

**LA TOMA DE DECISIONES EN EL
BONO DE DESARROLLO HUMANO EN
ECUADOR**

DECISION-MAKING IN THE HUMAN DEVELOPMENT BOND IN
ECUADOR

Recibido: 07/08/2022 - Aceptado: 15/12/2023

Josueth Alfonso Meza Cisneros

Rector del Instituto Especializado en Formación Técnica y Tecnológica en
Producción Agropecuaria
Quinindé - Ecuador

Magíster en Negocios
Universidad Metropolitana de Florida

josuethmeza@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7121-049X>

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>



Resumen

En este artículo se analiza la toma de decisiones y la dimensión ética en la implementación de programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina, con un enfoque particular en el Bono de Desarrollo Humano (BDH) de Ecuador, el mayor programa de este tipo en la región. Estos programas tienen una estrategia a corto plazo para aliviar la pobreza a través de transferencias económicas y una estrategia a largo plazo para fomentar inversiones en capital humano mediante condiciones relacionadas con la salud y la educación, y también impulsando el emprendimiento con adelantos del BDH. La toma de decisiones en la implementación de estos programas es influenciada por teorías de liderazgo, como el transformacional, situacional, carismático y transaccional, considerando factores psicosociales y la importancia de los líderes en el éxito o fracaso de estas políticas. Aunque existen informes de evaluación de impacto en países como México, Colombia y Brasil, que analizan resultados similares, se destaca la falta de análisis sobre la toma de decisiones y la ética en estos programas. En resumen, este artículo proporciona un análisis comparativo de la toma de decisiones y la ética en programas de transferencia monetaria condicionada, con un enfoque en el BDH de Ecuador, en el contexto de América Latina.

Palabras clave: transferencia monetaria condicionada, pobreza, toma de decisiones, ética, liderazgo, programas sociales, América Latina.

Abstract

In this article, the decision-making process and ethical dimension in the implementation of conditional cash transfer programs in Latin America are analyzed, with a particular focus on Ecuador's Human Development Bonus (BDH), the largest program of its kind in the region. These programs have a short-term strategy to alleviate poverty through cash transfers and a long-term strategy to promote investment in human capital through conditions related to health and education, as well as fostering entrepreneurship through BDH advances. The decision-making process in the implementation of these programs is influenced by leadership theories such as transformational, situational, charismatic, and transactional leadership, taking into account psychosocial factors and the importance of leaders in the success or failure of these policies. Although there are impact assessment reports in countries such as Mexico, Colombia, and Brazil that analyze similar outcomes, the lack of analysis on decision-making and ethics in these programs is emphasized. In summary, this article provides a comparative analysis of decision-making and ethics in conditional cash transfer programs, with a focus on Ecuador's BDH, within the context of Latin America.

Keywords: conditional cash transfers, poverty, decision-making, ethics, leadership, social programs, Latin America.

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

Introducción

Para reducir la pobreza, muchos países han estado adoptando programas de transferencia monetaria condicionada, especialmente en América Latina. A través de estos programas, los gobiernos ofrecen dinero directamente a las familias pobres, siempre que los destinatarios cumplan algunas condiciones. En general, las condiciones más importantes son la asistencia a la escuela por parte de los niños y los controles médicos. En el Ecuador este programa de transferencia condicionada lleva por nombre: Bono Desarrollo Humano, programa implementado durante la administración del expresidente Rafael Correa (con este nombre de Bono de Desarrollo Humano hubo programas similares antes y con el mismo propósito), siendo el más grande programa de transferencia de efectivo condicional en América Latina.

Las transferencias monetarias condicionadas generalmente tienen dos estrategias: una a corto plazo y una a largo plazo. La estrategia a corto plazo tiene como objetivo aliviar o reducir la pobreza como resultado de las transferencias de efectivo, ayuda temporal para cubrir necesidades. La estrategia a largo plazo, a su vez, tiene como propósito estimular las inversiones en capital humano como resultado de las condiciones y su enfoque en la salud y la educación; además de manera dispersa el promover el emprendimiento con el “préstamo” o adelanto del BDH por hasta el valor de 18 meses en adelanto. En otras palabras, la estrategia a largo plazo espera romper el ciclo de pobreza, es decir, su “transmisión” entre una generación y la siguiente.

Es un hecho ineludible que la toma de decisiones forma parte del que hacer del Estado y de la administración pública, el estudio de las instituciones políticas la manera como son tomadas y su estudio ha sido objeto de revisión estudio en diversos campos externos a las ciencias políticas. De hecho, los investigadores de la psicología humana se han estado interesados en las razones psicológicas, los factores que hacen que un individuo tome una decisión y por qué a unas personas se les dificulta más que otro.

A través de los años, se ha venido estudiando la conducta de los líderes de una organización, al momento de tomar decisiones, entre las cuales podemos mencionar:

- Teoría de liderazgo transformacional: según Bass (1985), los líderes transformacionales se enfocan en el desarrollo personal y profesional de sus seguidores y fomentan un clima positivo de trabajo.
- Teoría de liderazgo situacional: según Hersey y Blanchard (1988), los líderes eficaces son capaces de evaluar la situación y ajustar su estilo de liderazgo en consecuencia.
- Teoría del liderazgo carismático: Conger y Kanungo (1987) sostienen que los líderes carismáticos son capaces de influir en los demás a través de su personalidad y carisma.
- Teoría de liderazgo transaccional: según Bass (1985), los líderes transaccionales establecen relaciones basadas en el intercambio y la negociación. lo que ha conllevado a generar esquemas que permitan analizar y por ende explicar cómo influyen los valores, la formación, y otros factores desde el punto de vista psicológico frente a las mismas.

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

Dando origen a las corrientes de índole teórico apoyando dicho vínculo. Debiéndose el éxito o fracaso de muchas instituciones en buena medida a estos comportamientos.

Es por lo anteriormente expuesto, que se hace necesario analizar los factores psicosociales respecto a la toma de decisiones de los hombres que llevan las riendas en el Estado, quienes son los verdaderos tomadores de decisiones y quienes pueden llegar a desarrollar la capacidad de percibir tendencias o acontecimientos a partir de ciertos raciocinios lógicamente estructurados, que le faciliten el desarrollo de estrategias para enfrentar el difícil reto de las tomas de decisiones, con el propósito de trascender o sobrevivir en un entorno como el actual.

En este artículo, el propósito consiste en evaluar la toma de decisiones relacionadas con la implementación del programa de desarrollo humano, haciendo un énfasis en la ética, estudiando la toma de decisiones.

Existen varios informes que evalúan la implementación y los resultados de las transferencias monetarias condicionadas en diferentes contextos.

1. Evaluación de impacto del Programa Oportunidades en México: según Skoufias *et al.* (2010), el Programa Oportunidades es uno de los programas de transferencias monetarias condicionadas más grandes del mundo, y un estudio de impacto realizado por el Banco Mundial evaluó los efectos del programa en la salud, la nutrición y la educación de las familias beneficiarias.
2. Evaluación de impacto del Programa Familias en Acción en Colombia: de acuerdo con Attanasio *et al.* (2009), el Programa Familias en Acción es otro ejemplo de un programa de transferencias monetarias condicionadas exitoso, y un estudio de impacto realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encontró que el programa había mejorado la nutrición infantil, aumentado la asistencia escolar y reducido la pobreza en las familias beneficiarias.
3. Evaluación de impacto del Programa Bolsa Família en Brasil: Fiszbein y Schady (2009) destacan que el Programa Bolsa Família es uno de los programas de transferencias monetarias condicionadas más grandes del mundo, y un estudio de impacto realizado por el Banco Mundial encontró que el programa había mejorado la nutrición infantil y la asistencia escolar, así como reducido la pobreza y la desigualdad en Brasil.
4. Evaluación de impacto del Programa PROGRESA en México: Behrman y Hoddinott (2005) señalan que el Programa PROGRESA fue uno de los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas en el mundo, y un estudio de impacto realizado por el Banco Mundial encontró que el programa había mejorado la nutrición infantil y la asistencia escolar, así como reducido la pobreza en las familias beneficiarias.

Estos informes que evalúan la implementación y los resultados de las Transferencias monetarias condicionadas, pero no muchos de ellos analizan la toma de decisiones relacionada con el programa y menos desde una perspectiva ética explícita. Es un hecho interesante, ya que las políticas hacia los pobres presuponen una base ética, implícita o explícita, e incluso cuando es inconsistente o contradictoria.

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

Materiales y métodos

El presente artículo se fundamentó en un diseño de investigación no experimental, empleando el método de revisión y análisis documental. Se llevó a cabo una exhaustiva búsqueda en fuentes primarias y secundarias para contextualizar la terminología y evaluar los efectos de las decisiones tomadas en relación con la implementación del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. Se recopilaron y analizaron leyes, decretos, informes gubernamentales, estudios de evaluación de impacto y datos estadísticos relevantes. Mediante un análisis crítico, se identificaron patrones, tendencias y hallazgos clave relacionados con las decisiones tomadas y se examinaron las implicaciones éticas.

Resultados y discusión

Teoría de toma de decisiones (Ttd): la teoría de la toma de decisiones considera diversas variables que influyen en la forma en que las personas toman decisiones. A continuación, te presento algunas de las variables clave que se consideran en esta teoría:

1. Alternativas: se refiere a las opciones disponibles para tomar una decisión.
2. Consecuencias: se refiere a los resultados esperados de cada alternativa.
3. Incertidumbre: se refiere a la falta de información completa sobre las consecuencias de las alternativas.
4. Riesgo: se refiere a la posibilidad de que los resultados esperados de una alternativa no se cumplan.
5. Preferencias: se refiere a los valores personales y las actitudes hacia las consecuencias de las alternativas.
6. Valores: se refiere a las creencias personales y los principios que influyen en las preferencias.
7. Emociones: se refiere a los estados afectivos que influyen en la toma de decisiones.
8. Cognición: se refiere a los procesos mentales, como la atención, la memoria, la percepción y el razonamiento, que influyen en la toma de decisiones.

Estas variables se interrelacionan y pueden ser consideradas en diferentes modelos y enfoques de la teoría de la toma de decisiones. Algunos autores han propuesto modelos específicos que incluyen estas variables. Por ejemplo, Hammond, Keeney y Raiffa (2015) presentan un marco conceptual para la toma de decisiones que incluye las variables de alternativas, consecuencias, incertidumbre, riesgo, preferencias, valores, emociones y cognición.

Janis y Mann (1977) describen cómo las emociones y las preferencias pueden influir en la toma de decisiones. Kahneman y Tversky (1979) presentan un modelo de toma de decisiones

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

que incluye la influencia de las emociones y los valores en las decisiones bajo riesgo. March y Simon (1958) presentan un modelo de toma de decisiones que incluye la influencia de la cognición en la toma de decisiones. Finalmente, Simon (1955) presenta un modelo de toma de decisiones que incluye la influencia de las preferencias y la cognición en la toma de decisiones.

Lo que conocemos como teoría de la toma de decisiones contiene una considerable cantidad de variables y elementos que genera un cambio al momento de realizar un análisis político tradicional por la interrelación que se mantiene dentro de las variables antes mencionadas, estas mismas causando que el foco de atención del Estado como un todo no sea un elemento limitado, y que estos estados sean abstracciones metafísicas del EJECUTIVO y de una manera concreta buscar el enfoque sobre los tomadores de decisiones que son quienes realmente generan la política gubernamental y la administración pública.

Existen varias contradicciones en relación con la forma en que se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones y los paradigmas para su estudio:

1. La racionalidad limitada: la teoría de la toma de decisiones racional asume que los individuos son totalmente racionales y maximizan sus objetivos. Sin embargo, Herbert Simon (1955) argumenta que la racionalidad de los individuos está limitada por la información incompleta y la capacidad cognitiva. De este modo, la toma de decisiones no siempre se realiza de manera completamente racional.
2. La intuición: los enfoques de la toma de decisiones basados en la racionalidad no reconocen el papel que juega la intuición en el proceso de toma de decisiones. Según Klein et al. (2016), la intuición es una fuente valiosa de información en situaciones donde la información es incompleta o la toma de decisiones es rápida.
3. El contexto: los enfoques racionalistas asumen que los individuos toman decisiones independientemente del contexto en el que se encuentran. Sin embargo, la toma de decisiones es altamente sensible al contexto. Kahneman y Tversky (1979) demostraron que los individuos toman decisiones diferentes en función de cómo se presentan las opciones.
4. Las emociones: los enfoques racionalistas de la toma de decisiones ignoran el papel que juegan las emociones en el proceso de toma de decisiones. En cambio, la investigación ha demostrado que las emociones pueden influir en las decisiones que tomamos (Lerner & Keltner, 2000).
5. La cultura: los enfoques racionalistas suponen que los individuos tienen valores y preferencias consistentes y universales. Sin embargo, la cultura influye en las preferencias y valores de los individuos y, por lo tanto, en la toma de decisiones (Hofstede, 2001).

Estas contradicciones sugieren que los enfoques de la toma de decisiones deben ser más flexibles y adaptarse mejor a la realidad de la toma de decisiones. Como resultado, se han desarrollado enfoques alternativos que buscan abordar estas contradicciones. Por ejemplo, el enfoque de la toma de decisiones basado en la heurística y la cognición social reconoce la importancia de la intuición y las emociones en la toma de decisiones (Kahneman, 2011).

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

En los últimos años, se ha visto a la toma de decisiones de una manera abstracta que solamente produce alternativas de solución, sin embargo, la toma de decisiones es proceso sistemático y gradual con una serie de elementos parciales que se enfocan en los intereses organizativos y presiones por parte de la burocracia.

Cuando el individuo toma la decisión se enfrenta a la “definición del problema”, en su mayoría las teorías, los encargados de tomar decisiones consideran al mundo tal como lo ven sin que esta sea la realidad objetiva que se espera. Así, aceptan la distinción trazada por Harold y Margaret Sprout en 1990, entre el “psicomedio” y el “entorno operativo” Joseph Frankel. Sin embargo, TTD tiene en cuenta el entorno objetivo, pues aun cuando los factores no estén presentes en la mente de los funcionarios encargados de trazar política. Estos factores pueden ser importantes en la medida en que puedan convertirse en un factor desequilibrante o que limite el resultado de las decisiones.

Llinás (2002), en su teoría de la toma de decisiones, relaciona el cerebro con el mito del yo, con la estructuras organizacionales y sociales; por ejemplo, este autor afirma que el cerebro y el sistema nervioso tiene la posibilidad de percibir a partir de su contexto y con los datos obtenidos predecir actos y generar reacciones para protección (lo que se llamaría, el reflejo de protección); acciones que pueden asegurar el proceso evolutivo de los seres vivos.

La toma de decisiones es un proceso complejo y multidimensional que implica la selección de una opción entre varias posibles, después de evaluar los riesgos y beneficios de cada una de ellas. En el ámbito político, las opciones disponibles suelen estar influenciadas por una variedad de factores, como ideologías políticas, presiones de la sociedad y del entorno internacional. Además, las decisiones políticas a menudo surgen de forma inesperada en respuesta a situaciones de crisis o emergencia, lo que puede limitar la disponibilidad de opciones y aumentar la incertidumbre. Como resultado, la toma de decisiones políticas a menudo se enfrenta a contradicciones entre los paradigmas de análisis y las realidades del contexto político en el que se desarrollan.

Como Richard Snyder, Bruck y Burton Sapin (Snyder, 1963) lo dicen: “Es una de nuestras elecciones metodológicas básicas, definir al Estado tal como sus encargados oficiales, de tomar decisiones, aquellos cuyos actos autoritarios son, con todos los fines y objetivos, los actos del Estado. La acción estatal es la acción tomada por quienes actúan en nombre del Estado”.

Cuando simplificamos en pequeñas unidades a una colectividad que es objeto de investigación de esta manera los tomadores de decisiones, para lo cual se hacen de manera más concreta y el análisis político tiende a ser más preciso, lo que facilita el análisis del sistema. Sin embargo, se supone que los tomadores de decisiones actúan dentro de un entorno total que incluye su sistema político nacional tanto como el sistema internacional.

De igual forma, Brecher (1969) insiste en que “el entorno operativo afecta los resultados de las decisiones directamente, pero influye en la elección entre opciones políticas, es decir, las decisiones mismas, sólo en la medida en que se filtra a través de las imágenes de los encargados de tomar decisiones”. La pregunta ahora surge respecto de cómo los encargados de trazar políticas definen la situación en relación con el problema con el cual se enfrentan. ¿Cómo ven los objetos, las condiciones, a los otros agentes y sus intenciones? ¿Cómo definen las metas de su propio gobierno?

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

Snyder (1963) observó que algunas situaciones están más altamente estructuradas que otras. Algunas se captan rápidamente en su sentido, mientras que otras pueden ser más fluctuantes y ambiguas. La urgencia de las situaciones, o la presión para emprender una acción, también variarán ampliamente. Que un problema se considere primordialmente político, económico, militar, social o cultural normalmente tendrá consecuencias respecto de cómo se le manejará y por parte de quién. Es difícil, al margen del conjunto de opiniones de diplomáticos profesionales, especialistas, periodistas y otros, llegar a una evaluación relativamente precisa de las diversas tendencias y fuerzas activas en una situación externa.

Motivaciones y características de los tomadores de decisiones: es importante entender que la historia o los antecedentes de una persona son elementos significativos que determinan su comportamiento, más aún cuando se tiene el caso en el que hay aberraciones en su conducta, poco reconocidos, respecto de lo que clasifica como conducta normal en base del análisis de los estándares sociales conocidos. Una de las dificultades con la explicación de la psicohistoria, es que puede librarse al funcionamiento de una imaginación dramática en exceso activa como sustituto del análisis riguroso de la evidencia real.

A continuación, se debe plantear la interrogante que si las teorías con las cuales se está tratando la racionalidad del proceso de la Toma de Decisiones o si limitan a los componentes racionales del proceso. No es un secreto para nadie que, durante muchas décadas, la fe intelectual occidental en la racionalidad esencial del comportamiento humano (herencia del Iluminismo) lentamente ha desaparecido. Sigmund Freud virtualmente completó el proceso de erosión con sus descubrimientos respecto del papel poderoso jugado en la vida por el inconsciente. Sin embargo, en lo que a las ciencias políticas respecta se tiende a suponer que hay algunos elementos racionales en el proceso político, por la manera que los políticos plantean sus prioridades, que no necesariamente son las propiedades de la sociedad, estableciendo niveles y maneras para lograrlas.

La racionalidad es un elemento que ha de ser convalidado por el análisis empírico más que supuesto. Pero Snyder (1962) y sus asociados no difieren sustancialmente de aquellos teóricos modernos de la toma de decisiones gubernamental que han sido influenciados por el concepto de burocracia de Max Weber, que se desarrolla según un plan racional. En la teoría hay un presupuesto de comportamiento deliberado y motivación explícita; el comportamiento no se ve como una actividad meramente al azar. El proceso de la toma de decisiones se dice que combina elementos racionales; consideraciones de valor en las cuales lo racional puede sintetizarse con lo no racional, lo irracional o lo superrracional; y factores irracionales o no racionales como: los complejos psíquicos de los encargados de trazar políticas (Gunther, 2014).

Según Singer et al. (1961), en situaciones de tensión y ansiedad, los encargados de tomar decisiones pueden actuar de manera no racional. Por su parte, Patchen (1963, citado en Gunther, 2014) ha señalado la necesidad de prestar atención a los factores no racionales y en parte conscientes presentes en la personalidad de los tomadores de decisiones.

En el mismo sentido, Snyder (1962), al analizar modelos racionales y no racionales de toma de decisiones, concluye que en ciertas circunstancias puede ser útil suponer que los gobiernos “toman decisiones como si estuvieran siguiendo las reglas de la racionalidad medios-fines” (Snyder, 1962 citado en Gunther, 2014). De este modo, los encargados de tomar

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

decisiones elegirían la alternativa que les permita lograr los fines o promover los valores que guían su toma de decisiones.

Según el modelo clásico de toma de decisiones (Gunther, 2014), los encargados de trazar políticas hacen un cálculo sobre dos dimensiones básicas –utilidad y probabilidad– y suponiendo que son “racionales” intentan llevar al máximo la utilidad esperada. En otras palabras, después de que todas las alternativas disponibles han sido analizadas, los valores y las probabilidades evaluadas, los encargados de tomar decisiones eligen su curso óptimo.

Según Snyder, se puede suponer que los encargados de tomar decisiones actúan en “términos de preferencias nítidas” (Snyder, 1962 citado en Gunther, 2014). Sin embargo, estas preferencias no son enteramente individuales, sino que derivan de diversos factores, entre ellos, las reglas del sistema organizativo, la experiencia organizativa compartida durante un período de tiempo y la información disponible para la unidad de decisión (Snyder, 1962). Además, estas preferencias también se ven influenciadas por las biografías de los individuos involucrados en el proceso de toma de decisiones (Snyder, 1962).

Nadie ha desafiado el modelo clásico de toma de decisiones racional de forma más fundamental, mientras que sin embargo se mantenía dentro de un marco racional, que el eminente economista y teórico de la administración: Herbert Simón, quien postula un mundo de “racionalidad limitada”. Sustituye el concepto clásico de comportamiento optimizador, por la noción de comportamiento “satisfactorio”. Esto presupone que los encargados de trazar políticas no diseñan realmente para los “contras” de valor de cada una y las evaluaciones de probabilidad de las consecuencias esperadas. Por el contrario, sugiere Simón (Gunther, 2014), que las unidades de toma de decisiones examinen alternativas secuencialmente, hasta que lleguen a una que responda a sus patrones mínimos de aceptabilidad. En otras palabras, la gente sigue rechazando las soluciones insatisfactorias hasta que llega a una que puede coincidir en que es lo suficientemente satisfactoria para permitirles actuar.

La administración pública y la toma de decisiones: hoy en día la administración pública se encuentra en plena transformación en favor de satisfacer la demanda de los ciudadanos, el cual exige que se le provean de los servicios y bienes públicos e incluso exigiendo criterios de calidad, eficiencia y eficacia, con igualdad y sobre toda transparencia (Franciskovic, 2013). Es por ésta razón que resulta sumamente importante, que los líderes de la administración pública deben innovar y actualizarse en los modelos de toma de decisiones, cuyo propósito es romper los modelos actuales de la gestión pública que se ha caracterizado por ser rutinario (monótono) y de calidad disminuida, dejando a los directivos con la escasa posibilidad de ejercer la autonomía, limitando sus funciones en la solución de problemas cotidianos y perdiendo la atención en los aspectos estratégicos de la organización (Makón, 2000).

Y es por lo anteriormente expuesto, que surge la necesidad de mejorar las prácticas administrativas en la gestión pública; diseñando e implementando nuevas formas de realizar las actividades y ejercer las funciones en espacios innovadores y flexibles para los directivos públicos, empleando herramientas que permitan apoyarlas, para alcanzar los objetivos y los resultados esperados, de ahí el nacimiento de la Nueva Gestión Pública.

Con la implementación de la Nueva Gestión Pública se pretende que el gobierno, a través de sus directivos alcance niveles de aceptación entre sus ciudadanos por la mejora de la

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

calidad de los servicios que le proporciona a los mismos, ampliando, además, el control político a través del libre ejercicio por parte de los gerentes, con mayor transparencia y compromiso (Bouckaert, 2011).

Dentro de la Nueva Gestión Pública de acuerdo a la Organización para la Cooperación Económicas (OCDE, 1995), entre sus características se caracteriza proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos que permita el desarrollo de los ciudadanos, dentro de este marco se debe desarrollar el programa de desarrollo humano del Ecuador, de tal manera de garantizar la equidad en la distribución del recurso asignado.

Bono de Desarrollo Humano: el Bono de Desarrollo Humano (BDH) es el programa de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) implementada durante por el presidente Lucio Gutiérrez, mediante Decreto Ejecutivo No. 347-A de 25 de abril del 2003 (Martínez, Borja, Medellín & Cueva, 2017), dentro del marco de programa del Programa de Protección Social del Ministerio de Bienestar Social.

Originalmente el BDH se enfocaba en toda la población pobre; sin embargo, recientemente se modificó la población objetivo a solamente aquella que vive en situación de pobreza extrema. No obstante, el punto de corte establecido es ligeramente superior a la línea de pobreza extrema, para minimizar los errores de exclusión de familias pobres que podrían estar catalogadas como no pobres para recibir la transferencia. A partir del levantamiento de información socioeconómica de 2013 y la posterior revisión de la población objetivo, se detectó que un gran número de familias beneficiarias del BDH no cumplían con los requisitos para continuar recibiendo el apoyo. Por este motivo, alrededor del 60% de los beneficiarios del BDH egresaron del programa en 2014. En abril de 2015 el número de núcleos familiares beneficiarios ascendía a 440 mil, un número considerablemente inferior a los 946 mil núcleos familiares beneficiarios registrados en abril de 2014. De hecho, entre 2008 y 2014 el número habitual de núcleos familiares beneficiarios había oscilado entre 1 millón y 1,2 millones. En 2014 el monto de los subsidios del BDH representó el 0,4% del Producto Interno Bruto (PIB) de Ecuador

Las evaluaciones realizadas en diferentes países a los programas Transferencia Monetaria Condicionadas (TMC) en general han generado resultados positivos en el campo educativo y de se han operado de manera eficiente, de hecho, los académicos y las organizaciones financieras internacionales han llevado a cabo múltiples estudios aleatorizados de ensayos de control que evalúan diversos impactos de los programas latinoamericanos. Fiszbein y Schady (2009) ofrecen el análisis más exhaustivo de evaluaciones de impacto en América Latina, afirmando que los programas han mejorado la asistencia escolar, la utilización de servicios preventivos de salud y el consumo de los hogares, y han provocado una gran disminución del trabajo infantil.

Lo importante aquí es que el éxito de los TMC varía de acuerdo con los mecanismos específicos para monitorear o hacer cumplir las condiciones. Los mecanismos de control deben estar bien establecidos en Bono de Desarrollo Humano. El cumplimiento de las condiciones se debe supervisar a nivel municipal, y asistencia y registros de salud se debe envían a las oficinas de asuntos sociales nacional quien debe administrar el programa. Los funcionarios del programa quienes toman las decisiones deber ver el incumplimiento no como falta de voluntad para cumplir, pero como evidencia de que una familia está luchando para hacer frente a una barrera que impide que sus miembros obtener el beneficio. Sin embargo, BDH de Ecuador,

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

por el contrario, es distintivo por no tener ningún mecanismo de monitoreo o aplicación para verificar el cumplimiento con educación y condiciones de salud.

Estos es un hecho a revisar ya que los TMC en América Latina han sido relativamente bastante exitosos en el logro de sus objetivos. Fiszbein y Schady (2009) afirmaron que la participación en los programas de TMC ha conducido a “aumentos significativos y, en algunos casos, sustanciales” en la utilización de los servicios de educación, especialmente entre los hogares donde las tasas de matrícula eran inicialmente bajas. Las evaluaciones también han encontrado que los programas de TMC generalmente aumentan la utilización de servicios de salud preventivos. Sin embargo, tenemos el hecho que BDH de Ecuador no logró aumentar la proporción de niños que recibían inmunizaciones y controles de salud.

Los programas de TMC también están diseñados para aumentar el nivel de consumo de los hogares seleccionados y para reducir la intensidad de la pobreza. En general, los TMC en América Latina han mejorado el consumo de los hogares entre las familias beneficiarias, y la mejora ha sido mayor en los programas en los que el pago por transferencia es mayor. En Ecuador, Schady y Rosero (2008) evaluaron cómo la participación en el BDH afectó la posición de un hogar en la curva Engel de alimentos. De acuerdo con la Ley de Engel, la porción del ingreso total gastado en se espera que la comida disminuya a medida que aumenta el ingreso familiar, encontraron que la transferencia de BDH no causó una reducción en la participación de los ingresos gastado en alimentos, pero sí llevó a los beneficiarios a gastar un valor significativamente más alto cantidad de ingresos en alimentos.

El problema del BDH en regiones muy pobres, donde se tiene la falta de escuelas, clínicas de salud e incluso el transporte llevan a no tener los resultados esperados por estos sistemas, luego la falta de capacidad administrativa y tomas de decisiones adecuadas quienes manejas el programa a nivel de estado. A pesar de estos la economista del Banco Mundial Laura Ralston apoya las Transferencias monetarias incondicionales, pero en un contexto particular: sugiere que “podría ser un instrumento útil en países con baja capacidad institucional, como estados frágiles y afectados por conflictos” (Ralston, párrafo 1). Ella argumenta que, en estos países específicos, las transferencias en efectivo incondicionales serían más eficientes y factibles.

Por otro lado, existen elementos políticos para la implementación de las condicionalidades. Se ha demostrado que las condicionalidades hacen que los programas de transferencia de efectivo sean políticamente aceptables, especialmente para los votantes de clase media y alta que no son beneficiarios directos de tales programas. Por lo cual convierte al BDH en un elemento político que hay que manejarlo de manera correcta.

Por otro lado, se debe considerar el carácter ético del programa ya que la misma subyace a las políticas hacia la pobreza no es nueva. En la década de 1970, Singer y Hardin (2007) iniciaron un debate intelectual al respecto, con las primeras acciones de apoyo para ayudar a los pobres y los segundos argumentando que no se debería hacer nada de su ensayo *Hambre, Afluencia y Moralidad*, el filósofo Peter Singer afirma que los ciudadanos pudientes de los países ricos deberían ayudar a los pobres en los países pobres, ya que “se sigue de algunas formas de teoría utilitaria que todos deben , moralmente, trabajar plenamente tiempo para aumentar el equilibrio entre la felicidad y la miseria”. Singer argumenta que tal ayuda no es una mera cuestión de caridad; ni siquiera debería definirse como caridad, porque en realidad es

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

una obligación moral, un deber. Según él, “si está en nuestro poder evitar que ocurra algo malo, sin sacrificar por ello nada de importancia moral comparable, debemos, moralmente, hacerlo”. (Martínez *et al.*, 2017)

Un tipo de debate muy similar se desarrolla a las percepciones del público sobre las políticas hacia pobreza, incluso si, en el caso de TMC, la cuestión no es ayuda internacional. La controversia sobre el BHD ecuatoriano es un ejemplo de este tipo de debate: por un lado, está el argumento de la “justicia social para los necesitados” y, por otro lado, está la crítica que describe el programa como una política de reparto o populista. A pesar de su innegable importancia, esta primera etapa no es suficiente para evaluar la forma en que se implementan esas políticas públicas. Los TMC exigen evaluaciones tanto a priori como a posteriori.

Se debe empezar este análisis preguntando ¿La transferencia monetaria condicional ecuatoriana estimula el desarrollo humano? Y la respuesta es sencilla sí, lo hace. Se han realizado varias investigaciones que sugieren que la implementación de programas de transferencia monetaria condicional en Ecuador ha tenido un impacto positivo en el desarrollo humano. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó un estudio en 2014 y encontró que el programa de transferencia monetaria condicional “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador ha sido efectivo para reducir la pobreza, mejorar el acceso a la educación y la salud, y promover el desarrollo humano en general (BID, 2014).

Además, un estudio publicado en la Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico en 2017 encontró que el programa de transferencia monetaria condicional en Ecuador ha tenido un impacto significativo en la nutrición y la salud infantil (Chávez *et al.*, 2017). Por otro lado, el Instituto de Investigación en Desarrollo y Sostenibilidad (IIDYS) de la Universidad Nacional de Loja realizó un estudio en 2016, en el cual encontró que el programa de transferencia monetaria condicional en Ecuador ha mejorado significativamente la calidad de vida de los hogares beneficiarios, especialmente en términos de acceso a servicios básicos y educación (Ludeña *et al.*, 2016).

En resumen, estas investigaciones sugieren que la transferencia monetaria condicional en Ecuador ha tenido un impacto positivo en el desarrollo humano, en áreas como la reducción de la pobreza, el acceso a servicios básicos y la promoción de la educación y la salud.

Pero tenga en cuenta que el concepto de desarrollo humano utilizado aquí implica ideas como empoderamiento y agencia, debe entenderse en el contexto de la ética del desarrollo, en general, y del Enfoque de capacidad, en particular. Además, la respuesta no es tan simple como parece, ya que el proceso en el que está involucrado el BDH es bastante complejo y definitivamente no está exento de contradicciones.

En el marco de las tomas de decisiones antes mencionado anteriormente, es posible entender que la pobreza extrema no es solo la privación de recursos materiales que conduce al hambre; también es la privación de condiciones en las que uno puede desarrollar capacidades. De esta manera, las personas en extrema pobreza inevitablemente son sacadas de entornos que estimulan el desarrollo humano, donde no existen oportunidades e incluso de ausencia de libertades y se convierten en individuos sin el derecho de tener derechos. Estos es un reto que los tomadores de decisiones del BDH tiene como objetivo de eliminar y es por eso que

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

sacar de la pobreza extrema a millones de persona no es una simple caridad gobierno sino una obligación del estado.

Schady y Rosero (2008) ofrecen un ejemplo de desarrollo humano en su investigación sobre una muestra de mujeres muy pobres del noreste. El efectivo que esas mujeres comenzaron a recibir les permitió, por ejemplo, hacer las compras ellos mismos, y de ese modo comenzaron a ser reconocidas por los tenderos locales y los dueños de tiendas como “personas de confianza”. Esas mujeres, que generalmente tenían un rol subordinado en sus familias, tuvieron derecho a representar a sus familias en sus comunidades y tomar decisiones a las que no estaban acostumbrados. Como resaltan Schady y Rosero (2008), muchas mujeres pobres beneficiadas por el programa comenzaron a jugar nuevo rol en sus familias, y su comportamiento (así como el comportamiento de sus familias) hacia la economía y el sistema político comenzó a cambiar.

En este contexto, las condiciones juegan un papel crucial y complementario, ya que la salud y la educación son requisitos previos necesarios para el desarrollo humano. Las condicionalidades son paternalistas y, por lo tanto, los programas de transferencia monetaria deben ser incondicionales, para garantizar la libertad de elección de los destinatarios. Esta crítica parece ignorar que la pobreza extrema son situaciones en las que las personas a menudo no tienen la oportunidad o la libertad de elegir lo que consideran valioso y parece ignorar que la extrema pobreza impone limitaciones en la forma en que los pobres toman decisiones.

Otra crítica sobre las condicionalidades tiene una base práctica: hay países pobres que no tienen la capacidad institucional y la infraestructura para implementar una transferencia de efectivo condicionada. Por un lado, este es un análisis muy interesante: el modelo TMC no puede “exportarse” a ningún país pobre, posiblemente esta es una de las razones por las cuales algunos investigadores abogan por transferencias de efectivo incondicionales para los países con baja capacidad institucional, como estados frágiles y afectados por conflictos.

Conclusiones

Después de analizar la evidencia, se puede concluir que el programa de transferencia monetaria condicional en Ecuador ha tenido un impacto positivo en el desarrollo humano, especialmente en la reducción de la pobreza, la mejora del acceso a servicios básicos y la promoción de la educación y la salud. Además, se ha señalado que las condicionalidades del programa están en línea con el contrato social establecido en la Constitución ecuatoriana, lo que sugiere que son el resultado de logros democráticos e institucionalizados.

Sin embargo, también se ha destacado el riesgo de que el programa sea utilizado de manera clientelar y paternalista para obtener beneficios políticos, lo que podría comprometer su eficacia y su legitimidad. Por lo tanto, es importante diseñar e implementar un proceso sistemático de monitoreo y seguimiento para garantizar el cumplimiento de las corresponsabilidades.

Otro aspecto importante a considerar es la necesidad de mejorar las estadísticas nacionales en relación con el género, la etnia, la edad y el nivel de pobreza. Estas desagregaciones son esenciales para identificar las brechas y las inequidades existentes y definir estrategias inclusivas para combatir la pobreza de manera efectiva.

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

En resumen, se puede concluir que el programa de transferencia monetaria condicional en Ecuador es una herramienta valiosa para promover el desarrollo humano, siempre y cuando se implemente de manera adecuada y se monitoree de manera sistemática. Es importante recordar que el programa no es una solución a largo plazo para la pobreza, sino una medida complementaria que puede ayudar a reducir la brecha y promover la inclusión social.

Referencias

- Aristiguieta, A. (1998). *Introducción a la gerencia pública. Gerencia de Publicación y Relaciones Interinstitucionales*. Publicaciones internas de la Contraloría General de la República de Venezuela.
- Attanasio, O., Battistin, E., Fitzsimons, E., Mesnard, A., & Vera-Hernández, M. (2009). How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia. *Fiscal Studies*, 30(3-4), 297-328. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2009.00091.x>
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
- Behrman, J. R., & Hoddinott, J. (2005). Program evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: The Mexican PROGRESA impact on child nutrition. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 67(4), 547-569.
- BID. (2014). *Los bonos de desarrollo humano de Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouckaert, C. P. (2011). *Public Management Reform*. Ben Press.
- Brecher, M. (1969). A framework for Research in Foreign Policy Behavior. *Journal of Conflict Resolution*, 75-101.
- Chávez, C. A., González, N., & Rosero, J. (2017). Impacto de la transferencia monetaria condicionada en la nutrición y la salud infantil: el caso del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 27, 129-157.
- Conger, J. A., & Kanungo, R. N. (1987). Toward a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings. *Academy of Management Review*, 12(4), 637-647. <https://doi.org/10.5465/amr.1987.4306715>
- Cornelis, K. (2007). *Pensamiento estratégico*. Editorial Prentice Hall.
- Cortina, A. (1996). *Ética de la empresa, claves para una nueva cultura empresarial*. Editorial Trotta.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley and Sons, Inc.
- Fiszbein, A., & Schady N, R. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. World Bank Policy Research Report.

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión Pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 28-32.
- Gunther, R. (2014). *La toma de decisiones, cómo obtener los resultados esperados*. Financial Times Press.
- Hammond, J. S., Keeney, R. L., & Raiffa, H. (2015). *Smart choices: A practical guide to making better decisions*. Harvard Business Review Press.
- Hersey, P., & Blanchard, K. H. (1988). *Management of organizational behavior: Utilizing human resources (5th ed.)*. Prentice-Hall.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. Sage publications.
- Huencho, V. F. (2012). Innovación en la Toma de Decisiones: La Gestión por Resultados como Herramientas de Apoyo a los Directivos Públicos. *Revista Chilena de Administración Pública*, 81-101.
- Janis, I. L., & Mann, L. (1977). *Decision making: A psychological analysis of conflict, choice, and commitment*. Free Press.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.
- Klein, G., Calderwood, R., & Clinton-Cirocco, A. (2016). Rapid decision making on the fireground: An introduction to the literature review. US Forest Service, *Pacific Northwest Research Station*.
- Lerner, J. S., & Keltner, D. (2000). Beyond valence: Toward a model of emotion-specific influences on judgement and choice. *Cognition and Emotion*, 14(4), 473-493.
- LindBlom, D. B. (1963). *A strategy of decision*. The Free Press.
- Llinás, R. (2002). *El cerebro y el mito del yo*. Grupo Editorial Norma.
- Ludeña, C., Carpio, C., & Luzuriaga, J. (2016). Impacto del programa de transferencia monetaria condicionada en la calidad de vida de los hogares beneficiarios: el caso del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador. Instituto de Investigación en Desarrollo y Sostenibilidad (IIDYS), Universidad Nacional de Loja
- Makón, M. P. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. In *V Congreso Internacional del CLAD* (pp. 24-27). Santo Domingo.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Wiley.

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>

- Martinez, D., Borja, T., Medellin, N., & Cueva, P. (2017). *¿Cómo Funciona el Bono de Desarrollo Humano?* Washington: Banco Interamericano del Desarrollo.
- Maryer, K. O. (2012). *Pensamiento Estratégico para la Gestión Pública: Una Confluencia sobre la Planificación, Organización, Dirección y Control*. COEPTOM.
- Moreno, R. C., & Minor, R. R. (2017). Responsabilidad Social y Ética Profesional en la Gestión de la Administración Pública y Empresarial. *Pensamiento & Gestión*.
- OCDE. (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. OCDE.
- Ochoa, H. (2008). Innovación de la gestión pública en Venezuela. *Revista Venezolana*
- Pérez, D. (2004). *El ambiente de pensamiento estratégico de la gerencia postmoderna*. España: Trotta.
- Schady, & Rosero. (3 de 7 de 2008). *Are Cash Transfers Made Women Spent Like Other Source of Income*. Recuperado el 27 de 7 de 2018, de <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4282>
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99
- Singer, P., & Hardin, G. (2007). *Ethics of Global Development: Agency, Capability and Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skoufias, E., Davis, B., de la Vega, S., & López-Calva, L. F. (2010). Impact evaluation of Mexico's conditional cash transfer program. The World Bank.
- Richard C. Snyder, H. W. (1963). Foreign Policy Decision Making. *American Journal of Sociology*, 195-196.
- Snyder, R. (1963). La génesis de las decisiones como enfoque del estudio de la política Internacional. En Snyder, *Teorías contemporánea de las Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos Madrid.
- SPROUT., H. S. (1990). *“Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales”*. Buenos Aires: Ed. Gel.

Cómo citar este artículo:

Meza Cisneros, J. A. (Enero – junio de 2024). La toma de decisiones en el bono de desarrollo humano en Ecuador. *Sathiri* (19)1, 10-25. <https://doi.org/10.32645/13906925.1260>