



REPUBLICA DEL ECUADOR  
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
XXXI CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO

**LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS  
DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL FOCALIZADOS  
COMO MECANISMO PARA ENFRENTAR Y COMBATIR LA  
POBREZA EN EL ECUADOR**

**Tesis presentada como requisito para optar al título  
de Master en Seguridad y Desarrollo con mención en  
Gestión Pública y Gerencia Empresarial**

**AUTORA: PATRICIA MONTENEGRO G.  
ING. BURSÁTIL Y COMERCIAL**

**ASESOR- DIRECTOR: ECON. CARLOS RHON P.**

**Julio 2004**



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## AGRADECIMIENTO

Quiero expresar un especial reconocimiento al Ministerio de Bienestar Social, Institución que me ha permitido tener el privilegio de enfrentar este reto y, un sincero agradecimiento al Instituto de Altos Estudios Nacionales, por haberme brindado la gran oportunidad de conocer la realidad nacional e internacional por la que viene atravesando mi País, de superarme y poder servir a mi Ecuador desde cualquier lugar que me encuentre.

De manera muy especial al Sr. Econ. Carlos Rhon P, Docente del IAEN Y Asesor de Tesis, por su conducción y criterios acertados en el desarrollo del trabajo, el cual supo brindarme todo el apoyo y el tiempo necesario para compartir sus conocimientos y hacer posible la presentación de la investigación.

A todas las personas que de una u otra manera supieron apoyarme en los momentos oportunos; quiero dejar expresado mi agradecimiento por haber conocido en las aulas del IAEN a 34 personas muy valiosas, que ahora son mis amigos y amigas; y, de manera especial al Grupo K integrado por Mario Pazmiño, Paulina Carvajal, Carlos Serrano y Augusto Narváez.

PATRICIA



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

## DEDICATORIA

Con mucho amor dedico el presente trabajo a mi Familia, porque de ella he aprendido que el empuje, la dedicación y la imaginación son tanto o más necesarias que el conocimiento teórico; una familia con valores y principios que son transmitidos generación tras generación para forjar hombres y mujeres de bien para la Sociedad Ecuatoriana.

De manera especial a mis amados padres, Luis y María símbolos de abnegación y apoyo incondicional, sin cuya ayuda ningún proyecto en mi vida hubiera sido posible concretar.

Para mis hermanas y hermanos que me apoyaron, dedico este trabajo, fruto de un gran esfuerzo, y más allá del mismo por haberme transmitido la energía para participar activamente en la construcción de una mejor Patria para nuestras presentes y futuras generaciones.

Y al señor Patricio Peralbo Sáenz, quién sacrificó muchas horas tan anheladas, a usted mi amor, por ser siempre mi fuente de inspiración, en bien de nuestro futuro.

PATRICIA

## INDICE GENERAL

	CONTENIDO	PAG.
	RESUMEN.....	1
	INTRODUCCIÓN.....	12
<b>I</b>	<b>CAPITULO</b>	
	<b>ASPECTOS NORMATIVOS</b>	
1.	Constitución Política del Estado.....	15
2.	Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.....	16
2.1	Requisitos para operaciones de crédito.....	19
2.2	Del Fondo de Estabilización, Inversión Social, Productiva y Reducción del Endeudamiento Público.....	22
3	Ley de Presupuesto.....	22
3.1	De la normativa presupuestaria que deben cumplir las Instituciones del Sector Público.....	23
3.2	El Presupuesto General del Estado.....	25
4.	Decreto de creación del Ministerio de Bienestar Social.....	29
5.	Decreto de creación del Frente Social.....	32
a.	El Consejo de Ministros.....	33
b.	El Consejo Ampliado del Frente Social.....	33
c.	La Secretaría Técnica del Frente Social.....	33
6.	Agenda de Desarrollo Humano.....	34
6.1	Principios acordados para la negociación.....	35
6.2	Bases para la negociación.....	35
6.3	Resultados negociados.....	36
6.3.1	Del Ministerio de Economía y Finanzas.....	36
6.3.2	Del Frente Social.....	37
7.	Cartas de Intención con el F.M.I .....	39
7.1	Carta de Intención del año 2000.....	40
7.2	Carta de Intención del año 2003.....	41
8.	Los 5 ejes del Plan de Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa. (2003-2007).....	42
9.	Decretos de creación de programas protegidos de Bienestar Social.....	43
9.1	Base Legal Programa de Protección Social.....	44
9.1.1	Base Legal Bono de Desarrollo Humano .....	45
9.1.2	Base Legal Selben.....	45
9.1.3	Base Legal Crédito Productivo Solidario.....	45
9.2	Base Legal Programa de Alimentación para el Desarrollo	

9.3	Comunitario (PRADEC).....	45
9.4	Base Legal Programa Operación Rescate Infantil.....	46
9.4	Base Legal Programa Nuestros Niños.....	46
9.5	Base Legal Programa de Atención Integral a la Niñez.....	47
9.6	Base Legal Programa de Atención Integral a Discapacitados.....	47
9.7	Base Legal Programa de Desarrollo Integral Gerontológico.....	47
9.8	Base Legal Proyecto de Reducción a la Pobreza y Desarrollo Rural Local. (PROLOCAL).....	48
9-9	Base Legal Proyecto de Desarrollo Integral para las provincias de Carchi, Esmeraldas, Loja, El Oro y Galápagos (PRODEIN).....	48
<b>II.</b>	<b>CAPITULO</b>	
	<b>LA AGENDA DE DESARROLLO HUMANO PARA BIENESTAR SOCIAL</b>	
2.	La pobreza en el Ecuador.....	49
2.1	Evolución de la distribución del ingreso, la pobreza y el desempleo.....	50
3.	Vulnerabilidad y exclusión social.....	52
4.	Las incidencias económicas y sociales.....	54
5.	El Sistema de Protección Social en el Ecuador.....	57
6.	La política de protección social.....	59
7.	Los ejes de la acción social del Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa.....	60
8.	Agenda de Desarrollo Humano, una estrategia de lucha contra la pobreza.....	62
8.1	Ejes transversales de la Agenda de Desarrollo Humano.....	66
8.2	Negociaciones internacionales y de cooperación.....	67
9.	Los componentes y programas de la Agenda de Desarrollo Humano en materia de Bienestar Social.....	69

<b>III.</b>	<b>CAPITULO</b>	
	<b>LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORITARIOS DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, COMO MECANISMO PARA ENFRENTAR Y COMBATIR LA POBREZA</b>	
3.	La Política Económica y Social en Ecuador. Los Noventa: Liberalización, Asistencialismo y Subsidiaridad.....	71
4.	La Política Económica y Social Subsidiaria 2000-2003.....	76
5.	El presupuesto codificado y ejecutado de los programas y proyectos prioritarios de Bienestar Social.....	78
5.1	El Bono de Desarrollo Humano (BDH).....	79
5.2	<u>Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN).....</u>	82
5.3	Crédito Productivo Solidario.....	83
5.4	El Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC).....	83
5.5	Operación Rescate Infantil-ORI.....	84
5.6	Programa Nuestros Niños (PNN).....	85
5.7	Programa Atención Integral a la Niñez .....	87
5.8	Programa Atención Integral a la Niñez .....	87
5.9	Programa de Atención Integral a Discapacitados.....	89
5.10	Programa de Desarrollo Integral Gerontológico.....	90
5.11	Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural (PROLOCAL).....	91
6.	<u>Proyecto de Desarrollo Integral (PRODEIN).....</u>	
6.	Gasto ejecutado en Bienestar Social, según fuentes de financiamiento.....	93
7.	Quiénes son los beneficiarios de los programas y proyectos prioritarios de Bienestar Social.....	95
8.	La eficiencia y equidad del gasto social de los programas protegidos de bienestar social.....	96
<b>IV.</b>	<b>CAPITULO</b>	
	<b>PUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL GASTO EN PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORITARIOS DE BIENESTAR SOCIAL</b>	
4.	Presentación.....	100
5.	Base estructural para la formulación de una política social y sostenida en materia de Bienestar Social.....	102
6.	Identificación de medidas que aseguren un nivel mínimo de inversión social y permitan la sostenibilidad de los recursos para la oferta institucional.....	105
7.	Mecanismos anticíclicos de financiación adicional para los	

	programas y proyectos de Bienestar Social que conforman el Sistema de Protección Social.....	107
7.1	Creación del Fondo de Desarrollo Humano.....	109
7.2	Nivel del Gasto Social.....	110
8.	Mecanismos a implementarse en los programas de Desarrollo Infantil del Ministerio de Bienestar Social.....	111
9.	Mecanismos a implementarse en los Programas de Discapacitados y de Tercera Edad.....	117
10.	Mecanismos a implementarse en los programas de Crédito del Ministerio de Bienestar Social.....	120
11.	Lineamientos generales para la desconcentración y descentralización presupuestaria de programas y proyectos del MBS.....	124
12.	Proceso de monitoreo y evaluación como mecanismo para mejorar la calidad del gasto en los programas y proyectos prioritarios de Bienestar Social.....	126
12.1	Marco legal.....	128
12.2	Diseño del sistema, estructura del proceso de monitoreo y evaluación del Ministerio de Bienestar Social.....	128
12.3	Sistema de operación del proceso de monitoreo y evaluación.....	130
12.4	Aplicación de indicadores de Gestión y Desempeño.....	131
12.4.1	Principios generales de selección de indicadores.....	132
12.4.2	Aspectos a considerarse antes de aplicar indicadores.....	133
12.4.3	Características de un buen indicador .....	134
12.4.4	Tipos de Indicadores.....	135
a.	Indicadores de Gestión.....	135
b.	Indicadores de Desempeño:.....	136
b.1.	Indicadores de Resultados.....	137
b.2.	Indicadores de Entrada.....	138
b.3.	Indicadores de Rendimiento.....	138
b.4.	Indicadores de Resultados e Impacto.....	139
b.5.	Indicadores de Relevancia .....	139
b.6.	Indicadores de Riesgo.....	140
b.7.	Indicadores de Eficacia.....	140
b.8.	Indicadores de Eficiencia.....	141
b.9.	Indicadores de Efectividad .....	141
b.10.	Indicadores Intermedios y Principales.....	142
b.11.	Indicadores cuantitativos y cualitativos.....	142



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

<b>V.</b>	<b>CAPITULO</b>	
5.	Conclusiones	143
6.	Recomendaciones	147
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	155
	<b>ANEXOS</b>	157

## LISTA DE CUADROS

<b>CUADRO No.</b>	<b>DENOMINACION</b>	<b>PAG.</b>
CUADRO No. 1	PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL MBS A DICIEMBRE 2003	162
CUADRO No. 2	TRANSFERENCIAS DE PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL MBS 2003	163
CUADRO No. 3	INFORME DE AVANCE Y METAS DE LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL MBS	164
CUADRO No. 4	EJECUCIÓN Y TRANSFERENCIA A LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS MBS 2003	165



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

x

## LISTA DE GRAFICOS

GRAFICO No.	DENOMINACION	PAG.
GRAFICO No. 1	POBREZA EN EL ECUADOR DIAGNOSTICO AL 2003 POR REGIONES.	166
GRAFICO No. 2	POBREZA CON MAYOR NÚMERO DE POBRES GUAYAS, PICHINCHA, MANABÍ, ORELLANA, SUCUMBIOS, LOS RÍOS.	167

## RESUMEN EJECUTIVO

La pobreza es un problema extremadamente complejo, tiene causas históricas y estructurales. Su origen es multicausal: por inequidad social, concentración del ingreso, bajos niveles de crecimiento económico, bajos ingresos, altos niveles de desempleo, bajo impacto de la inversión social, ineficiencias públicas, entre otras.

Durante la última década (1990), se observan propuestas para cambiar el modelo en la gestión de la política social, principalmente en la línea de disminuir la intervención directa del gobierno central y trasladar la ejecución de los programas, tradicionalmente ejecutados por los ministerios, a entidades seccionales del sector público o a entidades privadas, en uno y otro caso con participación popular.

La política social del Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, articulada a políticas públicas económicas y de producción y como garante de la equidad sustentable, tiene dos líneas estratégicas: i) la sostenibilidad de la inversión en capital humano y social, orientada a enfrentar la pobreza extrema en el corto plazo, la cual está asociada primordialmente a acciones de protección social y ii) la productividad del capital global, orientada a reducir y prevenir la pobreza en el mediano y largo plazo, vinculada sobre todo a acciones de inclusión productiva y desarrollo del capital humano.

Con la finalidad de sentar las bases para un nuevo y moderno Ecuador, el Gobierno del Ing. Gutiérrez Borbúa, en enero 15 del 2003, anunció su Programa de Reordenamiento Económico y de Desarrollo Humano. Los objetivos centrales del Programa son: reducir la pobreza, promoviendo el crecimiento con estabilidad y erradicando la corrupción, lo que implica un esfuerzo para mejorar el

capital humano y social. El Programa busca, en este sentido, resolver de forma inmediata los problemas de liquidez y la solvencia fiscal; apoyar políticas de producción competitivas a través de la introducción de flexibilidad en los mercados de bienes y servicios; incrementar la productividad de los factores de producción; y promover la inclusión social y la mejora en la equidad en la distribución de las oportunidades para los ciudadanos.

El Programa establece varias metas a ser alcanzadas durante el período 2003. 2007, específicamente busca reducir la pobreza de 51% al 38%; reducir la tasa de analfabetismo del 10% al 8%; generar una tasa de crecimiento económico mayor al 5% anual promedio 2003. 07; y lograr una rápida convergencia de la tasa de inflación a niveles internacionales.

En concordancia con el Programa Social, el Programa Económico prevé financiar un crecimiento real del gasto social e introducir reformas para mejorar la calidad de dicho gasto, procurando orientarlo a fortalecer la provisión de servicios básicos, a la optimización del sistema de protección social, y en general, a una mejor focalización e impacto de los subsidios en los sectores más pobres y vulnerables.

El Acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional, firmado en el mes de febrero, constituyó la base de la consolidación del Programa Económico. En este acuerdo se estableció desarrollar políticas fiscales sanas y se optó por lineamientos consistentes con un desarrollo sostenible del marco económico del país.

El Gobierno Nacional del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, a través de los ministerios que conforman el Frente Social, se compromete a negociar los créditos internacionales, bajo los siguientes principios:

- Establecer una Agenda de Desarrollo Humano, cuyo fin es enfrentar y disminuir la pobreza en el Ecuador, bajo la ejecución de tres ejes fundamentales: protección social, desarrollo humano e inclusión productiva.
- Garantizar flujos de financiamiento desde el presupuesto.
- Transparencia y fortalecimiento institucional
- Prioridades en coherencia con política de Gobierno
- Calidad del Gasto, impacto y sostenibilidad
- Trabajo en viabilización de la cooperación internacional.

El Ministerio de Economía y Finanzas se compromete a:

- Crear un fideicomiso de rentas para el Frente Social
- Financiar, mediante dicho fideicomiso, el flujo de los proyectos considerados como protegidos por el Frente Social, es decir, se contará con los respectivos reportes de ejecución.
- Financiar el 100% de las contrapartes de los créditos con organismos multilaterales, sujeto a ejecución.

Los compromisos del Ministerio de Economía y Finanzas, respondieron al análisis crítico de la situación del sector social, para lo cual enfocó los principales problemas como son: i) Aumento de la pobreza y la desigualdad, ii) Ausencia de una red de protección social, iii) Gasto social insuficiente, poco progresivo y atomizado, iv) Débil focalización, v) Bajas coberturas, calidad y problemas en la asignación de recursos en educación, salud, nutrición y bienestar social y; vi) Débil institucionalidad del sector social.

Los compromisos del Frente Social responden en cambio al Plan Económico para el Desarrollo Humano 2003-2007 del Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, a través del cual se busca dar respuesta a los problemas descritos en la Agenda para el Desarrollo Humano, presenta la estrategia del gobierno. Sus principales elementos son:

- Acciones para enfrentar la pobreza extrema en el corto plazo a través de la implantación de una Red de Apoyo Social que consiste en: (i) transferencias monetarias, Bono de Desarrollo Humano; (ii) subvenciones en especie (programas de alimentación y nutrición); y (iii) programas de atención integral a la niñez, la tercera edad y los discapacitados.
- Acciones para reducir y prevenir la pobreza en el mediano plazo a través de: mejoramiento de los modelos de i) provisión de servicios sociales básicos (educación, capacitación laboral y salud); y (ii) aplicación de modelos innovativos de generación de empleo y microfinanciamiento.
- Acciones para mejorar la focalización de los programas sociales y fortalecer la institucionalidad del sector social.

En los cinco ejes del Plan de Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez, se contempla la estrategia lucha contra la pobreza y el desempleo, la que se constituye en el eje fundamental para la construcción de la Agenda de Desarrollo Humano, la misma que contempla tres ejes horizontales: protección social, desarrollo humano e inclusión productiva; cuatro ejes transversales: reforma institucional, descentralización, fortalecimiento del Frente Social y aseguramiento universal de salud y un conjunto de acciones de reforma social.

Lucha contra la pobreza y el desempleo, es el eje que orienta las acciones de la Agenda de Desarrollo Humano, bajo la premisa, que los programas sociales no pueden ser exclusivamente asistencialistas y tienen que ofrecer posibilidad de empleo, capacitación y microfinanciamiento para acceder a un desarrollo humano real, el Gobierno Nacional se ha planteado metas y estrategias que garanticen una equidad sustentable, entre las metas se puede mencionar:

- Reducción de la brecha de pobreza
- Extensión de la cobertura en salud, a través del Programa de Aseguramiento Universal de Salud.
- Reducción de la desnutrición infantil.
- Incremento de protección de la infancia
- Incremento de cobertura en educación y programas de protección e inclusión productiva.

Las estrategias que permitirán cumplir las metas planteadas son:

- Inversión sostenida en el capital humano, tanto en acciones de protección social como en el mejoramiento de educación y salud, para enfrentar la pobreza extrema en el corto plazo.
- Fomento de la inclusión productiva y el desarrollo del capital humano para reducir y prevenir la pobreza en el mediano y largo plazo.

Con la aplicación de la Agenda de Desarrollo Humano, Ecuador está asumiendo el reto de diseñar y aplicar políticas públicas integradas, creativas, renovadas y audaces que alteren y modifiquen simultáneamente tres aspectos centrales del desarrollo nacional:

Desarrollo Social, agenda que está encaminada a crear, ampliar y proteger el capital humano y social bajo el eje de equidad, en el ámbito de intersección entre lo social y lo económico, se controlarán las variables relacionadas a la inflación, salarios y el gasto social dentro del Presupuesto del Estado.

Desarrollo Económico, la agenda está orientada a guardar los principales equilibrios y permitir el funcionamiento eficiente de los mercados bajo el eje estabilidad macroeconómica, la intersección entre la agenda económica y productiva está orientada a la ejecución de una política horizontal que permitirá contar con crédito, tecnología, capacitación, infraestructura, bienes y servicios públicos.

Desarrollo productivo, a través de esta agenda se espera elevar la productividad, generar mecanismos de competitividad dinámica y sustentable y promover el fomento productivo, acciones que se ejecutarán bajo el eje productividad-competitividad, su intersección con la agenda social ayudará a la política de capacitación y de fomento a las micro y pequeñas unidades de producción.

En la intersección de las tres agendas, se encuentra la estrategia de reducción de la pobreza e inclusión social; es decir, inserción productiva, ciudadana y ambiental.

En la Agenda de Desarrollo Humano, se ha identificado metas a corto plazo, las cuales se cumplirán a través de la ejecución de los componentes:

Red de Apoyo Social La red constituye un conjunto de subvenciones en efectivo y en especies, está focalizada hacia las familias en situación de pobreza (1400 mil familias) y extrema pobreza (435 mil familias), a cambio de que protejan el capital más

preciado de la sociedad que es el capital humano, cumpliendo condicionalidades en educación y salud, las metas esperadas se las alcanzará a través el Bono De Desarrollo Humano, programa del Ministerio e Bienestar Social.

Programas para los más vulnerables Este componente involucra la coordinación y reestructuración de los modelos de gestión de los programas de atención dirigidos para mujeres, niños menores de 5 años, tercera edad y discapacitados.

Las metas en el mediano y largo plazo se alcanzarán a través de los programas: Alimentación para el Desarrollo Comunitario- PRADEC, Programa Nuestros Niños-PNN-, Operación Rescate Infantil-ORI-, Programas de Discapacidades y Programa Gerontológico

Aplicación de modelos innovativos de generación de empleo y microfinanciamiento. Este componente busca proteger y potenciar el capital humano para lograr la sostenibilidad del desarrollo del país. Con este objetivo se quiere brindar oportunidades productivas a la mayoría de la población y contribuir a la reactivación de la economía nacional, a partir de la dinamización de la economía popular y campesina, con créditos asociativos que les permita generar nuevas actividades alternativas; los objetivos de este componente se alcanzarán a través de Los proyectos Crédito Productivo Solidario y Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural PROLOCAL.

El Ecuador cuenta con varios programas de protección de social, entre los que se destacan el Bono Solidario, Beca Escolar, Programa de Alimentación Escolar, Centros de Cuidado Diario Infantil. No obstante, éstos no constituyen una red o sistema de protección social propiamente dicho debido a la ausencia de

coordinación y la superposición de objetivos y poblaciones meta. Aunque los programas buscan beneficiar a la población vulnerable, no obedecen a una visión de conjunto. La mayoría de estos programas carecen de un adecuado monitoreo y seguimiento y, especialmente, de evaluaciones de impacto.

Los cambios claves para la red de protección social incluyen: expansión de programas, monitoreo y evaluación, tanto para los programas individuales como para la red de protección. Se busca la racionalización y consolidación de la red de protección, mejorando la equidad a través de una focalización más eficiente. El Gobierno se ha comprometido a implementar estos cambios, especialmente en lo que respecta a una mejor focalización de la población beneficiaria, de modo que se integre a quienes han sido excluidos.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social, creó y ajustó roles, objetivos y metas de los programas y proyectos a fin de garantizar el desarrollo sostenible de niños, niñas, adolescentes, discapacitados, mujeres pobres, personas de la tercera edad, para lo cual previó en su presupuesto del año 2003 recursos que ayuden a cumplir dicho desarrollo.

El énfasis puesto en la focalización del gasto social también tiene una razón inter-temporal, en el contexto de mayor volatilidad, debido a la apertura económica existen mayores probabilidades de que grupos importantes de la población sufran deterioros temporales en sus ingresos, susceptibles de conducir, en el largo plazo, a pérdidas irreversibles en el desarrollo humano, uno de esos problemas es la desnutrición entre niños menores de cinco años, el incremento en el trabajo infantil o el aumento en la deserción escolar, a esto se suma la baja cobertura de servicios sociales, las deficiencias del sistema de protección social.

Bajo el principio de redistribución, el gasto social debe ser visto por los diferentes Gobiernos como un eje transversal para asegurar la sostenibilidad del capital humano, mientras se favorezca a los grupos más pobres, lo cual se justificaría tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia; desde este enfoque los beneficiarios de los programas y proyectos prioritarios de bienestar social constituyen: Las madres, personas de la tercera edad y personas discapacitadas que se encuentren en condición de extrema pobreza registradas por el SELBEN; niños y niñas entre 6-15 años matriculados en escuelas que pertenezcan al quintil más pobre de la población; niños y niñas no escolarizados; niñas, niños y adolescentes hasta 18 años en situación de vulnerabilidad; hogares pobres con jefe o jefa trabajadores por cuenta propia; mujeres auto-empleadas con nivel de subsistencia bajo línea de pobreza y familias campesinas pobres del área rural y de la periferia.

El gasto de bienestar social está atomizado y es poco eficiente, existe un número muy elevado de programas, proyectos y actividades, sobre los cuales no existe ni seguimiento ni evaluación; en muchas áreas hay duplicaciones y superposiciones, por ejemplo, en el área de cuidado infantil hay tres diferentes programas nacionales (Programa de Desarrollo Infantil (PDI), Operación Rescate Infantil (ORI), INNFA, Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN), Nuestros Niños, asignados a la misma institución (MBS), con costos unitarios distintos, atendiendo a poblaciones similares con servicios parecidos.

Débil focalización, cada programa tiene criterios y métodos particulares para asignar recursos; falta claridad en lineamientos generales de política, roles, objetivos y funciones de cada programa no están bien definidas, faltan mecanismos de coordinación entre organismos y políticas, entre política social y política económica,

ausencia de metas intermedias y monitoreo, faltan mecanismos de rendición de cuentas, a esto se suma que el gasto social es considerado pro cíclico, lo que implica que se contrae en periodos de crisis económica o desastres naturales, cuando se requiere que aumente para extender la protección a los más necesitados.

La presente propuesta pretende apoyar y facilitar la aplicación de mecanismos para mejorar la calidad del gasto en programas y proyectos de Bienestar Social; la propuesta está estructurada en 8 subítems. El primero, presenta la base estructural para la formulación de una política social y sostenida en materia de bienestar social.

El segundo ítem contiene identificación de medidas que aseguren un nivel mínimo de inversión social y permitan la sostenibilidad de los recursos para la oferta institucional.

En el tercer ítem, se presentan mecanismos anticíclicos de financiación adicional para los programas y proyectos de Bienestar Social que conforman el sistema de protección social; recoge acciones para la creación de un fondo de desarrollo humano y un análisis sobre el nivel del gasto social.

El cuarto ítem presenta mecanismos a implementarse en los programas de desarrollo infantil del Ministerio de Bienestar Social, que resume la información principal de las estrategias a ser aplicadas y su forma de gestión de los mismos.

El quinto ítem identifica mecanismos a implementarse en los programas de discapacitados y tercera edad del Ministerio de Bienestar Social.

Mientras que en el sexto ítem se señalan mecanismos a implementarse en los programas de crédito del Ministerio de Bienestar Social.

En el séptimo ítem se menciona lineamientos generales para la desconcentración y descentralización presupuestaria de programas y proyectos del MBS.

Y en el octavo ítem, se identifica el proceso de monitoreo y evaluación como mecanismo para mejorar la calidad del gasto en los programas y proyectos prioritarios de Bienestar Social, esta propuesta recoge aspectos relacionados a la necesidad de la implementación de monitoreo y evaluación, al marco legal; diseño del sistema; estructura del proceso de monitoreo y evaluación en el Ministerio de Bienestar Social; sistema de operación del proceso de monitoreo y evaluación; aplicación de indicadores de gestión y desempeño, principios generales de selección de indicadores, aspectos a considerarse antes de aplicar indicadores, características y tipos de indicadores.

La propuesta será presentada a las Autoridades del Ministerio de Bienestar Social a fin de lograr su aplicabilidad e institucionalidad, los mecanismos y medidas objeto de esta propuesta apuntan hacia una mayor eficiencia interna, entendiéndose a ésta como brindar un mejor uso de los recursos disponibles, permitiendo así mejores condiciones en la prestación de los servicios de protección social que a su vez permiten un mayor logro de los objetivos de los programas y proyectos, lo cual implica un incremento en la tasa de coberturas geográfica y social.

En este sentido, esta propuesta se podrá usar para mejorar la calidad del gasto en los programas y proyectos de bienestar social.

## INTRODUCCION

### LA POBREZA EN EL ECUADOR

Históricamente en el Ecuador, las estrategias de política social se han sujetado y subordinado a la política económica.

La pobreza es un problema extremadamente complejo, tiene causas históricas y estructurales. Su origen es multicausal: por inequidad social, concentración del ingreso, bajos niveles de crecimiento económico, bajos ingresos, altos niveles de desempleo, bajo impacto de la inversión social, ineficiencias públicas, entre otras.

En los años 70, el Estado asumió un importante papel redistributivo como promotor y actor principal del desarrollo. En los años 80, la política social fue concebida principalmente como un mecanismo de compensación de los costos sociales provocados por el ajuste económico e implicó la disminución del protagonismo del Estado. En los años 90, la tendencia dominante fue liberar al estado del compromiso social y compartir estas responsabilidades con la sociedad civil.

Durante la última década (1990), se observan propuestas para cambiar el modelo en la gestión de la política social, principalmente en la línea de disminuir la intervención directa del gobierno central y trasladar la ejecución de los programas, tradicionalmente ejecutados por los ministerios, a entidades seccionales del sector público o a entidades privadas, en uno y otro caso con participación popular.

Durante esta década, se establecieron en el país numerosos programas públicos dirigidos a atender las necesidades de la

población pobre y vulnerable y a mejorar la calidad de los servicios universales.

En febrero del 2003, Ecuador y el BID firman un préstamo de 200 millones de dólares, destinado a consolidar el sistema de protección social para los segmentos más pobres de la población y mejorar la calidad y eficacia del gasto social.

El préstamo tiene como fin apoyar los esfuerzos del gobierno por mantener un marco macroeconómico estable, consolidar la red de protección social y mantener un nivel mínimo de gasto social mientras mejora su eficacia. También ayudará a asegurar un nivel mínimo de financiamiento para servicios sociales básicos prioritarios . educación, salud y bienestar social. hasta el año 2005 y proporcionará recursos para financiamiento del sistema de protección social.

La Red de Apoyo Social, uno de los ejes principales de la Agenda de Desarrollo Humano, está conformada por los programas y proyectos de bienestar social, tales como: El Bono de Desarrollo Humano - BDH, Selben, Operación Rescate Infantil ORI, Programa Nuestros Niños. Aliméntate Ecuador, (Ex Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario-Pradec), así como con aquellos programas que involucran la protección social a grupos vulnerables. A través de estos programas, se pretende consolidar el Sistema de Protección Social, mejorar las estrategias de nutrición, cuidado infantil y cuidado de personas discapacitadas y de la tercera edad mas necesitados que se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad.

Con la presente investigación, se pretende contribuir con la búsqueda de mecanismos que efectivamente aseguren una correcta asignación del gasto, el mejoramiento de la calidad, equidad y la



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

eficiencia del gasto de los programas y proyectos focalizados y/o protegidos de bienestar social y establecer estrategias que permitan garantizar niveles adecuados de financiamiento.

## CAPITULO I

### ASPECTOS NORMATIVOS

#### 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La Asamblea Nacional Constituyente, reunida el 5 de junio de 1998, en Riobamba, ciudad sede de la fundación del Estado Ecuatoriano (1830), codificó, aprobó y expidió la nueva Constitución Política de la República del Ecuador, misma que se encuentra publicada en Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

En la Carta Magna, Capítulo Cuarto, Sección Quinta se identifica que es obligación del Estado, la sociedad y la familia dar atención, prioritaria, preferente y especializada a las personas que se encuentran en riesgo o a los grupos vulnerables, es decir a las, niñas, niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad, las de la tercera edad, las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.<sup>1</sup>

De igual manera se señala que es obligación del Estado, la sociedad y la familia, asumir las responsabilidades para asegurar el ejercicio pleno y garantía de los derechos de las personas que se encuentran en riesgo o vulnerabilidad a fin de mejorar su nivel de vida, mediante la provisión de nutrición, alimentación y atención social, en especial en casos de pobreza e indigencia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Y <sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador, RO No. 1 de 11/08/98 Artículos. 47, 52 y 54.

El Estado, la sociedad y la familia proveerán a las personas de la tercera edad y a otros grupos vulnerables, una adecuada asistencia económica y psicológica que garantice su estabilidad física y mental.

## **2. LEY ORGANICA DE RESPONSABILIDAD ESTABILIZACION Y TRANSPARENCIA FISCAL**

Conocida también como Ley No. 72, publicada en el RO/ 589 de 4 de Junio del 2002, fue formulada y aprobada con la finalidad de normar los actos realizados en el ejercicio de las funciones de dignatarios, autoridades, funcionarios o servidores públicos, considerando que el ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exige capacidad, honestidad y eficiencia.

El establecimiento de las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del Gobierno Central y del Régimen Seccional Autónomo, es otra de las disposiciones que se encuentra regulada en esta ley, para el efecto y en cumplimiento al artículo 22, el Ministerio de Economía y Finanzas implantó el Sistema de Gestión de Gobierno (SIGOB), cuyo fin es contar con un sistema oficial de información y amplia difusión que sirva de base para el control ciudadano; dentro del SIGOB se encuentra el módulo del Sistema de Información de Inversión Pública, que es la base para establecer el Banco de Proyectos, que a su vez constituye un apoyo fundamental para administrar la Inversión Pública en el Ecuador.

En materia de bienestar social, los programas y proyectos de inversión fueron ingresados al sistema, el mismo que permite a la ciudadanía realizar las consultas que sean del caso, principalmente en coberturas sociales, geográficas, normativa legal, avance de programación y ejecución presupuestaria; el ingreso, actualización y

la administración de la información son de exclusiva responsabilidad del equipo técnico de cada uno de los programas y proyectos.

En lo que corresponde a las finanzas públicas y procesos de transparencia tendientes a lograr una gestión fiscal eficiente y un efectivo control ciudadano, está regulada en la presente Ley, con el fin de asegurar los recursos de los programas y proyectos que tienen destino específico.

Dentro de este marco, la obtención de los ingresos públicos y los ingresos adicionales del Estado provenientes de la explotación de recursos petroleros serán utilizados para reducir la deuda pública, contribuir a la estabilización y sostenibilidad fiscal, y aprovechar el ahorro para orientarlo a inversiones que permitan el desarrollo económico y social.

De igual manera, se determina que es obligación y responsabilidad de cada Gobierno formular un plan plurianual para cuatro años, el mismo que contendrá los objetivos, metas, lineamientos estratégicos y políticas de su gestión. El Plan del Gobierno Central servirá de referencia para que los gobiernos seccionales autónomos elaboren sus planes plurianuales.<sup>3</sup>

El Plan Plurianual es elaborado anualmente por la Secretaría Nacional de Planificación (ex ODEPLAN) en coordinación con la Subsecretaría de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas y con las Instituciones Públicas que conforman el Presupuesto del Gobierno Central, contienen los proyectos de inversión física y en su caso las obras necesarias con el detalle de objetivos, metas, cronogramas mensuales o trimestrales de ejecución física y financiera, fuentes de financiamiento, responsables, costos,

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal Art. No.1

incluidos los de operación que se requieran una vez concluida su puesta en marcha y resultados que se espera alcanzar en el transcurso del ejercicio presupuestario.

Con el fin que el Gobierno Central oriente las decisiones de gasto y de inversión pública, las Secretarías de Estado dentro del ámbito de sus competencias formulan los Planes Anuales de Inversión Institucionales y los Planes Operativos Anuales que sirven de base para el Plan Plurianual del Gobierno y para la Programación Presupuestaria de la Institución. Las metas de estos planes deben ser expresadas mediante indicadores cuantitativos y cualitativos, para su inclusión en la Proforma Presupuestaria correspondiente.

Bajo este contexto, el Ministerio de Bienestar Social está sujeto al conjunto de principios, normas y procesos del Sistema Nacional de Planificación y de Programación Presupuestaria, la relación de trabajo que mantiene con la Secretaría Nacional de Planificación y con el Ministerio de Economía y Finanzas, se fundamenta en el Programa Anual de Inversiones Públicas y en el Presupuesto Institucional, por lo tanto existe un estricto cumplimiento a las disposiciones establecidas en Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y en la Ley de Presupuestos.

El Plan Anual de Inversión del Ministerio de Bienestar Social, responde a las demandas de los grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad, por lo tanto los conceptos que se manejan están relacionados a la: Dotación, reparación y mantenimiento de infraestructura física indispensable para sustentar o ampliar las actividades de índole social y productiva; reposición o reemplazo de bienes de capital; cobertura del costo de los equipos, maquinaria, recursos humanos, insumos (materiales-combustibles- lubricantes- instalación) necesarios para la realización de los proyectos; apoyo

para infraestructura y proyectos productivos para organizaciones que dotan a la población de servicios de alimentación, educación preescolar, creación de fuentes de trabajo y empleo; asistencia y cooperación técnica y entrenamiento para participación de ese personal en áreas productivas.

Los programas y proyectos de la Institución son consistentes con el respectivo Plan Plurianual de Gobierno y evidencian las relaciones costo-beneficio.

La evaluación, seguimiento y monitoreo del Plan de Inversión Institucional y de la ejecución del Presupuesto General del Estado son efectuados por cada una de las unidades administrativas responsables de los proyectos y reportan al Sistema de Gestión de Gobierno (SIGOB) a fin que la Subsecretaría de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas verifique el avance y ejecución de la inversión social y apruebe nuevos desembolsos para las siguientes fases.

## **2.1 REQUISITOS PARA OPERACIONES DE CRÉDITO**

Las Instituciones del Sector Público del Gobierno Central o Seccional, que realicen operaciones de crédito, lo harán exclusivamente para financiar inversiones que permitan el desarrollo productivo y social del País, para lo cual deben tomar en cuenta lo siguiente:

- a) Que el programa y/o proyecto al que se destine el crédito cuente con la calificación de viabilidad técnica, financiera, económica y social, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

- b) Que el proyecto sea declarado prioritario por la Secretaría Nacional de Planificación
- c) Que se esté cumpliendo con el plan de reducción de la deuda, cuando corresponda;
- d) Que en caso de no requerir plan de reducción de deuda, no se exceda los límites previstos en esta ley calculados, incluyendo el monto del nuevo crédito solicitado;
- e) Que la máxima autoridad de la institución solicitante certifique que ésta no tiene obligaciones vencidas de amortizaciones o intereses de la deuda pública, evidenciándolo en certificados otorgados por sus acreedores;
- f) Que se cuente con los dictámenes favorables del Ministro de Economía y Finanzas, del Directorio del Banco Central del Ecuador y del Procurador General del Estado, los mismos que deberán guardar correspondencia con el límite de endeudamiento público que, constitucionalmente, haya sido aprobado por el H. Congreso Nacional. Los dictámenes deberán emitirse en un término de veinte días, contados a partir de la recepción de la documentación pertinente. De no hacerlo, se entenderá el silencio como dictamen favorable.
- g) Que se haya cumplido la obligación de registro de los créditos suscritos con anterioridad.
- h) Que consten en los respectivos presupuestos las partidas de desembolsos y asignaciones destinadas a las inversiones correspondientes, así como, sí fuera del caso, las del servicio de las deudas;

- i) Que la contratación del nuevo crédito evite el deterioro del perfil de vencimientos promedio de la deuda pública total, según corresponda.

Los programas y proyectos del Ministerio de Bienestar Social, que forman parte del Sistema de Protección Social, se sujetaron a las disposiciones técnicas y legales establecidas en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y, cumplieron con los requisitos identificados para el otorgamiento de financiamiento externo, en razón que los recursos destinados a la atención y protección de los grupos vulnerables tienen como origen una parte del préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI)

En el proceso de negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), una de sus condiciones fue identificar y priorizar programas que realmente necesiten protección de recursos y que se encuentren debidamente sustentados y amparados en la normativa legal ecuatoriana; es decir, bajo las exigencias de las operaciones de crédito.

Bajo este contexto, los programas y proyectos cumplieron un proceso de priorización, calificación y viabilidad técnica, financiera, económica y social realizada por la Oficina de Planificación (actualmente Secretaría Nacional de Planificación) y por el Ministerio de Economía y Finanzas, que son las Instituciones autorizadas para dicho efecto; de igual manera al interior del Ministerio de Bienestar Social, se identificó las partidas presupuestarias de desembolsos y asignaciones destinadas a las inversiones sociales correspondientes.

## **DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL, PRODUCTIVA Y REDUCCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO**

Este fondo fue creado como un fideicomiso mercantil, cuyo fiduciario será el Banco Central del Ecuador. Un 70% de los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente a recomprar la deuda pública externa, un 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del Producto Interno bruto PIB, el 10% para promover el desarrollo humano, específicamente en programas de salud, educación y bienestar social, previo la presentación de proyectos de inversión debidamente ingresados y calificados por el Sistema de Gestión de Gobierno (SIGOB) y expediente técnicos-legales que sustenten la inversión requerida.

Los recursos que alimentan el Fondo, son todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados, que no se deriven de la menor utilización del SOTE de petróleos livianos; los originados por los rendimientos financieros de la misma cuenta; los generados en el superávit presupuestario; las comisiones que se originen por la administración de los recursos del Fondo y, los provenientes del Fondo para la Administración de Pasivos.<sup>4</sup>

### **3. LEY DE PRESUPUESTO**

Esta ley norma y regula la elaboración de los presupuestos institucionales de cada año, en correspondencia con los objetivos y metas establecidos en los planes plurianuales del Gobierno Central.

Las directrices presupuestarias, son de cumplimiento obligatorio para todas las instituciones cuyos presupuestos conforman el

---

<sup>4</sup> Ley orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Art. 14

Presupuesto General del Estado, empresas públicas creadas por ley, así como para todas las instituciones financieras públicas en lo relativo a sus presupuestos operativos.

### 3.1 DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA QUE DEBEN CUMPLIR LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

La Ley de Presupuesto, determina que le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas dictar las directrices presupuestarias de cada año, que se elaboran en el marco del Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano y de las Metas Macroeconómicas y de Política Fiscal Correlativas, con un énfasis muy especial en el tratamiento y definición de las inversiones públicas que se hará sobre la base de un proceso ordenado de análisis técnico.<sup>5</sup>

Las directrices presupuestarias, guardarán relación principalmente con las siguientes políticas:

- **Política macroeconómica.-** Regula el Balance fiscal, reducción y limite al endeudamiento público, metas anuales e indicadores macroeconómicos.
- **Política Fiscal.-** Determina los lineamientos presupuestarios de ingresos, gastos y endeudamiento.
- **Política de Inversión Pública.-** Establece las directrices instrumentales, líneas estratégicas de inversión pública, las prioridades de los proyectos, y las herramientas de programación de la inversión pública.

---

<sup>5</sup> Ley de Presupuesto. Art. 17

- **Política de Programación Presupuestaria.-** Determina el ámbito de acción de cada sector, establece los lineamientos generales y específicos que se debe guardar en materia de programación presupuestaria, relacionados a los ingresos corrientes: tributarios, de la seguridad social, petroleros, no tributarios, aporte fiscal corriente, transferencias corrientes y de inversión, tanto de capital como de financiamiento.

En materia de gastos corrientes, regula los gastos de personal, prestaciones de la seguridad social, bienes y servicios de consumo, gastos financieros, transferencias corrientes, gastos de producción, de inversión, de capital y amortización de la deuda pública.

Dentro de este marco normativo, las políticas enunciadas anteriormente tienen como misión principal que los Presupuestos de las Instituciones Públicas se enmarquen en un contexto económico y financiero de incertidumbre por las posibles repercusiones políticas y económicas presentes en el panorama nacional e internacional, así mismo incorporar las medidas y dotaciones precisas para dar cumplimiento a los objetivos de política económica y social, con especial énfasis en las actuaciones de carácter social.

La política fiscal, y en particular la presupuestaria, trata de contribuir a mantener el crecimiento económico en el contexto en el que se desarrollará la economía nacional.

Este marco de financiación y estabilidad presupuestaria obliga a adoptar una política, en el ámbito de los gastos, dirigida a moderar el crecimiento del gasto corriente, de forma que propicie un incremento del ahorro bruto permitiendo así incrementar la financiación para las acciones y políticas prioritarias. En este

sentido, adquiere relevancia la articulación presupuestaria de los Planes y Programas del Sector Social aprobados por el Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez, a tenor de lo previsto en el Presupuesto del año 2003 y su continuidad de la planificación y programación presupuestaria, previendo las materias sobre las que incidirán los nuevos planes y programas en el 2004.

Las políticas de gasto destinadas al Desarrollo de los Sectores Sociales mantienen su participación en el conjunto del estado de gastos, destacando por su volumen, la asignación correspondiente a Salud, Educación, Bienestar Social, Trabajo y Vivienda.

Así, en materia de Bienestar Social, estos Presupuestos permiten la consecución de los objetivos previstos en la Agenda de Desarrollo Humano, contemplándose los recursos necesarios para hacer frente, tanto al crecimiento inercial de este tipo de gastos, como a los nuevos servicios y la mejora de los existentes.

La política de Servicios Sociales también se refuerza considerablemente en estos Presupuestos, principalmente por la puesta en marcha de los Programas Protegidos del Sector Social y por los recursos destinados a la inversión social en cumplimiento de la Ley Orgánica No. 72.

### **3.2 EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

Mediante Acuerdo No. 182 expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas, publicado en el Suplemento del R.O 249 del 22 de enero del 2001, se establece la normativa de presupuesto que determina las normas de carácter técnico y operativo que permitan a las instituciones del sector público programar y formular sus presupuestos en articulación con los objetivos institucionales

constantes en sus planes estratégicos y operativos en el Plan Nacional de Desarrollo del País.

Los presupuestos de las entidades del régimen seccional autónomo, los de las empresas públicas creadas por ley, los presupuestos operativos de todas las instituciones no financieras públicas, contendrán todos los ingresos, gastos y financiamiento. Los presupuestos serán consistentes con los respectivos planes plurianuales de gobierno e institucionales, directrices presupuestarias y disposiciones de la presente Ley.

A más de los elementos señalados en las leyes pertinentes, los presupuestos anuales incluirán anexos que contengan la siguiente información:<sup>6</sup>

- a) Proyección trimestral de los ingresos, sobre la base de su estacionalidad;
- b) Demostración de su compatibilidad con las respectivas directrices presupuestarias y sus planes plurianuales;
- c) Determinación de las contrapartidas, para el evento de reducción o supresión de ingresos públicos por exenciones, amnistías, subsidios, o por cualquier tratamiento diferenciado;
- d) Lista de activos productivos e improductivos, tiempo de propiedad de los activos improductivos, cronograma de venta de activos improductivos y el destino de los recursos resultantes de su enajenación, o el plan para que los activos improductivos dejen de ser tales;

---

<sup>6</sup> Acuerdo Ministerial No. 182 publicado en el R.O 249 de 22 de enero de 2001

e) Pasivos contingentes y riesgos fiscales que pueden afectar los recursos públicos; y,

En función de las directrices establecidas en párrafo superior, el Ministerio de Bienestar Social, acató dichas disposiciones y emitió la información de su presupuesto institucional, ante el Ministerio de Economía y Finanzas, hasta el 30 de junio del 2003, para su análisis y aprobación, con el fin de integrarla y consolidarla en la Proforma del Presupuesto General del Estado que fue puesta a consideración del Presidente de la República, previo a su envío al Congreso Nacional.

En lo que se refiere a los compromisos o créditos presupuestarios que financian los programas y proyectos protegidos de bienestar social, dichos créditos quedaron comprometidos en el momento en que la autoridad competente, mediante acto administrativo expreso, decidió la realización de los gastos, tomando en consideración la existencia de la respectiva asignación presupuestaria y el saldo disponible suficiente; estos compromisos subsistirán hasta que las obras se realicen, los bienes se entreguen o los servicios se presten.

De igual manera, previó que los contratos cuya ejecución dure más de un período presupuestario pueden celebrarse cuando el presupuesto vigente contenga la asignación y disponibilidad suficiente para cubrir el costo de la parte que deba ejecutarse en el período, para lo cual se aplicarán los mecanismos establecidos en los reglamentos internos del Ministerio.

En el Presupuesto del Ministerio de Bienestar Social se contemplan las aportaciones estatales para atender gastos de conformidad con los convenios suscritos en materia de bienestar

social. Durante los ejercicios 2004-2007 tendrán plena vigencia los programas y proyectos protegidos incluyéndose las dotaciones presupuestarias que garantizan la financiación de las acciones contenidas en los mismos.

El Ministerio de Bienestar Social tuvo principal preocupación en calificar sus proyectos de inversión y ellos sean considerados dentro de su presupuesto institucional, para lo cual se planteó objetivos básicos como:

- Integrar y administrar el Sistema de Gestión de Gobierno (SIGOB), cuya herramienta es de fácil uso para la elaboración y seguimiento del Plan Anual de Inversión Institucional, bajo esta visión las unidades ejecutoras de los proyectos están capacitadas en su uso, registro adecuado, seguimiento y evaluación de las actividades planeadas al interior de los proyectos.
- Contar con elementos de juicio que apoyen la toma de decisiones en política de inversión pública institucional.

Finalmente, en materia de presupuestos, considero importante destacar que en la formulación del Presupuesto General del Estado para el año 2004, se reflejan los compromisos sobre la estabilidad presupuestaria para dicho ejercicio fiscal, por ello, los estados presupuestarios se presentan equilibrados, considerando el incremento del endeudamiento para programas del sector social.

#### **4. DECRETO DE CREACIÓN DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL**

Mediante Decreto Supremo publicado en el Registro Oficial No. 3 de 13 de julio de 1925, se crea al Ministerio de "Previsión Social y Trabajo", teniendo a su cargo políticas y actividades relacionadas con previsión social, trabajo, beneficencia, sanidad e higiene, agricultura, inmigración, colonización y estadística general.

Durante la historia y funcionamiento de esta Secretaría de Estado, se han efectuado serios cambios de reorganización institucional, mediante Decreto Supremo No. 3815 de 7 de agosto de 1979, publicado en el R.O 208 de 12 de junio de 1980, se reconoce al Ministerio de Bienestar Social, como organismo responsable de formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de Seguridad Social, Protección de Menores, Cooperativismo, Promoción Popular y Bienestar Social.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 002822-A publicado en R.O.S 596 de 23 de diciembre de 1994, el Ministerio de Bienestar Social es el organismo responsable de contribuir a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más necesitados y al mejoramiento de la calidad de vida así como promover e impulsar la organización y desarrollo autogestionario de los grupos poblacionales del país.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 23 de 27 de enero del 2000, publicado en R.O No. 8 de 2 de febrero de 2000 y, Decreto Ejecutivo No. 614 publicado en el R.O No. 134 de 3 de agosto de 2000, le corresponde al Ministerio de Bienestar Social coordinar todas las actividades de índole social y, liderar y ejecutar la política social del gobierno facilitando el desarrollo y aplicación de los programas sociales, en procura de mejorar la calidad y las condiciones de vida de

la población pobre y vulnerable, especialmente en las comunidades y grupos humanos en los que se ha intensificado la situación de pobreza.<sup>7</sup>

A través del Decreto Ejecutivo en mención, se reconoce que es obligación del Ministerio de Bienestar Social, alcanzar los siguientes objetivos:

- Impulsar el desarrollo integral de las niñas y niños de 0 a 12 años de edad.
- Establecer y ejecutar políticas a favor de los jóvenes, mujeres, indígenas y de la población en situación de pobreza.
- Identificar y estimular acciones al empleo y de desarrollo del capital humano y social.
- Coordinar las políticas de protección y seguridad social.
- Promocionar las empresas comunitarias y de autogestión.
- Contribuir a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más necesitados y al mejoramiento de su calidad de vida.
- Promocionar e impulsar la organización y desempleo autogestionario de los grupos poblacionales del país.

Los objetivos planteados anteriormente responden a las disposiciones constitucionales establecidas en la Carta Magna vigente, a la normativa identificada en el artículo. 17 de la Ley de Modernización y su Reglamento General, referente a la reorganización de las Instituciones del Sector Público, cuya tarea es

---

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo No. 23 de 27 de enero del 2000

lograr eficiencia en el desempeño de las funciones públicas y que cada Ministerio tenga la estructura apropiada para la ejecución de programas y proyectos que sean de su competencia y evitar duplicidad de funciones en la rectoría de la política en materia de bienestar social.

El alcance de dichos objetivos está orientado a consolidar las políticas y responsabilidades del Ministerio de Bienestar Social en su respectiva área, para lo cual se fundamenta en el uso y administración de las leyes, convenios nacionales e internacionales, acuerdos, que se constituyen en normas de carácter obligatorio y permanente, que versa sobre materia de interés particular y precautela los derechos civiles, económicos, sociales, culturales, derecho al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, a la ciencia y tecnología, a los deportes y, de prestación de servicios médicos, psicológicos, de alimentación, vestido, vivienda y asistencia integral en favor de las comunidades y grupos humanos en los que se han intensificado la situación de pobreza.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 828 publicado en R.O 175 de 23 de septiembre de 2003, se cambia la denominación del Ministerio de Bienestar Social por el de Ministerio de Desarrollo Humano, el mismo que tendrá a su cargo el ejercicio de las facultades legales y reglamentarias; y, el cumplimiento de las responsabilidades y competencias asignadas al ex Ministerio de Bienestar Social.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1017 de 27 de octubre de 2003, el Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, Presidente Constitucional de la República del Ecuador (período de Gobierno 2003-2007), restituye la denominación del Ministerio de Bienestar Social por Ministerio de Desarrollo Humano, derogando el Decreto Ejecutivo No. 828, publicado en R.O 175 de 23 de septiembre de 2003, reconociendo el

mandato, la misión y objetivos institucionales establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 23 de 27 de enero del 2000.

El marco jurídico que ha venido regulando las acciones del Ministerio de Bienestar Social, fue formulado con el fin de proteger y garantizar el derecho que asegure una atención integral y un mejor nivel de vida a las personas en situación de riesgo y vulnerabilidad, en tal razón la normativa vigente regula las funciones y acciones que ha emprendido cada uno de los programas y proyectos a favor de la población en riesgo.

## **5. DECRETO DE CREACIÓN DEL FRENTE SOCIAL**

El Frente Social se creó mediante Decreto Ejecutivo 614, publicado en el Registro Oficial 134, del 3 de agosto de 2000. su rol es lograr articular la política social del Gobierno, apoyar su implementación y desarrollar estrategias de coordinación para optimizar los esfuerzos y la inversión del sector social.

Para desempeñar su función este organismo, está integrado por los Ministerios de: Salud Pública, Educación y Cultura, Bienestar Social, Trabajo y Recursos Humanos y Desarrollo Urbano y Vivienda; en la perspectiva de articular la política económica y social, desde el año 2003, se incorporó la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Así mismo, son parte del Frente Social las principales entidades públicas autónomas, de composición mixta estado-sociedad civil, cuya misión principal es promover el ejercicio de los derechos de grupos específicos, como son: el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), el Consejo Nacional de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CODENPE), el Consejo Nacional de Discapacidades

(CONADIS) Consejo Nacional de Salud (CONASA), el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el Fondo de Solidaridad.

Estructuralmente, el Frente Social cuenta con tres órganos encargados de planificar y ejecutar las acciones a él encomendadas:

- El Consejo de Ministros
- El Consejo Ampliado del Frente Social
- Secretaría Técnica del Frente Social (STFS)

#### **a. EL CONSEJO DE MINISTROS**

Esta instancia esta integrada por los Ministros que conforman el Frente Social, ejerce la rectoría del sector social esto es: define los objetivos centrales de las políticas sociales, determina las prioridades para la ejecución de programas y proyectos, asegura la integralidad de la acción social gubernamental, gestiona el presupuesto social

#### **b. EL CONSEJO AMPLIADO DEL FRENTE SOCIAL**

Es un órgano de carácter asesor y consultivo, conformado por los ministros del Frente Social y las máximas autoridades de las principales entidades autónomas, públicas y privadas, involucradas en la acción social, enunciadas en párrafo superior.

#### **c. LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL**

Es la unidad técnica autónoma, adscrita al Ministerio de Bienestar Social, cuyo fin es viabilizar las resoluciones adoptadas por los integrantes del Frente Social y apoyar técnicamente a las instituciones responsables de la ejecución de la política social. Su creación y atribuciones son reconocidas mediante Decreto Ejecutivo No. 543 publicado en el R.O 125 de 15 de julio de 2003.

La Secretaría Técnica del Frente Social es responsable de apoyar en la formulación de políticas sociales, lo que incluye el facilitar las

herramientas necesarias para el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de los programas, así como los insumos y mecanismos que permitan elevar los niveles de eficiencia y eficacia de los procesos de planificación y gestión social, tales como son los de focalización de beneficiarios, auditoría social y comunicación.

## **6. AGENDA DE DESARROLLO HUMANO**

En las reuniones de planeación del Frente Social y Económico para negociación con los organismos multilaterales, se efectuó un diagnóstico de la situación trabajada por el Gobierno del Dr. Gustavo Noboa Bejarano, Ex Presidente Constitucional de la República del Ecuador, llegando a la conclusión que es necesario esperar el financiamiento de 550 millones de dólares, para aliviar la situación de la caja fiscal a través de créditos estructurales y de libre disponibilidad.

El Fondo Monetario Internacional FMI, otorgará el primer tramo de financiamiento (300 millones de dólares) mientras que los organismos multilaterales como son: El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Corporación Andina de Fomento (CAF) y Banco Mundial cubrirán la diferencia. Los créditos de libre disponibilidad están atados a compromisos de acción. Los organismos multilaterales buscan atar los créditos a la protección de los programas que ellos financian y a metas macro económicas y sociales.

Los recursos se utilizarán para el pago de salarios, intereses, amortizaciones y otros gastos presupuestados. Estos recursos no incrementarán el presupuesto, pues la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal no permite que el gasto primario del gobierno crezca en más de un 3.5% real anual (consistente con el crecimiento esperado de la economía)

## 6.1 PRINCIPIOS ACORDADOS PARA LA NEGOCIACIÓN

El Gobierno Nacional del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, a través de los ministerios que conforman el Frente Social, se compromete a negociar los créditos internacionales, bajo los siguientes principios:

- Establecer una Agenda de Desarrollo Humano, cuyo fin es enfrentar y disminuir la pobreza en el Ecuador, bajo la ejecución de tres ejes fundamentales: protección social, desarrollo humano e inclusión productiva.
- Garantizar flujos de financiamiento desde el presupuesto.
- Transparencia y fortalecimiento institucional
- Prioridades en coherencia con política de Gobierno
- Calidad del Gasto, impacto y sostenibilidad
- Trabajo en viabilización de la cooperación internacional.

## 6.2 BASES PARA LA NEGOCIACIÓN

El Frente Social reforzará su eficiencia, iniciará procesos de reforma e implementará sistemas de mejoramiento de la calidad del gasto, para lo cual los Ministerios se comprometen a establecer propuestas de mejoramiento y control del gasto social en cada una de las instituciones.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas se compromete a garantizar el flujo de recursos establecidos dentro del presupuesto.

El Frente Social no se compromete a garantizar esas metas ni su cumplimiento si el Ministerio de Economía y Finanzas- MEF- no garantiza el flujo de dinero.

## 6.3 RESULTADOS NEGOCIADOS

### 6.3.1 DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

- Crear un fideicomiso de rentas para el Frente Social
- Financiar, mediante dicho fideicomiso, el flujo de los proyectos considerados como protegidos por el Frente Social, es decir, se contará con los respectivos reportes de ejecución.
- Financiar el 100% de las contrapartes de los créditos con organismos multilaterales, sujeto a ejecución.

Los compromisos del Ministerio de Economía y Finanzas, respondieron al análisis crítico de la situación del sector social, para lo cual enfocó los principales problemas como son: i) Aumento de la pobreza y la desigualdad, ii) Ausencia de una red de protección social, iii) Gasto social insuficiente, poco progresivo y atomizado, iv) Débil focalización, v) Bajas coberturas, calidad y problemas en la asignación de recursos en educación, salud, nutrición y bienestar social y; vi) Débil institucionalidad del sector social.

Es de suma importancia conocer las acciones del Frente Económico, liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas puesto que a través de sus compromisos se asegurará los flujos de recursos de inversión en forma permanente hacia los programas y proyectos protegidos por el Frente Social, situación que permitirá enfrentar los impactos negativos de las crisis de carácter social producidas entre 1999 y 2000, de igual manera permitirá que los indicadores de pobreza e indigencia de la población se disminuyan progresivamente; provocando una mejora de los indicadores de desarrollo social, con el fin de ubicarse en el promedio regional.

Este tema tiene relación con la investigación que se está desarrollando, puesto que las decisiones tomadas por el Ministerio de Economía y Finanzas repercuten directamente en la ejecución y avance de los programas protegidos de Bienestar Social, cuyas estrategias están orientadas a la consolidación del sistema de protección social de los más pobres por medio del establecimiento del Bono de Desarrollo Humano (BDH) (condicionado a asistencia escolar y control médico para niños) y el mejoramiento de las estrategias de alimentación y nutrición y de cuidado infantil.

El mejoramiento de la calidad, equidad y la eficiencia del gasto social, garantizando niveles adecuados de financiamiento; introduciendo reformas en la manera como se asignan recursos en salud, educación y bienestar social, capacitación laboral; promoviendo el uso de esquemas técnicos de focalización (mapa de pobreza y SELBEN); y fortaleciendo la Secretaría Técnica del Frente Social, como ente coordinador de las acciones sociales del gobierno central y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEC)

### **6.3.2 DEL FRENTE SOCIAL**

- Ejecutar el 95% del presupuesto de los proyectos protegidos
- Ejecutar el 75% de los recursos asignados al presupuesto social.
- Elaborar, durante los 100 primeros días de gobierno:
  - Un plan de fortalecimiento institucional del sector social
  - Un plan de ordenamiento territorial del gasto social
  - Un plan de financiamiento sostenible del sector social.

Los ministerios se comprometerán a:

- Presentar un plan de acción para los próximos 5 años, cuyos contenidos están relacionados a: metas de largo plazo, principales

problemas, cada problema necesita ser identificado con una acción.

- Acciones concretas hasta mayo del 2003
- Acciones concretas hasta diciembre 2003-2004
- Acciones concretas hasta mayo 2006
- Propuestas de mejoramiento del control del gasto social.
- Indicadores de monitoreo con cada una de las acciones identificadas

Los compromisos del Frente Social responden en cambio al Plan Económico para el Desarrollo Humano 2003-2007 del Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, a través del cual se busca dar respuesta a los problemas descritos en la sección anterior (6.3.1) La Agenda para el Desarrollo Humano, presenta la estrategia del gobierno. Sus principales elementos son:

- Acciones para enfrentar la pobreza extrema en el corto plazo a través de la implantación de una Red de Apoyo Social que consiste en: (i) transferencias monetarias, Bono de Desarrollo Humano; (ii) subvenciones en especie (programas de alimentación y nutrición); y (iii) programas de atención integral a la niñez, la tercera edad y los discapacitados.
- Acciones para reducir y prevenir la pobreza en el mediano plazo a través de: mejoramiento de los modelos de i) provisión de servicios sociales básicos (educación, capacitación laboral y salud); y (ii) aplicación de modelos innovativos de generación de empleo y microfinanciamiento.
- Acciones para mejorar la focalización de los programas sociales y fortalecer la institucionalidad del sector social.

## 7. CARTAS DE INTENCIÓN CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Desde fines de las décadas de los 80 y 90 el Ecuador viene atravesando por una crisis política, económica y social, los Gobiernos de turno prepararon programas encaminados a sentar las bases para un desarrollo económico sostenido, dentro de un marco de referencia de condiciones internacionales más favorables. Durante los diferentes períodos de Gobierno, se reformaron el sistema económico, cambiario, las finanzas públicas, se utilizaron instrumentos monetarios, y se establecieron controles y normas adecuados sobre el endeudamiento externo del sector público.

Para lograr los objetivos antes mencionados, los Gobiernos formularon programas económicos, cuyos propósitos estaban encaminados a cumplirse con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y de Organismos Multilaterales.

Durante esta década, se han solicitado varios créditos internacionales, los Gobiernos creían que sus pedidos de mayor acceso a los recursos del Fondo Internacional se justificaban a la luz de las difíciles circunstancias del Ecuador, y particularmente por la gran necesidad de prevenir la caída de la tasa de crecimiento económico, controlar el incremento de las presiones inflacionarias y el deterioro adicional de la balanza de pagos y de la calidad de vida de los ciudadanos ecuatorianos.

En los procesos de negociación con el Fondo Monetario Internacional, el Ecuador ha aceptado varias condicionantes y ha tomado medidas impositivas, como el aumento de los precios internos de la gasolina, la eliminación de varios subsidios, el incremento de las

tasas de interés y la restricción de créditos por parte del Banco Central, restricción del gasto del sector público, entre otras.

El Ecuador ha suscrito varias cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional, entre ellas podemos mencionar:

Cartas de Intención Año 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1989, 1990, 1991, 1993, 1994, Cartas Planes Económicos de: Durán Ballén, Bucaram, Alarcón, Carta de Intención Año 2000 y Carta de Intención Año 2003 . Gutiérrez Borbúa.

Por efectos de análisis de la presente investigación y en función del período establecido se analizará las cartas de Intención de los años 2000 y 2003.

## **7.1 CARTA DE INTENCIÓN DEL AÑO 2000**

A comienzos del año 2000, luego de la grave crisis económica y política, el Ecuador reemplazó oficialmente al Sucre por el dólar de EE. UU con este fuerte anclaje del tipo de cambio, la economía se estabilizó rápidamente e inició una recuperación impulsada por la demanda interna, pero ayudada también por el incremento del precio del petróleo y el alivio de la deuda dada la reestructuración de los bonos Brady y la reprogramación de las obligaciones contraídas con el Club de París. Sin embargo, tras un comienzo prometedor, la política fiscal durante los años 2001 y 2002 no fue consistente con las exigencias de la dolarización, debido fundamentalmente al incremento excesivo de los salarios del sector público, creando importantes rigideces fiscales para los años siguientes-y la disminución del superávit primario. Además, si bien el sistema bancario se recuperaba con rapidez después de la crisis económica, fue limitado el progreso en el saneamiento de los bancos cerrados, y el programa de

privatización de las empresas estatales y otras importantes reformas estructurales se estancaron. Como resultado de estas desviaciones, a finales de 2002 el Gobierno central enfrentó nuevamente atrasos en los pagos internos y externos, las disponibilidades de caja del tesoro se agotaban sin mayores posibilidades de nuevo financiamiento, mientras se desaceleraba la actividad económica

En el Memorando de Política Económica del Gobierno del Ecuador para el año 2000, se describe las medidas y objetivos económicos del Gobierno del Ecuador para el período 2000 -2002, con base en los cuales, el Gobierno solicita al FMI un acuerdo de derecho de giro de 12 meses de duración por un monto equivalente a DEG 226.75 millones (aproximadamente US\$300 millones)

El Gobierno reconoció que el progreso económico y social requería de una mejor gestión pública, para lo cual consideró que las medidas tomadas estabilizarían la difícil situación económica, abordando urgentes necesidades sociales, restableciendo la solidez del sistema bancario, sentando las bases para una recuperación sostenida del producto y el empleo, controlando la inflación en una tendencia firme a la baja y estableciendo un sistema judicial efectivo e imparcial, que permita regular temas relacionados a la seguridad para inversiones nacionales y extranjeras, combate a la corrupción e impunidad. Esta y otras medidas complementarias se formularon, pero la realidad otra vez fue decepcionante, las buenas intenciones no pudieron ser compatibles con el incremento de la pobreza.

## **7.2 CARTA DE INTENCIÓN DEL AÑO 2003**

El Gobierno Nacional presidido por el Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, se posesionó el 15 de enero de 2003, e inmediatamente adoptó medidas económicas para corregir la situación descrita en el escenario anterior. El principal objetivo del Gobierno consiste en

mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos, en especial los pobres, mediante un crecimiento sostenido con baja inflación, y mejoras en la red de protección social así como una mejor provisión de servicios públicos.

Ecuador mantiene su compromiso con la dolarización, y para alcanzar un crecimiento sostenido dentro de este esquema, se requiere una reforma profunda en el sector económico y social, que deben orientarse a las áreas de acción (i) mejoramiento de la gobernabilidad y la búsqueda de mecanismos que permitan superar la fragmentación política y regional; (ii) estabilización de la economía en el contexto de la dolarización; (iii) alivio de la pobreza; (iv) inversión y competitividad; y (v) preservación ambiental y desarrollo sostenible.

## **8. LOS 5 EJES DEL PLAN DE GOBIERNO DEL ING. LUCIO GUTIERREZ BORBUA. (2003-2007)**

1. Lucha contra la corrupción la impunidad y la justicia social
2. Lucha contra la pobreza y el desempleo
3. Mejorar la producción y la productividad
4. Garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental
5. Reforma política y política internacional coherente

En los cinco ejes del Plan de Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez, se contempla la estrategia lucha contra la pobreza y el desempleo, la que se constituye en el eje fundamental para la construcción de la Agenda de Desarrollo Humano, la misma que contempla tres ejes horizontales: protección social, desarrollo humano e inclusión productiva; cuatro ejes transversales: reforma institucional, descentralización, fortalecimiento del Frente Social y aseguramiento universal de salud y un conjunto de acciones de reforma social.

Lucha contra la pobreza y el desempleo, es el eje que orienta las acciones de la Agenda de Desarrollo Humano, bajo la premisa, que los programas sociales no pueden ser exclusivamente asistencialistas y tienen que ofrecer posibilidad de empleo, capacitación y microfinanciamiento para acceder a un desarrollo humano real, el Gobierno Nacional se ha planteado metas y estrategias que garanticen una equidad sustentable, entre las metas se puede mencionar:

- Reducción de la brecha de pobreza
- Extensión de la cobertura en salud, a través del Programa de Aseguramiento Universal de Salud.
- Reducción de la desnutrición infantil.
- Incremento de protección de la infancia
- Incremento de cobertura en educación y programas de protección e inclusión productiva.

Las estrategias que permitirán cumplir las metas planteadas son:

- Inversión sostenida en el capital humano, tanto en acciones de protección social como en el mejoramiento de educación y salud, para enfrentar la pobreza extrema en el corto plazo.
- Fomento de la inclusión productiva y el desarrollo del capital humano para reducir y prevenir la pobreza en el mediano y largo plazo.

## **9. DECRETOS DE CREACIÓN DE PROGRAMAS PROTEGIDOS DE BIENESTAR SOCIAL**

Con la finalidad de cumplir los compromisos establecidos por el Frente Social, ante el proceso de negociación con el Fondo Monetario

Internacional, los programas y proyectos de los Ministerios que integran dicho Frente fueron declarados como protegidos, es decir contarán con los respectivos flujos de recursos en forma oportuna y permanente, previos reportes de ejecución y control de la calidad del gasto social. Esta medida de declaración de programas protegidos responde además a las estrategias implantadas por el FMI, relacionada principalmente con el alivio de la pobreza, la preservación ambiental y el desarrollo sostenible.

La estrategia está diseñada para impulsar reformas con el objetivo de consolidar los programas sociales y aumentar la eficiencia del gasto público.

El reto de la reducción de la pobreza, es más específico al considerar que la consolidación de las redes de protección social y la mejora en la focalización de los programas sociales son fundamental para lograr este fin.

Bajo este contexto, en materia de bienestar social, los programas y proyectos protegidos que se encuentran formando parte de la Agenda de Desarrollo Humano son:

## 9.1 PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Mediante Decreto No. 486-A, publicado en R.O No. 99 de 15 de junio de 2000, se constituye el Programa de Protección Social -PPS-, como entidad desconcentrada adscrita al Ministerio de Bienestar Social, responsable de la ejecución de los programas: Bono Solidario, Crédito Productivo y Beca Escolar y mediante Acuerdo No. 1076 publicado en R.O No. 349 del 18 de junio del 2001 se reglamenta el Programa de Protección Social; decreto que a su vez fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003.

### **9.1.1 BONO DE DESARROLLO HUMANO**

Sustituye al Bono Solidario y Beca Escolar, mediante Decreto Ejecutivo No. 347 de 25 de abril de 2003, publicado en R. O No. 76 de 7 de mayo del 2003.

### **9.1.2 SELBEN**

El Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN), es una unidad que forma parte de la Secretaría Técnica del Frente Social, disposición establecida en el Decreto Ejecutivo No. 543 de 26 de junio de 2003, publicado en el R.O No. 125 de 15 de julio de 2003.

### **9.1.3 CREDITO PRODUCTIVO SOLIDARIO**

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1392 de 29 de marzo de 2001, se crea al programa de Crédito Productivo Solidario, mediante Decreto Ejecutivo No. 2365 de 21 de febrero de 2002 se sustituye el Art. 1 del Decreto anterior. indicándose que el Programa Crédito Productivo Solidario, con el objeto de mejorar los niveles de vida y de ingresos de los beneficiarios del Bono Solidario y en general de la población bajo la línea de pobreza, por medio del acceso al crédito, capacitación y asistencia integral especializados. decreto que a su vez fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003.

## **9.2 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO (PRADEC)**

Creado mediante Acuerdo Ministerial No. 00927 de 12 de junio del 2002, publicado en R. O No. 603 de 24 de junio del 2002, como unidad dependiente de la Subsecretaría General de Bienestar Social, al cual corresponde coordinar el cumplimiento de los compromisos relativos a la contrapartida para gastos operativos y de apoyo

previstos en el numeral 4 del Art. III, letra a) del Convenio de Cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en lo atinente al Ministerio de Bienestar Social; acuerdo que a su vez fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003.

### **9.3 OPERACIÓN RESCATE INFANTIL (ORI)**

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1081, publicado en el R.O. No. 278 de 17 de septiembre de 1993, se estableció el Programa de Operación Rescate Infantil, ORI: por Acuerdo No. 5586, publicado en R.O 339 de 17 de diciembre de 1993 se delega facultades al Director del Programa; con Acuerdo No. 5587, publicado en R.O 339 de 17 de diciembre de 1993 se regula la administración de fondos del programa; con Acuerdo No. 5770, publicado en el R.O. No. 339 de 17 de diciembre de 1993, se establece el Manual de Procedimientos del Programa y, con Decreto No. 1473 publicado en el R.O 378 de 10 de febrero de 1994, se crea la Unidad Ejecutora, Operación Rescate Infantil ORI; acuerdos que a su vez fueron reformados mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003.

### **9.4 PROGRAMA NUESTROS NIÑOS (PNN)**

Creado mediante Acuerdo Ministerial No. 23-N publicado en R.O No. 410 de 12 de septiembre del 2001, se creó la Unidad Coordinadora del Programa MBS/BID de Atención Integral A Menores de Seis Años, para la ejecución de los préstamos 1056/OC-EC y 998/SF-EC concedidos por el BID, denominado Programa Nuestros Niños, como dependencia adscrita al Ministerio de Bienestar Social; acuerdo que a su vez fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003.

## **9.5 PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ**

Este programa fue creado mediante Decreto Supremo No. 3815 de 7 de agosto de 1979, publicado en el Registro Oficial No. 208 de 12 junio de 1980, precisamente cuando el Ecuador pasaba de un período de dictadura a un proceso de democracia; Decreto Supremo que a su vez fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003; además este programa regula sus acciones basándose en el Código de la Niñez y Adolescencia, publicado en el R.O No. 136, 3 de julio del 2003.

## **9.6 PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A DISCAPACITADOS**

Creado mediante Acuerdo Ministerial No. 002822-A publicado en el R.O No. 596 de 23 de diciembre de 1994, acuerdo que a su vez fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003; además este programa regula sus acciones basándose en la Ley de Discapacidades, publicada en R.O 301 de 6 de abril del 2001.

## **9.7 PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL GERONTOLÓGICO**

Este Programa fue creado mediante Acuerdo Ministerial No. 850, publicado en el R.O No. 61 de 8 de noviembre de 1984, acuerdo que a su vez fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003; además este programa regula sus acciones basándose en La Ley Especial del Anciano No. 127, publicada en el R.O. 806 de 6 de noviembre de 1991.

## **9.8 PROYECTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DESARROLLO RURAL (PROLOCAL)**

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1343, publicado en el R.O No. 287 de 19 de marzo de 2001, se creó la Unidad de Implementación del Proyecto de Desarrollo Local Sostenible, PROLOCAL, adscrita al Ministerio de Bienestar Social; decreto que a su vez fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003

## **9.9 PROYECTO DE DESARROLLO INTEGRAL PARA LAS PROVINCIAS DE CARCHI, ESMERALDAS, LOJA, EL ORO Y GALÁPAGOS (PRODEIN)**

Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 631 publicado en el R.O No. 134 de 3 de agosto de 2000, reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 1091-A de 29 de diciembre de 2000, publicado en el R.O No. 242 de 11 de enero de 2001, decreto que a su vez fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003.

## CAPITULO II

### LA AGENDA DE DESARROLLO HUMANO PARA BIENESTAR SOCIAL

#### 2. LA POBREZA EN EL ECUADOR

El deterioro político, económico y social, producto de la crisis que viene atravesando el país, desde de la década de los 90, ha afectado a toda la población ecuatoriana, con mayor repercusión en la población de escasos recursos.

Las políticas de ajuste estructural de las décadas 1990 y 2000, no han logrado superar la crisis económica del país; los resultados sobre la pobreza, la inequidad social, el desempleo y la presión sobre los recursos naturales son problemáticas preocupantes en el desarrollo social del Ecuador.

En el campo social se han dado tres aspectos críticos como la inequidad social, la pobreza y el desempleo; la pobreza en el Ecuador es un problema masivo, extremadamente complejo, sus causas son históricas y estructurales, su origen es multicausal; es decir, responde a la inequidad social, concentración del ingreso, bajos niveles de crecimiento económico, bajos ingresos, altos niveles de desempleo, bajo impacto de la inversión social, ineficiencias públicas, entre otras.

Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE) en el 2003, 9720.000 personas, equivalentes al 80% de la población ecuatoriana están en condiciones de pobreza, y entre ellos 1044.000 son indigentes ( 20% de la población); la pobreza es mayor en las zonas rurales: 86.1%. en las zonas urbanas el 46% de la

población es pobre. La región más pobre es la Amazonía, el 79.9% de la población es pobre. El mayor número de pobres está en la Región Costa.<sup>8</sup>

## 2.1 EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, LA POBREZA Y EL DESEMPLEO

La inequidad social en el Ecuador ha sido históricamente muy alta. En cuanto a la distribución de los activos productivos, la tenencia a la tierra revelan una inequidad pronunciada que no ha disminuido en los últimos años.

Desde 1995 la pobreza en el Ecuador afectaba a más de la mitad de la población y su incidencia ha aumentado en los últimos años; la pobreza es estructural ya que las actuales condiciones sociales no posibilitan el acceso a la educación, salud, empleo productivo y vivienda adecuada para la población.

Si hubiera una adecuada distribución del ingreso se permitiría la eliminación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas para toda la población. En el Ecuador la pobreza es un resultado de la inequidad.

Durante el auge petrolero, la pobreza disminuyó tanto en el área rural como urbana; en cambio durante el período de ajuste se observa un incremento de la pobreza urbana a fines de los años 80. Debido a los efectos del fenómeno del Niño en 1998 se incrementa el deterioro del país, en 1999 la situación empeora y la pobreza sube 23 puntos porcentuales, afectando al 80% de la población nacional.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> SIISE versión 2003

<sup>9</sup> Estudios e Informes SIISE-STFS-2000

El Ecuador es uno de los países de América Latina con mayor desempleo estructural, a partir de 1982 la evolución del empleo ha sido negativa en el país. Se ha dado un progresivo incremento del desempleo abierto urbano durante la etapa de ajuste. Este sube del 6.5% en 1988, al 8.5% en 1991, en 1996 alcanza el 10.4% y luego sigue subiendo rápidamente. El desempleo urbano afecta a los hogares más pobres y a los trabajadores de baja instrucción. Solo una tercera parte de la Población Económicamente Activa urbana (PEA) se encuentra adecuadamente empleada.

En los últimos años se ha agravado la debilidad estructural debido al lento crecimiento económico, el acelerado cambio tecnológico que reduce la oferta de trabajo en el sector moderno, la apertura comercial que ha tenido efectos sobre las pequeñas y medianas empresas y la reducción del empleo en el sector público. La estructura del empleo se ha deteriorado en varios aspectos. Se observa una tendencia al aumento del desempleo. Los grupos más afectados por el desempleo son las mujeres, jóvenes y trabajadores de baja calificación. Por otro lado se ha dado un aumento de las diferencias salariales entre trabajadores calificados y no calificados.

El gasto social en el Ecuador ha sido inferior a los de otros países latinoamericanos. El ajuste estructural que se ha venido dando durante las dos últimas décadas no ha mostrado evidencia de recuperación en la economía nacional. Se ha desencadenado una crisis a partir del año 1998 y se agravó en 1999. El ingreso por habitante actual es similar al de los años 70; las tasas de interés se han mantenido deprimidas, y la crisis financiera impide formular pronósticos positivos.

Es importante reformular las estrategias de desarrollo como las políticas sociales que desde una perspectiva más integral, conduzcan

a la redistribución de la riqueza, la generación de empleo productivo, y la reactivación económica.

### **3. VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL**

Desde fines de la década de los 90, el Ecuador atraviesa por una crisis que ha centrado el debate de la política económica en la identificación de los instrumentos más apropiados para enfrentarla.

A nivel nacional, entre las deficiencias aún no resueltas están el déficit fiscal y de cuenta corriente, bajos coeficientes de ahorro interno, sistemas de regulación, supervisión y control financiero débiles o precarios, cambios estructurales insuficientes, inflexibilidad laboral, mercados incompletos, inflación, inestabilidad cambiaria, caída de la producción contra los desequilibrios sociales como son: la pobreza, desnutrición, carencia de servicios, desempleo, desigualdad creciente, entre las principales. Situaciones que se agravaron por la presencia de choques internos y externos que desataron contradicciones en las esferas económica, social y política del país.

El conflicto bélico con el Perú, la reducción de los precios del petróleo, la crisis del sudeste asiático y el consecuente bloqueo de capitales frescos del exterior, los efectos del fenómeno de El Niño, la crisis del sistema bancario y las dificultades de orden político, impidieron alcanzar una solución a los problemas en los sectores financiero y fiscal.<sup>10</sup>

El deterioro económico afectó a toda la población ecuatoriana, sin embargo tuvo mayor repercusión en la población de escasos recursos, los indicadores demuestran que se produjo una

---

<sup>10</sup> Banco Central del Ecuador, Notas Económicas

pauperización de la población, la pobreza se agudizó, afectando a los más vulnerables.

La vulnerabilidad estructural que viene presentándose en la población ecuatoriana, identifica la falta de protección frente a posibles amenazas o perjuicios en lo que a sus necesidades básicas y respeto a derechos elementales se refiere, en los campos de salud, de educación o del trabajo.

En el Ecuador la vulnerabilidad estructural está relacionada a altos niveles de pobreza y extrema pobreza, alto índice de desigualdad, falta de acceso a servicios básicos, situación estacional del empleo, ingresos y necesidades de consumo, altos niveles de desorden y crimen, concentración de la pobreza, ya sea geográfica, por género, por carácter étnico, invalidéz permanente, desempleo estructural entres otras, mientras que la vulnerabilidad transitoria está relacionada con los desastres naturales, crisis económicas, guerras y violencia.

7450.337 personas se encontraban en la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en el año 2001 mientras que en el año 2003 aumentó a 9760.000; el número de personas en extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas en el año 2001 fue de 3083.993, mientras que en el 2003 aumentó a 4158.280.<sup>11</sup>

Los más afectados son los más vulnerables, niños, mujeres embarazadas, ancianos y personas con discapacidades. De los menores de 18 años, más del 70% son pobres.

En un año se duplicó el desempleo urbano. En 1998 había 300.000 personas desempleadas; para el 2000, el número subió a

---

<sup>11</sup> SIISE-Indicadores sociales 2001-2003

640.000; en un año, los salarios perdieron más de la mitad de su capacidad de compra. La riqueza se concentró aún más, porque el 10% más rico percibió más del 40% del ingreso, mientras el 10% más pobre obtuvo menos del 1%.

#### **4. LAS INCIDENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES**

La protesta social en el país tiene bases muy concretas, las tendencias observables llaman a profunda inquietud e implican serias dificultades en aspectos claves de la vida cotidiana para grandes sectores de la población, entre ellas se destacan el crecimiento de los índices de pobreza, la que pasó a significar en el 2003 el 80%, de este el 20% se encuentra en indigencia.

Más de un 20% de la población joven está desocupada, lo que significa una exclusión social severa al inicio mismo de su vida productiva. Ello va a tener todo tipo de impactos regresivos e incide sobre los índices de delincuencia joven.

Las elevadas cifras de pobreza son aún mucho mayores en los niños. mientras que el promedio de pobreza se estima en un 44%, la pobreza afecta al 58% de los niños menores de cinco años de edad y al 57% de los niños de 6 a 12 años, provocando una situación crítica en la infancia.

Por otra parte, uno de cada tres niños están experimentando la más severa de las carencias, la desnutrición; se hallan en situación de alto riesgo alimentario.

Crece en el país, como expresión última del desamparo de la infancia, el número de niños viviendo en las calles, en la mayor desprotección y sujetos a los más graves peligros, entre ellos el

consumo de alcohol, cigarrillo y drogas, los daños que causa la pobreza son irreversibles, día a día, hay víctimas irrecuperables, madres que perecen al dar a luz, niños desnutridos cuyas capacidades neuronales son dañadas para siempre por el hambre, jóvenes sin oportunidades al borde del delito, familias destruidas por la pobreza.

La aplicación de políticas de ajuste estructural ha sido conflictiva y contradictoria en el Ecuador. A mediados de los años 90 se esperaban proyecciones optimistas como la consolidación del crecimiento y una mejora en las condiciones sociales, pero, se vieron frustradas por varios factores económicos y políticos que han sucedido desde 1995. Aquí sobresale la guerra con el Perú, que afectó el gasto fiscal, las tasas de interés y el tipo de cambio; los escándalos de corrupción, como el del ex vicepresidente conservador Econ. Alberto Dahik quién se fugó del país; la elección y el derrocamiento del líder populista Abg. Abdalá Bucaram (1996 y 1997) y el deterioro económico y político provocados por la mala administración de estos gobiernos, además los daños causados por el fenómeno del Niño (1998) que produjo las peores inundaciones de la costa, la caída del precio del petróleo y finalmente el impacto de la crisis financiera internacional, que llevó a la salida masiva de capitales, el corte de crédito privado internacional y la quiebra e arios bancos privados del país.

Las políticas que se adoptaron para enfrentar estos problemas como el congelamiento de depósitos del sistema bancario privado han llevado al deterioro económico y social más grave del país en los últimos 50 años.

En materia de deuda externa, Ecuador es uno de los países de América Latina que tiene la más elevada deuda. En 1999 la deuda

externa total alcanzó los 16,102 millones de dólares, equivalentes al 118% del Producto Interno Bruto (PIB), situación preocupante para los Gobiernos puesto que un problema que restringe la asignación de recursos para salud, educación, y bienestar social.

La crisis de gobernabilidad que ha afectado al país desde el retorno constitucional en 1979 está vinculada a los resultados económicos y sociales de las estrategias de desarrollo adoptadas. El 1996 la inestabilidad política aumenta y los movimientos sociales, étnicos y regionales se hacen más frecuentes.

La pobreza es la incapacidad estructural de un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. La privación de las necesidades básicas reduce el ejercicio de las libertades democráticas y el derecho a la participación consciente en la vida social y política. La pobreza es un obstáculo para la democracia y evidencia los límites del desarrollo humano.

La pobreza constituye el problema focal que debe ser atacado desde todos los ángulos de la administración pública y privada para bajar sus incidencias, por ello la pobreza es el hilo conductor que aparece en todas las acciones que deben asumir los Gobiernos y que tienen como reto disminuirla+

Ecuador debe fortalecer y crear las condiciones que sean necesarias en los campos económico, político, social y de seguridad a efectos de alcanzar su objetivo superior que es mejorar el nivel de vida de la población. Tomada esta decisión debe fijarse como meta anual un crecimiento sostenido del PIB, solamente alcanzando y manteniendo esta variable macroeconómica se podría manifestar que los ecuatorianos hombres, mujeres, niños, adolescentes, discapacitados, ancianos, jóvenes, mejoren su calidad de vida. La

tarea es compleja, sin embargo, los Gobiernos deben tener la madurez suficiente y una visión de futuro que permita alcanzar lo enunciado.

El crecimiento compartido, tiene como un eje una política social que potencie a la población y aumente sus posibilidades de integración al modelo de crecimiento, interno y externo. La política social es una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable.

Ecuador debe contar con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, gestionadas con la sociedad civil, participativas, transparentes, con altos estándares de gerencia social, podrían transformarse en medios efectivos de movilización productiva, devolución de dignidad, e integración social. Sin embargo, ese camino está dificultado, entre otros planos, por percepciones erróneas sobre el rol y potencialidades de la política social.

## **5. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR**

La red de seguridad social en Ecuador ha avanzado significativamente en los años anteriores, pasando de la entrega de alimentos a las transferencias monetarias directas. Hasta recientemente, la asistencia social estaba dominada por la entrega de paquetes de alimentos y programas de alimentación suplementarios. Las evaluaciones de los programas y la experiencia internacional han demostrado que estos programas son relativamente costosos e ineficientes, ya que la logística de la entrega, transporte, almacenaje, administración y distribución implican costos significativos. El Ecuador cuenta con varios programas de protección de social, entre los que se destacan el

Bono Solidario, Beca Escolar, Programa de Alimentación Escolar, Centros de Cuidado Diario Infantil. No obstante, éstos no constituyen una red o sistema de protección social propiamente dicho debido a la ausencia de coordinación y la superposición de objetivos y poblaciones meta. Aunque los programas buscan beneficiar a la población vulnerable, no obedecen a una visión de conjunto. La mayoría de estos programas carecen de un adecuado monitoreo y seguimiento y, especialmente, de evaluaciones de impacto.

Los cambios claves para la red de seguridad social incluyen: expansión de programas, monitoreo y evaluación, tanto para los programas individuales como para la red de seguridad. Se busca la racionalización y consolidación de la red de seguridad, mejorando la equidad a través de una focalización más eficiente. El Gobierno se ha comprometido a implementar estos cambios, especialmente en lo que respecta a una mejor focalización de la población beneficiaria, de modo que se integre a quienes han sido excluidos.

La Consolidación del Sistema de Protección Social para los más pobres se realizará a través de una estrategia combinada de entrega de subsidios económicos, condicionada a cuidado de salud y educación y entrega focalizada de alimentos a la población más vulnerable.

También a través de la expansión de programas, monitoreo y evaluación tanto para los programas individuales como para la red de seguridad; la racionalización y consolidación de la red de seguridad, mejorando la equidad a través de una focalización eficiente.

Creación del Bono de Desarrollo Humano y del Sistema Integrado de Programas de Alimentación y nutrición SIAN.

La protección de la inversión y el gasto social, los programas prioritarios tendrán un incremento en la asignación agregada al conjunto de programas de mínimo 4%, en términos reales, sin perjuicio de superar esta cifra planteada como ~~por~~ **pliso+** para el incremento sectorial presupuestario y con la perspectiva de alcanzar los niveles planteaos por el Frente Social.

Transferencia de al menos un 90% de lo planificado para los programas sociales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

## **6. LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

La política social del Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, articulada a políticas públicas económicas y de producción y como garante de la equidad sustentable, tiene dos líneas estratégicas: i) la sostenibilidad de la inversión en capital humano y social, orientada a enfrentar la pobreza extrema en el corto plazo, la cual está asociada primordialmente a acciones de protección social y ii) la productividad del capital global, orientada a reducir y prevenir la pobreza en el mediano y largo plazo, vinculada sobre todo a acciones de inclusión productiva y desarrollo del capital humano.

La política social está orientada a enfrentar, prevenir, reducir la extrema pobreza y promover la justicia social redistributiva en sus dimensiones espacial; es decir en zonas de menor desarrollo relativo y mayor vulnerabilidad; en el ámbito sectorial, privilegiando de trabajo, educación, salud y vivienda, en lo generacional, donde el ámbito de acción es las mujeres niños y ancianos.

## **7. LOS EJES DE LA ACCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO ING. LUCIO GUTIERREZ BORBUA**

Tradicionalmente la política social ha estado supeditada a los resultados de la política económica; lo social no fue parte directa de la racionalidad económica, sino que se subordinó a dicha racionalidad.

La estabilidad macroeconómica, el crecimiento y la estructura de la economía, son los factores que tienden a ejercer mayor impacto sobre las condiciones materiales de vida de la población, repercutiendo en su bienestar.

La existencia de varios programas y proyectos sociales no han logrado mitigar la pobreza que se ha incrementado por la disminución del empleo y de los ingresos. Por consiguiente las políticas para combatir la pobreza, no pueden concebirse únicamente como propósito de la política social, al igual que la consecución del crecimiento económico, no puede plantearse como un objetivo exclusivo de la política económica; debe existir una interrelación ligada entre lo social y lo político.

Bajo este panorama, inmediatamente posesionado el Gobierno Nacional del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa, (período de gobierno 2003 2007) establece cinco ejes de desarrollo orientados para los sectores económico, social, político y de seguridad, cuyo fin es elevar el nivel de vida y el bienestar de los doce y medio millones de ecuatorianos; los ejes están dirigidos a desterrar la corrupción, la impunidad y la injusticia social; lucha contra la pobreza y el desempleo; mejorar la producción para ser más competitivos; garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y

ambiental y reforma política nacional e internacional coherente y pragmática para un Ecuador moderno.

Con la finalidad de sentar las bases para un nuevo y moderno Ecuador, el Gobierno del Ing. Gutiérrez Borbúa, en enero 15 del 2003, anunció su Programa de Reordenamiento Económico y de Desarrollo Humano. Los objetivos centrales del Programa son: reducir la pobreza, promoviendo el crecimiento con estabilidad y erradicando la corrupción, lo que implica un esfuerzo para mejorar el capital humano y social. El Programa busca, en este sentido, resolver de forma inmediata los problemas de liquidez y la solvencia fiscal; apoyar políticas de producción competitivas a través de la introducción de flexibilidad en los mercados de bienes y servicios; incrementar la productividad de los factores de producción; y promover la inclusión social y la mejora en la equidad en la distribución de las oportunidades para los ciudadanos.

El Programa establece varias metas a ser alcanzadas durante el período 2003. 2007, específicamente busca reducir la pobreza de 51% al 38%; reducir la tasa de analfabetismo del 10% al 8%; generar una tasa de crecimiento económico mayor al 5% anual promedio 2003. 07; y lograr una rápida convergencia de la tasa de inflación a niveles internacionales.

En concordancia con el Programa Social, el Programa Económico prevé financiar un crecimiento real del gasto social e introducir reformas para mejorar la calidad de dicho gasto, procurando orientarlo a fortalecer la provisión de servicios básicos, a la optimización del sistema de protección social, y en general, a una mejor focalización e impacto de los subsidios en los sectores más pobres y vulnerables.

El Acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional, firmado en el mes de febrero, constituyó la base de la consolidación del Programa Económico. En este acuerdo se estableció desarrollar políticas fiscales sanas y se optó por lineamientos consistentes con un desarrollo sostenible del marco económico del país.

Las políticas fiscales del Gobierno apuntan a los siguientes objetivos principales:

- Aliviar la presión inmediata de liquidez y resolver los atrasos dejados por el Gobierno del Dr. Gustavo Noboa Bejarano (2000-2002).
- Fortalecer la posición fiscal a fin de corregir las desviaciones introducidas en el período 2001/2002.
- Proteger a los pobres mediante la estabilización de precios, de sus ingresos reales y el incremento de oportunidades mediante programas sociales fortalecidos.
- Flexibilizar la política fiscal y establecer prioridades en el gasto, promoviendo la reforma educativa, de salud, y de los sistemas de protección social.

## 8. **AGENDA DE DESARROLLO HUMANO UNA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**

La crisis económica presentada en el año 1999, obligó al Gobierno del Dr. Jamil Mahuad a buscar soluciones que aliviaran el déficit fiscal; como parte de la política económica se optó por

eliminar los subsidios indirectos<sup>12</sup> que el Estado mantenía en los rubros de energía eléctrica, gas licuado, petróleo y diesel.

Con el fin de evitar un posible impacto social frente a la eliminación de dichos subsidios, se decidió implantar una transferencia monetaria, focalizada hacia la población vulnerable del país. El Gobierno ecuatoriano creó entonces el Programa Bono Solidario mediante Decreto Ejecutivo 129 de 8 de septiembre de 1998, a través del cual se buscaba garantizar un nivel de consumo mínimo de la población que se encontraba bajo la línea de pobreza.

El Bono Solidario se constituye en la base de la protección social en el Ecuador, ya que su objetivo está orientado a resguardar y/o proteger el capital humano, bajo este enfoque el Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez, en el año 2003, decide implantar una agenda de desarrollo humano, cuyas estrategias y lineamientos responden a la política social del Gobierno.

Entre los objetivos de la agenda de desarrollo humano, se ha identificado enfrentar y reducir la condición de vulnerabilidad de la pobreza extrema de 435 mil hogares (2175.000 habitantes) y; reducir y prevenir la pobreza de 1.3 millones de hogares (6500.000 habitantes).

Con la aplicación de la Agenda de Desarrollo Humano, Ecuador está asumiendo el reto de diseñar y aplicar políticas públicas integradas, creativas, renovadas y audaces que alteren y modifiquen simultáneamente tres aspectos centrales del desarrollo nacional:

---

<sup>12</sup> Estos subsidios fueron casi inmediatamente restituidos, debido a los conflictos políticos que provocó su eliminación.

Desarrollo Social, agenda está encaminada a crear, ampliar y proteger el capital humano y social bajo el eje de equidad, en el ámbito de intersección entre lo social y lo económico, se controlarán las variables relacionadas a la inflación, salarios y el gasto social dentro del Presupuesto del Estado.

Desarrollo Económico, la agenda está orientada a guardar los principales equilibrios y permitir el funcionamiento eficiente de los mercados bajo el eje estabilidad macroeconómica, la intersección entre la agenda económica y productiva está orientada a la ejecución de una política horizontal que permitirá contar con crédito, tecnología, capacitación, infraestructura, bienes y servicios públicos.

Desarrollo productivo, a través de esta agenda se espera elevar la productividad, generar mecanismos de competitividad dinámica y sustentable y promover el fomento productivo, acciones que se ejecutarán bajo el eje productividad-competitividad, su intersección con la agenda social ayudará a la política de capacitación y de fomento a las micro y pequeñas unidades de producción.

En la intersección de las tres agendas, se encuentra la estrategia de reducción de la pobreza e inclusión social; es decir, inserción productiva, ciudadana y ambiental.

Solamente una estrategia integrada, que articula las tres agendas, podrá reorientar el contenido y visión tradicional de las políticas públicas de las últimas décadas, caracterizadas por la aplicación predominante de políticas de ajuste y reforma estructural en la economía, bajo una particular concepción y secuencia. Se pensó que la primera fase del ajuste estructural lograría la estabilización económica, cuyos resultados permitirían luego, en una segunda fase, el crecimiento económico, el cual finalmente y

como fase ulterior, conduciría hacia una reducción de la pobreza y la desigualdad. En esta concepción y secuencia del ajuste estaba implícita la visión de que la estabilización macroeconómica y liberalización de la economía espontáneamente producen cambios favorables en el patrón de bienestar imperante.

Los hechos han demostrado, sin embargo, que la prosperidad económica no es suficiente para mejorar automáticamente el nivel de vida de la población, satisfacer masivamente las necesidades básicas, reducir la pobreza y corregir la desigualdad. Se tendió a privilegiar la resolución de los desequilibrios económicos y financieros, dejándose la resolución de los desequilibrios sociales y productivos para una etapa posterior de eventual crecimiento esperado y en el mejor de los casos- recurriendo a programas de emergencia que ~~compensen~~ parcialmente el costo social del ajuste económico y medidas de fomento productivo aisladas y de bajo impacto. Actualmente es evidente que el crecimiento no es sostenible sin equidad y desmejoramiento constante del capital humano y social.

De ahí que, únicamente políticas públicas concebidas como una estrategia integrada y simultánea de las tres dimensiones fundamentales del desarrollo (macroeconomía, equidad y competitividad) podrán combatir la pobreza y las desigualdades, dadas las altas articulaciones y sinergias existentes entre esas tres dimensiones.

Para crear una tendencia de desarrollo en el actual contexto de crisis ya no basta con impulsar un ajuste económico compensado con algunos paliativos sociales y productivos; tampoco es posible lograr avances importantes en lo social y en lo productivo

desconociendo las restricciones crecientes derivadas de los desequilibrios económicos y financieros no resueltos.

Es necesario un proceso de ajuste en lo macroeconómico, en lo social y en lo productivo, simultáneo y complementario, que cuide con la misma atención tanto el seguimiento y control de las metas de estabilidad macroeconómica, como las de educación, salud, nutrición, pobreza y desigualdad, así como la efectividad de los mecanismos de fomento y reactivación productiva, por eso la creación de la Agenda de Desarrollo Humano.

## **8.1 EJES TRANSVERSALES DE LA AGENDA DE DESARROLLO HUMANO**

Reforma Institucional, este eje busca la implementación de modelos de gestión que permitan un mayor grado de articulación entre las iniciativas del sector, la consolidación de objetivos del sector social como políticas de Estado y la institucionalización de iniciativas estratégicas para la protección y desarrollo del capital humano y social.

Descentralización, se enfoca en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas de alcance local, la aplicación de procesos participativos y la incorporación de la realidad particular en la planificación y ejecución de las iniciativas sociales.

Fortalecimiento Institucional del Frente Social, para apoyar técnicamente a las instituciones públicas responsables de la ejecución de las políticas sociales y, con ello, dar sostenibilidad y articulación a su gestión, así como para operativizar las funciones

de liderazgo, coordinación, comunicación y seguimiento de la política social.

Estas metas del Gobierno, en el sector social, guardan relación directa con la Declaración de las Metas del Milenio, suscritas por Ecuador en Monterrey, en la cual se identifican una serie de objetivos e indicadores de progreso, que generan sinergia en los siguientes puntos:

Erradicación de la pobreza extrema y el hambre. La Red de asistencia social, los programas para los más vulnerables y la aplicación de modelos innovativos de generación de empleo y microfinanciamiento, apuntan fundamentalmente hacia la consecución de esta meta y aportan en el avance hacia los niveles deseados de los indicadores de progreso.

Equidad de género y empoderamiento de las mujeres: éste es un principio transversal para la operación de las iniciativas planteadas en la Agenda Social.

## **8.2 NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y DE COOPERACIÓN**

Las acciones de reforma promovidas por la Agenda Social se han visto fortalecidas con la implementación del Préstamo Programático Social con el Banco Mundial, y el Programa Sectorial de Reforma Social EC-0216 con el BID, a través de los cuales, las autoridades y representantes del Frente Social conjuntamente con dichos organismos internacionales han acordado impulsar el desarrollo de acciones vinculadas con ejes temáticos relacionados con salud, educación, reforma laboral, gasto social y el sistema de protección social.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Memorando De Intención Gobierno Nacional-BID-BANCO MUNDIAL

Por iniciativa del Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Técnica del Frente Social y la Subsecretaría de Inversión Pública del MEF (con el apoyo de sus instancias superiores), durante los meses de febrero, marzo y abril del 2003 se llevó a cabo la preparación del Préstamo Programático Social con el Banco Mundial, este préstamo aportará con recursos por un total de 150 millones de USD; los desembolsos están sujetos a la implementación de una reforma significativa de los programas y la política social del país. Dicha reforma tiene como objetivo, fortalecer el Frente Social y sus programas prioritarios, mejorar la eficiencia operativa, eliminar la duplicación de objetivos, generar sinergias y articular iniciativas, proteger la inversión social y canalizar los recursos hacia la población y los grupos sociales más pobres y vulnerables. La reforma planteada hace énfasis en la temática de Protección Social y Salud.

El Programa Sectorial e Reforma Social EC-0216, con el BID, significa un aporte de 200 millones de USD, los mismos que son de libre disponibilidad y se desembolsarán en dos partes iguales: Junio-Julio de 2003 y Diciembre de 2004.

Los desembolsos de este préstamo programático están sujetos a una reforma significativa de los programas y la política social del país, que permita la consolidación del sistema de protección social para los más pobres y al mejoramiento de la calidad y la eficiencia del gasto social. La reforma planteada debe sujetarse a las temáticas de Educación y Capacitación Laboral.

## 9. LOS COMPONENTES Y PROGRAMAS DE LA AGENDA DE DESARROLLO HUMANO EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL

En la Agenda de Desarrollo Humano, se ha identificado metas a corto plazo, las cuales se cumplirán a través de la ejecución de los componentes:

**Red de Apoyo Social.** La red constituye un conjunto de subvenciones en efectivo y en especies, está focalizada hacia las familias en situación de pobreza (1600 mil familias) y extrema pobreza (435 mil familias), a cambio de que protejan el capital máspreciado de la sociedad que es el capital humano, cumpliendo condicionalidades en educación y salud, las metas esperadas se las alcanzará a través el Bono De Desarrollo Humano, programa del Ministerio e Bienestar Social.

**Programas para los más vulnerables.** Este componente involucra la coordinación y reestructuración de los modelos de gestión de los programas de atención dirigidos para mujeres, niños menores de 5 años, tercera edad y discapacitados.

Las metas en el mediano y largo plazo se alcanzarán a través de los programas: Alimentación para el Desarrollo Comunitario-PRADEC, Programa Nuestros Niños-PNN-, Operación Rescate Infantil-ORI-, Programas de Discapacidades y Programa Gerontológico

**Aplicación de modelos innovativos de generación de empleo y microfinanciamiento.** Este componente busca proteger y potenciar el capital humano para lograr la sostenibilidad del desarrollo del país. Con este objetivo se quiere brindar oportunidades productivas a la mayoría de la población y contribuir a la reactivación de la



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

economía nacional, a partir de la dinamización de la economía popular y campesina, con créditos asociativos que les permita generar nuevas actividades alternativas; los objetivos de este componente se alcanzarán a través de Los proyectos Crédito Productivo Solidario y Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural PROLOCAL.

### CAPITULO III

#### **LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL, FOCALIZADOS COMO MECANISMO PARA ENFRENTAR Y COMBATIR LA POBREZA**

#### **3. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL EN ECUADOR. LOS NOVENTA: LIBERALIZACIÓN, ASISTENCIALISMO Y SUBSIDIARIDAD**

En el Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén (1992-1996), la política macroeconómica estuvo orientada al ajuste fiscal, a estabilizar el tipo de cambio y a realizar reformas orientadas al sector financiero, agrícola e hidrocarburífero a través del impulso de varias leyes, entre ellas la ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada, la Ley del Sistema Financiero y la Ley del Mercado de Valores. En este gobierno se mejoró el crecimiento económico alcanzando un 3 % de promedio anual, se logró controlar la inflación y se redujo la deuda externa a través de la negociación de los Bonos Brady, situación que ocasionó la disminución del gasto social.

Las restricciones fiscales y el intento por liberalizar la economía, fueron las causas fundamentales para que dicho Gobierno, no considere a la política social como un eje de desarrollo del capital humano sino mas bien como un instrumento de focalización para aquellas personas que quedaron completamente excluidas del mercado y en condiciones de extrema pobreza.

El asistencialismo, beneficencia, privatización de los servicios de bienestar social y descentralización de la gestión social fueron las medidas que en materia social caracterizó al período en respuesta al objetivo de liberalizar al Estado de sus compromisos sociales, dejando

que la política social sea conducida por organizaciones no gubernamentales, gobiernos seccionales, organizaciones comunitarias que no garantizaron atención eficaz a la población vulnerable, produciéndose un estancamiento y deterioro de los servicios sociales.

Luego de la crisis política y los escándalos de corrupción presentados al final de este período, asume la Presidencia de la República el Abg. Abdalá Bucaram Ortiz, con quien retorna el populismo económico provocando un suceso fiscal expansivo.

El Gobierno del Abg. Abdalá Bucaram inició el 10 de agosto de 1996 y se mantuvo hasta el 6 de febrero de 1997, fecha en la cual el Congreso Nacional lo cesó de sus funciones, su Gobierno apenas duró seis meses, luego de este hecho, subió al poder el Presidente del Congreso Nacional Dr. Fabián Alarcón, el cual gobernó al Ecuador entre el 11 de febrero de 1997 al 10 de agosto de 1998, en materia económica su gobierno aplicó medidas sobre el control fiscal y monetario, estrategias que fracasaron porque afrontó económicamente el fenómeno del Niño que afectó la Región de la Costa así como la caída de los precios del petróleo; estas medidas permitieron que el Gobierno se vea obligado a mantener el subsidio al gas y a la energía eléctrica.

En los Gobiernos de Bucaram y Alarcón, la política social continúa teniendo una visión residual y restringida, las estadísticas sociales nos indican que la pobreza tuvo una alta presencia en todo el país; es pobre más del 60% de la población ecuatoriana. Los pobres extremos representan una proporción creciente de la pobreza total. Más de un 20% de la población joven estuvo desocupada, lo que significó una exclusión social severa al inicio mismo de su vida productiva, produciendo todo tipo de impactos regresivos e incidiendo sobre los

índices de delincuencia juvenil. Las elevadas cifras de pobreza fueron aún mucho mayores en los niños. Por otra parte, uno de cada tres niños de las provincias experimentó la más severa de las carencias, la desnutrición; en la actualidad y por efecto de estas políticas, se hallan en situación de alto riesgo alimentario y existe un desamparo de la infancia, crece el número de niños viviendo en las calles, en la mayor desprotección y sujetos a los más graves peligros.

La elevada desigualdad determinó que los tres cuartos de la población ecuatoriana tengan un ingreso per cápita sumamente bajo que no permitía cubrir las necesidades de la canasta básica. La inequidad ecuatoriana no sólo se presentó en el plano de la distribución de ingresos, afecta otras áreas claves de la vida como el acceso a activos productivos, el acceso a la educación, la salud y a un nivel de bienestar adecuado.

En materia de salud y saneamiento, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por los gobiernos, las cifras indican que la población carece de un sistema de protección en salud, existe una baja cobertura y deficiente calidad de servicios, los sectores más pobres no tienen acceso al agua y los servicios de saneamiento.

En educación, los esfuerzos posibilitaron la inscripción en la escuela primaria a fin de reducir considerablemente los niveles de analfabetismo. Sin embargo, hay temas claves como la deserción, la repetición y la calidad diferenciada de la educación según estratos sociales.

En bienestar social, los esfuerzos de atención a los grupos en extrema pobreza se identifican a través de la acción de una red de organizaciones no gubernamentales, principalmente la intervención de la iglesia; las acciones se quedan únicamente en la dotación de

servicios de alimentación y atención social a la población vulnerable focalizada por dichas organizaciones.

El 10 de agosto de 1998, asume el poder el Dr. Jamil Mahuad, su administración duró hasta el 21 de enero del 2000, el plan de gobierno estuvo orientado a retomar el Programa de Reactivación Económica, para lo cual adoptó medidas de ajuste, tales como: la reducción del gasto y el congelamiento de los salarios nominales, medidas que fueron tomadas en razón que el déficit fiscal continuaba creciendo debido a los daños causados por el Fenómeno del Niño y a la caída de los precios del petróleo.

En este Gobierno la reserva monetaria disminuyó significativamente, se desató la inflación y estalló la crisis económica y financiera, ocho bancos quebraron y pasaron a la administración de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), entidad creada en el marco del proceso de salvataje bancario, frente a esta situación el presidente Jamil Mahuad decretó un feriado bancario y el congelamiento parcial de los depósitos, los ahorristas cuyos fondos en moneda nacional fueron congelados, recibieron al cabo de un año sólo la quinta parte de sus depósitos.<sup>14</sup>

En general, durante este período el país enfrentó las consecuencias de la combinación de una serie de factores como son: desastres naturales, crisis de la divisa y la banca, paralización de la producción en muchos sectores económicos, suspensión de los servicios públicos en educación y salud por la acción de sindicatos de estos sectores y el aumento de la conflictividad social.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Política social y tendencias en el Gasto Social, S.T.F.S Informe No. 1 2001-2002

<sup>15</sup> Estudios e informes del SIISE-STFS, Rob Vos. 2001.

Como resultado de la crisis, de la ausencia de una verdadera política social y de la falta de coordinación de los programas de protección social entre sí, se produce un rápido deterioro de las condiciones de vida de los ecuatorianos a fines de la década pasada. Durante el segundo lustro, crecen aceleradamente tanto la pobreza como la desigualdad. El número de personas de todas las edades que vivían en hogares cuyo consumo es insuficiente, aumentó de 34% en 1995, a 46% en 1998, a 51% en 1999, a 59% 2003 Así mismo, en este período se observa una fuerte concentración de la riqueza, al tiempo que se produce un estancamiento en varios aspectos del desarrollo humano.<sup>16</sup>

La aplicación de las medidas económicas, produjo la eliminación parcial de los subsidios al gas natural y a la electricidad así como la caída del gasto social, para enfrentar esta situación se puso en marcha un programa focalizado de transferencias monetarias denominado Bono Solidario, a fin de compensar a los grupos de bajos ingresos por la pérdida de poder adquisitivo. Con la aplicación de esta estrategia se inician subsidios directos como mecanismos para paliar los problemas sociales.

Si bien el Ecuador tiene varios programas orientados a los pobres, éstos no constituyen en sí mismos una estrategia de protección social ni están articulados a una política social de largo plazo, que incluya la entrega de servicios sociales universales y promueva las reformas institucionales requeridas para mejorar la eficiencia y equidad de esos servicios. Se trata de programas que, en su mayoría están dirigidos a los grupos de pobres e indigentes, pero no están diseñados para responder a crisis o situaciones inusuales, con la agilidad y flexibilidad necesarias para beneficiar a los grupos más afectados. Es difícil caracterizar al conjunto de

<sup>16</sup>

SIISE versión 2 año 2003.

programas sociales en el Ecuador como un sistema de protección social propiamente dicho. Cada programa ha sido desarrollado a partir de una lógica propia en respuesta a demandas o necesidades específicas. Es más, incluso en áreas de intervención como la atención a los niños, no existe una visión sectorial uniforme.<sup>17</sup>

#### 4. LA POLÍTICA ECONOMICA Y SOCIAL SUBSIDIARIA 2000-2003

El 22 de enero del 2000, asume la presidencia el Dr. Gustavo Noboa Bejarano, el país que recibió se caracterizaba por los altos niveles de pobreza y desempleo, el aparato productivo en retirada, ineficiente sistema financiero, un sistema de seguridad social al borde del colapso y el indigente nivel de corrupción en todos las esferas del sector público y privado lo que ha provocado un cambio de los valores éticos de la sociedad ecuatoriana en peligrosa descomposición.

Con el propósito de que el pueblo ecuatoriano alcance un mejoramiento de calidad de vida, que le permita desarrollarse en un ambiente menos angustioso, con mayor seguridad y con iguales oportunidades para todos, el Gobierno de Noboa decide implantar el Plan de Gobierno *Por un Nuevo País*, cuyo objetivo era conseguir la estabilidad y confianza de los agentes económicos, para que estos últimos desarrollen los proyectos de inversión, productiva, ello implicaba la consolidación de la economía a través de una prudente gestión de las finanzas públicas, la recuperación del sistema financiero privado y la estabilización de los precios. Se buscaba además fortalecer rápidamente los fundamentos macroeconómicos que propicien la estabilidad y se constituyan en elementos claves para el despegue económico general y para la ejecución de una política social enfocada a combatir la pobreza, considerando niveles

<sup>17</sup> Estudios e Informes del SIISE-STFS-Rob Vos, 2003

importantes de generación de empleo, acciones específicas de carácter asistencial, formación de capital humano y desarrollo de infraestructura comunitaria.

Luego de la fuerte recesión de la economía operada a partir del año 2000, los intentos gubernamentales de reactivación dieron sus frutos: mientras en el año 2000 el crecimiento fue del 2,3%, en el 2001 creció el 5,6% y en el 2002 al 4%. Sin embargo, estas tasas elevadas de crecimiento no fueron producto de la dolarización, sino consecuencia de los altos precios del petróleo, de las remesas de los emigrantes, de la inyección de la inversión extranjera por la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), y de la recuperación prácticamente inercial de la economía después de una caída de más del 7% en 1999.

De cualquier forma, la economía ecuatoriana entró, durante este período, en una fase de recuperación que permitió mejorar el presupuesto dedicado a lo social, principalmente en salud, educación y bienestar social; razón por la cual continúan transfiriéndose los recursos con cargo al Bono Solidario para atender a las familias pobres y en extrema pobreza. Bajo este contexto, nace el componente de los programas sociales prioritarios, como una respuesta a la crisis y con la finalidad de enfrentar los desequilibrios sociales. Simultáneamente se reconstituye el Frente Social y su Secretaría Técnica, su resurgimiento permitió coordinar la ejecución de las acciones contempladas en los programas y proyectos prioritarios. Actualmente los programas prioritarios en materia de bienestar social son: el Bono de Desarrollo Humano (BDH), el Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario-PRADEC-, Programa Nuestros Niños (PNN), Operación Rescate Infantil-ORI-, Programa de Protección de Menores, Programa de Discapacidades, Programa Gerontológico, Proyecto de Reducción de la Pobreza y

Desarrollo Rural (PROLOCAL), Proyecto de Desarrollo para las Provincia de Carchi, El Oro, Loja, Esmeraldas y Galápagos (PRODEIN) y Crédito Productivo Solidario.

Cabe destacar que durante el período 2000-2002, el crecimiento del gasto social no sólo fue consecuencia del crecimiento global de la economía sino también resultado de una mayor priorización de éste en el presupuesto estatal.

La política social de Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa (período 2003-2007), articulada a políticas públicas económicas y de producción y como garante de la equidad sustentable, tiene dos líneas estratégicas: i) la sostenibilidad de la inversión en capital humano y social, orientada a enfrentar la pobreza extrema en el corto plazo, la cual está asociada primordialmente a acciones de protección social y ii) la productividad del capital global, orientada a reducir y prevenir la pobreza en el mediano y largo plazo, vinculada sobre todo a acciones de inclusión productiva y desarrollo del capital humano.

La política social está orientada a enfrentar, prevenir, reducir la extrema pobreza y promover la justicia social redistributiva en sus dimensiones espacial; es decir en zonas de menor desarrollo relativo y mayor vulnerabilidad; en el ámbito sectorial, privilegiando de trabajo, educación, salud y vivienda, en lo generacional, donde el ámbito de acción es las mujeres niños y ancianos

## **5. EL PRESUPUESTO CODIFICADO Y EJECUTADO DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORITARIOS DE BIENESTAR SOCIAL**

En este sub tema se analiza los presupuestos codificados, transferidos y ejecutados de cada uno de los programas y proyectos que conforman la agenda en bienestar social, así como su incidencia en coberturas sociales, geográficas, metas previstas y alcanzadas.

## 5.1 EL BONO DE DESARROLLO HUMANO (BDH)

El Bono Solidario se originó a finales de 1998 como un mecanismo de compensación monetaria no-condicionada a la población pobre por la eliminación del subsidio a la energía. Con el advenimiento de la crisis financiera en 1999, este programa se fue convirtiendo en el eje de la protección social en el país.

El objetivo del programa está orientado a asegurar un nivel de consumo mínimo para los segmentos más pobres de la población ecuatoriana, con la entrega directa de dinero en efectivo a madres con al menos un hijo menor de dieciocho años, ciudadanos de la tercera edad y personas discapacitadas, que están en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

La red de asistencia social no tiene criterios homogéneos de focalización, se estima que el 18% de los beneficiarios del Bono no se encuentran en situación de pobreza (inclusión de población no-correspondiente al grupo meta), paralelamente el 21% de la población objetivo del programa ha sido excluida. Actualmente se cuenta con la unidad técnica Selección de Beneficiarios de Programas Sociales, SELBEN, el cual fue implementado con aporte del BID, y se revela como una herramienta estratégica para la superación de problema de focalización, se están desarrollando medidas para garantizar un uso transparente de esta base de datos.

Dada la experiencia internacional exitosa de los programas de transferencias monetarias condicionadas, *Oportunidades* en México y *Bolsa Escola* en Brasil, el Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez, unificó los programas Bono Solidario y Beca Escolar en un nuevo programa denominado *Bono de Desarrollo Humano* (BDH), el mismo que fue creado por Decreto Presidencial el 25 de abril del 2003 Este

decreto derogó el Bono Solidario y la Beca Escolar y dispuso el uso del SELBEN para la focalización de los beneficios.

El Bono de Desarrollo Humano+ (BDH) consiste en una transferencia monetaria condicionada a la asistencia escolar y a chequeos periódicos de salud de los hijos de las madres beneficiarias del Bono registradas por la Unidad Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN). La refocalización del BDH se viene llevando a cabo desde junio de 2003 a fin de identificar realmente quiénes están en condiciones de pobreza para lo cual se estima incluir aproximadamente 250.000 familias, las personas que salen del registro SELBEN es porque han superado sus condiciones de pobreza. El plan de acción para la reconversión del Bono Solidario y la Beca Escolar en el BDH prevé la inclusión de por lo menos 600 mil familias beneficiarias hasta diciembre del 2007, en función de los criterios de focalización establecidos que tienen relación con la línea de pobreza.

Para fines de agosto del 2003, el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Técnica del Frente Social, tiene previsto desarrollar el levantamiento de la línea base que servirá para evaluar el impacto del Bono de Desarrollo Humano+, a fin de monitorear y garantizar si las transferencias monetarias están asegurando un nivel de consumo mínimo para los grupos más pobres, en función de las condicionalidades establecidas.

El Bono de Desarrollo Humano+ es un programa que tiene el carácter de indefinido y en él participan Subsecretarías y Direcciones Provinciales de Bienestar Social, Alcaldías, Gobernaciones, Jefaturas Políticas, Defensorías del Pueblo, INNFA, etc. Se ha implementado alianzas estratégicas entre el Ministerio de Economía y Finanzas,

BAN RED, Servipagos, Red de Bancos Privados y Banco Nacional de Fomento, a fin de agilizar los pagos a los beneficiarios.

La meta anual programada para el año 2003 fue atender a 1'280 mil personas, de las cuales 1'025,882 son madres beneficiarias, 9.884 personas con discapacidades y 244.234 personas de la tercera edad. El avance de metas a diciembre del 2003, señala que el Programa benefició a 1.043.826 madres, 226.848 personas de la tercera edad y 8.840 personas discapacitadas; es decir, se atendió a 1'279.514, lo que representa el 99,96% de la meta anual programada. Las metas que se alcanzaron fueron en función del presupuesto ejecutado al 31 de diciembre del 2003, esto es US\$ 160.089.752,00 de un valor codificado de US\$ 160.089.752,00.<sup>18</sup>; es decir, se cubrió el 100% del presupuesto programado.

En lo que corresponde a la ~~%Beca Escolar+~~, se señala que el 25 de abril del 2003, por decisión presidencial se unificó este proyecto al ~~%Bono de Desarrollo Humano+~~, mientras se finiquitaba los asuntos técnicos, administrativos, presupuestarios y legales de fusión, se ejecutaron acciones programadas de acuerdo al presupuesto aprobado, así tenemos que durante el año 2003, a través de la Beca Escolar se logró incrementar el ingreso familiar y mantener a los niños / as entre 6 y 15 años 11 meses, en el sistema escolar, impidiendo su deserción.

En el programa participaron Comités de Madres de Familia, Juntas Parroquiales, Universidades, Gobiernos Locales, Organizaciones Comunitarias y la UNICEF, el programa se cerró en junio del 2001, por su unificación al Bono de Desarrollo Humano.

---

<sup>18</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

En el año 2003, las metas previstas eran realizar 6 pagos bimensuales de US. \$12 a 98.378 beneficiarios escolares, de acuerdo al avance de metas a diciembre del mismo año, se identifica que se han realizado los pagos del bimestre enero-febrero y marzo-abril; sólo se realizó el pago al 70% de los beneficiarios, por falta de transferencias de recursos no se pudo cubrir la meta anual programada. Se invirtió un presupuesto de US\$ 2000.000,00 de un valor codificado de US\$ 4518.000,00<sup>19</sup>; es decir se cubrió un 44,26% del presupuesto programado y se atendió a 68.864 niños escolares.

## 5.2 SISTEMA DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES (SELBEN)

A través de la Unidad SELBEN se registran los datos de núcleos familiares ecuatorianos pobres. Esta base de datos sirve para la focalización de los programas operativos de transferencias monetarias y de especies. A fin de contar con registros y datos reales transfieren información directa e indirecta las Subsecretarías y Direcciones Provinciales de Bienestar Social, los Programas de Discapacitados, de Gerontología y el Programa de Desarrollo Comunitario. El proyecto inició en el 2000 y actualmente se encuentra institucionalizado como unidad técnica de la Secretaría Técnica del Frente Social, se contó con un crédito del BID para el cumplimiento de sus objetivos.

Para el año 2003 se tuvo previsto realizar 400.000 encuestas a familias pobres para que ingresen a la base de datos, se logró cubrir 110.000 nuevos registros, con una inversión de US\$ 1014.870,06 de un presupuesto codificado de US\$ 1433.897,46<sup>20</sup> lo que equivale al 70,77% del presupuesto programado.

---

<sup>19</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

<sup>20</sup> Idem a la nota de pie No. 6.

### 5.3 CREDITO PRODUCTIVO SOLIDARIO

Este programa contribuye al mejoramiento de los ingresos de las familias pobres y en extrema pobreza, mediante un mayor y mejor acceso a servicios de crédito, capacitación, formación y asistencia integral. La población objeto constituyen los hogares pobres, con jefe o jefa trabajadores por cuenta propia; la cobertura promedio anual programada es de 30.200 micro créditos para mujeres auto empleadas que se encuentran bajo línea de pobreza.

En este programa participan la Corporación Financiera Nacional (CFN) 101 Cooperativas de Ahorro y Crédito y fundaciones especializadas en créditos, el programa tiene una duración de cinco años, se tiene previsto que culmine el 31 de diciembre del 2006.

Para el año 2003, las metas previstas fueron atender 30.200 micro- créditos para mujeres auto-empleadas, capacitar a 10.500 beneficiarios en técnicas de crédito y a 106 operadores de crédito. Los avances a diciembre del 2003, nos señalan que se otorgaron 16.062 micro créditos a mujeres auto empleadas, para el cumplimiento de estas metas se ejecutó un presupuesto de US\$1451.849,15 de un valor codificado de US\$ 3249.507,59<sup>21</sup>; es decir se cubrió el 34,44% del presupuesto programado.

### 5.4 EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO (PRADEC)

A través de este programa se asegura un mínimo del 40% de los requerimientos nutricionales diarios a niños y niñas de 2 a 5 años, personas con discapacidades, adultos mayores y a las familias gestoras de desarrollo que están ubicadas en zonas rurales y urbano

---

<sup>21</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

marginales y que se encuentran en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad según la base SELBEN y los mapas de pobreza, el programa tiene una cobertura promedio anual de 277.828 beneficiarios

Vienen participando en el programa alrededor de 1.800 Fundaciones, Municipios e Instituciones legalmente constituidas y el Programa Mundial de Alimentos, se tiene previsto que el Pradec culmine en el 2007.

En el año 2003, las metas previstas fueron atender a 503.720 personas de los cuales se atendió 389.108 personas, distribuidas así: 248.088 niños de 2 a 6 años, 69.291 adultos mayores, 28.729 discapacitados, 43.000 gestores de desarrollo la inversión ejecutada fue por el valor de US\$ 6981.377,00 de un valor codificado de US\$ 10000.000,00<sup>22</sup> o que representa el 69,81% del presupuesto programado.

## 5.5 OPERACIÓN RESCATE INFANTIL-ORI-

A través del programa se Impulsa el desarrollo integral de niños y niñas de hasta 6 años de edad en situación de riesgo, de los sectores urbano marginal y rural del país, tanto con alimentación y desarrollo de destrezas y habilidades cognitivas, sicomotrices y socio-afectivas. La población objetivo constituyen niños y niñas de hasta 6 años. La cobertura promedio anual asciende a 52.911 niños y niñas atendidos en 1.531 Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil, en las 22 provincias del País.

Participan en el programa técnicos y funcionarios de la Institución en el ámbito nacional, 7.644 madres comunitarias, familias, comités

---

<sup>22</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

de gestión, actores locales, organismos seccionales, con el fin que participen activamente y se involucren directamente desde sus comunidades.

Las alianzas estratégicas han servido para que el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Programa Nuestros Niños, UNICEF y Organismos Seccionales se involucren en la atención a este grupo etéreo, la duración del programa es indefinida.

En el año 2003, se programó las siguientes metas: Atender a 60.000 niñas y niños menores de seis años en riesgo, así como atender a 7.500 madres comunitarias a lo largo del año; los logros alcanzados al término del año son: 52.881 niños / as atendidos en el ámbito nacional, 7.640 madres comunitarias integradas en el programa; la inversión ejecutada es de US\$ 154.124.149,00 de un presupuesto codificado de US\$ 253.67.914,00<sup>23</sup>, lo que representa el 60,80% del presupuesto programado.

## 5.6 PROGRAMA NUESTROS NIÑOS (PNN)

A través de este programa se ha mejorado la calidad de los servicios existentes; se ha ampliado la cobertura de atención infantil, utilizando diferentes modalidades de atención y apoyando a las familias en el cuidado diario de los niños (as) así como se ha fortalecido la capacidad institucional para mejorar la elaboración de políticas y la gestión de las entidades y organizaciones que desarrollan actividades para el desarrollo infantil; entre las principales modalidades implementadas está Creciendo con Nuestros Hijos, Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA), Wawa Kamayu Wasi y Centros Integrados de Desarrollo Infantil.

---

<sup>23</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

Vienen participando en el programa 158 Fundaciones, Gobiernos Municipales, Asociaciones Comunitarias, Universidades, Iglesias, Patronatos, Entidades Públicas; las alianzas estratégicas implantadas han servido para que participen con el Programa Instituciones como el BID, Fondo de Solidaridad, INNFA, ORI PRONEPE, Organismos no gubernamentales, Coordinadora Permanente de Organizaciones y entidades que trabajan por el desarrollo infantil y en general el sector de la infancia.

Las metas previstas para el año 2003, fueron: Atender a 124.000 niños y niñas a través de organizaciones acreditadas en la 1ra y 2da subasta de recursos; atención a menores de 6 años mediante la ejecución de planes de desarrollo en los centros de atención; rehabilitación de la infraestructura física, equipamientos, dotación de material didáctico y recreativo, capacitación y aplicación de parámetros de calidad.

Las metas alcanzadas hasta diciembre 2003, nos señalan que fueron atendidos 124.000 niños(as) bajo el sistema de subastas, se monitorearon a 1.423 puntos de atención en 19 provincias; se desarrolló el referente curricular para la educación preescolar, se capacitaron a organización acreditadas como el INNFA, ORI, PRONEPE, DINAMEP, DNPM; 576 unidades de atención rehabilitadas. La inversión ejecutada fue de USD\$ 15.852.260,00 de un valor codificado de US\$ 16769.000,00<sup>24</sup>; lo que equivale al 94.53% del presupuesto programado.

El Programa Nuestros Niños cerrará sus operaciones el 31 de diciembre del 2004, en razón que termina el préstamo BID, la institucionalidad levantada será asumida por el Programa de Protección de Menores.

---

<sup>24</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

## 5.7 PROGRAMA ATENCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ

Este programa tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de los derechos de niños / as y adolescentes de hasta 18 años en el área de protección especial y desarrollo infantil, en coordinación con los organismos del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Las alianzas estratégicas implementadas ha permitido trabajar coordinadamente con UNICEF, INNFA, AME, PNN-MBS-BID, DINAPEN, Foro de la Niñez y Adolescencia, Juzgados de la Niñez y Adolescencia, Coordinadora de Desarrollo Infantil; el programa inició desde 1938 y tiene el carácter de indefinido; está en un proceso de reingeniería a fin de preparar técnica, administrativa y presupuestariamente la unificación de modalidades del ORI y PROGRAMA NUESTROS NIÑOS hacia este programa

Las metas previstas para el año 2003 fueron atender a 13.265 niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años, las metas alcanzadas a diciembre del mismo año nos demuestra que se llegó a atender a 11.249 niños / as y adolescentes; las actividades se cumplieron con un presupuesto de US\$ 6078.390,42 de un presupuesto codificado de US\$ 6963.980,45<sup>25</sup>, lo que representa el 87,28% del presupuesto programado.

## 5.8 PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A DISCAPACITADOS

Su objetivo está orientado a impulsar el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las personas con discapacidad ubicadas en zonas urbano marginales y rurales, que están en pobreza y pobreza extrema, a través de servicios de atención focalizados,

---

<sup>25</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

mantienen una cobertura promedio anual de 10.000 personas con discapacidades.

Participan en forma directa la Dirección Nacional de Discapacidades, Subsecretarías, Direcciones Provinciales, Centros de Protección para Discapacitados de Bienestar Social. Las alianzas estratégicas han permitido la participación de ONGs, del Consejo Nacional de Discapacitados (CONADIS), Ministerio de Salud, Unidades Provinciales de Bienestar Social, Ministerio de Trabajo; el programa tiene previsto terminar en el 2007.

Las metas previstas para el año 2003 fueron atender con servicios focalizados a: 600 niños y jóvenes con discapacidad a través del sistema de becas; 500 subvenciones para asistencia médica y hospitalización de minusválidos de escasos recursos económicos; provisión de 500 aparatos órtesis y prótesis; 7.000 niños, jóvenes y adultos con discapacidad física, mental y sensorial; contratación de 500 estudios e investigaciones del personal técnico y organizaciones de discapacitados; agasajo navideño a 500 niños y jóvenes de las unidades operativas de la Dirección Nacional de Discapacidades (DINADIS); integración sociocultural para 150 personas con discapacidad; 300 agasajos por el Día del Discapacitado; 500 niños y niñas beneficiarios de equipamientos de Centros de Protección de Discapacitados (CEPRODIS); 300 beneficiarios de instalación, mantenimiento y reparación de los centros de discapacitados.

Las metas cumplidas a diciembre 2003, nos señalan que se atendió a 2000 beneficiarios directos y 10.000 beneficiarios indirectos con discapacidad, con un presupuesto de US\$ 1.630,04<sup>26</sup> de un

---

<sup>26</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

presupuesto codificado por el mismo valor, lo que representa haber cubierto el 100% de lo programado.

## **5.9 PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL GERONTOLÓGICO**

La Ley Especial del Anciano, es la norma de carácter obligatorio y permanente, que precautela los derechos económicos, sociales, legales, y servicios asistenciales, a favor de todas las personas mayores de 65 años de edad.

Mejorar el nivel de vida de las personas adultas mayores de bajos recursos económicos en el ámbito nacional, es el objetivo que orienta las acciones en beneficio de las personas de la tercera edad de 65 años y más. Ciento quince organizaciones trabajan con personas de la tercera edad beneficiando a 7.750 adultos mayores.

Participan en el programa, la Dirección Nacional de Gerontología del MBS, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), este programa gerontológico nació en el año 1984 y tiene el carácter de indefinido.

Las metas previstas para el año 2003 fueron: crear 115 organizaciones para que trabajen con personas de la tercera edad, beneficiando a 7.750 adultos mayores que representan el 0.95% de la población de tercera edad y el 5% de la población de tercera edad en extrema pobreza.

Las metas alcanzadas a diciembre del 2003, nos indican que se atendió a 2.776 ancianos institucionalizados, con servicios de subvención para los gastos de administración y mantenimiento de 60 centros gerontológico; 1.150 ancianos atendidos mediante la suscripción de convenios con organizaciones de tercera edad, que

fueron entregadas en junio del 2003 para la instalación de talleres comunitarios y equipamiento de centros gerontológicos; se suscribieron 24 convenios de cooperación en talleres ocupacionales atendiendo a 1200 personas de la tercera edad: la inversión ejecutada ascendió a US\$ 1.639.512,03 de un presupuesto codificado de US\$ 1.600.000,00<sup>27</sup>, lo que representa el 83,72% del presupuesto programado.

## **5.10 PROYECTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DESARROLLO RURAL (PROLOCAL)**

Su objetivo es combatir la pobreza rural, mejorar la equidad y la inclusión, facilitando el acceso de los hombres y mujeres pobres a oportunidades de empleo, producción, generación de ingresos, manejo de recursos naturales y otras soluciones sostenibles.

Se atiende a familias pobres ubicadas en áreas no indígenas, que viven en 123 parroquias de 31 cantones del país. En el 2003 se cubrió la zona Sur de Manabí, Cuenca Alta del Río Jubones. La Proyección desde 2004 al 2006 es cubrir: La Cuenca del Río El Angel, Estribaciones Centrales de los Andes, Zona Occidental de Los Ríos, Zona Oriental de Loja.

En el programa participan Municipalidades y Juntas Parroquiales; se han previsto alianzas estratégicas con la Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, Mancomunidades de Cantones y/o Parroquias, Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador, Universidades y otros proyectos de desarrollo; el programa tiene previsto terminar en el 2006.

---

<sup>27</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

En el año 2003 las metas previstas fueron fortalecer a 80 organizaciones locales, 16 organizaciones de segundo y tercer grado, 20 Gobiernos Seccionales y Municipales; capacitar a 16 técnicos locales, 96 promotores locales, 192 líderes locales y 96 líderes femeninas; 1.598 familias beneficiarias con servicios financieros; terminar algunos planes de desarrollo que darán origen a la identificación, formulación y ejecución de iniciativas productivas para poder beneficiar a la población objetivo.

Los avances del programa a diciembre 2003 nos señalan que se ha fortalecido a: 1 organización local, 26 organizaciones de segundo y tercer grado, 35 Gobiernos Seccionales y Municipales; 119 entidades financieras locales; 142 Prestadoras de Servicios; 166 técnicos locales capacitados; 1.515 familias pobres beneficiadas de subproyectos.

Los recursos que se utilizaron para cumplir dichas metas fueron: US\$ 4080.669,17 de un presupuesto codificado de US\$ 4081.803,37<sup>28</sup>, lo que representa el 99,97% del presupuesto programado.

## 5.11 PROYECTO DE DESARROLLO INTEGRAL (PRODEIN)

Mejorar el bienestar de la población pobre de las provincias de Esmeraldas, Loja, El Oro, Galápagos a través de la ejecución de pequeñas y micro-empresas a fin de incrementar el empleo y los ingresos, a través del mejoramiento de la infraestructura social y productiva, es el fin que se persigue por medio de este programa.

---

<sup>28</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

En el programa participan en forma directa la Unidad Central del Proyecto (UCP) y sus Unidades Gerenciales de Area (UGAs) en cada provincia. Las alianzas estratégicas implementadas han permitido trabajar conjuntamente con la Agencia Española de Cooperación Internacional, Consejos Provinciales, Gobernaciones, Alcaldías y Juntas Parroquiales, el programa inició el 2001 y tiene previsto cerrar el 2007.

Para el año 2003, se tuvo previsto atender a 140,000 habitantes de las provincias señaladas; generar 3.000 empleos permanentes y ocasionales; suscribir 18 convenios con financieras locales para otorgar crédito; 375 personas formadas y capacitadas para la administración y operación de pequeñas y microempresas.

El cuadro de avance de metas y presupuesto a diciembre 2003 nos indican que se atendió a 91.450 habitantes de las provincias señaladas; se generó en el año 3500 empleos permanentes y ocasionales; 10 acuerdos y convenios firmados con entidades financieras locales para otorgar crédito directo; 355 personas formadas y capacitadas para la administración y operación de pequeñas y microempresas; la inversión ejecutada fue de USD\$ 1937.040,80 de un presupuesto codificado de USD\$ 2000.000,00<sup>29</sup> lo que representa el 96,85% del presupuesto programado.

## **10. GASTO EJECUTADO EN BIENESTAR SOCIAL, SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO**

En la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, de 2001, la comunidad internacional, incluido el Ecuador, acordó promover e impulsar la universalización de los servicios sociales básicos (SSB) para el desarrollo sostenible, la categorización de dichos servicios

---

<sup>29</sup> Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

otorgada por las Naciones Unidas incluye: nutrición y alimentación; educación básica, atención primaria en salud; provisión de agua potable y saneamiento básico; los servicios sociales básicos no sólo constituyen el ejercicio efectivo de los derechos básicos universales, sino que además tienen un altísimo impacto sobre las condiciones de vida de la población. Estos servicios se caracterizan por tener un bajo costo y producir grandes beneficios en relación con el dinero gastado. Adicionalmente estos servicios son una parte importante de los ingresos de los hogares más pobres, por lo que su entrega con lleva efectos redistributivos.

Frente a este mandato internacional, el Gobierno Nacional, a través del Frente Social, incluido el Ministerio de Bienestar Social, creó y ajustó roles, objetivos y metas de los programas y proyectos a fin de garantizar el desarrollo sostenible de niños, niñas, adolescentes, discapacitados, mujeres pobres, personas de la tercera edad, para lo cual previó en su presupuesto del año 2003 recursos que ayuden a cumplir dicho desarrollo.

Durante el año 2003, el presupuesto codificado de los programas y proyectos prioritarios del Ministerio de Bienestar Social fue de US\$ 239'431.116,60 frente al presupuesto inicial aprobado por el Congreso Nacional de US\$ 237'391.486,10; luego de los aumentos y reducciones efectuados al presupuesto inicial, se puede determinar que hubo un aumento por US\$ 2'039.630,00.

El nivel de ejecución presupuestaria de los Programas Prioritarios de Bienestar Social, durante el año 2003, llegó a US\$ 217'267.499,67, tomando en cuenta las diferentes fuentes de financiamiento. La ejecución presupuestaria de los programas prioritarios obedeció a la disponibilidad existente de recursos para su ejecución, por ello, programas que no han tenido transferencias no se han podido ejecutar, como es el caso del FONLOCAL, Construcción de Albergues

de Emergencia, Obras Públicas, Modernización de Sistemas y Telecomunicaciones, Proyectos Productivos, entre otros.

La cifra de 217.267 USD fue invertida (gastada) en función del presupuesto codificado, lo que equivale al 90,74% de dichos recursos, cabe señalar que el gasto del Bono de Desarrollo Humano dentro del presupuesto del Ministerio de Bienestar Social tienen un peso presupuestario de alrededor del 73,68% recursos que son transferidos mensualmente mediante red bancaria a las personas focalizadas por el SELBEN, la diferencia de la inversión ejecutada en los otros programas prioritarios asciende a US\$ 57.747,60 lo que equivale al 26,31%, tal como se señala en el siguiente cuadro:

**MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL  
TRANSFERENCIAS EJECUTADAS EN EL 2003**

	PROGRAMA	RECURSOS INVERTIDOS EXPRESADOS EN US\$	Fuente de Financiamiento
1.	BECA ESCOLAR	2.000.000,00	0
2.	BONO DE DESARROLLO HUMANO	160.089.752,00	0
3.	CREDITO PRODUCTIVO SOLIDARIO	1.151.849,15	0
4.	PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE MENORES	6.078.390,42	0
5.	ORI	15.424.149,00	0
6.	PROGRAMA NUESTROS NIÑOS	15.852.260,00	0, 1, 2 y 7
7.	PROGRAMA DE DISCAPACITADOS	1.317.630,04	0
8.	PROGRAMA GERONTOLÓGICO	1.339.512,03	0
9.	PRADEC	6.981.377,00	0
10	PROLOCAL	4.080.669,17	0, 2 y 7
11	PRODEIN	1.937.040,80	0 y 7
12	SELBEN	1.014.870,06	0 y 2
	<b>SUMAN:</b>	<b>217.267.499,67</b>	

Fuente: Dirección de Planificación MBS  
Elaboración: BIPS-SIAPS-STFS Cuadro de Avance de los Programas Prioritarios de Bienestar Social -Frente Social-Diciembre 2003

Las principales fuentes de financiamiento de los 12 Programas Prioritarios del Ministerio de Bienestar Social, corresponden a Recursos Fiscales (0), Fondo de Solidaridad (1), Créditos BID (2), Programa Mundial de Alimentos y Otras Fuentes de Financiamiento tales como: Créditos BIRF e Ingresos Predestinados, Donaciones en especies (7).

#### **11. QUIÉNES SON LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORITARIOS DE BIENESTAR SOCIAL.**

Los programas de bienestar social que proveen protección a los grupos vulnerables fueron impulsados para contrarrestar la crisis económica presentada desde el año 1999, que produjo un impacto negativo en la calidad de vida de los ecuatorianos, debido a la presencia de factores como: la aceleración de la inflación, altos niveles de desempleo, caída del ingreso real per capita, caída de los ingresos de la población rural de bajos ingresos, precios bajos de los productos agrícolas, entre otros.

El énfasis puesto en la focalización del gasto social también tiene una razón inter-temporal, en el contexto de mayor volatilidad, debido a la apertura económica existen mayores probabilidades de que grupos importantes de la población sufran deterioros temporales en sus ingresos, susceptibles de conducir, en el largo plazo, a pérdidas irreversibles en el desarrollo humano, uno de esos problemas es la desnutrición entre niños menores de cinco años, el incremento en el trabajo infantil o el aumento en la deserción escolar, a esto se suma la baja cobertura de servicios sociales, las deficiencias del sistema de seguridad social.

Con la implementación del Bono de Desarrollo Humano, se pretende condicionar las transferencias monetarias que reciben las familias pobres beneficiarias del programa, este nuevo mecanismo

permitirá que los grupos pobres lleven obligatoriamente a sus niños (as) al sistema escolar así como hagan uso mensual del servicio de salud, únicamente con los registros de asistencia escolar y los certificados de salud pública podrán obtener el nuevo desembolso.

Con esto el gobierno quiere asegurar no sólo que el beneficio llegue a los grupos vulnerables, mediante mecanismos de focalización, sino que también estos inviertan en su capital humano, mediante el condicionamiento en educación y salud.

Bajo el principio de redistribución, el gasto social debe ser visto por los diferentes Gobiernos como un eje transversal para asegurar la sostenibilidad del capital humano, mientras se favorezca a los grupos más pobres, lo cual se justificaría tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia; desde este enfoque los beneficiarios de los programas y proyectos prioritarios de bienestar social constituyen: Las madres, personas de la tercera edad y personas discapacitadas que se encuentren en condición de extrema pobreza registradas por el SELBEN; niños y niñas entre 6-15 años matriculados en escuelas que pertenezcan al quintil más pobre de la población; niños y niñas no escolarizados; niñas, niños y adolescentes hasta 18 años en situación de vulnerabilidad; hogares pobres con jefe o jefa trabajadores por cuenta propia; mujeres auto-empleadas con nivel de subsistencia bajo línea de pobreza y familias campesinas pobres del área rural y de la periferia.

## **8. LA EFICIENCIA Y EQUIDAD DEL GASTO SOCIAL DE LOS PROGRAMAS PROTEGIDOS DE BIENESTAR SOCIAL**

En la década de los años 80 casi todo el gasto social estaba dedicado a pagar los servicios de educación y salud públicos, en los años 90 los programas orientados a la asistencia directa de grupos

vulnerables y los programas de agua potable y vivienda ganaron participación dentro del gasto social. En particular, a partir de 1998, el gasto en el Bono Solidario y en programas de alimentación ha ocupado cerca de un cuarto de las asignaciones presupuestarias para el sector social, por ser transferencias monetarias y de especies entregadas directamente a las familias focalizadas por el SELBEN.

A partir del 2001 se realizaron esfuerzos por mejorar el nivel de gasto en el sector, el Gobierno del Dr. Gustavo Noboa realizó reasignaciones para otorgarle mayores recursos a los ministerios sociales que resultó en un aumento de cerca del 23% en términos nominales del presupuesto conjunto de los sectores educación, salud y bienestar social entre el 2002 y el 2003, con lo cual se dio un paso importante para lograr un mejor financiamiento del sector.

En los programas orientados a atender a la población más necesitada, los únicos progresivos son el bono de desarrollo humano, el desayuno escolar y algunos programas de cuidado infantil. El 40% de los hogares más pobres reciben 53% de los beneficios del Bono de Desarrollo Humano.

Pese a los grandes esfuerzos, el gasto de bienestar social está atomizado y es poco eficiente, existe un número muy elevado de programas, proyectos y actividades, sobre los cuales no existe ni seguimiento ni evaluación; en muchas áreas hay duplicaciones y superposiciones, por ejemplo, en el área de cuidado infantil hay cinco diferentes programas nacionales (Programa de Desarrollo Infantil (PDI), Operación Rescate Infantil (ORI), INNFA, Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN), Nuestros Niños, asignados a instituciones diferentes, con costos unitarios distintos, atendiendo a poblaciones similares con servicios parecidos. En el área de nutrición y alimentación hay cuatro programas nacionales: desayuno escolar,

alimentos proporcionados por el INNFA, acciones de alimentación del Ministerio de Salud y el programa de alimentos del MBS.

Débil focalización, cada programa tiene criterios y métodos particulares para asignar recursos; falta claridad en lineamientos generales de política, roles, objetivos y funciones de cada programa no están bien definidas, faltan mecanismos de coordinación entre organismos y políticas, entre política social y política económica, ausencia de metas intermedias y monitoreo, faltan mecanismos de rendición de cuentas, a esto se suma que el gasto social es considerado pro cíclico, lo que implica que se contrae en periodos de crisis económica o desastres naturales, cuando se requiere que aumente para extender la protección a los más necesitados.

Pese a que la política social ha iniciado un proceso de fortalecimiento de mecanismos que permitan incrementar su eficiencia, pasando de las entregas en especie a las transferencias monetarias directas, también resulta necesario implementar ajustes a los programas vigentes de transferencias en especies para optimizar su impacto.

En este sentido se está trabajando en la creación del Sistema Integrado de Programas de Alimentación y Nutrición, SIAN, dicho programa tiene por objetivo mejorar el estado nutricional de las poblaciones de mayor vulnerabilidad nutricional; para esto contará con la creación del un Fondo el mismo que se capitalizará con fuentes de financiación específicas y tendrá como beneficiarios a la población más pobre del país.

Actualmente se está preparando un reglamento operativo para el Fondo del SIAN, donde se orientan los recursos del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición Infantil, PANN, El Programa de

Alimentación para el Desarrollo Comunitario, PRADEC, y Programa de Alimentación Escolar, PAE. Dicho sistema tiene como objetivo principal la focalización y la optimización del resultado costo-beneficio.

Adicionalmente, se busca mejorar la focalización de los programas en niños pequeños, de 0 5 años, y en mujeres embarazadas y en lactancia como grupos vulnerables claves, debido a sus particulares necesidades nutricionales.

De la experiencia de ejecución de los programas de alimentación y nutrición en el Ecuador, la decisión política señalada en la Agenda e Desarrollo Humano es una estrategia combinada de entrega de subsidios económicos y entrega focalizada de alimentos a la población más vulnerable.

## CAPITULO IV

### **PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL GASTO EN PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORITARIOS DE BIENESTAR SOCIAL**

#### **4. PRESENTACION**

La presente propuesta pretende apoyar y facilitar la aplicación de mecanismos para mejorar la calidad del gasto en programas y proyectos de Bienestar Social.

La propuesta está estructurada en 8 subítems. El primero, presenta la base estructural para la formulación de una política social y sostenida en materia de bienestar social.

El segundo ítem contiene identificación de medidas que aseguren un nivel mínimo de inversión social y permitan la sostenibilidad de los recursos para la oferta institucional.

En el tercer ítem, se presentan mecanismos anticíclicos de financiación adicional para los programas y proyectos de Bienestar Social que conforman el sistema de protección social; recoge acciones para la creación de un fondo de desarrollo humano y un análisis sobre el nivel del gasto social.

El cuarto ítem presenta mecanismos a implementarse en los programas de desarrollo infantil del Ministerio de Bienestar Social, que resume la información principal de las estrategias a ser aplicadas y su forma de gestión de los mismos.

El quinto ítem identifica mecanismos a implementarse en los programas de discapacitados y tercera edad del Ministerio de Bienestar Social.

Mientras que en el sexto ítem se señalan mecanismos a implementarse en los programas de crédito del Ministerio de Bienestar Social.

En el séptimo ítem se menciona lineamientos generales para la desconcentración y descentralización presupuestaria de programas y proyectos del MBS.

Y en el octavo ítem, se identifica el proceso de monitoreo y evaluación como mecanismo para mejorar la calidad del gasto en los programas y proyectos prioritarios de Bienestar Social, esta propuesta recoge aspectos relacionados a la necesidad de la implementación de monitoreo y evaluación, al marco legal; diseño del sistema; estructura del proceso de monitoreo y evaluación en el Ministerio de Bienestar Social; sistema de operación del proceso de monitoreo y evaluación; aplicación de indicadores de gestión y desempeño, principios generales de selección de indicadores, aspectos a considerarse antes de aplicar indicadores, características de un buen indicador, tipos de indicadores y el sistema de indicadores de desempeño.

Así mismo, la investigación incluye una serie de anexos que buscan apoyar al usuario en el análisis del tema, el cuadro No. 1 hace referencia al presupuesto codificado 2003 de los programas y proyectos prioritarios del Ministerio de Bienestar Social; en el cuadro No. 2 se puede observar un detalle de las transferencias del presupuesto 2003; el cuadro No. 3 recoge un informe de las metas de los programas y proyectos del Frente Social, mientras que en el

cuadro No. 4 se observa el análisis de la ejecución de los programas y proyectos del Ministerio de Bienestar Social.

En lo que corresponde a gráficos tenemos: Gráfico No. 1 Pobreza en el Ecuador; Gráfico No. 2 Pobreza con mayor incidencias en varias provincias. El Anexo No. 1 contiene el Organigrama del Frente Social; en el Anexo No. 2 se presentan el organigrama del Ministerio de Bienestar Social por Procesos; el Anexo No. 3 incluye información sobre Datos Estadísticos del PIB del Ecuador 1999-2004 y finalmente el Anexo No. 4 requisitos y funciones para la implementación del proceso de monitoreo y evaluación.

La propuesta será presentada a las Autoridades del Ministerio de Bienestar Social a fin de lograr su aplicabilidad e institucionalidad, los mecanismos y medidas objeto de esta propuesta apuntan hacia una mayor eficiencia interna, entendiéndose a ésta como brindar un mejor uso de los recursos disponibles, permitiendo así mejores condiciones en la prestación de los servicios de protección social que a su vez permiten un mayor logro de los objetivos de los programas y proyectos que brindarán protección social a las personas vulnerables, lo cual implica un incremento en la tasa de coberturas geográfica y social.

En este sentido, esta propuesta se podrá usar para mejorar la calidad del gasto en los programas y proyectos de bienestar social.

## **5. BASE ESTRUCTURAL PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA SOCIAL Y SOSTENIDA EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL**

La pobreza constituye el problema focal que debe ser atacado desde todos los ángulos de la administración pública y privada para bajar sus incidencias, por ello la pobreza es el hilo conductor que

aparece en todas las acciones que deben asumir los Gobiernos de turno y que tienen como reto disminuirla+

El Gobierno Nacional, debe fortalecer y crear las condiciones que sean necesarias en los campos económico, político, social y de seguridad a efectos de alcanzar su objetivo superior que es mejorar el nivel de vida de la población. Tomada esta decisión debe fijarse como meta anual un crecimiento sostenido del PIB; es decir que las Autoridades Económicas deben planificar su crecimiento en un promedio del 4%, solamente alcanzando, manteniendo y distribuyendo de forma equitativa y transparente esta variable macroeconómica se podría observar que los ecuatorianos hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, discapacitados, ancianos, jóvenes en condiciones de pobreza y extrema pobreza mejoren su calidad de vida. La tarea es compleja, sin embargo, los Gobiernos presentes y futuros deben tener la madurez suficiente y una visión de futuro que permita alcanzar lo enunciado.

El crecimiento compartido debe tener como eje una política social que potencie a la población y aumente sus posibilidades de integración al modelo económico de crecimiento, por tanto la política social es una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable, entonces se hace indispensable trabajar en objetivos estructurales e inmediatos, que permitan incrementar la equidad en la participación social y política; reducir la inequidad en la distribución del ingreso; incrementar y mejorar la calidad del gasto social; incrementar los ingresos disponibles; evitar mayores pérdidas de patrimonio de los hogares pobres y mejorar el acceso de los pobres a personas productivas.

Esta base estructural permitirá a Ecuador, contar con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, cogestionadas con la sociedad civil, participativas, transparentes, con altos estándares de gerencia social, podrían transformarse en medios efectivos de movilización productiva, devolución de dignidad e integración social. Sin embargo, ese camino está dificultado, entre otros planos, por percepciones erróneas sobre el rol y potencialidades de la política social.

En el Ecuador de hoy, dadas las grandes brechas sociales existentes y los fuertes rezagos de productividad-competitividad, la política social debe enfrentar de manera combinada y simultánea el desafío de proteger a la población en condiciones de extrema pobreza así como prevenir y reducir la pobreza, incorporando a los circuitos de la producción a dicha población.

Una política social eficientemente gestionada debe dar paso a la asignación de recursos, a la disminución de las tasas de desnutrición, al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos vulnerables, ello significa invertir en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país, convirtiéndose en un fin y al mismo tiempo en la herramienta más poderosa de desarrollo que se conozca; por tanto, se espera que la política social sea articulada con la política económica y de competitividad para garantizar la equidad como condición sustentable en la sociedad.

El incremento a la inversión social orientada a los sectores más vulnerables de la población debe constituirse en la principal preocupación de los Gobiernos de turno, en tanto son requisitos esenciales para potenciar el capital humano y con ello el desarrollo social en el país.

Mientras exista población pobre e indigente que haya deteriorado sus condiciones de vida, los programas y proyectos de protección social como son el Bono de Desarrollo Humano, Programas Alimentarios, Programas de Atención a la Niñez y Adolescencia, Programas de Discapacitados y de Tercera Edad del Ministerio de Bienestar Social, deben estar orientados exclusivamente para la gente que no puede salir de la extrema pobreza, conforme crece la economía ese capital humano dejará las filas y coberturas de pobreza y se les debe dotar de recursos para generación de autoempleo, principalmente a través de los Programas de Crédito que administra el Ministerio de Bienestar Social; sin embargo hasta que se consolide la política de protección social en el país, los programas y proyectos de bienestar social institucionalizados deben mejorar su misión, gestión administrativa y por ende su calidad de gasto y llegar con el servicio institucional a la población realmente vulnerable.

## **6. IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS QUE ASEGUREN UN NIVEL MÍNIMO DE INVERSIÓN SOCIAL Y PERMITAN LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS PARA LA OFERTA INSTITUCIONAL**

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Técnica del Frente Social y Ministerio de Bienestar Social, deben impulsar las reformas jurídicas, política, económica y social para cimentar las bases que permitan consolidar la justicia social; aplicar políticas sociales integrales, con énfasis en salud, educación y bienestar social; aplicar medidas de transferencia de recursos y monitoreo permanente para que en el corto plazo (2004-2005) se asegure:

- Un incremento en el monto de transferencias desde el Gobierno a los hogares pobres y vulnerables focalizados, a través del Bono de Desarrollo Humano.

- Asegurar un incremento de los ingresos a las familias ecuatorianas a través de programas y proyectos que generen empleo y autoempleo, mediante la aplicación de Programas de Crédito.
- Establecer un programa temporal de empleo emergente vinculado con la obra pública de bienestar social.

En el mediano y largo plazo (2004-2020), asegurará:

- Mejorar la equidad en la distribución del gasto público
- Mejorar la calidad del gasto público
- Estructurar los ingresos estatales de forma que favorezcan una redistribución progresiva de los recursos.
- Crear las condiciones para el acceso de los pobres a los activos productivos.
- Fortalecer al sector productivo por su papel de absorción de mano de obra.
- Incluir a los grupos en situación de desventaja como preceptores prioritarios de los beneficios de la acción pública.

Las medidas enunciadas deben ser aplicadas de acuerdo a los principios de transparencia y rendición de cuentas, que es otro de los mecanismos que debe implementarse en los programas y proyectos, por lo tanto se hace indispensable que las Autoridades del Ministerio de Bienestar Social, en materia presupuestaria se sujeten a la normativa técnica y legal, administrando la cosa pública con transparencia y responsabilidad social, lo que significa que las

razones de toda decisión gubernamental y administrativa sean accesibles, claras y de comunicación al público en general; es decir la transparencia favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los costos y recursos comprometidos en la aplicación de programas y proyectos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública, todo esto en función del BIEN COMUN para los grupos vulnerables.

Estas medidas deben responder además a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada el 10 de mayo del 2002 y publicada el 18 de mayo del mismo año.

## **7. MECANISMOS ANTICÍCLICOS DE FINANCIACIÓN ADICIONAL PARA LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE BIENESTAR SOCIAL QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

La construcción de una propuesta o modelo para mejorar la calidad del gasto en los programas y proyectos del Ministerio de Bienestar Social responde a la necesidad de transparentar los procesos, la administración y la cobertura real de la población vulnerable que utiliza la oferta institucional para apaliar sus necesidades básicas insatisfechas frente a las políticas macroeconómicas que toman los Gobiernos de turno para mantener estabilizada la situación económica del País.

Bajo este enfoque, es importante analizar cómo está estructurado el presupuesto del Ministerio de Bienestar Social; dicho presupuesto se encuentra estructurado por partidas de gastos corrientes y gastos de inversión, para el año 2003, se solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas un valor de US\$ 276.940.355,47 de los cuales el gasto corriente estuvo programado por un valor de US\$ 95.634.352,13

mientras que los gastos de inversión y capital por US\$181.006.003,34, sin incluir el valor del Bono de Desarrollo Humano que para esa fecha estuvo programado por US\$ 197.000.000 y que es transferido en forma directa a la red bancaria por el Ministerio de Economía y Finanzas.

El Ministerio de Economía y Finanzas para el año 2003 aprobó el presupuesto de US\$ 642.04.867,28 y transfirió tan sólo 446.81.345,53, lo que provocó reprogramaciones presupuestarias, priorización de programas, proyectos y metas tanto para gastos operativos y de inversión de la administración central como de las administraciones provinciales, en las cuales se ubican centros infantiles de cuidado diario, hogares infantiles, centros de rehabilitación de menores, fundaciones, orfanatos, albergues, misiones de menores, hogares y asilos de ancianos, centros, asociaciones, fundaciones, institutos y escuelas especiales de discapacitados.

Los presupuestos ejecutados en los programas y proyectos de bienestar social, no han cubierto las metas programadas en cada uno de ellos, esto se debe fundamentalmente a la inoportuna transferencia de recursos aprobados inicialmente así como de los recursos codificados, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y a la falta de transparencia en la ejecución de los mismos por parte de las Autoridades del Ministerio de Bienestar Social, desviando los recursos de inversión a programas y proyectos de corte político.

Del análisis a los recursos transferidos se puede señalar que la ejecución presupuestaria en Bienestar Social alcanza a un 0.6697% en función al gasto total del Gobierno Central (US\$6.701,3) sin incluir el valor asignado al Bono de Desarrollo Humano por ser una transferencia directa; con inclusión del Bono de Desarrollo Humano alcanza a un 3.05%, situación que indica que las acciones de

Bienestar Social están perdidas en el manejo político, brote de corrupción y la ausencia de una política que en su ejecución supere el paso de un ministro o de un gobierno.

El panorama de Bienestar Social para el bienio 2004-2005 es crucial por el desfase entre la demanda, la infraestructura de atención y los recursos económicos; sin embargo para su atención no debe ser considerado como un capítulo aislado, puesto que tiene íntima relación con otras áreas sociales como salud, educación, alimentación, abastecimiento de agua, saneamiento, autoempleo, que forman un entorno que puede producir efectos multiplicadores o por el contrario, graves y costosas desarticulaciones que coadyuvan al innegable estado de postración nacional; por estas razones creo que es importante que los planificadores y estrategias políticos deben pensar en los mecanismos fundamentales que permitan la financiación adicional para los programas y proyectos que conforman el sistema de protección social y estos son:

## **7.1 CREACION DEL FONDO DE DESARROLLO HUMANO**

Siendo el Bienestar Social uno de los ejes de la política social, éste se encuentra sujeto a una alta exposición a riesgos naturales y sociales, razón por la cual se hace necesario contar con un instrumento financiero que garantice la existencia de fondos suficientes para atender los problemas de protección social y emergencias originadas en crisis económicas, sociales y/o naturales, para lo cual es necesario la creación de un Fondo para garantizar el Desarrollo Humano en los grupos especialmente vulnerables (FONDEHUM),

Este fondo debe funcionar de manera permanentemente y afrontar además situaciones de crisis y se acumulará en momentos de

crecimiento de la producción en general y de precios y producción petrolera en particular.

El fondo se constituirá principalmente con los recursos provenientes del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP); donaciones; recursos vía deuda externa; incautaciones de bienes y dinero entregados por el Consejo Nacional de Estupefacientes (CONSEP), entre otros.

Es indispensable integrar una comisión técnica y especializada en programación operativa y presupuestaria del Ministerio de Bienestar Social para que en forma conjunta con el Frente Social y el Ministerio de Economía y Finanzas inicien un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, la Ley de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas y otras leyes afines a fin de garantizar la creación del Fondo de Desarrollo Humano.

## **7.2 NIVEL DEL GASTO SOCIAL**

El Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez y los que vengan posteriormente deben implementar estrategias o mecanismos para proteger los presupuestos de Bienestar Social aprobados por el Congreso Nacional, con el fin de asegurar su destino efectivo y separarlos del manejo político presupuestario general, para lo cual debe comprometerse a incrementar los montos destinados al sector de Bienestar Social, en un mínimo del 4%.

Es importante redefinir los programas y proyectos prioritarios de Bienestar Social que van a ser protegidos con transferencia de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, se debe fusionar los programas que realizan actividades de atención a los

niños y niñas de hasta 6 años de edad, por existir duplicidad de funciones, de coberturas, corrupción y un mal gasto de los recursos económicos que no llega a cubrir las coberturas sociales y geográficas; es decir, las autoridades del Ministerio de Bienestar Social deben tomar la decisión política y técnica de fusionar los Programas ORI, Programa Nuestros Niños y el Programa de Protección de Menores; en iguales condiciones se encuentran los programas cuya misión es brindar alimentación a los grupos vulnerables, tal es el caso del Programa de Desarrollo Comunitario (PRADEC)

## **8. MECANISMOS A IMPLEMENTARSE EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO INFANTIL DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL**

La Constitución Política de la República, preceptúa en los artículos 47, 48, 49, 50, 51 y 52 principios, derechos y garantías que aseguran el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes del país, a través de los cuales se determina, entre otras, la obligación del Estado de adoptar las medidas pertinentes que aseguren y garanticen el ejercicio pleno de sus derechos aplicando el principio del interés superior de los niños y niñas.

Sobre la normativa establecida en la Constitución Política de la República, el Ministerio de Bienestar Social se encuentra empeñado en mejorar la calidad de la inversión social e incrementar la cobertura actual de los programas de protección y desarrollo de la niñez, a través de mejorar su eficacia y eficiencia. Con miras a la obtención de los objetivos mencionados, se ha aplicado los siguientes mecanismos:

Se creó el Fondo de Desarrollo Infantil, legalizado a través del Acuerdo Ministerial No. 0466 y publicado en el Registro Oficial No. 0115 de 1 de julio de 2003. Este fondo fue creado con el objeto de

financiar los programas y proyectos que ejecuta el Ministerio de Bienestar Social, a favor de la infancia, mediante modelos de gestión adecuados a las realidades y necesidades locales, en el marco del cumplimiento de la universalidad de los derechos de los niños y niñas menores de seis años

Mediante Acuerdo Ministerial No. 605 publicado en el Registro Oficial No. 149 de 18 de agosto del 2003, se expide el Reglamento para el Proceso de Acreditación, Evaluación y Adjudicación de Contratos del Fondo de Desarrollo Infantil, a través de este reglamento se pretende que las entidades públicas y privadas, sin finalidad de lucro accedan a los recursos económicos del FODI, mediante el proceso de subastas competitivo.

Para alcanzar los objetivos propuestos tanto del Fondo de Desarrollo Infantil como de la Reglamentación del Proceso de Acreditación, Evaluación y Adjudicación de contratos, es imprescindible aplicar los siguientes mecanismos:

a.) Aplicar un sistema de adjudicación de recursos a diferentes organizaciones que puedan brindar atención a la niñez ecuatoriana. Su objetivo es el de trasladar recursos monetarios a la sociedad civil para la ejecución de modalidades alternativas de atención de desarrollo infantil; es decir; asignar recursos vía subastas.<sup>30</sup>

Los principios en los cuales se sustenta el sistema de subastas debe basarse en una adjudicación transparente, la calificación de basarse en un análisis objetivo, sustentada en la demanda y no en la oferta, debe responder a la ejecución descentralizada, igualdad de condiciones para todos sus participantes, incorporación de nuevos

---

<sup>30</sup> Numerales a), b) y c) son lineamientos generales impartidos por la STFS.

actores como Municipalidades, fundaciones, empresas, ONG's y organizaciones de base, con sus roles específicos.

El proceso descrito pasa por la reestructuración de los Programas ORI, Nuestros Niños y Protección de Menores, a fin de aumentar la cobertura de atención a la infancia y mejorar la calidad de esta atención. Para esto, se requiere el Fortalecimiento Institucional que contempla la desconcentración y descentralización de la institución para agilizar los procesos internos, sumar esfuerzos y recursos con los organismos seccionales autónomos y servir mejor a la niñez ecuatoriana.

Es necesario también tomar decisiones importantes, como aumentar en un 50% el valor de la inversión en la alimentación diaria de los niños y mejorar la bonificación para las madres voluntarias y del personal administrativo que los atienden.

b.) Crear una Junta Administradora, como máximo organismo directivo dentro de la estructura orgánica y funcional del Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), su integración estará conformada con Autoridades del Ministerio de Bienestar Social, de los Programas de Atención a la Niñez y Adolescencia y de la Secretaría Técnica del Frente Social, uno o dos representantes de la sociedad civil cooperante con el Fondo.

La Junta Administradora del Fondo se encargará de normar y supervisar la asignación de recursos para la atención de niños y niñas menores de seis años en situación de pobreza y extrema pobreza, focalizados a través del Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN) de la Secretaría Técnica del Frente Social. La administración de los recursos del Fondo se realizará mediante fideicomiso mercantil el cual debe ser constituido y normado sobre la base jurídica existente. La administración del fondo se la realizará en

observancia a las distintas modalidades de atención en desarrollo infantil, unificadas a fin de que los enfoques y criterios tengan idénticos principios articuladores, basados en la eficiencia, equidad, solidaridad y corresponsabilidad entre el Estado, la Sociedad y los Beneficiarios.

El Fondo de Desarrollo Infantil se financiará con los recursos económicos de las entidades y programas dependientes del Ministerio de Bienestar Social que desarrollan acciones a favor de los niños y niñas del país así como de aquellos recursos que provengan de donaciones de organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras, recursos económicos vía deuda externa y los recursos del FEIREP. Los recursos económicos del FODI serán administrados conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la administración de recursos públicos en el país. La transferencia de los recursos se realizará de manera gradual y progresiva a fin de no perjudicar las coberturas de atención de la población beneficiaria.

- c.) Constituir el Comité Técnico del Fondo para que se encargue de la selección y adjudicación de los recursos del fondo, de igual manera para que realice las gestiones necesarias para incrementar los recursos del FODI a fin de mejorar calidad y ampliar las coberturas de atención a niños y niñas menores de seis años, población objetivo del desarrollo infantil.

Conformar grupos especializados de trabajo que sean necesarios dentro del ámbito de competencia de la Junta.

- d.) Pese a que la política de asistencia social ecuatoriana ha iniciado un proceso de fortalecimiento de mecanismos que permitan incrementar su eficiencia, pasando de las entregas en especie a las transferencias

monetarias directas, también resulta necesario implementar ajustes a los programas vigentes de transferencias en especie para optimizar su impacto.

Bajo este enfoque, es necesario redefinir los componentes de alimentación de los Programas ORI, Nuestros Niños y Comedores Comunitarios dependientes del Ministerio de Bienestar Social, a fin de garantizar la provisión de alimentos a las mismas familias en situación de pobreza y extrema pobreza, que reciben el Bono de Desarrollo Humano, de esta manera la población entre 2 y 5 años, la población discapacitada y de la tercera edad se beneficiarán de los servicios alimentarios en forma integral.

Esta redefinición responde a que el gasto social, está atomizado, existe un número muy elevado de programas, proyectos y actividades, sobre los cuales no existe ni seguimiento ni evaluación. En muchas áreas hay duplicaciones y superposiciones, por ejemplo, en el área de cuidado infantil hay cinco diferentes programas nacionales con componentes alimentarios (Programa de Desarrollo Infantil (PDI), Operación Rescate Infantil (ORI), INNFA, Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PANN), Programa Nuestros Niños asignados a instituciones diferentes, con costos unitarios distintos, atendiendo a poblaciones similares con servicios parecidos. En el área de nutrición y alimentación hay cuatro programas nacionales: desayuno escolar, alimentos proporcionados por el INNFA, acciones de alimentación del Ministerio de Salud y los programas de alimentos del Ministerio de Bienestar Social.

La redefinición de los programas de desarrollo infantil de Ministerio de Bienestar Social, también debe responder al uso de criterios de focalización y a la aplicación de criterios estandarizados para asignar recursos. Una de las herramientas que debe ser utilizada en forma permanente es el SELBEN que es considerado como un índice de bienestar basado en el concepto de necesidades básicas



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

insatisfechas, que incluye variables como educación, salud, infraestructura básica, energía eléctrica, sistema de alcantarillado, agua potable, agua de río, agua entubada, vivienda con piso de tierra, baldosa, alcantarillado, saneamiento ambiental, ingreso y otras variables socioeconómicas por ejemplo el idioma, que atribuye a cada hogar individual y sus miembros un puntaje que indica su grado de pobreza. En el SELBEN la ponderación no es lineal, se diseñó un modelo matemático el mismo que permite ir construyendo un índice para medición de la canasta básica en función de 27 variables las que determinan si la familia es pobre.

## **9. MECANISMOS A IMPLEMENTARSE EN LOS PROGRAMAS DE DISCAPACITADOS Y DE TERCERA EDAD**

Ecuador ha garantizado en forma limitada las condiciones mínimas de bienestar para las personas de la tercera edad y discapacitados, esto se debe fundamentalmente a que el país tiene una gran deuda pública y una enorme deuda social, lo que influye en la falta de atención a estos grupos vulnerables.

El envejecimiento es un fenómeno universal que afecta a todas las personas, familias, comunidades y sociedades; es parte del curso de la vida por lo cual requiere un enfoque intergeneracional orientado a la búsqueda de bienestar a lo largo del ciclo vital.

Una persona con discapacidad, es aquella que como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales y/o sensoriales, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente se ve restringida en al menos un 30% de su capacidad para realizar una actividad dentro del margen que se considera normal, en el desempeño de sus funciones o actividades habituales.

Tanto las discapacidades como el envejecimiento de la población son fenómenos globales que requieren la adopción de medidas locales, nacionales, regionales e internacionales, con el fin de garantizar el cumplimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todo momento de su vida y más aún cuando residen en hogares o instituciones públicas y privadas en donde se les brinda servicios de cuidados o tratamiento, con pleno respeto a su dignidad, creencias, necesidades e intimidad.

Con el fin que los programas de discapacidades y tercera edad del Ministerio de Bienestar Social, respondan a los deberes establecidos en la Constitución Política de la Republica del Ecuador así como a los

Principios de las Naciones Unidas, relacionados fundamentalmente a la atención prioritaria, preferente y especializada de las personas con discapacidad y las de la tercera edad así como garantizar los derechos para que vivan con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y malos tratos físicos o mentales, resulta indispensable aplicar los siguientes mecanismos:

- Iniciar un proceso de reestructuración interna que respondan a las demandas de la comunidad vulnerable.
- Incrementar las partidas de gastos de inversión y corriente en función de los proyectos de equipamiento, modalidades de atención, construcción de nuevos centros, mejoramiento de infraestructuras, capacitación, investigación; mejorar la calidad en las comidas o ranchos que el MBS brinda diariamente a ancianos y personas con discapacidad a través de los centros lo que permitirá contar con todos los implementos arquitectónicos, técnicos y humanos que permitan lograr una óptima atención sea en los servicios públicos y/o privados.
- Formular programas y proyectos que generen empleo y autoempleo, mediante la aplicación de partidas de crédito, para asegurar un incremento de sus ingresos familiares.
- Fortalecer la red de instituciones, centros, hogares, asociaciones, comités, tanto públicos como privados a fin de incrementar coberturas de atención geográfica y social.
- Incrementar el monto de transferencias monetarias que permita cubrir la canasta familiar indigente que está en USD\$ 125, a las personas pobres e indigentes focalizadas con grado de discapacidad y tercera a través del Bono de Desarrollo Humano.

- Mejorar la gestión administrativa de los recursos asignados a estos programas con el fin que nos permita medir el desempeño y los resultados de su gestión institucional y conocer información sobre las funciones y procesos claves en los que operan los programas y detectar desviaciones que han impedido en último término el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales.
- Medir el cumplimiento de los estándares definidos para los servicios, tales como los de alimentación, de educación, de salud, de recreación, de ocupación, de desarrollo integral entre otros.
- Coordinar con los Ministerios de Estado y otros organismos públicos y privados en relación con las discapacidades y tercera edad a fin de ejecutar las acciones y competencias establecidas en las leyes y reglamentos generales de estos sectores.
- Impulsar el establecimiento de un sistema nacional de atención al discapacitado y al anciano en el ámbito urbano y rural, mediante la aplicación de alianzas estratégicas, principalmente a través del IESS, Seguro Campesino, Instituciones Privadas y Programas de Voluntariado.
- Trabajar conjuntamente con las Direcciones de Planificación, Financiera y Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de ejecutar acciones que permitan poner en práctica el Fondo de Desarrollo para el Anciano y el Discapacitado, en función de la normativa técnica y legal establecidas para el efecto.

Los cambios que deben darse al interior de estos programas para mejorar la calidad de atención a las personas con discapacidades y tercera edad obligan a dotarles de nuevos modelos de gestión,

basados en la calidad de servicio, en donde se reconozcan las necesidades particulares e individuales de cada grupo vulnerable.

Además es indispensable que el personal administrativo y técnico se profesionalice y especialice en temas relacionados a alcanzar la seguridad y desarrollo de estos grupos vulnerables, puesto que se requiere de personas preparadas para la gestión de estas actividades así como del seguimiento y evaluación a través de la utilización de instrumentos que permitan la correcta ubicación y atención de la persona con discapacidad y de la tercera edad en el centro u hogar establecido.

#### **10. MECANISMOS A IMPLEMENTARSE EN LOS PROGRAMAS DE CREDITO DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL**

La política social, bajo la utilización de estrategias de la inversión productiva y la inversión social, debe convertirse en promotora de la cohesión social, a partir de la inclusión productiva de sectores marginados de los circuitos productivos y de acciones sostenidas para el desarrollo y fortalecimiento del capital humano; es decir, la inclusión productiva debe reflejar acciones y programas de capacitación para el trabajo, a través de la instrumentación de modelos innovadores de generación de empleo, de micro finanzas y de desarrollo local.

Esta inversión está asociada a la estructuración de fondos de crédito para micro y pequeñas unidades productivas, la capacitación para el trabajo y la calidad de la producción en estas unidades, el apoyo en gestión y factibilidad técnica y la configuración de elementos institucionales que apoyen el proceso y gestión del crédito.

En este enfoque estratégico, la política social tiene que ejercer presión para brindar oportunidades productivas a las mayorías y

contribuir a la reactivación de la economía nacional, a partir de la dinamización de la economía popular y campesina.

La gestión del Ministerio de Bienestar Social, en lo que corresponde a la generación de empleo y autoempleo, se inscribe en el eje de la política del Gobierno ~~lucha~~ <sup>lucha</sup> contra la pobreza y el desempleo, para lo cual debe crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de la población pobre a mecanismos de créditos a fin de que se conviertan en personas productivas. Esta estrategia se fundamenta en el marco legal establecido en el Decreto Ejecutivo No. 739 publicado en Registro Oficial No. 157 de 28 de agosto del 2003

Es importante considerar los siguientes mecanismos a fin de instrumentar el proceso de los créditos, así tenemos:

- Desarrollar un esquema de financiamiento que abastezca la demanda de servicios financieros de los pequeños negocios rurales y urbano marginales, como un instrumento de combate a la pobreza.
- Implementar la unificación de los programas de micro crédito del Ministerio de Bienestar Social.
- Difundir el fin social y la filosofía del programa para el conocimiento por parte de la ciudadanía y los mecanismos para acceder a él, la misma debe estar orientada a concienciar el mejoramiento de sus niveles de vida y de ingresos de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza, por medio del acceso al crédito, capacitación y asistencia integral especializados.
- Impulsar la creación de unidades micro-empresariales sobre la base de una organización adecuada de los actores involucrados, para sí obtener los beneficios del Fondo.

- Ampliar los medios de canalización de los recursos del fondo.
- Realizar reuniones de trabajo con unidades micro empresariales agrícolas, comerciales, productivas y de servicios de las 22 provincias del País.
- Coordinar e incluir a las Subsecretarías y Direcciones Provinciales de Bienestar Social para crear centros de apoyo al desarrollo del Fondo.
- Concertar reuniones con entidades financieras, tanto a nivel local, provincial y nacional, a fin de ir conformando una red de micro finanzas para el sector urbano y rural.
- Establecer acuerdos técnicos, legales y administrativos para proceder a la suscripción de convenios con las entidades financieras calificadas, bajo la figura de fideicomiso.
- Brindar el apoyo técnico y realizar seguimiento a los convenios suscritos con las entidades financieras y con las organizaciones beneficiarias a fin de garantizar la entrega de recursos y el proceso de recuperación gradual de los créditos.
- Coordinar la implementación de Ferias Nacionales de Micro finanzas, como una estrategia de co-participación con las organizaciones y entidades que integran la red financiera con el fin de ir institucionalizando confianza y credibilidad en la gestión gubernamental.
- Identificar partidas presupuestarias como contraparte para la organización a fin de apoyar a las unidades productivas que

capacitan y forman a sus trabajadores, de tal manera que tengan incentivo para hacerlo.

- Impulsar el manejo de enfoque de género en todas las acciones del sistema nacional de crédito, la misma que debe constituirse en un proceso transversal, ya que la experiencia en otras actividades similares ha demostrado que las mujeres son las mejores pagadoras de un crédito.
- Impulsar relaciones intra institucionales que se encuentren relacionadas directamente con el quehacer del proyecto, cuyo fin permitirá institucionalizar los procesos operativos, los servicios de desarrollo local, los componentes y/o sub proyectos, los servicios financieros urbanos y rurales, los procesos de soporte como son: el sistema de planificación, seguimiento y evaluación, sistema de información y comunicación, desarrollo de talentos humanos, sistema de adquisiciones, sistema financiero y de recursos materiales, entre otros.

Con este objetivo se ha institucionalizarse el Fondo de Micro finanzas Locales (FONLOCAL) para fortalecer el sistema cooperativo y de ONG's que conocen los mecanismos de crédito asociativos hacia microempresarios, el Fondo de Micro finanzas debe captar los recursos económicos de los componentes de los Programas: Crédito Productivo Solidario (CPS), Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural (PROLOCAL) Fondo de la Juventud (FONDEJU) y Proyecto de Desarrollo Integral (PRODEIN) y beneficiar en el corto y mediano plazo a los usuarios del Bono de Desarrollo Humano, mujeres jefas de hogar, familias indígenas y jóvenes debidamente organizados.

El Fondo potenciará las capacidades emprendedoras de la población de micro y pequeños productores en las áreas de producción, comercio y servicios, y debe fortalecer el tejido financiero local como son las Cooperativas de Ahorro y Crédito y ONG`s especializadas en crédito.

#### **11. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN PRESUPUESTARIA DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL MBS**

La Constitución Política de la República establece que las competencias del gobierno central pueden descentralizarse, excepto la Defensa y la Seguridad Nacional, la Dirección de la Política Exterior, las Relaciones Internacionales, la Política Económica y Tributaria del Estado, la Gestión de Endeudamiento Externo y aquellas que la Constitución Política de la República y convenios internacionales expresamente excluyan.

Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponde la formulación descentralizada y participativa de planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada, además de mantener una política fiscal disciplinada.

En función del marco legal señalado y con el fin que los programas y proyectos del Ministerio de Bienestar Social mejoren su administración y la calidad el gasto, es de suma importancia trabajar en mecanismos que permitan la desconcentración y descentralización de sus competencias, para lo cual se deberá reactivar la Comisión de Descentralización del Ministerio de Bienestar Social, creada mediante A. M 1326 del 25 de noviembre de 2003.

Además es necesario coordinar con el CONAM, organismo rector de la política de descentralización en el país, para definir los nuevos

mecanismos y reglas claras en materia de transferencia presupuestaria, laboral y de recursos humanos.

Se hace indispensable levantar información relacionada a los convenios suscritos entre el Ministerio de Bienestar Social con más de 39 municipios del país y actualizarla en función de las competencias solicitadas.

En todos los procesos se buscará implementar veedurías ciudadanas, humanización en la entrega y monitoreo de la calidad de servicios.

En materia de infancia, se tiene previsto ampliar la cobertura de atención a niños menores de 5 años incorporando y generalizando modelos alternativos, eficientes y humanos (incrementado cobertura de beneficiarios e incorporando acciones de calidez en la atención, para lo cual es indispensable:

- a) Concretar la descentralización a los organismos seccionales autónomos el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), que tiene como fin proteger los recursos económicos destinados a la niñez dentro del presupuesto del Estado, modernizar su administración y eliminar la corrupción y el clientelismo. Desde el FODI se canalizarán los recursos públicos existentes para atención de la infancia y se establecerá un esquema unificado y transparente de asignación de recursos para las actividades de cuidado infantil, mejorando su focalización.
- b) Transfiriendo responsabilidades a los Gobiernos Seccionales y a la sociedad civil debidamente organizada, como son organizaciones de primer, segundo y tercer grado, mediante contrataciones transparentes de servicios sociales, que incorporen modelos alternativos, eficientes y humanos que integren calidez en la atención

a la niñez y adolescencia; personas de la tercera edad, personas con discapacidad, familias en pobreza y extrema pobreza.

## 12. PROCESO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN COMO MECANISMO PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO EN LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS PRIORITARIOS DE BIENESTAR SOCIAL

Como parte de los esfuerzos para mejorar la calidad del gasto y el impacto de su gestión, el Ministerio de Bienestar Social debe poner un mayor énfasis en el uso del proceso de monitoreo y evaluación. Este proceso ayuda a mejorar los modelos de gestión, los programas y proyectos construidos de acuerdo a las necesidades de cada área y época. Una de las herramientas transversales del sistema es el uso de indicadores que sirven de puntos de referencia contra los cuales medir el progreso de los servicios ofertados hacia el desarrollo de los objetivos del Ministerio.

Actualmente el Ministerio de Bienestar Social tiene un gran interés en implementar el proceso de monitoreo y evaluación a programas y proyectos institucionales y medir cuál es el desempeño o el impacto de la gestión y la inversión realizada; esta estrategia se inscribe en el eje de Gobierno Lucha contra la corrupción, la impunidad y la injusticia social, puesto que a través del sistema de monitoreo y evaluación se impulsará el control a la corrupción tanto en el ámbito interno como externo; en el primer caso, a través de la rendición de cuentas permanente de los responsables de los diferentes programas y proyectos; y, en el segundo caso, se debe impulsar la adopción de nuevos roles por parte de la sociedad civil organizada, en particular, de aquellos sectores que son los beneficiarios directos de los diferentes programas y proyectos del Ministerio; estos roles deben centrarse por un lado, en la participación de la sociedad, en la formulación y cogestión de sus propias propuestas y por otro, en el establecimiento de mecanismos que posibiliten la auditoria social,

mediante la conformación de comités de gestión, comités de control, entre otras innovaciones que puedan ayudar a mejorar el control del gasto.

El proceso de monitoreo y evaluación, permitirá el uso de indicadores, parámetros o índices, que ayudan a medir el impacto, resultados, rendimientos y entradas del modelo de gestión, programas y proyectos, que son monitoreados durante la ejecución para valorar el progreso hacia los objetivos institucionales. Los indicadores organizan la información de una manera que aclara las relaciones entre objetivos, metas, estrategias y ayudan a identificar problemas a lo largo del camino que podrían obstaculizar la consecución de los mismos; además, ayudan a tomar las decisiones más correctas y transparentes que permitan fluir las actividades a fin de alcanzar los objetivos y metas trazadas.

Una de las causas fundamentales para el monitoreo y evaluación, es precisamente para controlar el gasto social que se encuentra atomizado, ya que existen programas, proyectos y actividades, sobre los cuales no existe ni seguimiento ni evaluación; en muchas áreas hay duplicaciones y superposiciones, por ejemplo, en el área de cuidado infantil hay tres diferentes programas nacionales con componentes alimentarios: Atención Integral a la Niñez (Programa de Protección de Menores) Operación Rescate Infantil (ORI), Programa Nuestros Niños asignados a una misma institución con costos unitarios distintos, atendiendo a poblaciones similares con servicios parecidos.

Partiendo de este análisis, el monitoreo y evaluación ayudará para que la institución cumpla con su misión, la que orienta en la fijación de objetivos, metas, resultados e impactos, enfrentando de este modo

los inestables y cambiantes entornos (interno y externo) que influyen en sus actividades.

## **12.1 MARCO LEGAL**

El marco legal para la implementación del proceso de monitoreo y evaluación para el mejoramiento de la calidad del gasto en el Ministerio de Bienestar Social, se basa en la Constitución Política de la República del Ecuador, en La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en la Ley de Presupuestos y su Reglamento General; en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y, otras leyes afines, en las cuales se identifica las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del Gobierno Central así como también la exigencia de la sociedad civil para establecer reglas de finanzas públicas y transparencia, tendientes a lograr una gestión fiscal eficiente y un efectivo control ciudadano.

## **12.2 DISEÑO DEL SISTEMA**

Con la finalidad de garantizar las transferencias de los recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, es necesario implementar mecanismos de control, monitoreo y evaluación técnica del gasto operativo y de inversión así como el seguimiento de la ejecución técnica y presupuestaria de los programas y proyectos de Bienestar Social, el mecanismo señalado debe realizarse con la participación de la Subsecretaría de Presupuestos, Subsecretaría de la Inversión Pública, la Tesorería de la Nación y la Secretaría Técnica del Frente Social, que deben comprometerse a efectuar las transferencias al menos en un 90% de lo planificado en función de la medición del gasto social.

Entonces se hace necesario que el Ministerio de Bienestar Social cree el Proceso de Monitoreo y Evaluación que se encargue exclusivamente de la evolución, seguimiento y monitoreo del plan anual de inversiones, del plan operativo de la institución y de la ejecución del Presupuesto General del Estado, cuyos informes detallados serán presentados bimensualmente, al Ministro de Bienestar Social y a los Subsecretarios de Fortalecimiento Institucional y de Acción Social, para la toma de las decisiones que permitan el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

El Proceso de Monitoreo y Evaluación funcionará bajo la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional dependiente de la Dirección de Planificación del MBS, esta unidad será el enlace técnico entre la Secretaría Nacional de Planificación, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Técnica del Frente Social, en materia de evaluación de la inversión pública de bienestar social.

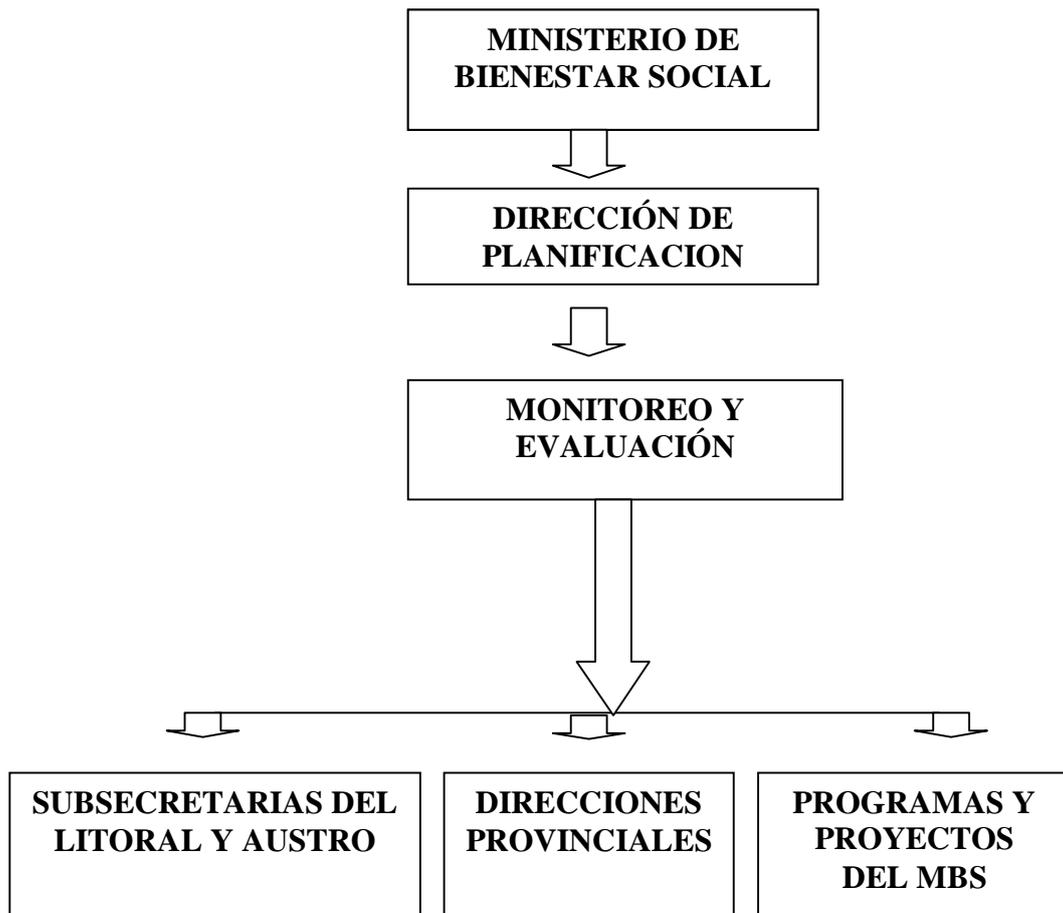
El Proceso de Monitoreo y Evaluación, estará integrado por técnicos del Ministerio de Bienestar Social, quienes serán seleccionados a base de su formación profesional y experiencia en el campo; los requisitos y funciones están detallados en anexo adjunto a fin de que se conviertan en un instrumento de apoyo al Manual de Funciones por Procesos que está desarrollando el Ministerio de Bienestar Social.

La propuesta analizada responde a una de las formas de control social y de rendición de cuentas del MBS, los mecanismos y procedimientos para la administración de la inversión pública, sin perjuicio del control de los organismos pertinentes.

De esta manera el Ministerio de Bienestar Social garantizará el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable y de las

operaciones y contratos de crédito de los programas y proyectos en la parte que corresponda a bienes u otros recursos del Ministerio.

### ESTRUCTURA DEL PROCESO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL



### 12.3 SISTEMA DE OPERACIÓN DEL PROCESO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

La presente estructura orgánica nos señala que el Proceso de Monitoreo y Evaluación es parte de la Dirección de Planificación del Ministerio de Bienestar Social físicamente estará ubicada en dicho Ministerio a nivel central (Quito) mientras que la coordinación, asesoramiento y asistencia técnica la vincula con las Subsecretarías de

Bienestar Social del Litoral, del Austro, Direcciones Provinciales, Programas y Proyectos del MBS.

La legalización se la realizará mediante un Acuerdo Ministerial, cuya finalidad es consolidar la institucionalidad para monitorear y evaluar la información de los fondos del gasto operativo y de la inversión, así como de la focalización de beneficiarios de la Red de Protección Social que administra el Ministerio de Bienestar Social.

Definir el diseño de una red de información capaz de simplificar el monitoreo de impacto de los programas y proyectos del Ministerio de Bienestar Social y la Red de Protección Social, es otro de los mecanismos que permitirá mejorar la capacidad gerencial y por ende la calidad del gasto social.

Es muy importante indicar que este mecanismo de creación del proceso de monitoreo y evaluación en el MBS permitirá fortalecer la capacidad gerencial, no se constituirá en un incremento de la burocracia, en la medida que se sustentará en la generación de redes con las dependencias, programas y proyectos institucionales, sobre todo descentralizadas y locales, que ejecutan las acciones.

#### **12.4 APLICACIÓN DE INDICADORES DE GESTION Y DESEMPEÑO**

Los programas y proyectos financiados con Recursos Fiscales (Presupuesto General del Estado), Recursos de Autogestión, Crédito Externo, Contrapartes Locales, Recursos Predestinados y Préstamos no reembolsables, deben aplicar la utilización de indicadores de desempeño y gestión a fin de integrarse con los procedimientos de monitoreo y evaluación a ser utilizados por el Ministerio de Bienestar Social; y, enfocarse adecuadamente en los factores que son críticos para medir el impacto positivo de desarrollo.

Las razones que nos llevan a utilizar los indicadores son porque ayudan al control de calidad del bien o servicio que se produce; asegura los registros de control; mejora la práctica administrativa; apoya la formulación de estrategias, objetivos y metas; retro alimenta con información de los procesos de planificación y programación presupuestaria e impulsa la búsqueda de la equidad en la distribución de los bienes y servicios.

Los beneficios de los indicadores provienen de su mensurabilidad y de que derivan directamente de los objetivos del programa y/o proyecto, los cuales se fundamentan en análisis sectorial, económico, de riesgo y de beneficiarios.

Si se diseñan y usan correctamente, los indicadores cumplen las necesidades específicas de información y el espectro de autoridad de todas las partes involucradas en la ejecución: personal de campo, unidad ejecutora, prestatario, administrador de tarea y gerencia del Programa y/o proyecto.

#### **12.4 1 PRINCIPIOS GENERALES DE SELECCIÓN DE INDICADORES**

Tres principios generales deben guiar la selección de indicadores de desempeño y de gestión:

- **Relevancia.** Los indicadores seleccionados deben ser relevantes con respecto a los objetivos de desarrollo sectorial e institucional básicos del programa y/o proyecto.
- **Selectividad.** Los indicadores escogidos deben ser pocos y significativos. Se recomienda que el Ministerio de Bienestar Social monitoree no más de una docena de indicadores, por lo menos la

mitad de ellos, indicadores de impacto que midan específicamente el impacto del proyecto contra cada objetivo de desarrollo principal.

- Practicidad de los indicadores. Si los indicadores de desempeño y de gestión deben reflejar significativamente los objetivos del programa y/o proyecto, deben ser escogidos por el equipo evaluador y la información que estos midan debe ser útil tanto para el proyecto como para el país.

#### **12.4.2 ASPECTOS A CONSIDERARSE ANTES DE APLICAR INDICADORES**

- El indicador es un elemento que posibilita una buena gestión
- Es preferible usar o generar indicadores para realidades sociales, pero más explicativos; su construcción dependerá de las necesidades del evaluador, siempre tendrá en cuenta objetivos, variables y metas a alcanzarse.
- Los indicadores deben ser comparables en algún grado para poder generar información que relacione diferentes gestiones y eso supone grado de agregación.
- Los indicadores cuantitativos y cualitativos no se contraponen, sino que se complementan dando luz a diferentes fenómenos.
- Lo cuantitativo puede verse como una forma de orientar la reflexión y el conocimiento de la ciudad y lo cualitativo, asentándose sobre lo cuantitativo esto permite un conocimiento más afinado a la sociedad.

- Mientras más sencillo sea un indicador, el indicador es más utilizable para la población en general y su valor aumenta.
- El indicador no tiene sólo un afán evaluador aislado sino que se inscribe en el marco del mejoramiento de la gestión, ocupando un lugar importante en la planeación estratégica.
- En el fondo, se afirma que la gestión no debe ser útil al indicador sino el indicador útil a la gestión, recordando que este es parte del proceso.

#### **12.4.3 CARACTERÍSTICAS DE UN BUEN INDICADOR**

El indicador como herramienta, debe responder a las siguientes características:

- Sencillo: Para poder ser fácilmente interpretado
- Construido: Pensando en la realidad concreta que se quiere medir.
- Equilibrado: Entre la agregación que permite comparar y la desagregación que permite comprender.
- Relativo: Adecuado a la realidad y abierto al cambio de acuerdo a la dinámica de la sociedad.
- Inserto: En un marco o proyecto, lo que implica que tiene como fundamento una base conceptual.
- Cuantitativo o cualitativo Según las necesidades que debe cubrir.

Es importante que el equipo técnico que realiza actividades de monitoreo y evaluación, comprenda que la gestión es el desarrollo de las actividades, el establecimiento de metas u objetivos, evaluación de

desempeño y cumplimiento así como también el desarrollo de estrategias operativas que garantice la supervivencia de los servicios estatales que se entregan a la comunidad a través de los programas y proyectos sociales.

Además comprender que el desempeño de una institución debe medirse en términos de resultados y estos se expresan en índices de gestión.

Los índices de gestión son una unidad de medida gerencial o de dirección que permite evaluar el desempeño de una organización frente a sus metas, objetivos y responsabilidades con los grupos de referencia; en otras palabras es la relación entre las metas, los objetivos y los resultados. Los indicadores de desempeño tienen un objetivo específico y este es reconocer los resultados en la Administración Pública.

#### **12.4.4 TIPOS DE INDICADORES**

Para efectos del estudio, se pondrá énfasis en los indicadores de gestión y de desempeño.

**a.) INDICADORES DE GESTIÓN.-** Para la aplicación de estos indicadores se deberá analizar la información sobre las funciones y procesos claves con los que opera la unidad, programa y/o proyecto; mediante su uso es factible detectar desviaciones que han impedido en último término el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Son los elementos que medirán los efectos e impactos de las actividades institucionales en la sociedad, sobre la base de los actuales estándares de los índices biodemográficos del país, producción de bienes o generación de servicios, accesibilidad a los

servicios públicos, etc. Son elementos de relación aritmética entre dos números, que servirán para dar a entender o señalar con indicios las acciones.

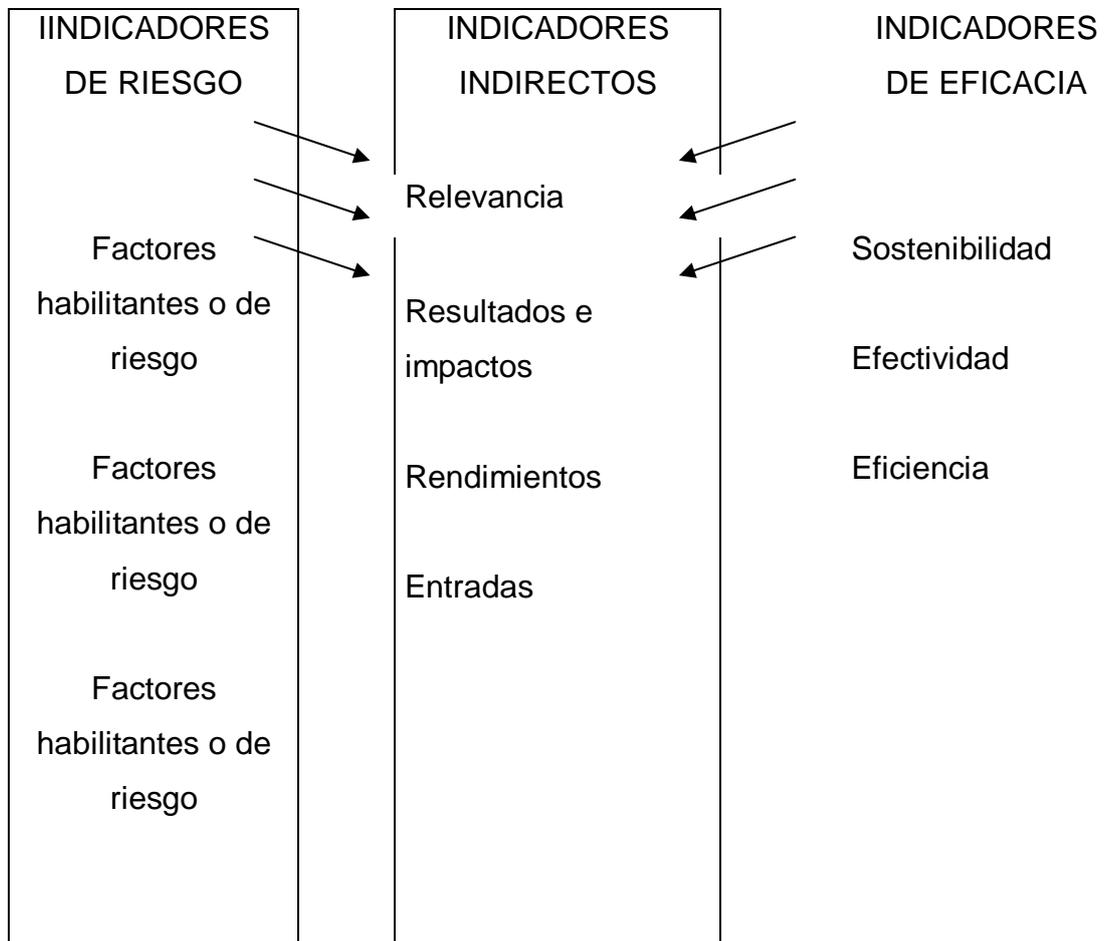
**b.) INDICADORES DE DESEMPEÑO** El monitoreo de desempeño implica medir periódicamente el progreso del programa y/o proyecto con respecto a objetivos explícitos en el corto y largo plazos, y proporcionar una retroalimentación de los resultados a las personas que toman las decisiones, quienes pueden utilizar esa información de algunas maneras para mejorar el desempeño

Los indicadores de desempeño deben basarse en los objetivos únicos de los programas y/o proyectos, cualquier conjunto de indicadores de desempeño también debe basarse en un marco lógico subyacente que enlace los objetivos del programa y/o proyecto con los componentes del proyecto y sus respectivas entradas, actividades y rendimientos en las distintas etapas de ejecución.

Entender cómo derivar los indicadores de desempeño desde los objetivos y componentes del proyecto requiere de una cierta comprensión del concepto de marco lógico.

El marco lógico es una metodología para conceptualizar proyectos y una herramienta analítica que tiene el poder de comunicar un proyecto complejo de manera clara y comprensible en una sola hoja de papel. Es una herramienta de planificación participativa cuyo poder depende de qué tan bien incorpore el espectro completo de opiniones de los beneficiarios deseados y otras personas involucradas en el diseño del proyecto.

**SISTEMA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO<sup>31</sup>:**



**b.1.) Indicadores de resultados**

Miden los resultados del proyecto en relación con los objetivos del proyecto. Se miden los resultados según el nivel determinado por los objetivos. Hay que recordar que, siguiendo el enfoque de marco lógico, los resultados deben definirse empezando con el impacto e indicadores de resultados.

<sup>31</sup> INDICADORES DE MONITOREO DE DESEMPEÑO DEL BANCO MUNDIAL

## **b.2. Indicadores de entrada.**

Miden la cantidad y la calidad de los recursos proporcionados para las actividades del proyecto. Dependiendo del proyecto, estos pueden incluir:

- Financiación: fondos de la contraparte, fondos del crédito externo, co-financiamiento, subsidios
- Garantías
- Recursos humanos, número de años / persona para miembros de la unidad ejecutora, consultores y asesores técnicos
- Entrenamiento
- Equipo, materiales y suministros, o costos recurrentes de estos ítems

## **b.3. Indicadores de rendimiento.**

Miden la cantidad (y a veces la calidad) de los bienes o servicios creados o proporcionados a través del uso de las entradas. Dependiendo del proyecto, estos pueden incluir elementos tales como:

- Clientes vacunados (por un proyecto de salud)
- Granjeros visitados (un proyecto de extensión)
- Miles de kilómetros construidos (un proyecto de autopista)
- Instalaciones de generación y transmisión de electricidad levantadas (un proyecto de electrificación rural)
- Medidas adoptadas de control de polución o cumplimiento de incentivos o regulaciones (un proyecto de control de la polución o de mejoramiento de la calidad del agua)

#### **b.4. Indicadores de resultados e impacto.**

Miden la cantidad y calidad de los resultados conseguidos a través de la provisión de los bienes y servicios proporcionados por el proyecto. Dependiendo del tipo de proyecto, estos pueden incluir:

- Menor incidencia de la enfermedad (gracias a la vacunación)
- Prácticas agrícolas mejoradas (gracias a las visitas de extensión)
- Aumento del uso de vehículos o conteo de tráfico (gracias a la construcción o mejoramiento de caminos)
- Aumento en el suministro y consumo de electricidad (gracias a la expansión de la red eléctrica)
- Disminución de la mortalidad o menores costos de salud (a través de prácticas mejoradas de salud familiar, o nutrición mejorada, o aire y agua más limpios)

#### **b.5. indicadores de relevancia.**

Algunos proyectos intentan tener impacto sobre objetivos más altos que no son alcanzados por los indicadores de resultados directos como los presentados arriba. Por ejemplo, algunos proyectos tienen objetivos nacionales o sectoriales, y para ellos el impacto debe ser medido en esos niveles. Los proyectos también podrían tener impactos no previstos, generalmente negativos. También estos pueden ser detectados en estudios de evaluación. Los indicadores de relevancia miden las tendencias dentro de los problemas, en sentido más amplio, de políticas que se suponen serán influenciados por los impactos del proyecto. Si los indicadores son apropiados para el proyecto, deben ser usados. Dependiendo del proyecto, estos indicadores pueden ser:

- Salud nacional mejorada según mediciones de los indicadores de salud (a través de atención de salud mejorada, desempeño del sistema de salud)
- Mayores ganancias de los agricultores y menores costos de los alimentos (a través de prácticas agrícolas mejoradas)
- Menores costos de transporte y mayor desarrollo económico (a través de la construcción o mejoramiento de caminos)
- Aumento del crecimiento económico y aumento del bienestar de los consumidores (a través de la ampliación de la electrificación, controles de contaminación y otras nuevas tecnologías)

#### **b.6. Indicadores de riesgo**

Miden el status de los factores exógenos identificados como críticos a través de los análisis de riesgo y susceptibilidad (factores habilitantes y de riesgo) realizados como parte del análisis económico del proyecto. Estos son los factores que más probablemente ejercerán una influencia directa sobre el resultado en varios aspectos del proyecto (por ejemplo, precios convenientes para la energía o salarios competitivos para el personal) Se pueden alcanzar los objetivos del proyecto solo si la relación lógica medios / fines de los elementos del proyecto es segura y los factores externos de riesgo son favorables.

#### **b.7 Indicadores de eficacia**

Los indicadores de eficacia muestran qué tan bien se traducen los resultados de un nivel de ejecución del proyecto en resultados en el siguiente nivel: la eficiencia de las entradas, efectividad de los rendimientos del proyecto y sostenibilidad del impacto del proyecto. Miden la eficacia del proyecto en alcanzar sus objetivos más que sus resultados. El enfoque de marco lógico a veces utiliza estas medidas adicionalmente a los indicadores directos de resultados.

### **b.8. Indicadores de eficiencia.**

Los indicadores de eficiencia generalmente representan la relación de entradas necesarias por unidad de rendimiento producida: por ejemplo, entradas físicas, dólares o trabajo requerido por unidad de rendimiento. Indicadores de responsabilidad (que son el enfoque central de muchas auditorías financieras y de proyecto) pueden ser considerados un subconjunto de indicadores de eficiencia. Dan la medida en que los recursos están disponibles para, y adecuadamente aplicados a, las actividades a las que apuntaban.

### **b.9. Indicadores de efectividad.**

Los indicadores de efectividad generalmente representan la relación entre los rendimientos (o los recursos usados para producirlos) por unidad de resultado o impacto del proyecto, o el grado en el cual los rendimientos afectan los resultados e impactos. Por ejemplo:

- Número de vacunas administradas (o su costo) por unidad reducida en el índice de morbilidad (prevención de la enfermedad) o por unidad reducida en el índice de mortalidad
- Número de granjeros visitados por cambio medido de las prácticas agrícolas (número de granjeros que adoptan las nuevas prácticas), o número de granjeros que adoptan las nuevas prácticas por unidad de aumento de la productividad agrícola
- Kilómetros de camino construido por unidad de aumento en el uso de vehículos, o uso nuevo del camino por unidad de disminución de la congestión de tránsito

### **b.10. Indicadores intermedios y principales.**

A falta de indicadores de impacto más precisos, pueden utilizarse señalamientos tempranos de impacto de desarrollo durante la ejecución del proyecto para indicar el progreso con relación a la consecución de los objetivos del proyecto. En muchos casos, los indicadores de resultados junto con los indicadores de factores de riesgo pueden servir de indicadores de impacto intermedios o principales apropiados.

### **b.11 Indicadores cuantitativos y cualitativos.**

En la medida de lo posible, los indicadores de desempeño deben permitir la medición cuantitativa del impacto de desarrollo. Para algunos objetivos de proyecto (por ejemplo, construcción de capacidad) puede ser necesario desarrollar indicadores cualitativos para medir el éxito, mismos que aún así deben permitir un monitoreo creíble y desapasionado.

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5. CONCLUSIONES

- 5.1 La estabilidad macroeconómica, el crecimiento y la estructura de la economía, son los factores que tienden a ejercer mayor impacto sobre las condiciones materiales de vida de la población, repercutiendo en su bienestar; tradicionalmente la política social ha estado supeditada a los resultados de la política económica, lo social no fue parte directa de la racionalidad económica, sino que se subordinó a dicha racionalidad.
- 5.2 Los nuevos acuerdos de apertura comercial, han excluido a los campesinos de sus tierras (pequeños productores) y esto ha causado su empobrecimiento, a esto se suman problemas como la erosión, la fatiga de los suelos, la sobre utilización de la tierra, la deforestación y la tala indiscriminada de manglares, factores que aumentan la vulnerabilidad del medio ambiente.
- 5.3 La deuda pública ecuatoriana creció en los últimos años, por créditos externos destinados a financiar la construcción de grandes obras de infraestructura como: puertos marítimos, aeropuertos, centrales hidroeléctricas, refinerías, vías, obras de riego, telecomunicaciones, escuelas, colegios, hospitales nacionales y provinciales; estas obras han tenido impacto positivo en el desarrollo del país, el crecimiento industrial y el bienestar de los ecuatorianos; sin embargo, no existe paralelamente a las inversiones una política sólida de recaudación de impuestos entre los beneficiados por ellas, de modo que los ingresos públicos no son suficientes para pagar los créditos y para realizar nuevas obras.

- 5.4 El peso de la deuda afecta especialmente a los grupos vulnerables, el servicio de la deuda reduce la inversión social e impide el crecimiento económico y la generación de empleo.
- 5.5 El país no puede salir adelante y cada vez será más pobre, si continúa dedicando la mayor parte de sus ingresos a los pagos de sus deudas.
- 5.6 Las políticas para combatir la pobreza, no pueden concebirse únicamente como propósito de la política social, al igual que la consecución del crecimiento económico, no puede plantearse como un objetivo exclusivo de la política económica; debe existir una interrelación ligada entre lo social, lo político y lo económico.
- 5.7 La pobreza es un problema complejo, tiene causas históricas y estructurales; su origen es multicausal: por inequidad social, concentración del ingreso, bajos niveles de crecimiento económico, bajos ingresos, altos niveles de desempleo, bajo impacto de la inversión social, ineficiencias públicas, entre otras.
- 5.8 La pobreza es la incapacidad estructural de un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. La privación de las necesidades básicas reduce el ejercicio de las libertades democráticas y el derecho a la participación consciente en la vida social y política. La pobreza es un obstáculo para la democracia y evidencia los límites del desarrollo humano.
- 5.9 El Gobierno Central, durante la década de los 90, inició propuestas para cambiar el modelo en la gestión de la política social, principalmente en la línea de disminuir su intervención directa y trasladar la ejecución de los programas, tradicionalmente ejecutados por los ministerios a gobiernos seccionales o a organizaciones no gubernamentales.

- 5.10 En febrero del 2003, Ecuador y el BID firman un préstamo de US\$ 200 millones, destinado a consolidar el sistema de protección social para los segmentos más pobres de la población, mejorar la calidad y eficacia del gasto social, ayudar a asegurar un nivel mínimo de financiamiento para servicios sociales básicos prioritarios principalmente en educación, salud y bienestar social hasta el año 2007.
- 5.11 La Agenda de Desarrollo Humano del Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez (2003-2007), contempla la estrategia *Lucha contra la pobreza y el desempleo*, cuyo fin es enfrentar y disminuir la pobreza en el Ecuador, en función de la ejecución de tres líneas de acción: protección social, desarrollo humano e inclusión productiva; agenda que permitió al Gobierno Nacional negociar los créditos internacionales.
- 5.12 La política social del Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa (2003-2007) articulada a políticas públicas económicas y de producción y como garante de la equidad sustentable, tiene dos líneas estratégicas: i) la sostenibilidad de la inversión en capital humano y social, orientada a enfrentar la pobreza extrema en el corto plazo, la cual está asociada primordialmente a acciones de protección social y ii) la productividad del capital global, orientada a reducir y prevenir la pobreza en el mediano y largo plazo, vinculada sobre todo a acciones de inclusión productiva y desarrollo del capital humano.
- 5.13 La política social está orientada a enfrentar, prevenir, reducir la extrema pobreza y promover la justicia social redistributiva en sus dimensiones espacial; es decir en zonas de menor desarrollo relativo y mayor vulnerabilidad; en el ámbito sectorial, privilegiando el bienestar social de la población; en lo generacional, donde el ámbito de acción es las mujeres niños y ancianos.

- 5.14 Los compromisos del Ministerio de Economía y Finanzas en las negociaciones de la Carta de Intención 2003, respondieron al análisis crítico de la situación del sector social, para lo cual enfocó los principales problemas como son: i) Aumento de la pobreza y la desigualdad, ii) Ausencia de una red de protección social, iii) Gasto social insuficiente, poco progresivo y atomizado, iv) Débil focalización, v) Bajas coberturas, calidad y problemas en la asignación de recursos en educación, salud, nutrición y bienestar social y; vi) Débil institucionalidad del sector social.
- 5.15 La existencia de varios programas y proyectos sociales, entre los que se destacan el Bono de Desarrollo Humano, Programas de Alimentación, Programas de Cuidado Diario Infantil, de Discapacitados y de la Tercera Edad, no han logrado mitigar la pobreza que se ha incrementado por la disminución del empleo y de los ingresos. No obstante, éstos no constituyen una red o sistema de protección social propiamente dicho debido a la ausencia de coordinación y la superposición de objetivos y poblaciones meta. Aunque los programas buscan beneficiar a la población vulnerable, no obedecen a una visión de conjunto. La mayoría de estos programas carecen de un adecuado monitoreo y seguimiento y, especialmente, de evaluaciones de impacto.
- 5.16 El gasto de bienestar social está atomizado y es poco eficiente, existe un número de programas, proyectos y actividades, sobre los cuales no existe ni seguimiento ni evaluación; en muchas áreas hay duplicaciones y superposiciones, por ejemplo, en el área de cuidado infantil hay tres diferentes programas nacionales, Operación Rescate Infantil (ORI), Nuestros Niños, Protección de Menores, asignados a la misma institución (MBS), con costos unitarios distintos, atendiendo a poblaciones similares con servicios parecidos. En el área de nutrición y alimentación son los

mismos programas nacionales los que administran este componente, sumándose otro proyecto denominado Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario.

- 5.17 Débil focalización, cada programa tiene criterios y métodos particulares para asignar recursos; falta claridad en lineamientos generales de política, roles, objetivos y funciones de cada programa no están bien definidas, faltan mecanismos de coordinación entre organismos y políticas, entre política social y política económica, ausencia de metas intermedias y monitoreo, faltan mecanismos de rendición de cuentas, a esto se suma que el gasto social es considerado procíclico, lo que implica que se contrae en periodos de crisis económica o desastres naturales, cuando se requiere que aumente para extender la protección a los más necesitados.
- 5.18 La Consolidación del Sistema de Protección Social para los más pobres se realizará a través de una estrategia combinada de entrega de subsidios económicos, condicionada a cuidado de salud y educación y entrega focalizada de alimentos a la población más vulnerable.
- 5.19 Los desafíos que hoy enfrenta la política social, en un contexto de dolarización oficial de la economía, son enormes y es legítimo preguntarse si estará en condiciones de encararlos con éxito.

## **6. RECOMENDACIONES**

- 6.1 El Gobierno Nacional, a través del Congreso, Frente Económico, Frente Social y Frente Militar, debe asumir una posición firme para fortalecer y crear las condiciones que sean necesarias en los campos económico, político, social y de seguridad para atacar la pobreza desde todos los ángulos de la administración pública y

privada; la pobreza es el hilo conductor en todas las acciones que deben asumir los Gobiernos y que tienen como reto disminuirla.

- 6.2 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social y Frente Social, impulsará medidas que permitan concienciar a las Autoridades Económicas que el crecimiento compartido, tiene como un eje una política social que potencie a la población y aumente sus posibilidades de integración al modelo de desarrollo económico. La política social es una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable.
- 6.3 El Gobierno Nacional, a través del Frente Económico y Frente Social deben alcanzar un crecimiento económico sostenido dentro del esquema de dolarización, para lo cual es necesario una reforma profunda en el sector económico y social, que deben orientarse a las áreas de acción: mejoramiento de la gobernabilidad y la búsqueda de mecanismos que permitan superar la fragmentación política y regional; estabilización de la economía en el contexto de la dolarización; alivio de la pobreza; inversión y competitividad; y preservación ambiental y desarrollo sostenible. La tarea es compleja, sin embargo, los Gobiernos deben tener la madurez suficiente y una visión de futuro que permita alcanzar lo enunciado.
- 6.4 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social, Frente Social, Frente Económico y Ministerio de Relaciones Exteriores, deben impulsar un Programa de Canje de Servicio de Deuda Externa por Erradicación de la Pobreza y, a través de él, negociar con los acreedores que los pagos por servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) sean destinados a dicho programa, de este modo el servicio de la deuda deja de competir con la inversión social y por el contrario, se convierte en

inversión social; esta propuesta se fundamenta en dos razones: porque garantiza un monto muy grande de recursos para el desarrollo social y porque no crea conflictos con los acreedores ni deteriora el comercio internacional del país.

- 6.5 Los programas de Canje de Servicio de la Deuda Externa por Erradicación de la Pobreza, se concentrarían en servicios sociales básicos como nutrición, atención primaria en salud, educación, bienestar social, saneamiento ambiental, agua segura, vivienda y facilidades de ingreso o acceso de los recursos productivos para las familias pobres.
- 6.6 El Gobierno Nacional, a través del Frente Económico, Frente Social y Frente Externo, deben dedicar al desarrollo social un tercio de los recursos de servicio de la deuda, con esta visión el Ecuador podría ser un país sin pobreza dentro de 10 años; deben aplicar paralelamente una política de pagos graduales.
- 6.7 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social y Frente Social deben plantear la superación de la pobreza y la inequidad como prioridades fundamentales; es el gran desafío que tiene por delante nuestro País.
- 6.8 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social y Frente Social, impulsará para que el Ecuador cuente con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, cogestionadas con la sociedad civil, participativas, transparentes, con altos estándares de gerencia social, que pueda transformarse en medios efectivos de movilización productiva, devolución de dignidad, e integración social.

- 6.9 El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Bienestar Social el Frente Social y Frente Económico, deben construir un modelo de desarrollo integral, productivo y equitativo, orientado por los valores éticos básicos, movilizar como uno de sus ejes una política social de nuevo cuño basada en alianzas entre políticas públicas, sociedad civil, y organizaciones de los desfavorecidos, instrumentada de modo descentralizado, transparente, y bien gerenciada.
- 6.10 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y, Ministerio de Bienestar Social aplicarán los mecanismos necesarios para garantizar las transferencias de recursos para fomentar la inclusión productiva y el desarrollo del capital humano, a fin de reducir y prevenir la pobreza en el mediano y largo plazo.
- 6.11 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social debe impulsar para que el Ministerio de Economía y Finanzas cumpla los compromisos asumidos al firmar la Carta de Intención 2003, relacionados principalmente a la creación del fideicomiso de rentas para financiar el flujo de los proyectos protegidos del Ministerio de Bienestar Social; presentar los respectivos reportes de ejecución; financiar el 100% de las contrapartes de los créditos con organismos multilaterales, sujeto a ejecución; realizar los desembolsos del préstamo programático firmado en febrero 2003; verificar el cumplimiento de la reforma de los programas y la política social del país, que permita la consolidación del sistema de protección social para los más pobres y al mejoramiento de la calidad y la eficiencia del gasto social.

- 6.12 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social vigilará la protección de la inversión y el gasto social de los programas prioritarios y exigirá al Ministerio de Economía y Finanzas el incremento en la asignación al conjunto de programas prioritarios con un mínimo de 4%, en términos reales, sin perjuicio de superar esta cifra planteada como ~~pliso~~ ~~pliso~~.
- 6.13 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social, aplicará veedurías sociales para el cumplimiento de las transferencias de al menos un 90% de lo planificado para los programas sociales por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.
- 6.14 El Gobierno Nacional, fortalecerá institucionalmente al Frente Social y al Ministerio de Bienestar Social, para apoyar técnicamente a las instituciones públicas responsables de la ejecución de las políticas sociales y, con ello, dar sostenibilidad y articulación a su gestión, así como para operativizar las funciones de liderazgo, coordinación, comunicación y seguimiento de la política social.
- 6.15 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social, impulsará la Reforma Institucional, a fin de buscar la implementación de modelos de gestión que permitan un mayor grado de articulación entre las iniciativas del sector, la consolidación de objetivos del sector social como políticas de Estado y la institucionalización de iniciativas estratégicas para la protección y desarrollo del capital humano y social.
- 6.16 Las Autoridades del Ministerio de Bienestar Social y del Frente Social deben tomar las decisiones para fortalecer a estas instituciones, como entes coordinadores de las acciones sociales

del gobierno central y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEC) a fin de ejecutar acciones para el mejoramiento de la calidad, equidad y la eficiencia del gasto social, garantizando niveles adecuados de financiamiento; introduciendo reformas en la asignación de recursos, promoviendo el uso de esquemas técnicos de focalización (mapa de pobreza y SELBEN).

- 6.17 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social debe buscar la racionalización y consolidación de la red de protección social, mejorando la equidad a través de una focalización más eficiente, para lo cual debe comprometerse a implementar cambios, especialmente en lo que respecta a una mejor focalización de la población beneficiaria, de modo que se integre a quienes han sido excluidos, de igual manera debe buscar la expansión de programas, monitoreo y evaluación, tanto para los programas individuales como para la red de protección social.
- 6.18 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social, fortalecerá la descentralización de programas y proyectos sociales, enfocándose en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos seccionales; la aplicación de procesos participativos y la incorporación de la realidad particular en la planificación y ejecución de las iniciativas sociales.
- 6.19 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social, Frente Social y Ministerio de Relaciones Exteriores deben renovar esfuerzos para la cooperación externa dirigida hacia el Desarrollo Humano y canalizará las gestiones pertinentes a fin de lograr entendimientos para negociar el canje de deuda externa por programas y proyectos sociales; elevar el nivel de voluntad política para emprender acciones en el ámbito local, regional y global, que garanticen el cumplimiento pleno de los

compromisos vigentes con el desarrollo sostenible, como la mejor garantía para un mundo más justo, en un ambiente de paz internacional.

- 6.20 El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Bienestar Social, aplicará la normativa legal y técnica para el funcionamiento del Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), el mismo que tiene por finalidad asegurar los recursos destinados a programas y proyectos dirigidos a la niñez y adolescencia, de acuerdo a procesos competitivos para la ejecución, y focalizarlos en la población más pobre del país, de igual manera aplicará las mediadas que sena necesarias para la institucionalización del Fondo de Desarrollo Humano.
- 6.21 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social efectuará una reforma profunda a los programas y proyectos a fin de mejorar la calidad del gasto social y que los esfuerzos implementados ayuden a orientar un mayor porcentaje del presupuesto del Estado a dichos programas y proyectos.
- 6.22 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social debe ampliar la cobertura de la protección social, hacia grupos de informales, a fin de ir formalizando sus actividades como verdadero aporte a la economía ecuatoriana, mediante la aplicación de los mecanismos de crédito y así mejorar las condiciones de vida de la población pobre.
- 6.23 El Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Frente Social y Ministerio de Economía y Finanzas deben integrar una comisión de coordinación permanente del Sector de Bienestar Social, para fortalecer y modernizar los programas de dicho sector.

- 6.24 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Bienestar Social, debe mejorar la focalización de los programas de protección social, como son: Bono de Desarrollo Humano, Cuidado y Protección Infantil, de Discapacitados, de la Tercera Edad, Programas Alimentarios y de Crédito, puesto que la población beneficiaria se constituye en grupos vulnerables claves, debido a sus particulares necesidades de pobreza.
- 6.25 El Gobierno Nacional, a través de la Secretaría Técnica del Frente Social, iniciará sendas reuniones de trabajo y coordinación a fin que el Ministerio del Ambiente integre el Frente Social, puesto que es uno de los ejes fundamentales del desarrollo económico y social.
- 6.26 El Gobierno Nacional, a través del Instituto de Altos Estudios Nacionales debe implementar un sistema y/o proceso de monitoreo y evaluación académico y de control de la calidad del gasto corriente y de inversión, mediante la aplicación de mecanismos e instrumentos que permitan rendir cuentas en forma clara y transparente que permitan mejorar la gestión y la calidad del gasto.
- 6.27 El Gobierno Nacional, a través del Instituto de Altos Estudios Nacionales coordinará con el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) a fin de revisar el pénsum académico y realizar las modificaciones que sean necesarias con el fin de mejorar el nivel de educación en el Instituto.
- 6.28 El Gobierno Nacional, a través de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, coordinará con la Secretaría Técnica del Frente Social, con la finalidad de ampliar la cobertura de atención de salud para personas pobres e indigentes,

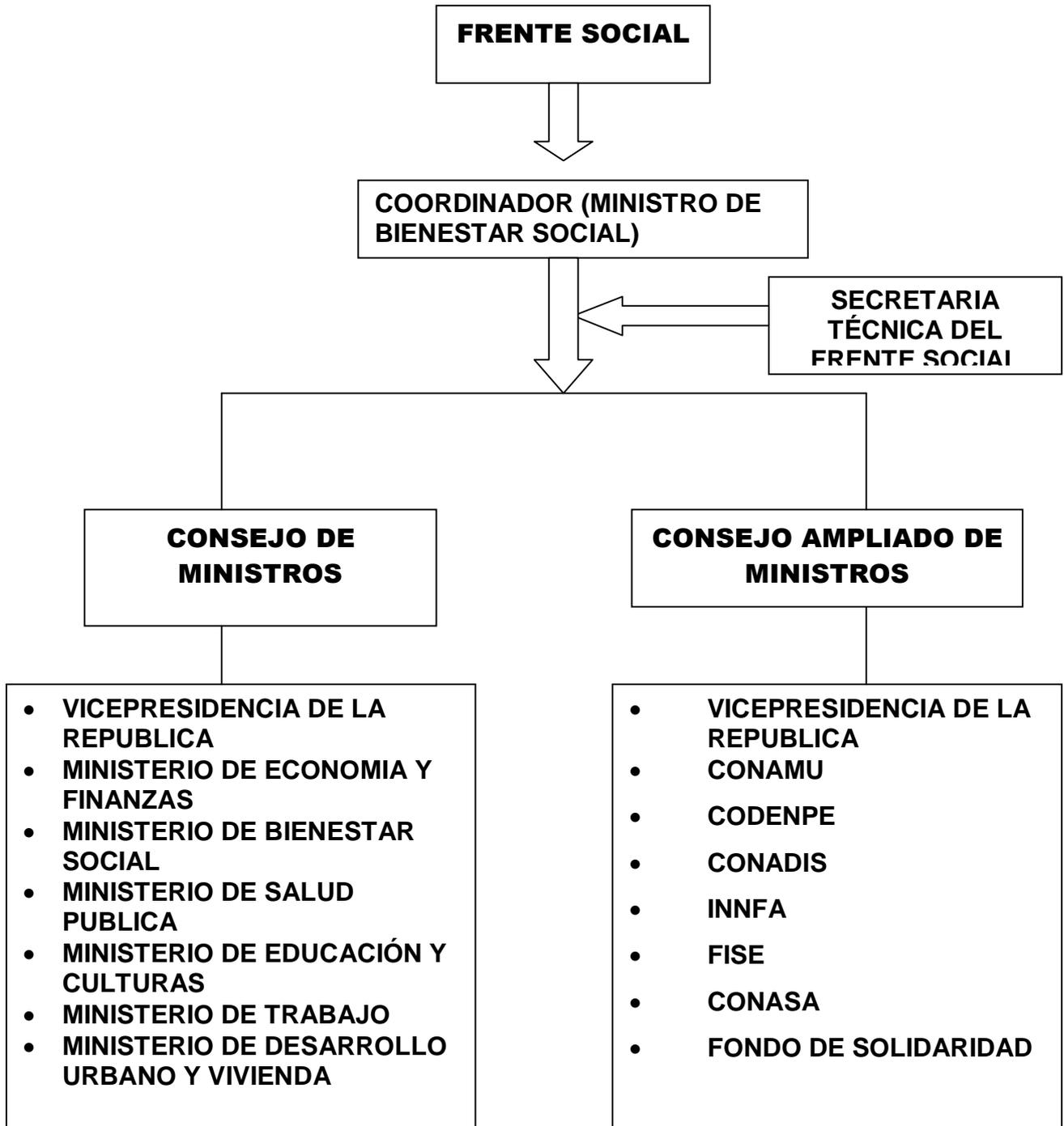
## **BIBLIOGRAFÍA**

- Constitución Política de la República del Ecuador
- VOS Rob, LEON Mauricio, RAMÍREZ René. Política Social y Tendencias en el Gasto Social Ecuador. Proyecto Eficiencia y Equidad del Gasto Social en Ecuador. 1970-2002. Informe 1. Quito, octubre 2002
- VOS Rob, PONCE Juan, LEON Mauricio, CUESTA José y Wladimir Brborich. Quién se beneficia del Gasto Social en el Ecuador. Proyecto Eficiencia y Equidad del Gasto Social en Ecuador. Informe 2. Quito, diciembre 2002.
- Plan de Gobierno 2000-2003 Por un nuevo País.
- Cartas de Intención con el FMI 1990, 1994, 2000, 2003
- Ejes estratégicos del Plan de Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa
- Agenda de Desarrollo Humano del Gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa
- Préstamo Reforma Social BID
- Documento del Frente Social-Programas Prioritarios 2003
- Informes de Labores Ministerio de Bienestar Social 1999-2003
- Informe de Labores de la Secretaría Técnica del Frente Social 1999-2003
- Informes presupuestarios Sistema De Gestión Financiera . SIGEF- y Sistema de Gestión de Gobierno . SIGOB- 1999-2003
- Clasificador de gastos e ingresos del Presupuesto General del Estado. Acuerdo No. 182 publicado en el R. O No. 249 del 22 de enero del 2001.
- Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Bienestar Social, Acuerdo Ministerial No. 002822-A R.O.S 596 de 23 de diciembre de 1994.
- Cómo va el gasto social . Publicaciones de UNICEF. 2000, 2001,2002.

- Publicaciones de los Programas del Frente Social
- Ley del Anciano
- Ley del Discapacitado
- Ley de la Niñez y Adolescencia
- Ley de presupuesto
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
- Estudios sobre nutrición y seguridad alimentaria UNIFCEF 2002-2003
- Derechos Humanos PNUD
- Base de Datos de la Secretaría Técnica del Frente Social
- Informe de avance y metas de programas del Frente Social
- Base de Datos del SIISE
- Base de Datos del SELBEN
- Diagnóstico de la Inversión Social Pública en el Ecuador, septiembre 2003 Consultoría GOVDESIGN
- Indicadores de Monitoreo del Banco Mundial
- [www.frentesocial.gov.ec](http://www.frentesocial.gov.ec)
- [www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec)
- [www.bancocentral.gov.ec](http://www.bancocentral.gov.ec)
- [www.odeplan.gov.ec](http://www.odeplan.gov.ec)
- [www.gastosocial-ec-org](http://www.gastosocial-ec-org)

**ANEXO No. 1**

**ORGANIGRAMA DEL FRENTE SOCIAL**



## ANEXO 2

### DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL ECUADOR

P.I.B AÑO	VALOR EN MILES DE USD\$	% CRECIMIENTO
1999	16.674.495	
2000	15.933.666	0.95
2001	21.024.085	1.31
2002	24.310.944	1.16
2003	26.844.408	1.10
2004	28.960.416	1.08

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

ELABORADO POR: Ing. Patricia Montenegro 29/05/04

## **ANEXO 3**

### **MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL PROCESO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN**

#### **REQUISITOS**

Los requisitos y funciones detallados en el presente anexo se convertirán en un instrumento de apoyo al Manual de Funciones por Procesos que está desarrollando el Ministerio de Bienestar Social, por tanto es indispensable aplicar con honestidad y transparencia esta información.

Para que los funcionarios (as) del Ministerio de Bienestar Social, formen parte de la estructura orgánica y funcional del Proceso de Monitoreo y Evaluación, deben cumplir obligatoriamente los siguientes requisitos:

- Ser ecuatoriano(a) de nacimiento
- Acreditar título profesional de tercer nivel otorgado por las Universidades del País
- Acreditar título de cuarto nivel en profesiones acorde con el monitoreo y evaluación.
- Acreditar experiencia en la administración de sistemas y herramientas de planificación nacional, sectorial, institucional; programación presupuestaria; monitoreo y evaluación de la inversión pública.

## **FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES**

Son funciones del Proceso de Monitoreo y Evaluación, las siguientes:

1. Monitorear y evaluar el Plan Anual de Inversiones y el Plan Operativo Anual del Ministerio de Bienestar Social y de las unidades o Programas Adscritos, en coordinación con los equipos técnicos de unidades, programas y proyectos, para lo cual se aplicará los instrumentos para el cumplimiento de su cometido.
2. Mantener la vinculación y el enlace con la Secretaría Nacional de Planificación, Subsecretaría de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas y Secretaría Técnica del Frente Social, a fin de coordinar los avances y ejecución presupuestaria de los programas y proyectos institucionales y su evaluación de impacto.
3. Proporcionar asesoramiento a las Autoridades, Directores, Coordinadores y Equipos Técnicos del Ministerio de Bienestar Social, sobre el sistema de monitoreo y evaluación.
4. Emitir criterios respecto a la ejecución técnica y presupuestaria de los programas y proyectos institucionales y elaborar los informes correspondientes.

El Ministro de Bienestar Social podrá disponer los correctivos que sean necesarios considerando el comportamiento y tendencias económicas y sociales del país.

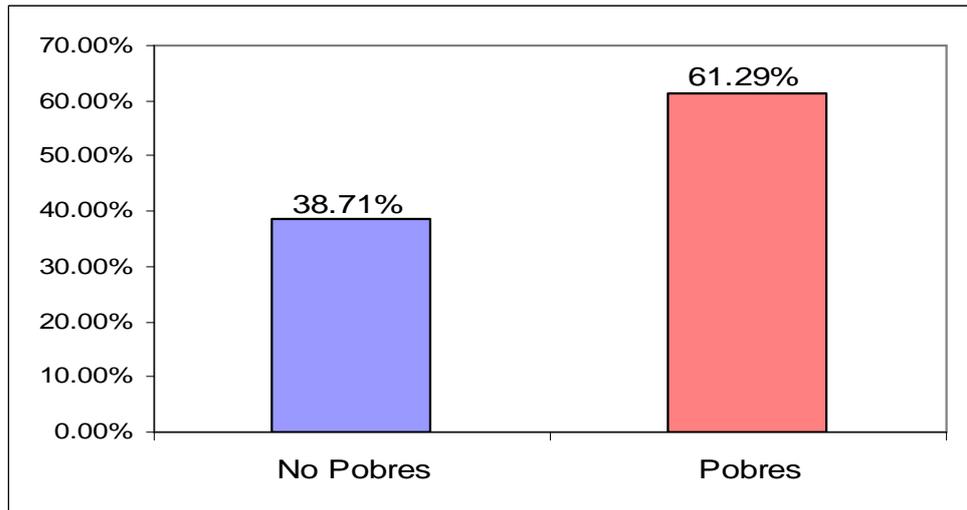
El Ministro de Bienestar Social divulgará los planes que hubieran elaborado e informarán cada trimestre a la ciudadanía sobre los

resultados de evaluación de los planes y respecto de los correctivos que se realicen.

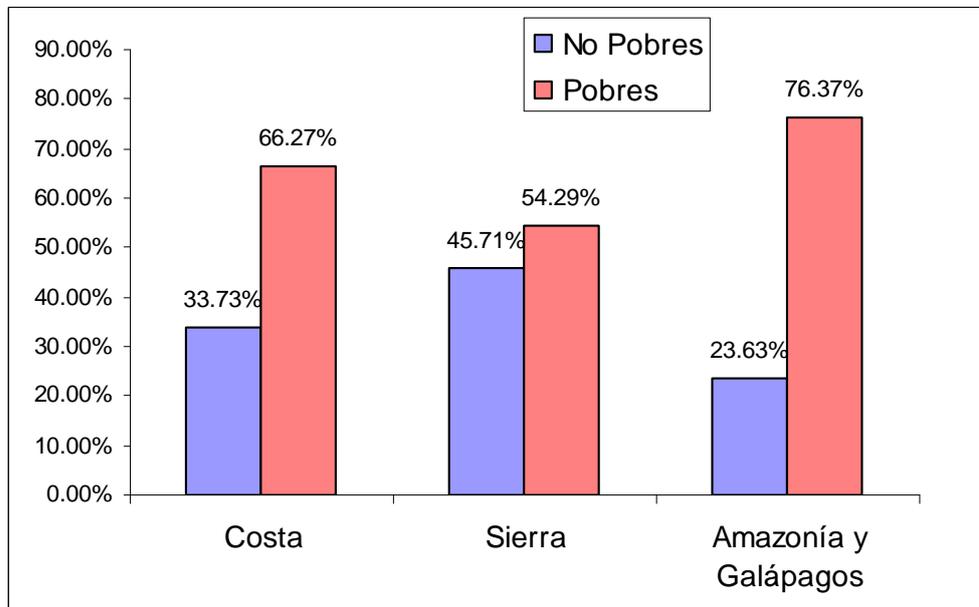
5. Elaborar informes anuales y periódicos de las actividades de monitoreo y evaluación, para conocimiento de las Autoridades Gubernamentales.
6. Realizar y mantener actualizado el sistema de seguimiento y evaluación técnico de campo de los programas y proyectos ejecutados.
7. Capacitar a los equipos técnicos de unidades, programas y proyectos sobre el sistema de monitoreo y evaluación.
8. Las demás funciones que se le asigne el Director de Planificación y las Autoridades del Sistema de Planificación y Programación Presupuestaria.

**GRAFICO No. 1**  
**PAG. 166**

**Pobreza en el Ecuador: Diagnóstico al 2003**



**Por regiones:**



**GRAFICO No. 2**

**PAG. 167**

**Pobreza con mayor número de pobres Guayas,**

Provincias	Total	Pobre	%
AZUAY	599.462	322.511	53.8%
BOLIVAR	169.368	129.567	76.5%
CAÑAR	206.973	144.674	69.9%
CARCHI	152.939	91.152	59.6%
COTOPAXI	349.540	265.301	75.9%
CHIMBORAZO	403.610	271.630	67.3%
EL ORO	525.732	302.296	57.5%
ESMERALDAS	385.223	292.769	76.0%
<b>GUAYAS</b>	<b>3,308,904</b>	<b>2,028,358</b>	<b>61.3%</b>
IMBABURA	344.021	200.220	58.2%
LOJA	404.824	276.090	68.2%
LOS RIOS	650.178	502.588	77.3%
<b>MANABI</b>	<b>1,186,025</b>	<b>887,147</b>	<b>74.8%</b>
MORONA SANTIAGO	115.412	87.482	75.8%
NAPO	79.139	61.016	77.1%
PASTAZA	61.779	41.330	66.9%
<b>PICHINCHA</b>	<b>2,388,699</b>	<b>969,812</b>	<b>40.6%</b>
TUNGURAHUA	440.938	270.295	61.3%
ZAMORA CHINCHIPE	76.601	58.753	76.7%
GALAPAGOS	18.640	7.568	40.6%
SUCUMBIOS	128.995	105.389	81.7%
FRANCISCO DE ORELLANA	86.493	71.530	82.7%
PROVINCIA NO DELIMITADA	72.588	62.861	86.6%
<b>TOTAL</b>	<b>12.156.083</b>	<b>7.450.337</b>	