneficiario; la amenaza de sacar al beneficiario del Programa es una falacia porque la Base SELBEN tiene un proceso de encuestas absolutamente técnico. Es muy importante entender quienes son los beneficiarios legítimos enfocados desde el derecho”*, (Taller de Actores, Julio 2004).

Sin embargo, es necesario también revisar la incidencia de Programas sociales de estas características en el imaginario colectivo de la población. Desde esta perspectiva, es necesario que las entidades competentes al tema desarrollen un fuerte trabajo de información y comunicación para impedir que las mujeres continúen manteniendo percepciones y situaciones de vida contrarias a sus derechos.

La propuesta se puede concretar en una Estrategia de Información y Comunicación interinstitucional entre el Programa de Protección Social, el Consejo Nacional de las Mujeres y la Secretaría Técnica del Frente Social a través del SELBEN. Tomando en cuenta la alta cobertura del Programa BDH, esta Estrategia puede además ser potenciada para la promoción de los derechos de las mujeres con importantes resultados en el ámbito nacional.

### **2. Sistema de cobro e información**

Las condiciones señaladas en la evaluación que deben pasar las madres para cobrar el Bono nos advierten también de la necesidad de introducir mecanismos que ciudadanicen el funcionamiento operativo del Programa. El Programa dirigido a Madres Beneficiarias del Bono Solidario de la Provincia de Sucumbíos, explicado en el primer capítulo de este Estudio, demostró la posibilidad de establecer un sistema alternativo, que ofrecía un trato digno para las mujeres que acudían al cobro de la transferencia y permitía optimizar el uso de su tiempo, por lo que se constituye en un modelo validado a aplicar.

Por otro lado, el desconocimiento de los procesos de selección, o de retiro e inscripción, profundiza los sentimientos de impotencia de las beneficiarias y genera efectos negativos sobre el carácter de este Programa.

En este sentido, es necesario que tanto el SELBEN como el Programa de Protección Social fortalezcan los mecanismos y estrategias de información y comunicación y trabajen con los gobiernos e instancias locales de forma más cercana a la población. Este es un tema que ha sido señalado también por los actores locales, por lo que se recoge a continuación las propuestas planteadas:

*Como propuesta decimos que se podría tener ciertos tipos de programas radiales a nivel de áreas rurales, sobretodo que sean realizados en castellano y en quichua para la zona, para que llegue mayor información a las mujeres que utilizan la radio y no solamente que se acerquen a cobrar, sino de cómo funciona el Bono, de lo que implica, qué es lo que se pretende con el Programa,* (Taller con Actores, Orellana, Abril 2004).

*Es fundamental una estrategia comunicacional clara y masiva. Pero esto debe ser constante, permanente. Yo no digo que no les hayan dado las charlas. Pero estamos hablando de personas con un nivel de escolaridad muy bajo, personas iletradas, con poco acceso a los medios de información. La gente necesita que en su saber y su conocimiento se incruste la información precisa, (Taller con actores Machala, Mayo 2004).*

## **D. Las propuestas de las mujeres**

### **1. Alternativas de generación de ingresos propios**

A pesar de los significados particulares que puede tener el BDH para las mujeres de hogares pobres, como se ha reflejado en sus testimonios, las propuestas de las mujeres para mejorar su situación y salir de la pobreza difieren del enfoque del Programa. Ellas plantean propuestas alternativas relacionadas con la consecución de un ingreso propio y con el fortalecimiento de sus capacidades para salir de la pobreza, pero también demandan apoyos organizativos o institucionales para llevar a cabo estas propuestas.

Si a las madres que preferimos que nuestros hijos estudien, en vez de que estén pensando en darnos el Bono o que sé yo, por qué mejor no nos dan una ayuda, con un crédito bajo que lo podamos pagar, para poner un negocio, para por medio de eso poder dar los estudios a nuestros hijos. Yo digo por mí y parece que hubiera algunas madres en ese acuerdo, porque con \$15,00 que nos den del Bono no vamos a poder dar educación a nuestros hijos, (Grupo Focal Machala, Mayo 2004).

Por Cigalpa algunas comunidades hay, ellos se organizan así con préstamo, compran cebolla, producen, cogen la ganancia y se reparten igual, (Entrevistas Riobamba, Abril 2004).

El cobro acumulado del Bono ha venido siendo una estrategia de las mujeres, que viven en zonas muy alejadas de los puntos de cobro, para contrarrestar los costos de transporte. Normar esta posibilidad para todas las mujeres puede resultar significativo, no solamente para contrarrestar de alguna forma los costos de transporte, sino también para ampliar las oportunidades de las mujeres de generación de alternativas económicas.

Esta modalidad de cobro acumulado puede ser articulada a los componentes de capacitación y asistencia técnica del Programa Crédito Productivo Solidario, administrado por el mismo Programa de Protección Social, y desarrollarse en el marco de la generación de empleo o impulso productivo a aquellos sectores establecidos en los Planes de Desarrollo Local de los diferentes cantones.

### **2. Liberar el tiempo de las mujeres**

Los siguientes testimonios confirman además que para ampliar de forma real las alternativas de ingreso de las mujeres es necesario articular políticas que promuevan que el trabajo reproductivo y el cuidado de niños/as y ancianos/as o personas enfermas, sea asumido socialmente y de forma equitativa por hombres y mujeres. Si no abrimos las dinámicas al interior del hogar como parte de la conceptualización de la pobreza y no afectamos los patrones culturales de la división sexual del trabajo, las menores oportunidades de las mujeres de autonomía económica y su mayor vulnerabilidad continuarán perpetuándose.

Yo, por ejemplo, siempre he tenido deseo y ganas de ponerme un comedor, toda mi vida he soñado con eso; pero como se llega la casualidad que no se puede, si uno se deja a la criatura sola pues no se puede, por que entonces no estudian, no se ve la casa y uno por eso entonces no puede alejarse mucho de sus hijos, mucho más de los pequeñitos que se quedan, (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).

Bueno fuera que ese dinero que nos dan cada mes, que nos liquidaran, nos hicieran un préstamo y por ejemplo con eso podríamos montar un negocio, ponerme una pequeña tiendita por que estoy al alcance de ver a mi hijo, de ver mi casa y hacer lo que tengo que hacer en mi casa. Pero si voy a poner un negocio fuera de mi casa entonces tampoco no me valdría, por que tendría que dejarlo todo pues ahí y tendría que venir cansada, ahí tendría que hacer el almuerzo, la merienda y ya vengo cansada, no tengo tiempo de mirar al niño, no ha hecho ni deberes, se deja botada la casa, no tanto por lo que te puedan robar si no que se descontrola todo, (Grupo Focal Orellana, Abril 2004).

## E. Mecanismos de descentralización

A pesar de que la necesidad de fortalecer la descentralización ha sido un tema permanente en el debate nacional durante los últimos diez años, el Programa del Bono de Desarrollo Humano tiene características bastante centralizadas. Tanto su diseño, como su financiamiento y operación dependen de decisiones centrales. Un Programa social con estas características y con una cobertura nacional tan amplia se vuelve bastante inflexible para responder a las diversas realidades locales y ante la diversidad de condiciones de vulnerabilidad de los grupos sociales.

*Las políticas se hacen arriba, se ordena, por eso el país no avanza. Las competencias centralizadas imposibilitan que las provincias puedan avanzar mejor. Esa es nuestra lucha descentralizar los Programas, darles poder, darles competencias. Pero una descentralización con participación ciudadana que posibilite la optimización de los Programas (Taller de Actores Machala, Mayo 2004).*

Trabajar en el diseño de un Sistema de Responsabilidad sobre las competencias institucionales del nivel central y local en el Programa minimizaría los riesgos de manejo político que han señalado algunos técnicos que implementan el Programa, y posibilitaría el establecimiento de mecanismos que permitan flexibilizar la propuesta en respuesta a iniciativas locales que busquen mayor integralidad y promover los derechos de las mujeres y de los niños y niñas.

Para Ludwig Guendel, Oficial de Política Social de UNICEF: *Es en el nivel de lo local y de lo regional donde este espacio de encuentro entre una comunidad interesada por atender sus problemas inmediatos y mediatos y un Estado organizador de la integración social, adquiere el carácter de la convergencia de redes constituidas para alcanzar un propósito común.*

Actualmente casi la totalidad de Juntas Parroquiales en el país y la mayoría de Municipios disponen de la base de datos SELBEN correspondiente a su territorio, lo cual puede resultar muy significativo para ampliar la base de información para el diseño y la implementación de políticas locales de protección social.

## F. Propuesta de implementación de la política de protección social con enfoque de género

La evaluación cualitativa del Programa BDH desde una perspectiva de género, realizada a través de grupos focales y entrevistas con mujeres beneficiarias, talleres locales con actores institucionales y de la sociedad civil del ámbito local y nacional, ha permitido también configurar una propuesta que apunta a fortalecer el enfoque de derechos de las mujeres y promover la articulación de la transferencia a las políticas universales de salud y educación.

Los actores participantes en el Taller Nacional sobre “La equidad de género y el BDH” señalaron los siguientes ejes en la propuesta para mejorar el Programa:

- a) En lo nacional
  - El Programa del Bono de Desarrollo Humano debe propiciar acercamientos con instituciones de Salud y Educación y también con el Ministerio de Finanzas para lograr incidir en la oferta de servicios, porque lo que está generando es demanda, no está cuantificada, pero se están viendo ya resultados de aumento de cobertura, lo que se buscaría es también garantizar la oferta de servicios de salud y educación.
  - Identificar y diseñar sistemas de responsabilidad del Programa, tanto al interior de la familia como a nivel de la sociedad y el Estado. Se requiere involucrar a que el padre intervenga en la responsabilidad de salud y educación de su hogar, porque toda la carga como se ha manifestado probablemente se está dirigiendo a que la mujer tenga que cumplir el rol que socialmente se le ha encargado.
- b) En lo local
  - El Programa tiene que ser un potenciador de la intersectorialidad en lo local y de la articulación de iniciativas con un enfoque de género.

- Potenciar las prestaciones de la Ley de Maternidad Gratuita. Las instituciones responsables pueden articularse para promover los derechos de las personas alrededor de esta Ley.
- Trabajar paralelamente en una cultura de exigibilidad de los derechos, (Memoria Taller Nacional de Actores, CONAMU-Unidad Mujer y Desarrollo/CEPAL, STFS, Julio 2004).

Se han señalado también una serie de potencialidades del Programa para constituirse en lo que los actores han señalado como “potenciador de la intersectorialidad”:

- Desde la información que se ha levantado para las diferentes evaluaciones.
- En su cobertura.
- Se constituye en una población “cautiva” para la prestación de servicios.
- Para el fortalecimiento de capacidades locales.
- Para articularse a otras estrategias.

## **1. Propuesta de redes de servicio y protección social para mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza**

El trabajo en red de las instituciones públicas y privadas para la ejecución de políticas públicas es parte de modelos de gestión pública y social derivados de la Doctrina de Derechos Humanos, de acuerdo a la cual compete a los Estados asumir medidas de toda índole, incluido, medidas administrativas, políticas, financieras, etc. para garantizar y proteger los derechos de las personas. Es necesario que las instituciones dejen de actuar por sí y ante sí y actúen respondiendo a la demanda ciudadana y su papel es la ejecución de la política, para lo cual actúan de forma sistémica. El documento “Políticas públicas y Derechos Humanos” (Guendel, Ludwig, s/f) señala “Se requieren cambios que desarrollen acciones que vayan más allá de un programa de obtención de mayor eficiencia en la gestión pública o del fortalecimiento de la capacidad institucional y se propongan el desafío de construir visiones más integrales y desafiantes para la sociedad, propiciando redes de responsabilidad institucional y social que articulen de manera racional la gestión del Estado, la iniciativa local y la responsabilidad individual”.

### **a) El modelo de intervención de Sucumbíos**

Las principales propuestas que han potenciado el Bono hacia iniciativas de mayor ciudadanía de las mujeres, se derivan del acercamiento y reconocimiento de las condiciones específicas de inequidad que viven las mujeres, buscando responder a las realidades de su entorno cultural y social. Este es el caso del Programa dirigido a madres beneficiarias del Bono Solidario en la Provincia de Sucumbíos, señalado ya en el primer capítulo como modelo de intervención que potencia el Programa de transferencia articulándolo a una propuesta de mayor integralidad.

El Programa de atención a Madres beneficiarias del Bono Solidario de la provincia de Sucumbíos, impulsado por el Consejo Provincial de esa provincia, con el apoyo técnico de UNICEF, logró a través de un proceso local establecer una Red de Servicios con alrededor de 12 instituciones potenciando la convocatoria a las mujeres que cobraban el Bono y, como ellos mismo señalan, dando un valor agregado al Programa. Esta propuesta, de acuerdo al documento de sistematización de la experiencia, realizado por Rocío Rosero, tenía por objetivo “que las madres del Bono Solidario de la Provincia de Sucumbíos accedan a los servicios de salud materno-infantil y se capaciten para el ejercicio de sus derechos y los de sus niños/as”. La Red de Servicios –señala la sistematización– tiene como base la coordinación de esfuerzos y recursos de un conjunto de instituciones estatales y no-gubernamentales con sede en Lago Agrio para la implementación del Programa. El criterio es que cada una de las instituciones aporta con sus propios recursos humanos y materiales en el área de su especialidad, por un período determinado; es decir que no se crean nuevas funciones para el personal técnico, sino que ese personal es ubicado en un contexto de cooperación inter-institucional con un objetivo común, lo que da vida y sentido a la Red de Servicios.

Esta propuesta trabajó con las mujeres a través de capacitación, información sobre mecanismos e instrumentos para el ejercicio y la garantía de derechos, acceso a los servicios de salud y nutrición y acceso al Bono Productivo. El proceso de promoción e implementación de la Red duró alrededor de dos años. La Red de Servicios no solamente promovió una propuesta de mayor integralidad, sino que también eliminó los elementos de maltrato y estigmatización de las mujeres en el sistema de cobro del Bono: las mujeres ya no esperaban a la intemperie y en largas colas su turno para cobrar la transferencia, sino que en el tiempo de espera, accedían a controles de salud, a capacitaciones, al conocimiento de sus derechos y a posibles opciones productivas. Los niños y las niñas eran recibidos en el Rincón Infantil, en el que realizaban actividades lúdicas y de aprendizaje.

La implementación de este Programa tuvo como resultado incrementos significativos en la cobertura de salud y salud sexual reproductiva y como señala el documento de sistematización de la experiencia, muchas mujeres “por primera vez asumieron el cuidado de su salud reproductiva” (Rosero, Rocío, UNICEF, 2002:10).

### **b) La red de servicios en el ámbito local**

La experiencia de Sucumbíos se constituye en un modelo validado de articulación del Programa del Bono a las políticas universales y a iniciativas para fortalecer el ejercicio de derechos de las mujeres, el cual se propone sea asumido a nivel de política pública en el marco de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza.

Esta propuesta permite dar respuesta a tres ejes básicos planteados para la Agenda Social en el marco de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza: Transferencia y apoyo focalizado a los pobres, Programas especiales para los grupos más vulnerables y mejora de servicios universales de salud y educación (MEF, 2004), estableciendo una forma operativa de articulación interinstitucional que aprovecha las potencialidades del Programa de Protección Social de mayor inversión y cobertura del país, como es el BDH.

En el Programa de Sucumbíos participaron las siguientes instituciones como parte de la Red de Servicios:

- La Dirección Provincial de Salud: quienes prestaban el servicio de atención en salud materno-infantil.
- La Dirección Provincial del Ministerio de Bienestar Social: brindó apoyo para el funcionamiento regular del Comedor Comunitario; alimentos y charlas sobre organización comunitaria y acceso a otros servicios que brinda el Ministerio.
- El Programa Operación Rescate Infantil ORI, participó en la capacitación nutricional.
- El CEMOPLAF: brindó su apoyo a través de una obstetriz presta el servicio de atención en salud reproductiva, incluyendo planificación familiar y capacitación.
- La Asociación de Colaboradores Voluntarios de Salud Bucal de Sucumbíos ACOPSAS<sup>14</sup>: es una ONG local que, a través de un odontólogo prestó el servicio de atención odontológica a las madres y sus hijos/as.
- El Frente de Mujeres de Sucumbíos: que, a través de un equipo de seis capacitadoras, brinda la capacitación sobre derechos de las mujeres y relaciones familiares equitativas.
- La Federación de Mujeres de Sucumbíos que presta un lote de terreno para el huerto y la granja pilotos para el criadero de pollos y la siembra de hortalizas.
- ISAMIS: la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos que apoyó el proceso de capacitación.
- La Cruz Roja de Sucumbíos: a través de un equipo de doce voluntarios para brindar capacitación en primeros auxilios.
- La Unidad de Producción del Departamento de Desarrollo Comunitario del Consejo Provincial ejecutó un programa demostrativo de instalación de huertos familiares y criadero de pollos, el mismo que funciona en la sede de la Federación de Mujeres de Sucumbíos.

---

<sup>14</sup> ACOPSAS dejó de ser parte del programa en el mes de septiembre de 2001.

La coordinación interinstitucional demanda de un impulso sostenido y permanente en el ámbito local. En el caso de Sucumbíos el Departamento de Desarrollo Comunitario del Consejo Provincial de Sucumbíos asumió el liderazgo del proceso y UNICEF apoyó técnicamente el proceso de constitución de la Red y la capacitación de las instituciones en metodologías de trabajo participativas, (Rosero, Rocío, UNICEF, 2002).

### **c) La política pública y la sostenibilidad de la propuesta**

Como se ha señalado, la Red de Servicios de Sucumbíos potenciaba la convocatoria de mujeres en situación de pobreza y extrema pobreza de los diferentes lugares urbanos y rurales de la provincia, que acudían una vez al mes a Lago Agrío, capital de la provincia, al cobro de la transferencia. Por decisión de determinadas autoridades del nivel central, se solicitó al Banco el cambio de horario de pago a primera hora de la mañana, minimizando al máximo las posibilidades de cobertura de la propuesta de la Red de Servicios. Algunas instituciones de la Red se retiraron frente a presiones institucionales y solamente algunas actividades continuaron funcionando.

La experiencia de Sucumbíos nos deja pistas para trabajar no solamente en la constitución de las Redes de servicios, sino necesariamente en un modelo de gestión que se sustente en la definición de políticas públicas y en la aplicación efectiva de mecanismos de garantía y exigibilidad de derechos que respalden su implementación.

El establecimiento de políticas públicas locales con enfoque de derechos permite organizar el accionar de las instituciones hacia propósitos comunes y consensuados que respondan a la demanda ciudadana y fortalecen la responsabilidad de los gobiernos locales y las capacidades institucionales para asumir las competencias de lo social.

Mateo Villalba, experto de la Secretaría Técnica del Frente Social, en referencia a la experiencia de Sucumbíos señala: *ahora que veo el ejemplo de lo que es una experiencia positiva me parece que se debe empezar a discutir el tema de institucionalizarlo, es la única forma de protegerse de la volatilidad, es institucionalizarlo, cuando se tiene de por medio un acuerdo ministerial o un decreto ejecutivo no es tan fácil echarlo abajo*, (Memoria Taller Nacional de Actores, CONAMU-Unidad de la Mujer y Desarrollo/CEPAL, STFS, 2004).

Los mecanismos de institucionalización recomendados en este caso, deben respaldar procesos de gestación de políticas públicas nacionales y locales que protejan los derechos de las mujeres y específicamente de las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y los PIO locales se constituyen en un paraguas necesario para el establecimiento de políticas y programas de Protección Social y combate a la pobreza con enfoque de género. Como señala Rocío Rosero, Directora Ejecutiva del CONAMU, “El Plan de Igualdad de Oportunidades entendido como un Pacto de Género que aporta a la gobernabilidad democrática. El Programa de Género y Erradicación de la Pobreza en el marco de la gobernabilidad tiene una sentido enorme, es una contribución a una sociedad más democrática en donde podamos trabajar de manera explícita sobre el acortamiento de las brechas de género que existen tanto en el nivel de la vida cotidiana de las mujeres, cuanto a nivel social e incluso en los propios servicios del Estado” (Memoria Taller Nacional de Actores, CONAMU-Unidad de la Mujer y Desarrollo/CEPAL, STFS, 2004).

En este mismo sentido, los/as actores participantes en el Taller Nacional de evaluación del BDH desde una perspectiva de género propusieron:

*En los Municipios veíamos que hay oportunidades de asumir una gobernabilidad con enfoque de género. Articular la estructura local, volverla más integral, más sistémica. Usar los activos del Programa BDH como la información, las redes sociales, etc., para toda la gestión local, entonces potenciar todo este proceso en el marco de un desarrollo local integral*, (Memoria Taller Nacional de Actores, CONAMU-Unidad de la Mujer y Desarrollo/CEPAL, STFS, 2004).

### **c) Exigibilidad de derechos**

El documento *Derechos Humanos y Pobreza* señala que “los derechos y obligaciones exigen responsabilidad: a menos que estén respaldados por un sistema de responsabilidad, pueden convertirse en simples declaraciones retóricas vacías de contenido”, (OACDH, 2004:17).

Una de las más grandes vulnerabilidades de la población que vive en la pobreza, pero más específicamente, de las mujeres, es el bajo o ningún acceso a los mecanismos de exigibilidad y garantía de sus derechos y los de sus hijos e hijas. El trabajo en la aplicación efectiva de los sistemas de responsabilidad administrativa, cuasi judicial y judicial ha sido generalmente poco incorporado en el desarrollo de programas o proyectos sociales. El accionar de las instituciones que fueron creadas para establecer medidas para la protección y restitución de los derechos deben ser parte de los objetivos de la política social y actuar de forma sistémica a los demás organismos públicos, a través de la especificidad de su función.

Se propone que la Red de Servicios articule un eje de información, capacitación y referencia sobre los mecanismos de exigibilidad y garantía de derechos, como las Comisarías de la Mujer y la Familia, la Defensoría del Pueblo, las Juntas de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y otros reconocidos en la normativa nacional y promover una cultura de exigibilidad que fortalezca las capacidades de las mujeres de ejercer sus derechos.

Fortalecer, por otro lado, las capacidades de las mujeres a través del conocimiento de sus derechos y de los mecanismos establecidos para demandar su cumplimiento pueden no solamente contribuir a un mayor acceso a estos mecanismos, sino también, a la construcción de su identidad como sujetas de derechos.

### **d) Participación de las mujeres**

Las propuestas sobre el carácter de la participación de las mujeres fue una constante en los espacios de evaluación y propuesta del BDH con actores y beneficiarias.

Representantes del Movimiento de Mujeres de El Oro señalaron al respecto:

*El Bono no ha tenido un espacio de participación social, que permita ir teniendo diálogo de saberes, de conocimientos, de experiencias, de socializar para mejorar. Los Programas del Estado deben garantizar una participación de la ciudadanía para ir mejorando, para ir evaluando,* (Taller de Actores, Machala, Mayo 2004).

A pesar, por ejemplo, de que el Programa del Bono se implementa desde hace cinco años, cuando se desarrolló el trabajo con el Grupo Focal en el cantón Orellana para evaluar el Bono a partir de dimensiones de género, las mujeres señalaron que era la primera vez que participaban en este tipo de reuniones y que ellas podían hablar de este Programa.

Tradicionalmente, los mecanismos de participación de las mujeres en los Programas sociales han sido bastante utilitaristas y circunscritos al ámbito y objetivos de los Programas, se fundamentan y refuerzan los roles tradicionales de las mujeres e imponen cargas extras a su trabajo reproductivo y productivo y se refieren en definitiva al involucramiento de las mujeres en el mejor desempeño de estos programas, a un mayor cumplimiento de sus objetivos y en muchos casos para el abaratamiento de los costos. Circunscribir la participación de las mujeres a los Programas genera además riesgos de manejo clientelar (Daren, Lieve, 2004).

La propuesta de actores institucionales y de la sociedad civil en el Taller Nacional de Actores se orienta al desarrollo de procesos que fortalezcan las capacidades de las mujeres para su participación en los ámbitos de decisiones comunitarias y locales:

- Promover la participación de las mujeres desde los planes de desarrollo estratégico cantonales en el diseño de políticas de protección social.
- Fortalecer y promover la organización de las mujeres en el marco de los esfuerzos por consolidación del tejido social.
- Garantizar la promoción de la participación de las mujeres desde el inicio del Programa.

Los actores locales de igual forma, propusieron la importancia de articular la institucionalidad pública central y local a las demandas de las mujeres.

*Fortalecer el nexo de organizaciones de mujeres, que a la final son las usuarias, las beneficiarias, con las Juntas Parroquiales. A veces hay Presidentes de la Juntas que sí se preocupan por el tema de las mujeres, de los jóvenes, de los niños, y es más fácil coordinar; pero hay otros que no se preocupan o la mayoría de las autoridades son hombres, entonces no hay una preocupación real de decir a ver este tema como les vamos a ayudar y que podemos hacer. Entonces es necesario sensibilizar y generar mecanismos para que haya mayor coordinación entre los que estamos en este caso que es el Ministerio, el Municipio mismo que ya tiene puesta aquí una ventanilla. Las instituciones que están dando el Bono también tienen que buscar alternativas para dar respuesta a las necesidades de las mujeres, (Taller de Actores, Orellana, Abril 2004).*

La oportunidad que tienen mujeres de estratos muy pobres de participar en espacios y procesos públicos, como se ha referido en el capítulo de Evaluación, fortalece sus capacidades para transformar elementos relativos a su privación social y amplía sus oportunidades para acceder a alternativas económicas.

La puesta en marcha de los componentes mencionados: Política Pública (PIO), Red de Servicios, Exigibilidad de Derechos y Participación de las mujeres, y su funcionamiento sistémico, demanda el desarrollo de procesos sostenidos de fortalecimiento de capacidades locales tanto de las instituciones y gobiernos locales, como de las organizaciones sociales, de generación de acuerdos éticos y políticos, de establecimiento de liderazgos colectivos, de construcción de una cultura de exigibilidad, de veeduría social y rendición de cuentas, entre otros. De hecho, son procesos de largo aliento, que sin embargo, desde sus inicios generan nuevas formas de relacionamiento social, que informan y educan, que construyen identidades más democráticas, que empoderan y responsabilizan.

Promover por otro lado un acompañamiento y una inversión de recursos técnicos y financieros adecuada puede provocar resultados concretos importantes en el corto plazo. La Red de Servicios para la atención de las Mujeres del Bono Solidario en Sucumbíos, consiguió en el lapso de dos años incrementos significativos de la cobertura de atención en salud a mujeres, niñas y niños y por otro lado posibilitó el uso más efectivo de la capacidad instalada local de las instituciones.

## **2. Indicadores de inequidad y vulnerabilidad de las mujeres**

La política de protección social y de combate a la pobreza con enfoque de género, como se ha señalado, debe diseñarse en el marco de la implementación de políticas de equidad de género de carácter integral, que promuevan la transformación de relaciones sociales, económicas, culturales y políticas inequitativas y excluyentes y de procesos continuos que fortalezcan las capacidades de las mujeres para avanzar en su autonomía y empoderamiento.

Aunque la superación de las condiciones de pobreza se asocia regularmente con el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, varias dimensiones de la privación social que viven las mujeres en situación de pobreza tocan también el ejercicio de otros grupos de derechos.

Para identificar las metas de la política y estrategias de combate a la pobreza y protección social desde una perspectiva de género, se propone establecer un paquete de indicadores en relación a la integralidad de los derechos de las mujeres: derechos económicos, sociales y culturales; derechos civiles y políticos y derechos colectivos y ambientales. Si bien, de acuerdo a la realidad territorial y condiciones económicas específicas se requiere establecer prioridades<sup>15</sup> en su aplicación, es necesario partir de una visión integradora de la situación de vida de las mujeres en relación a todos los grupos de derechos, lo que nos acerca además al carácter multidimensional de la pobreza.

---

<sup>15</sup> En la definición de prioridades se debe tomar en cuenta algunos principios establecidos por las normas internacionales de derechos humanos (Ver, OACDH, 2004).

La siguiente es una propuesta que consideramos debe ser retroalimentada con los grupos de mujeres en situación de extrema pobreza o indigencia con los que se trabaje:

**a) Derechos económicos, sociales y culturales**

Bajo nivel educativo

- Analfabetismo
- Analfabetismo funcional

Salud precaria

- Acceso inequitativo a la seguridad social
- No acceso a servicios de salud sexual y reproductiva
- Falta de educación para el ejercicio de una sexualidad sana, responsable y diversa.
- Embarazo de adolescentes
- Altos índices de abuso y acoso sexual

Ausencia de ingreso propio o ingresos insuficientes

- Uso del tiempo en el trabajo del hogar y comunitario
- Carencias patrimoniales (tierra, vivienda)
- Desempleo
- Trabajo reproductivo no remunerado
- Trabajo productivo no remunerado
- Bajo acceso al crédito y recursos patrimoniales

Condiciones laborales precarias

- Sobrecarga de trabajo
- Inequidad salarial
- Mayores tasas de multiempleo
- Mayores tasas de subempleo
- Condiciones insalubres de trabajo

**b) Derechos civiles y políticos**

- Presencia de violencia doméstica
- Ausencia de redes familiares o comunitarias
- Baja o nula participación y representación política
- Bajos niveles de seguridad y autoestima
- Desconocimiento derechos y mecanismos de exigibilidad

**c) Derechos ambientales y colectivos**

- Entornos deteriorados
- Entornos contaminados
- Entornos peligrosos
- Mayor prevalencia de indicadores de riesgo de acuerdo a etnia
- Presencia de conflictos interétnicos

El levantamiento de la información en el ámbito local referida a los indicadores mencionados serviría de base para el establecimiento de las Redes de Servicios y los componentes que debería integrar su atención. Trabajar diagnósticos participativos y con metodologías acordes pueden cualificar sustancialmente el proceso de determinación de metas y priorización de los indicadores a los cuales deberá responder la política de protección social y de combate a la pobreza, siempre en el marco de una política integral recogida en los Planes de Igualdad de Oportunidades nacional y locales.

### **III. Propuesta para evaluar el Programa del Bono de Desarrollo Humano desde la perspectiva de género**

---

La perspectiva de género plantea la necesidad de rebasar el umbral del hogar para el análisis y para la definición de políticas en torno a la pobreza, determinando la distribución de recursos al interior del hogar, así como las vulnerabilidades específicas de sus miembros derivadas de relaciones de poder inequitativas. El reconocimiento de la pobreza como un fenómeno multidimensional demanda también nuevas formas de medición de la pobreza que incorporen factores cualitativos relativos a las “privaciones sociales”, que como lo señala Silvy Chant están relacionados con la autoestima, el poder y la vulnerabilidad (CEPAL, 2003:9).

En el Ecuador son muchos los parámetros que evidencian las menores oportunidades y mayores vulnerabilidades que viven las mujeres en relación a los hombres. Los estudios de género a nivel regional y mundial han contribuido a que el reconocimiento de estas diferencias sea cada vez mayor, a pesar de ello todavía hay una brecha muy grande entre este reconocimiento y los avances conceptuales y metodológicos para evaluar los efectos de los programas sociales manteniendo una perspectiva de género.

La evaluación de impacto del Bono Solidario asumió por ejemplo el ingreso per cápita como medida de bienestar para medir el impacto del Programa en la pobreza, a pesar de que sus autores reconocían que: “El utilizar como medida de bienestar el ingreso per cápita tiene la limitación de que no toma en cuenta como se distribuyen los recursos al interior del hogar, lo cual es muy

importante en el caso del Bono Solidario debido a que la transferencia es recibida por las madres”, (León, et.al., 2001:19).

La conclusión del documento Panorama Social 2003 de CEPAL en su análisis sobre pobreza y género es sencilla pero suficientemente orientadora: “Los hombres y las mujeres experimentan la pobreza de manera desigual”. La primera propuesta para evaluar el Programa desde un enfoque de derechos de las mujeres es, por tanto, no solamente reconocer esta realidad, sino incorporarla en el diseño metodológico de las evaluaciones y sus análisis correspondientes.

## **A. Evaluación de impacto del Bono de Desarrollo Humano<sup>16</sup>**

Como parte de los compromisos asumidos en la Agenda Social, la Secretaría Técnica del Frente Social se encuentra desarrollando una Evaluación de Impacto y una Evaluación de Procesos del Programa del Bono de Desarrollo Humano.

El impacto que se busca evaluar es el efecto de la transferencia del BDH en la corresponsabilidad en salud y educación. La evaluación contempla indicadores que permitirán establecer además el acceso y resultados en salud y educación para los diferentes miembros del hogar, lo que puede ser indicativo de diferencias en la asignación y distribución de recursos entre hombres y mujeres y entre adultos y niños al interior del hogar (León, Mauricio, 2004); por lo tanto, será importante incluir y mantener esta perspectiva en el análisis de los resultados de esta evaluación.

La Evaluación de Impacto del BDH puede ser además potenciada al incluir un componente cualitativo de género en la segunda toma de datos que, de acuerdo a la propuesta del Coordinador de la Unidad de Análisis e Información-SIISE de la Secretaría Técnica del Frente Social, puede incluir la medición del uso del tiempo en el trabajo productivo, trabajo reproductivo y ocio, así como en el cumplimiento de las condicionalidades de salud y educación establecidas por el Programa. “Las diferencias en el uso del tiempo entre el padre y la madre pueden revelar desigualdades de género en el bienestar, en este caso, medido por ejemplo, a través del tiempo destinado al ocio” (León, Mauricio, 2004:9).

Incorporando otro aporte del análisis de género en relación a la pobreza, ésta debe ser entendida como un proceso y no como un síntoma (CEPAL, 2004a.:14). De acuerdo a lo señalado por Sonia Montaña, “no sólo interesa saber cuántas mujeres viven bajo la línea de pobreza o cómo influye su participación en el mejoramiento de los ingresos familiares, aspectos ambos de gran importancia, sino que importa ver en qué medida las mujeres están siendo habilitadas para ejercer una ciudadanía que les permita participar, con plenitud, en la construcción de una sociedad democrática donde se reconozcan sus derechos y se les redistribuya la riqueza de manera equitativa” (Montaña, Sonia, 2003: 365).

En este sentido, el diseño de un componente cualitativo de género en la Evaluación de Impacto debe tomar en cuenta también dimensiones como el manejo de poder y la toma de decisiones sobre los recursos, la visibilización y empoderamiento de las mujeres, las oportunidades de autonomía económica y su acceso a activos sociales.

## **B. Evaluación de Procesos**

La Evaluación de Procesos del Programa del BDH comprende.<sup>17</sup>

1. Evaluación y monitoreo del proceso de focalización de los beneficios del BDH y de la eficacia del SELBEN como instrumento de focalización.
2. Monitoreo y análisis de los procesos operativos para la entrega del BDH, identificando y cuantificando los principales cuellos de botella operativos del subprograma.

---

<sup>16</sup> El retraso en la implementación de las condicionalidades no ha permitido la realización de la Evaluación de Impacto, sin embargo en marzo del 2005 el CONAMU y la Secretaría Técnica del Frente Social coordinaron la inclusión de indicadores desde la perspectiva de género a una Evaluación Intermedia del BDH que se aplicará en el 2005.

<sup>17</sup> STFS, Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos, 2004.

3. Identificación del nivel de comprensión de los agentes que intervienen en el BDH con respecto a sus deberes, derechos y percepciones del mismo.

La evaluación está relacionada con las principales fases del Programa: la selección, la inscripción, el pago de la transferencia y cumplimiento de las condicionalidades.

Si bien esta Evaluación está dirigida a conocer aspectos de la focalización y procesos operativos del cobro del Bono, contempla un componente significativo que puede ser potenciado para la inclusión del enfoque de género. Este componente busca identificar el “nivel de comprensión de los agentes que intervienen en el BDH con respecto a sus deberes, derechos y percepciones del mismo”.

Adicionalmente, para promover equidad de género en el cumplimiento de las condicionalidades de educación y salud y evitar una sobrecarga social sobre las mujeres, se propone identificar el nivel de corresponsabilidad familiar y comunitaria que existe en las acciones derivadas del cumplimiento de las condicionalidades de educación y salud, así como identificar las principales dificultades que están enfrentando las madres en relación al acceso y la calidad de los servicios y a la reorganización de las estrategias familiares, para su cumplimiento.

De igual forma, se propone que en la evaluación relacionada con las estrategias de comunicación e información del Programa, se evalúe cómo estas estrategias promocionan una corresponsabilidad equitativa de padres y madres en las condicionalidades de educación y salud de sus hijos.

Más allá de estos elementos concretos, es necesario continuar estudiando los efectos del Programa en las percepciones y construcción de ciudadanía de las mujeres. Más que ubicarse como sujetas, se ha señalado varias características de asistencialismo en el Programa, que algunos actores incluso las califican de “beneficencia”. La evaluación de procesos planteada para el Programa sobre el conocimiento de los derechos y deberes de los beneficiarios y beneficiarias, podría aportar mucho en determinar precisamente este tipo de percepciones y sus efectos en la construcción de ciudadanía de las mujeres.

## C. Evaluación cualitativa sobre dimensiones de género

Como se ha señalado inicialmente, el estudio de las dimensiones de género frecuentemente demanda la aplicación de métodos cualitativos de trabajo, que permitan conocer las percepciones de las mujeres en relación a variables no siempre cuantificables, relacionadas –como se ha dicho– con las privaciones sociales y las percepciones sobre su condición de vida. Se han señalado algunos elementos cualitativos que pueden ser trabajados en una evaluación general del Programa, sin embargo, dadas las dimensiones de cobertura del Programa y su extensión en todo el ámbito nacional, llegar a establecer determinados indicadores cualitativos para el conjunto de beneficiarias en todo el ámbito nacional puede resultar bastante complejo.

La vida cotidiana de las mujeres y las discriminaciones e inequidades específicas y las características particulares de la pobreza que ellas viven tienen que ver con su condición de género, pero también con su condición de etnia, de edad, así como con los entornos sociales, ambientales y culturales de su territorio. Como señala el documento *la Voz de los Pobres del Banco Mundial: la pobreza se sufre en el nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta*, (Narayan, 2000).

Por los elementos señalados, las evaluaciones de impacto del Bono deberían combinarse con evaluaciones cualitativas realizadas en el nivel cantonal o comunitario, que permitan además guiar a los gobiernos locales y organizaciones de mujeres al desarrollo de programas o acciones articuladas que aporten a una mayor integralidad de la política de protección social.

Para la realización de este Estudio se propuso una matriz de indicadores para cada una de las dimensiones de género planteadas, que puede utilizarse como referente para el desarrollo de evaluaciones cualitativas en el ámbito nacional o local:

Dimensiones	Variables/indicadores <sup>18</sup>
Cobertura y alcances	Número de beneficiarias del Bono
	Situación de pobreza de las beneficiarias del Bono
Impacto en los derechos ya adquiridos	Cambios en relación con los derechos de las mujeres a su alimentación, su situación de seguridad social y acceso a oportunidades productivas
	Cambios en la condición laboral de las beneficiarias
Calidad de vida y acceso a los servicios sociales básicos	Población beneficiaria por sexo, por percepción de mejora en sus condiciones de vida.*
	Población beneficiaria por tipo de mejora en sus condiciones de vida.* (acceso a servicios de salud, acceso de los niños/as a la educación)
Visibilidad	Cambios en la valoración del trabajo femenino familiar, comunitario, organizativo
	Cambios en la percepción de las desigualdades de género
La cantidad de trabajo asumida	Tiempo (horas) destinado al cobro del Bono
-Fuera del hogar	Tipo de dificultades en el cobro regular del Bono
-Al interior del hogar	Cambios en la carga laboral de las mujeres/uso del tiempo
	Tipo de apoyo que han recibido las beneficiarias al interior de la familia en relación con las actividades del hogar
	Tipo de apoyo que demandarían las mujeres para aliviar su carga de trabajo
Relaciones comunitarias y al interior de la familia	Cambios en los apoyos o transferencias recibidos de redes familiares y o comunitarias
	Roles asumidos por sexo al interior de la familia para cumplir con la condicionalidad de salud
	Roles asumidos por sexo al interior de la familia para cumplir con la condicionalidad de educación
Manejo de poder y uso de recursos	Nivel de autonomía de las mujeres en la decisión, administración y control sobre los recursos del Bono
	Tipo de dificultades que se presentan al interior de la familia por la decisión y control de este recurso
	Cambios en el acceso y control de recursos al interior de la familia como consecuencia del Programa
Empoderamiento personal	Nivel de organización de las beneficiarias del Bono
	Cambios en la participación de las beneficiarias en la toma de decisiones (familiar y comunitaria)
	Cambios en el uso del tiempo de las beneficiarias*
	Tipo de iniciativas económicas que han posibilitado mejorar la autonomía de las mujeres a partir de la transferencia
Opinión pública	Nivel de conocimiento del Programa
	Nivel de aceptación del Programa*
	Principales señalamientos del Programa
Iniciativas locales	Tipo de Proyectos o acciones que apoyen a beneficiarias del Bono
	Tipo de instituciones involucradas en Proyectos que apoyan a beneficiarias del Bono

Complementariamente, es necesario también analizar las características de las propuestas estatales y el enfoque que subyace en las mismas, generando elementos de evaluación con los actores gubernamentales, no gubernamentales (principalmente organizaciones de mujeres) y académicos, tanto en el ámbito nacional como en el local, estableciendo además los elementos relacionales entre la pobreza, el género y la gobernabilidad democrática.

Para el Taller Nacional de Actores se propusieron los siguientes ejes de evaluación sobre la Política de Protección Social y específicamente sobre el Programa del Bono de Desarrollo Humano, con resultados importantes en el sentido señalado:<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Los indicadores con asterisco son propuestos en el documento: Instituto Nacional de las Mujeres (2003), *Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género*, Primera edición, México.

- a) ¿Qué tipo de relaciones Gobierno-Sociedad Civil imprime la Política?
  - Niveles de participación de las mujeres.
  - Niveles de construcción y ejercicio de ciudadanía.
  - Niveles de interrelación de los actores y de las mujeres.
- b) ¿Qué tipo de capacidades desarrolla esta Política?
  - Capacidades institucionales para articular e implementar políticas para la equidad de género (económicas y sociales), (nacionales y locales).
  - Capacidades de las mujeres para transformar vulnerabilidades.
- c) ¿Qué tipo de resultados tiene?
  - Sobre la protección de derechos y calidad de vida.
  - Sobre las inequidades de género.
  - Sobre la autonomía y empoderamiento de las mujeres.

## D. Pautas de investigación

Quedan todavía planteados muchos interrogantes alrededor de los Programa de Transferencia y su significado en la vida de las mujeres. La alta cobertura del Programa no permite establecer conclusiones generalizadoras en todos los casos. Como bien lo señaló uno de los grupos de trabajo en el Taller Nacional de Actores:

*Independientemente de la intencionalidad de la política, en la realidad esta situación se relativiza respecto a las oportunidades de la organización, empoderamiento, valoración y cambio de roles para las mujeres. También se relativiza respecto a la permanencia o no de la discriminación, marginación y violencia. Veíamos casos que hablan de lo uno y hablan de lo otro. Hay posibilidades de que se articule a estrategias de sobrevivencia en unos casos, y en otros casos hay posibilidades de que no se articule a nada, (Memoria Taller Nacional de Actores, CONAMU- Unidad de la Mujer y Desarrollo/CEPAL-STFS, Julio 2004).*

Precisamente en este sentido se considera importante el desarrollo de investigaciones que permitan identificar aquellos factores que determinan mayores posibilidades para las mujeres de mejorar sus capacidades de autonomía a partir de la recepción de la transferencia. En este sentido, por ejemplo, desarrollar estudios comparativos sobre las capacidades de las mujeres para administrar y tomar decisiones sobre los recursos recibidos entre hogares con cónyuge y hogares de jefatura femenina sin cónyuge, puede determinar el sentido en el que se debe trabajar para fortalecer la toma de decisiones de las mujeres y el mayor impacto de la transferencia.

Pueden existir de hecho otros factores que posibilitan una mayor capacidad de las mujeres y de los hogares para vincular la transferencia a estrategias de mejoramiento de su calidad de vida, los cuales es necesario identificar para potenciarlos en las propuestas de combate a la pobreza. Se considera por tanto importante identificar y sistematizar experiencias de organización de las mujeres que reciben el Bono para potenciar alternativas productivas y de generación de ingresos propios.

Las conclusiones de la evaluación de impacto del Bono Solidario de que la transferencia provoca desincentivos sobre las horas de trabajo y las transferencias de redes familiares, deberían ser estudiadas e investigadas con mayor detenimiento. Estos efectos en el largo plazo podrían estar profundizando las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres.

Aunque las experiencias organizativas de las mujeres que son parte del BDH parecen ser muy pocas y dispersas, se considera importante identificarlas y sistematizarlas y determinar sus

---

<sup>19</sup> Ver Memoria del Taller con actores sobre “La equidad de Género y el Bono de Desarrollo Humano” (CEPAL-CONAMU-STFS, Julio 2004).

efectos en el empoderamiento y el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para enfrentar la pobreza. Este tipo de experiencias pueden marcar pautas importantes para el diseño de políticas de reconocimiento.

Más allá de lo atinente a este Programa, la investigación sobre las estrategias que las mujeres adoptan para enfrentar la pobreza debería ser un insumo ineludible para el diseño de las políticas y programas sociales y de combate a la pobreza. Estas investigaciones deberían además dar cuenta del contexto de diversidad cultural y las diferentes manifestaciones de los patrones de discriminación por género que ellas enfrentan en las diferentes razas y etnias.

Finalmente, cabe insistir en la necesidad de continuar mejorando las estadísticas nacionales en relación al género, a la etnia, a la edad, así como en relación al nivel de pobreza. Obviar estas desagregaciones oculta las brechas y las inequidades existentes y entrega por tanto menos elementos para la definición de Estrategias de combate a la pobreza de carácter inclusivo.

## Bibliografía

---

- Amadeo, Eduardo, et.al. “Institucionalidad social en el marco de las reformas instrumentales en los ‘90”, Observatorio Social.
- Arboleda, María (2003), “La dimensión de género en las políticas de combate a la pobreza y en la Agenda de Desarrollo Humano del Gobierno de Ecuador”, OIT Proyecto GPE Ecuador, Quito, *Informe Borrador*.
- CEPAL (2003a), “Informe de la reunión técnica sobre la incorporación de la perspectiva de género en la medición de la pobreza”, La Paz, Naciones Unidas/CEPAL, LC/1.2056.
- \_\_\_\_\_ (2003b), “Informe de la reunión de expertos sobre pobreza y género”, Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL, LC/1.2056.
- \_\_\_\_\_ (2004a), *Entender la pobreza desde una perspectiva de género*, Series CEPAL Unidad Mujer y Desarrollo No.52, CEPAL-UNIFEM-República de Italia, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2004b), “Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género”, *Panorama Social 2002-2003*, Separata.
- \_\_\_\_\_ (2004c), “Pobreza, autonomía económica y equidad de género”, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, Separata, LC/1.2114(CRM.9/3).
- CEPAL, IPEA, PNUD, (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Chant, Sylvia (2003), Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género, Series CEPAL Unidad Mujer y Desarrollo No.47, Santiago de Chile.
- Coria, Clara (1989), El dinero en la pareja: algunas desnudeces sobre el poder, Grupo Editor Latinoamericano, Colección CONTROVERSIA, Buenos Aires, Argentina.
- CONAMU, Unidad Mujer y Desarrollo/CEPAL, STFS, (2004), Memoria del Taller Nacional de Actores sobre la equidad de Género y el Programa del Bono de Desarrollo Humano en el Ecuador, Quito, Mimeo.

- Daren, Lieve (2004), “Mujeres pobres: ¿Prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos? Un análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”, CEPAL, 2004, *Mimeo*.
- Espinar, Eva y González, María José (2004), “Género: ¿Por qué son pobres las mujeres”, *Mimeo*.
- Ezemenari, Keme, et.al. (2002), *Gender and Risk in the Design of Social Protection Interventions*, Social Safety Nets Primer Series, World Bank Institute.
- Guendel, Ludwig, “Políticas Públicas y Derechos Humanos”, UNICEF, *Mimeo*.
- Guzmán, Virginia (2003), *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, Series CEPAL Unidad Mujer y Desarrollo No.48, Santiago de Chile.
- Habitus (2000), Línea Base del Bono Solidario, Programa de Protección Social MBS.
- Instituto Nacional del Niño y la Familia-INNFA (1998), *El Trabajo Infantil y la Educación*, Quito.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2003), *Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género*, Primera edición, México.
- La Parra, Daniel y Tortosa, José María, “Procesos de exclusión social: redes que dan protección e inclusiones desiguales”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, No. 35, Barcelona.
- León, Mauricio (2000), *Los beneficiarios del Bono Solidario ante la crisis*, Documentos de Trabajo del SIISE No. 10, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador Frente Social, Quito.
- \_\_\_\_\_ et.al. (2001), “¿Son efectivos los Programas de Transferencias Monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de Impacto del Bono Solidario en el Ecuador”, STFS/SIISE-ISS, Quito-La Haya, *Borrador para comentarios*.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Asignación de Recursos y responsabilidades al interior del hogar: Lineamientos para su consideración en la evaluación de impacto de los programas sociales en el Ecuador”, STFS-SIISE, *Mimeo*.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2004), *Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza*, Ecuador, [www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec)
- Montaño, Sonia. (2003), “Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza”, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina*, Capítulo XI, CEPAL/Naciones Unidas-Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile.
- Niremberg, Olga, et.al. *Evaluar para la transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Tramas Sociales, PAIDOS.
- OACDH (2004), *Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza: Un Marco Conceptual*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- Programa de Protección Social-MBS, Boletín Informativo, No.1, Febrero 27, 2004.
- \_\_\_\_\_ Boletín Informativo, No.2, Marzo 04, 2004.
- \_\_\_\_\_ Boletín Informativo, No.3, Marzo 22, 2004.
- \_\_\_\_\_ Boletín Informativo, No.4, Marzo 30, 2004.
- Rawlings, Laura B. (2003), “Colombia: Reforma de la Red de Protección Social”, *En breve*, No.18.
- Rosero, Rocío (2002), “Programa de Atención a las Madres del Bono Solidario de Sucumbíos Sistematización de la Experiencia”, UNICEF, *Mimeo*.
- Rosero, Rocío y Reyes, Ariadna (2003), “Análisis sobre las brechas de género en Ecuador”, BID, *Mimeo*.
- STFS-SIISE (2004), *Tendencias del desarrollo social en el Ecuador 1990-2003*, Quito.
- STFS-Unidad de Seguimiento y Asistencia Técnica (2004), Informe de Avance No-Vinculante del Segundo Préstamo Programático Social República del Ecuador-Banco Mundial, *Mimeo*.
- STFS (2004), *Políticas sociales para la reducción de la pobreza: Una Acción del Frente Social del Ecuador 2003-2007*, Quito.
- Unidad Mujer y Desarrollo (2004), *Entender la pobreza desde una perspectiva de género*, Serie mujer y desarrollo No. 52, CEPAL-UNIFEM-República de Italia, Santiago de Chile.
- Vásconez, Alison (2004), “Mujeres, Mercado Laboral y Trabajo Precario en Ecuador”, FLACSO Ecuador, *Mimeo*.
- Velásquez, Mario (2003), *El Bono Solidario en Ecuador: un ejercicio de focalización*, ESS Documento No.17, Servicio de Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social-Organización Internacional del Trabajo.
- Vos, Rob (2003), *¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador?*, Estudios e Informes del SIISE-STFS, No. 4, Secretaría Técnica del Frente Social-BID-UNICEF-Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Quito.

## **Anexos**

---

## Anexo 1

## MATRIZ COMPARATIVA DE TRABAJO LOCAL

Dimensiones	Propuesta BDH	Evaluación Riobamba	Evaluación Orellana	Evaluación Machala
Cobertura y alcances	Refocalización hacia quintiles de pobreza 1 y 2 en zonas urbano marginales y rurales del país	Se incorporan beneficiarias principalmente indígenas del área rural  Persisten problemas de focalización de acuerdo a la percepción de las mujeres entrevistadas	Proceso de inscripción en el Programa del BDH de nuevas beneficiarias ha tenido demoras considerables  Se manifiesta mucha preocupación por salida del Programa de madres que se constata viven en la pobreza y la permanencia de personas que no son pobres  La selección de beneficiarios no ha llegado a las zonas más lejanas de la provincia amazónica	Ha existido información sobre proceso de refocalización, sin embargo, se requiere una comunicación más permanente y acorde a los niveles de educación de las mujeres más pobres  Mujeres que no han sido ceduladas no pueden inscribirse, esto estaría afectando la inclusión en el Programa, especialmente de madres adolescentes
Sistema de cobro	Sistema de cobro directo en ventanilla de agencias bancarias  Condicionalidad demanda certificación bimensual, que debe ser suscrita por la escuela, la junta parroquial o la iglesia	Pocos puntos de cobro en toda la provincia  Dificultades en el desplazamiento para personas de zonas alejadas  Mujeres que no tienen ingresos propios dependen del ingreso de sus cónyuges para movilizarse al cobro	Reducido número de agencias frente a la extensión de la provincia y la dispersión de la población  El costo del transporte para el desplazamiento desde zonas alejadas reduce significativamente el valor del Bono. La posibilidad de cobros acumulados, en estos casos, no está establecida con claridad  Las alternativas para reducir costos de transporte pueden implicar la introducción de intermediarios en el sistema de cobro  Se manifiesta maltrato por parte de guardias de los bancos y lugares inadecuados para la cantidad de gente que concurre al cobro	Dificultades y altos costos de transporte para personas de zonas alejadas  Proceso de inscripción ha ocasionado continuos desplazamientos y gastos de transporte para mujeres que no tienen ingresos propios  Se manifiesta maltrato por parte de guardias de los bancos y personal que paga las transferencias. Mujeres que participan en organizaciones son las que tienen mayor capacidad de demandar buen trato en estos casos. La mayoría acepta estas condiciones sin reclamos
Impacto en los derechos ya adquiridos  Calidad de vida y acceso a los servicios sociales básicos	Corresponsabilidad de hogares beneficiarios en control de salud de niños/as menores de 6 años y permanencia escolar niños/as y adolescentes entre 6 y 16 años  Implementación en pilotaje	Se desconoce aún nueva propuesta del Programa  Se maneja todavía información del anterior Programa sobre requisitos:  En este caso se evidencia incidencia en beneficiarias indígenas del área rural sobre el no acceso a préstamos  El gasto del Bono es inmediato y se destina fundamentalmente a necesidades de material escolar de los niños y las niñas y a la compra de	Se desconoce aún nueva propuesta del Programa  Se maneja todavía información del anterior Programa sobre requisitos: Se prioriza acceso al Bono frente al acceso a la Seguridad Social  El gasto del Bono es inmediato y se destina fundamentalmente a la compra de alimentos y gas y demandas de los niños y niñas  Se manifiestan problemas la calidad de los servicios de salud, especialmente en relación a la disponibilidad de profesionales y medicinas, así como desconocimiento de la	Se desconoce aún nueva propuesta del Programa BDH. Se maneja información del anterior Programa sobre requisitos. En este caso se evidencia especial incidencia sobre el no acceso a activos del hogar a través de créditos de consumo. Se considera por tanto que se promueve contradicción de derechos, entre el derecho a recibir el Bono y el derecho a mejorar la calidad de vida  El gasto del Bono es inmediato y se destina fundamentalmente a la

		alimentos y gas No se manifiesta mayor incidencia sobre condiciones habituales de su calidad de vida o acceso a servicios	propuesta por parte de los Centros de Salud, lo que afecta el cumplimiento de la condicionalidad Se manifiesta que antes de la dolarización la transferencia permitía una mayor incidencia sobre condiciones habituales de su calidad de vida o acceso a servicios. Actualmente muy poco	compra de alimentos Se expresan problemas graves en la oferta de servicios de salud y costos de los mismos, que afectarían el cumplimiento de las condicionalidades
Visibilidad Empoderamiento	La transferencia es entregada a las madres del núcleo familiar, dada su mayor capacidad de administrarlo a favor del bienestar del hogar	En las mujeres indígenas campesinas no se identifican con claridad elementos que puedan reflejar estas dimensiones	Se manifiesta elementos muy relacionados con una mayor capacidad de cumplir su rol de madres, al poder responder a ciertas necesidades o requerimientos de sus hijos/as	El cobro del Bono implica para muchas mujeres romper con sus circunstancias habituales: salir de sus casas, interactuar con otras mujeres, administrar un ingreso mensual que es relativamente permanente
Relaciones comunitarias y al interior de la familia Manejo de poder y uso de recursos	No hay un planteamiento específico de la propuesta en relación a estas dimensiones	En los casos entrevistados se manifiesta una decisión conjunta de la mujer con su cónyuge sobre el destino del Bono. Sin embargo se refieren casos de violencia por parte de algunos cónyuges para disponer del dinero de la transferencia	Algunas mujeres entrevistadas optan por el gasto inmediato del Bono para evitar la posibilidad de que sus cónyuges lo utilicen. En otros casos se manifiesta una decisión conjunta de la mujer con su cónyuge sobre el destino del Bono. Se refieren casos de abuso por parte de algunos cónyuges para disponer del dinero de la transferencia	El impacto del Bono sobre el bienestar de algunos hogares puede ser anulado por el manejo inequitativo de poder y uso de recursos al interior del hogar Se señalan casos de cónyuges que disminuyen su aporte al hogar por el cobro del Bono, por lo que hay mujeres que mienten a su marido
Iniciativas Locales	Coordinación con gobiernos locales (Municipios y Juntas Parroquiales) para inclusión de nuevos beneficiarios en la base SELBEN	Iniciativas locales están relacionadas con nivel de organización de las comunidades y nivel de organización de las mujeres	No se han planteado iniciativas locales articuladas a este Programa, que rebasen el procedimiento operativo	Han existido iniciativas muy puntuales relacionadas con problemas específicos de acceso al Programa
Privaciones sociales		Los sentimientos de carencia en relación al trabajo, a la alimentación, a la salud e incluso a la organización comunitaria es una constante en las expresiones de las mujeres indígenas entrevistadas. Sus propias necesidades o sentimientos parecen ser poco importantes frente a la condición de pobreza que viven	En los testimonios de las mujeres de Orellana se puede identificar sus privaciones sociales principalmente en la desvalorización de la que son sujetas por el tipo de empleos que realizan y su bajo nivel educativo y profesional	En los testimonios de las mujeres de Machala se identifica repetidamente la expresión "soy padre y madre", aún en presencia de un cónyuge, lo que les significa una carga emocional que profundiza su condición de pobreza

## Anexo 2

### ACTORES LOCALES PARTICIPANTES EN LA EVALUACIÓN Y PROPUESTA DEL PROGRAMA BDH DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO TALLER CON ACTORES LOCALES-CANTÓN RIOBAMBA

Nombre	Institución/organización
Nelly Chávez	Concejala Municipio de Riobamba
Patricia Herrera	Centro Ecuatoriano de Investigación Social - CEDIS
Carlos Díaz	CEDIS
Cristina Cucurí	CEDIS
Nancy Patarón	Consejo Provincial de Chimborazo
Denise Lapoutre	FRIAS
Lorena Herrera	CONAMU
Ariadna Reyes	CONAMU

### TALLER CON ACTORES LOCALES-CANTÓN FCO. DE ORELLANA

Nombre	Institución/organización
Anita Rivas	Concejala Municipio de Orellana
Juan Tanguicela	Junta Parroquial San José de Hurguisa
Carlos Andi	Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe
Maruja Dahua	Junta Parroquial San José de Guayusa
María Yaguarshungo	Nuevo Paraíso
Graciela García	Dirección Provincial Ministerio Bienestar Social Orellana
José Yactibu	Junta Parroquial Nuevo Paraíso
Marieta Vargas	Junta Parroquial Las Minas
Cristóbal Chaucalán	Comunidad Cayanas
Edgar Salazar	Dirección Provincial de Educación
Alba Peralta	Fundación de Salud Amazónica
Verónica Silva	Jefatura del área Social del Municipio de Orellana
Lorena Herrera	CONAMU
Ariadna Reyes	CONAMU
Ximena Abarca	CONAMU

### TALLER CON ACTORES LOCALES- CANTÓN MACHALA

Nombre	Institución/organización
Judith Rivera	Ministerio de Bienestar Social
Francisco Pinzón	Jefatura de Promoción Social-Municipio de Huaquillas
Patricia Henríquez	Concejala cantón Machala
Marisol Zambrano	Derechos Humanos Diocesano
Belén Albán	Derechos Humanos Diocesano
María Dolores Alcívar	Junta Parroquial de Borbones
Mirian Benavides	Intendente de Policía
René Borja	SELBEN El Oro
Blanca Maldonado	Movimiento de Mujeres de El Oro
Rosa López	Movimiento de Mujeres de El Oro - CODEMUF
Teresa Rodríguez	Movimiento de Mujeres de El Oro - CODEMUF
Mary Jadán	Movimiento de Mujeres de El Oro
María Elena Rodríguez	Movimiento de Mujeres de El Oro

**GRUPO FOCAL CON MUJERES BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA BDH-ORELLANA**

<b>Nombre</b>	<b>Sector de vivienda</b>
Elvia Morejón	Parroquia El Dorado
Silvia Gabriela	Parroquia El Dorado
Marieta Vargas	Las Minas
Deici Cárdenas	Organización CUS
Doraliza Llanos	Libertad y Progreso
Margarita Castillo	Río Orellana
Maura Toro	Los Ceibos
Mariela Reina	Mujeres decididas al Cambio
Aída Grefa	Río Orellana
Susana Siquihua	Los Rosales
Jenny Aguinda	Río Orellana
Oliva Quezada	Organización Confiteras
Jessica Ullauri	Mujeres decididas al Cambio
Laurantina Castillo	Luis Guerra
Margarita Cherrez	Los Rosales
Clemencia Palñate	Las Américas

**TALLER CON MUJERES BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA BDH-MACHALA**

<b>Nombre</b>	<b>Sector de vivienda/organización</b>
María Mendoza	Flor Amarilla – El Guabo
Lucila Borbor	Flor Amarilla – El Guabo
Johana Saico	Flor Amarilla – El Guabo
Narcisca Rodríguez	Martha Bucaram
Elizabeth Plaza	Martha Bucaram
Edita Encarnación	González Rubio
Dorita La Cruz	Barrio Venezuela
Nora Magali Torres Benítez	Barrio 12 de Noviembre
Gloria Illesca	Barrio Martha Bucaram
Juana Castro Peña	Ciudadela El Bosque sector 5
Jacqueline Masa	Borbones Barriada Kuwait
Jessenia Raquel Vera	Borbones Barriada Kuwait
Clara Luz Peña	Borbones Barriada Kuwait
Mariela Calderón Carrasco	Borbones Barriada Kuwait
Angélica Mercado	Lucha de los Pobres
Tomasa Corazo	Raíz de Libertad
Leonor Corazo	Raíz de Libertad
Martha Corazo	Raíz de Libertad
Maryuri Vásquez Borbor	Sin dato
Mariuxi Castro Estupiñán	Sin dato
Grace Celina Valverde	Sin dato
Rosalía Iñiguez	Organización de Mujeres
Carmen Miranda	El Bosque sector 5
Ninfa Romero	Lucha de los Pobres
Janeth Cedeño	Los Esteros
Jenny Nales	Borbones
Johanna Salinas	Borbones

María Rodríguez	Martha Bucaram
Celia Freire Ordóñez	Borbones
Norma Cadena	Organización Lucha de los Pobres
Ildad Vega	Organización Lucha de los Pobres
Jacqueline Cruz Mendoza	Barrio 1 de Abril
Monalisa Obando	Organización Lucha de los Pobres
Gladis Gauchozo	Barrio 1 de Abril
Magda Simisterra	Nuevo Pilo

## Anexo 3

### PARTICIPANTES EN EL TALLER NACIONAL DE ACTORES “LA EQUIDAD DE GÉNERO Y EL PROGRAMA DEL BONO DE DESARROLLO HUMANO” JUNIO 2004

Nombre	Institución
Cecilia Moreno	Ministerio de Salud Pública Dirección de Oferta y Demanda
Patricia Martínez	Secretaría Nacional de Planificación de la Presidencia
Gonzalo Banda	Ministerio de Salud Pública Unidad de Maternidad Gratuita
Fanny Zurita	Asociación de Municipalidades del Ecuador Dirección de Descentralización
Mónica Cañas	Ministerio de Salud Pública Unidad de Maternidad Gratuita
Jorge Orbe	Coordinador Convenio de Préstamo Grant Japonés- STFS
Marcelo López	Secretaría Nacional de Planificación de la Presidencia
Cecilia Dávila	UNICEF
Leonardo Rojas	UNICEF-Sucumbíos
Greta Montero	Unidad de Selección de Beneficiarios-STFS
Mateo Villalba	Unidad de Seguimiento y Asistencia Técnica-STFS
Lorena Dávalos	Unidad Jurídica-STFS
Alba Pérez	Área de información estratégica-CONAMU
María Eugenia Molina	Área de comunicación-CONAMU
Liliana Durán	Foro Nacional de la Mujer
Martha Ordóñez	Consultora CEPAL
Mauricio León	Coordinador Unidad de Análisis e Información-STFS
Esperanza Marlene Greña	Confederación de Mujeres Indígenas del Ecuador
Cecilia	Confederación de Mujeres Indígenas del Ecuador
Yolanda Vega	Confederación de Mujeres Indígenas del Ecuador
Ana Poaquiza	Confederación de Mujeres Indígenas del Ecuador
Susana Flores	Área de Relaciones Internacionales-CONAMU
Soledad Puente	Área de Políticas Públicas-CONAMU
Lorena Herrera	Área de Descentralización-CONAMU
Angélica Altamirano	Secretaría General de la Presidencia
Ruth Lucio	Unidad de Análisis e Información-STFS
Daniela Oleas	Convenio de Donación Japonesa-STFS
Pablo Zambrano	Programa de Protección Social
Tansha Garcés	Programa de Protección Social
Consuelo Sancho	CONAMU
Mayra Torres	CONAMU
Ariadna Reyes	Asesora Plan de Igualdad de Oportunidades-CONAMU
Amparo Armas	Consultora CEPAL



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

mujer y desarrollo

## Números publicados

1. Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989.
2. América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989.
3. Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989.
4. Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990.
5. Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991.
6. Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991.
7. Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990.
8. La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991.
9. Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992.
10. Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992.
11. Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
12. Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993.
13. Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
14. Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
15. Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
16. Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996. [www](#)
17. La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
18. Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997.
19. Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997. [www](#)
20. El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
21. Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997. [www](#)
22. La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997. [www](#)
23. Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
24. Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)

25. Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998. [www](#)
26. El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$10.00), enero de 2000.
27. El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
28. Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
29. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L.1500-P), Lieve Daeren, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
30. Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L.1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
31. La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L.1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
32. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L.1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
33. El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L.1524-P), Martha Ordóñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
34. La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001. [www](#)
35. Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G.107 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
36. ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
37. Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
38. Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002. [www](#)
39. Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
40. Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Alméras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montaña y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
41. La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
42. Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
43. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
44. Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío (LC/L.1841), N° de venta: S.03.II.G.6, febrero de 2003. [www](#)
45. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil (LC/L.1920-P), Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, N° de venta: S.03.II.G.75 (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
46. Género, previsión y ciudadanía social en América Latina (LC/L.1937-P), Daniel M. Giménez, N° de venta: S.03.II.G.96 (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
47. New contributions to the analysis of poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspective (LC/L.1955-P), Sylvia Chant, Sales No. E.03.II.G.110 (US\$ 10.00), August, 2003. [www](#)
48. Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible (LC/L.1962-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.03.II.G.119 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
49. La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay (LC/L.2000-P), Virginia Guzmán y Graziella Corvalán, N° de venta: S.03.II.G.161 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)

50. Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género (LC/L.2022-P), María José Araya, N° de venta: S.03.II.G.184, noviembre (US\$ 10.00) de 2003. [www](#)
51. En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada (LC/L.2028-P), Silke Staab, N° de venta S.03.II.G.196 (US\$ 15.00), diciembre de 2003. [www](#)
52. Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Unidad Mujer y Desarrollo (LC/L.2063-P), N° de venta: S.04.II.G.07 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
53. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina, Elizabeth Peredo Beltrán (LC/L.2066-P), N° de venta: S.04.II.G.09 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
54. Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Line Bareiro, Oscar López, Clyde Soto, Lilian Soto (LC/L.2077-P), N° de venta S.04.II.G.20 (US\$ 15.00), mayo de 2004. [www](#)
55. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú, Rosa Bravo (LC/L.2126-P), N° de venta: S.04.II.G.53 (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
56. Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Eleonor Faur, Natalia Gherardi y Laura C. Pautassi (LC/L.2140-P), N° de venta: S.04.II.G.68 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
57. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Judith Astelarra (LC/L.2154-P), N° de venta: S.04.II.G.82 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
58. El empleo en el sector financiero en Chile, Amalia Mauro (LC/L.2172-P), N° de venta: S.04.II.G.107 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
59. Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres, Amalia Mauro (LC/L.2177-P), N° de venta: S.04.II.G.104 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
60. Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud de Córdoba, Argentina. Aporte para políticas laborales más equitativas (LC/L.2250-P), Jacinta Burijovich y Laura C. Pautassi, N° de venta: S.05.II.G.8, febrero del 2005. [www](#)
61. Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias (LC/L.2267-P), Mariela Quiñónez Montoso, N° de venta: S.05.II.G.20, febrero del 2005. [www](#)
62. El empleo en los servicios financieros. Costa Rica: buenas y no tan buenas noticias... (LC/L.2295-P), Juliana Martínez Franzoni, N° de venta: S.05.II.G.43, marzo del 2005. [www](#)
63. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no periodo 2000-2003: avanços e possibilidades (LC/L.2309-P), Ceres Alves Prates y M. Beatriz B. Nogueira, N° de venta: P.05.II.G.58, mayo del 2005. [www](#)
64. Sector financiero y empleo femenino. El caso uruguayo (LC/L.2323-P), Alma Espino, N° de venta: S.05.II.G.70, mayo del 2005. [www](#)
65. El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad. (LC/L.2324-P), Rosario Aguirre, Cristina García y Cristina Carrasco, N° de venta: S.05.II.G.71, julio del 2005. [www](#)
66. A pobreza e as políticas de gênero no Brasil (LC/L.2322-P), Hildete Pereira de Melo y Lourdes Bandeira, N° de venta: P.05.II.G.67, julio del 2005. [www](#)
67. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de México (LC/L.2339-P), Instituto Nacional de las Mujeres, N° de venta: S.05.II.G.83, julio del 2005. [www](#)
68. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Nicaragua, (LC/L.2353-P), Isolda Espinosa G., N° de venta: S.05.II.G.92, julio del 2005. [www](#)
69. Políticas de empleo en la planificación turística local de Ecuador. Herramientas para su formulación (LC/L.2346-P), Martha Ordóñez Andrade y Flavia Marco Navarro, N° de venta: S.05.II.G.85, julio del 2005. [www](#)
70. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina (LC/L.2364-P), Claudia Serrano, N° de venta: S.05.II.G.103, agosto del 2005. [www](#)
71. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Bolivia, (LC/L. 2367-P), Rosa Bravo y Daniela Zapata, N° de venta: S.05.II.G. 108, agosto del 2005. [www](#)
72. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina (LC/L.2368-P), Claudia Giacometti, N° de venta: S.05.II.G.109, agosto del 2005. [www](#)
73. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de la República Bolivariana de Venezuela (LC/L.2377-P), Rosa Bravo, N° de venta: S.05.II.G.121, septiembre del 2005. [www](#)
74. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Guatemala (LC/L.2378-P), Isolda Espinosa, N° de venta: S.05.II.G.122, septiembre del 2005. [www](#)

- 75. Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe (LC/L.2391-P), Luz Rioseco, N° de venta: S.05.II.G.134, septiembre del 2005. 
- 76. Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de desarrollo humano (LC/L.2405-P), Amparo Armas, N° de venta: S.05.II.G.152, noviembre del 2005. 

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....