

# ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

## CAPÍTULO I. INCLUSIÓN ECONÓMICA EN ECUADOR, UN DESAFÍO POR EJERCER DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

**Autor:**

**Econ. Daniel Eduardo Castro Reyes**

Estudiante de la Maestría en Economía con mención en Desarrollo Económico  
Universidad Ecotec.

daniel.castro.reyes@hotmail.com

### INTRODUCCIÓN

En la actualidad es fundamental analizar la desigualdad económica que existe en el mundo, causante de inequidades que limitan el desarrollo de los países, especialmente a los que se encuentran en vías de desarrollo como lo es Ecuador.

Los cambios políticos, económicos y globales ocurridos desde la década de los 90 hasta la actualidad, modificaron la forma de producción y generación de riqueza. Esto conlleva también a un cambio en la economía de las naciones y la necesidad urgente de replantear nuevas formas o modelos de redistribución de las riquezas, acordes a la realidad actual.

Según el Informe “*The Changing Wealth of Nations 2018*” elaborado por el Banco Mundial, en el que se realiza un seguimiento a 141 países, en el periodo entre 1995 y 2014, indica que: “*la riqueza mundial creció aproximadamente un 66 % (de USD 690 billones a USD 1143 billones en dólares estadounidenses constantes de 2014 a precios de mercado). Pero la desigualdad fue considerable, dado en los países de*

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

*ingreso alto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la riqueza per cápita fue 52 veces mayor que la de los países de ingreso bajo.”*

La globalización económica brinda el acceso a nuevos mercados, nuevas formas de adquirir tecnología, ingresos de capitales, mayor crecimiento económico, nuevos empleos, etc. Pero a pesar de esto, se hace necesario reconocer que los incrementos de estos indicadores no garantizan el desarrollo multidimensional esperado.

Como expresó en su momento el escritor uruguayo Eduardo Galeano: *“El desarrollo, desarrolla desigualdad”*; ante este nuevo fenómeno, se debe formular nuevos mecanismos y propuestas para lograr una verdadera inclusión económica que conlleve al desarrollo.

La desigualdad económica, que a su vez es capaz de generar problemas de pobreza en los países, es una de las principales variables que frenan el desarrollo, por ende, superar la pobreza es un tema principal en la agenda de las naciones, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Pero hablar de pobreza, abarca mucho más que medir cifras, ingresos o gastos de las personas o estados. El concepto de pobreza, es de carácter multidimensional, donde no solo se tome en consideración las cifras, sino también se tome en cuenta factores externos que influyen en la calidad de vida de las personas.

El PIB y PIB per cápita, son considerados indicadores para medir el bienestar de los individuos; sin embargo, actualmente se experimenta una revolución tecnológica que demuestra que estos indicadores no son suficientes para medir la calidad de vida de

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

una nación. La historia demuestra que la riqueza no refleja el nivel de bienestar de los habitantes de un país.

El concepto de pobreza multidimensional, nace con el objetivo de complementar las formas tradicionales de medición de la pobreza, identificando las múltiples carencias que las familias pueden padecer, como educación, salud entre otras. Y es tal la relevancia de este indicador que, dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es el número 1 de los 17 Objetivos del Desarrollo del Sostenible (ODS), el cual consiste en: “erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones para el 2030.”

En Ecuador, la institución encargada de medir la pobreza y desigualdad, es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), cuyo método utilizado para medir la pobreza multidimensional es: “el desarrollado por Alkire y Foster (2007, 2011) que es la práctica estadística más utilizada para medir pobreza multidimensional a nivel mundial. En Ecuador el Índice de Pobreza Multidimensional contiene 4 dimensiones y 12 indicadores que evalúan de manera simultánea el cumplimiento mínimo de los derechos de las personas. Se identifica a una persona como pobre multidimensional cuando tiene privaciones en una tercera parte o más de los indicadores ponderados y como pobre extremo multidimensional cuando tiene al menos la mitad de privaciones en los indicadores ponderados. De esta forma Ecuador se suma a los países que cuentan con un enfoque multidimensional para medir pobreza, lo cual a su vez es consistente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados desde las Naciones Unidas.” (Castillo & Jácome, 2018)

Para diciembre de 2017, una persona es considerada pobre por ingresos cuando percibe un valor familiar per cápita menor a \$85.58 mensuales, y la persona es

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

considerada en condiciones de pobreza extrema cuando sus remuneraciones no superan los \$47,62 mensuales.

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida en Ecuador, en el año 1979 se crea el Ministerio de Bienestar, que con el mandato del expresidente Rafael Correa en 2007 paso a llamarse Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) con la misión de: *“Definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y con calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida, la movilidad social ascendente y fortaleciendo a la economía popular y solidaria.”*

Como parte de los programas que ejecuta el MIES, con el objetivo de lograr la inclusión económica y social, el Viceministerio de Inclusión Económica ejecuta la entrega del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y el Crédito de Desarrollo Humano (CDH) a ciudadanos más vulnerables del país.

Tanto el bono de desarrollo humano como el crédito de desarrollo humano, son políticas aplicadas en Ecuador hace más de una década, periodo en el cual han sufrido cambios y/o modificaciones al momento de ejecutarse.

Para una mejor comprensión de las políticas aplicadas en el país, analizaremos conceptos clave, evolución y resultados, para posteriormente conocer en qué aspecto estas medidas pueden ser modificadas y de esta forma conseguir el desarrollo.

# ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

## 1.1 Bono de Desarrollo Humano (BDH)

El programa de Bono de Desarrollo Humano (BDH), inicialmente conocido como “Bono Solidario”, nace en 1998, como medio de compensación a la ciudadanía debido a la eliminación de subsidios del gas y combustibles; Consistió en otorgar una transferencia monetaria mensual a la ciudadanía más necesitada del país.

El objetivo de la transferencia, era garantizar el consumo mínimo de las familias promoviendo la educación y salud en los niños menores de edad.

Para 1998 cuando despegó el programa de Bono Solidario, el método de focalización era mediante la auto identificación, es decir, los usuarios interesados en acceder al programa, procedían a inscribirse sin restricción alguna en iglesias o casas comunales, dándoles prioridad a las madres con niños menores de 18 años y adultos mayores, para posteriormente incluir a personas con discapacidad.

Para el 2003 cambia la figura de Bono Solidario, a llamarse Bono de Desarrollo Humano, debido a la fusión de los programas Bono Solidario y Beca Escolar, cabe recalcar que, para esa fecha cambia el método de focalización de la población objetivo.

El mecanismo utilizado fue el índice SELBEN (Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales), en donde los usuarios interesados se registraban en Universidades, para posteriormente ser visitados en territorio. La población objetivo eran las personas que se situaban en situación de pobreza.

En 2007, con la llegada de Rafael Correa, el programa de BDH inicia un proceso de reestructuración y depuración. La reestructuración consistía en cambiar el modo en el

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

que se entrega el beneficio. Pasando de ser una ayuda para pobres, a intentar realizar una inclusión económica para la ciudadanía.

Con la nueva reestructuración en la forma de entrega del BDH, se busca ser más eficiente al momento de conceder la asistencia, pasando de entregar el bono a todo aquel que se registraba en iglesias, a formar un sistema especializado llamado Registro Social, que básicamente consiste en efectuar encuestas a las familias registradas, para conocer sus condiciones de vida, ingresos, consumo, acceso a servicios básicos y varios indicadores necesarios para el desarrollo

El MIES, recibe la información actualizada del Registro Social del Ministerio Coordinador del Desarrollo Social, donde consta la calificación de pobreza y grado de vulnerabilidad, para posteriormente dictaminar si el usuario accede o no a recibir el BDH.

Para que el beneficiario pueda acceder al BDH, como requisito fundamental debe obtener una calificación, un quintil de pobreza de 28.20 o menos. Además del registro social, nace el concepto de corresponsabilidad. En donde se busca comprometer a las familias a trabajar articuladamente con el Estado, para su desarrollo social.

Como parte de la corresponsabilidad que asumen los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano destacan: Al menos 5 chequeos de control prenatal, 6 registros de control médico de recién nacidos, 5 controles médicos a niños de entre uno y cinco años, asistir a charlas de planificación familiar, matricular a hijos a la escuela, registrar la identidad del menor y terminantemente prohibido que los menores trabajen.

# ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

## 1.2 Evolución del Bono de Desarrollo Humano.

Con el transcurso del tiempo, además de cambiar la forma de entrega del Bono de Desarrollo Humano, el valor de la transferencia también evolucionó. Dicho monto puede ser cobrado en corresponsales no bancarios según el último dígito de su cédula.



Figura 1. Histórico de Montos BDH.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Ministerio de Inclusión Económica y Social

En la figura 1, se puede apreciar los diferentes valores que se han venido entregando a los usuarios, con el programa de Bono Desarrollo Humano.

Tabla 1. Valores del programa Bono Desarrollo Humano.

Año	Canasta Vital	BDH	% Relacion C. Vital - BDH
2007	330,39	30	9%
2008	358,83	30	8%
2009	377,87	35	9%
2010	390,10	35	9%
2011	419,25	35	8%
2012	431,32	50	12%
2013	444,78	50	11%
2014	466,59	50	11%
2015	485,24	50	10%
2016	506,90	50	10%
2017	498,89	50	10%

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Ministerio de Inclusión Económica y Social e INEC.

Desde el 2012

hasta el 2017, se mantuvo el valor de \$50. No fue sino hasta el 2018 que el valor del bono pasa de ser fijo a convertirse en un valor variable según el número de hijos de la familia y sus condiciones de vida, alcanzando un máximo de \$150 por núcleo familiar.

Una de las metas que persigue la aplicación del Bono de Desarrollo Humano es intentar solventar las necesidades básicas de las familias. Y en ese sentido, se puede apreciar en la tabla 1, que el BDH aproximadamente siempre ha servido para cubrir un 10% del valor total de la canasta mínima vital del Ecuador.

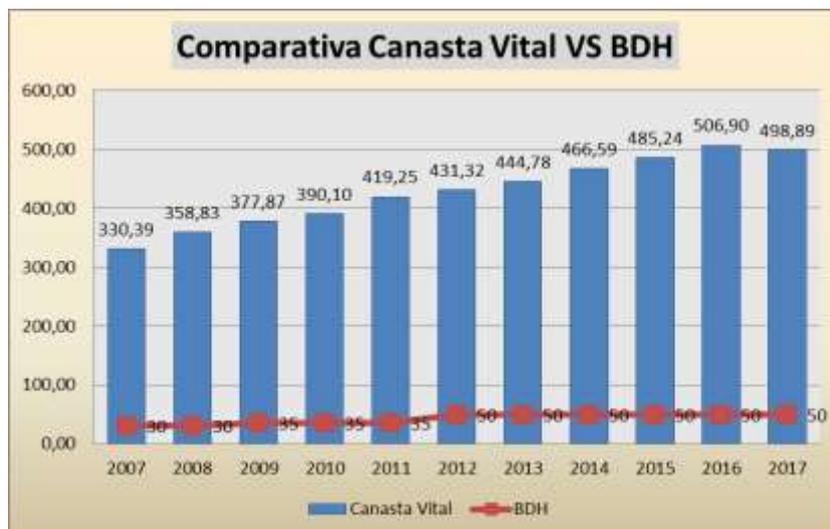


Figura 2. Comparativa canasta vital VS BDV.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Ministerio de Inclusión Económica y Social e INEC.

En resumen, con la aplicación del Bono de Desarrollo Humano se logró identificar de mejor manera a los usuarios más necesitados del país, con el fin de mejorar su calidad de vida. Pero, además del programa social, con el objetivo de lograr la

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

inserción económica de la población más vulnerable, el gobierno aplica desde el año 2013 el Crédito de Desarrollo Humano, el cual se detalla a continuación.

### 1.3 Crédito de desarrollo humano (CDH).

El Crédito de Desarrollo Humano, por sus siglas también llamado CDH, es un microcrédito, que lo pueden solicitar aquellas personas beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano que posean un registro social inferior a 28.20 puntos. El objetivo es incentivar a las familias a que realicen emprendimientos en actividades productivas, con el fin de generar un ingreso mayor al que se poseen con el bono y conseguir una movilidad social ascendente.

El CDH consiste en otorgar un anticipo del BDH, por un lapso de uno o dos años a las personas interesadas en emprender alguna actividad que genere ingresos o autoempleo. Las personas que soliciten el CDH por el periodo de un año, el MIES se encarga de anticipar los \$50 que cobran mensual por los 12 meses, dando un total del crédito de \$600.

La figura de Crédito de Desarrollo Humano asociativo nace mediante “*acuerdo ministerial 182, publicado en el registro oficial 911 de 13 de marzo de 2013* La señora Ministra de Inclusión Económica y Social dispone que el Subprograma Crédito Productivo Solidario otorgará créditos de hasta 24 veces el monto de la transferencia monetaria condicionada y no condicionada a las personas habilitadas al pago del Bono de Desarrollo Humano, pensión para Adultos Mayores y pensión para Personas con Discapacidad;”

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

Si el usuario solicita el crédito de dos años, el MIES realiza un anticipo de su BDH y el beneficiario cobraría un total de \$1200. Cabe recalcar que el mencionado crédito, se lo otorga de manera asociativa con mínimo 10 beneficiarios, es decir, para que pueda ser efectivo el desembolso, deben existir 10 personas interesadas en emprender una misma actividad para que cada uno pueda cobrar los \$1200.

Al igual que el Bono de Desarrollo humano tiene sus antecedentes con el Bono Solidario, el Crédito de Desarrollo Humano tiene su antecedente con el Crédito Productivo Solidario. El Crédito Productivo Solidario consistía en realizar un anticipo por \$840 por un máximo de dos años plazo, a tasas de interés del mercado; Las garantías eran determinadas por la entidad bancaria y según el perfil de los interesados, lo cual provocó que este sistema no tenga tanta acogida por los beneficiarios, ya que al ser un sector vulnerable de la sociedad no contaban con los suficientes recursos que aseguren el pago. Según el operador bancario y las condiciones del solicitante las garantías pueden variar, provocando que esta modalidad de crédito no tenga la aceptación y cobertura planificada.

En la actualidad, con el Crédito de Desarrollo Humano vigente, la única entidad autorizada para otorgarlo, es el BAN ECUADOR, el cual como requisito básico para poder adquirirlo es: Ser usuario beneficiario del Bono de desarrollo Humano con registro social de 28.20 o inferior, cedula de ciudadanía, certificado de votación actualizado y planilla de servicios básicos.

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR



Figura 3. *Beneficiarios- Monto en \$.*

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

El banco BAN ECUADOR, mantiene una tasa de interés fija y preferencial del 5% para los usuarios del BDH y una vez revisada y aprobada la documentación, se procede a la apertura de la cuenta de ahorros para el respectivo desembolso del dinero. Un análisis histórico indica que desde el año 2014 más de cien mil personas han realizado algún tipo de CDH, lo cual genera una inversión de más de 70 millones por año; Pero realmente ¿Generó beneficios a las personas que solicitaron el CDH? ¿Se logró realmente la inclusión económica? ¿Dónde se puede verificar la gestión o resultado de la inversión?

Según Cifras oficiales del INEC, con corte a 2017 la pobreza a nivel nacional se situó en 21.5% y la pobreza extrema en 7,9%; es decir, de un total de 16`526.175 habitantes, cerca de 3`553.127 habitan en condiciones de pobreza.

Para diciembre de 2017, los beneficiarios del BDH fueron 1`007.464 personas y de ese listado, 9.115 beneficiarios accedieron a realizar un crédito para formar un emprendimiento, ¿Pero fueron estas medidas útiles para lograr la inclusión económica y social?

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

Tabla 2. Aspectos considerados por año.

Año	Habitantes del País	% POBREZA	POBLACION POBRE	USUARIOS BDH
2014	15.782.114	22,5	3.550.976	1.119.858
2015	16.023.640	23,3	3.733.508	1.098.702
2016	16.272.968	22,9	3.726.510	1.034.701
2017	16.526.175	21,5	3.553.128	1.007.464

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Ministerio de Inclusión Económica y Social e INEC.



Figura 3. Comparativa de habitantes del país- Población pobre-Usuarios BDH.

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Ministerio de Inclusión Económica y Social e INEC.

Analizando datos de periodos anteriores, según el INEC el porcentaje de personas en situación de pobreza es 22,5% para el año 2014, 23,3 para el año 2015 y 22,9 para el año 2016, mientras que los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano fueron 1.119.858 en el año 2014, 1.098.702 en el año 2015 y 1.034.701 para el 2016.

La problemática principal existente es que las políticas asistencialistas del país no cumplen con su rol generador de Inclusión Económica, lo que trae como

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

consecuencia que los pobres sigan pobres, sin medios ni alternativas para superarse. El BDH y CDH no incluye, sino excluye.

Cuando una persona se siente orgullosa de recibir la ayuda del Estado debido a que “es pobre” y dicha persona continua años recibiendo la misma ayuda social, sin cambios en su calidad de vida; lo que generó la asistencia, es todo lo contrario a la inclusión económica y social, debido a que indirectamente estamos condenando a esa persona a seguir en el mismo círculo vicioso de carencias y pobreza en vez de éxito y superación.

Lo que actualmente se genera con los programas aplicados, es conformismo y dependencia a la ayuda gubernamental por parte de los beneficiarios, debido a que no logran obtener fortaleza para conseguir la sostenibilidad sin la ayuda económica. Lo que a su vez ocasiona, que el usuario continúe excluido de la población económicamente activa y el círculo vicioso de la pobreza continúe.

En la figura 3 se puede observar que el nivel de pobreza es constante. De igual manera se puede apreciar con los usuarios del Bono de Desarrollo Humano. Año a año se manejan aproximadamente las mismas cifras y es por ello que se estima que el BDH y CDH no son el método más idóneo para lograr la inclusión económica.

No existen datos oficiales (a más de videos), de cuantas personas lograron la movilidad ascendente, pero lo que sí es un hecho, es que los beneficiarios del BDH y la pobreza en Ecuador es una constante que se vive casa año, sin tomar en cuenta los 2 millones de habitantes que, a pesar de vivir en condiciones de pobreza, no obtienen la ayuda gubernamental.

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

¿Y cómo habría de tener éxito o rentabilidad el CDH? el cual, siendo un instrumento para emprender, no cumple con su función generadora de empleo y oportunidades. Específicamente, el CDH Asociativo que otorga \$1200 a cada uno de los miembros de la asociación, nace con la idea de fomentar la asociatividad y crear una alternativa al momento de generar y redistribuir ingresos. En la actualidad, cada vez es más difícil trabajar de manera individual. La asociatividad, surge con la idea de crear estructuras cooperativistas, en donde la solidaridad prime al momento de producir.

En resumen, el objetivo de la propuesta CDH, es unir esfuerzos de la población más vulnerable, donde prime la solidaridad, el buen vivir, responsabilidad social; con el fin de poder frenar el incremento en los niveles de pobreza y lograr la inclusión económica en el país.

### **1.4 Análisis del crédito de desarrollo humano en las zonas rurales del Guayas.**

En Ecuador, el 58% de los usuarios beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano pertenecen a zonas urbanas y 42% a las zonas rurales del país; De las cuales 86.42% de la población rural vive en condiciones de pobreza o extrema pobreza. Por ende, el enfoque es en el mencionado sector, para realizar un análisis más efectivo del impacto que genera el CDH en la población más vulnerable.

Para el desarrollo del presente trabajo, se tomó en consideración usuarios beneficiarios del CDH, ubicados en las zonas rurales de la provincia del Guayas, pertenecientes a la coordinación zonal 5 del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Con el objetivo de medir el impacto generado en las familias que realizaron el CDH se procedió a realizar encuestas a 500 personas donde se hicieron preguntas básicas que permitirán tener una mejor concepción sobre los resultados del crédito.

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR



Figura 4. Resultado de encuestas.  
Fuente: Elaboración propia.

Los resultados arrojaron que el 0% de las personas trabajan de forma asociativa, el 15% indica que obtuvo rentabilidad, es decir, sus ingresos superaron la inversión inicial, el tiempo promedio de sostenibilidad de los emprendimientos es de entre un año y en ningún caso se le dio valor agregado a la producción. Pero curiosamente el 85% de las personas entrevistadas, indicaron que solicitarían nuevamente el crédito a pesar de la baja o nula rentabilidad.

En el territorio se pudo apreciar que no existe un control eficiente del desembolso entregado por el Estado. Una vez que al usuario se le deposita el dinero en su cuenta bancaria, recibe 3 visitas en los 6 próximos meses, lo cual facilita que el dinero se vaya al consumo en vez de financiar algún proyecto, lo que provoca que la inversión no obtenga el retorno esperado y con ello no se logre el fin deseado de Inclusión económica y social.

Los conyugues de las personas al recibir el dinero en efectivo, se despreocupan por trabajar lo cual genera conformismo. Y finalmente el dinero que en principio fue otorgado para ejercer una actividad productiva, muchas veces termina sirviendo para

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

otros fines para los cuales no fue entregado. Con base en el antecedente expuesto, el objetivo principal que se pretende alcanzar es:

Verificar los resultados de las políticas asistenciales aplicadas y crear una nueva política de asistencia social generadora de inclusión económica y posteriormente inclusión social en las zonas más vulnerables del país, mediante la generación de emprendimientos sostenibles y sustentables, con el fin de lograr el desarrollo multidimensional en las familias.

### **1.5 Propuesta: Crédito productivo para el desarrollo humano.**

El planteamiento básicamente consiste en reemplazar total y radicalmente la forma en que se otorga el CDH a los beneficiarios; Dicho cambio empezaría desde el nombre hasta todo su procedimiento de ejecución. Actualmente, en el procedimiento para otorgar el CDH, básicamente intervienen dos instituciones públicas las cuales son el MIES quien es quien maneja la base de datos de los usuarios en condiciones de vulnerabilidad y se encarga de realizar el proceso con los usuarios y el BAN Ecuador, quien se encarga de realizar el desembolso de dinero a la cuenta del usuario. El usuario al momento de solicitar un crédito al banco tiene que tomar en consideración el 5% por concepto de interés bancario, lo cual disminuye la capacidad real adquisitiva.

¿Por qué seguir otorgando dinero en efectivo, cuando desde hace más de una década no han existido resultados? Más de 70 millones de dólares se otorgan año a año, para el destino del programa CDH, ¿y dónde están los resultados de la inversión, ya sea esta tecnología, maquinaria o infraestructura?

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

¿Por qué no en vez de dar efectivo, brindamos insumos a los beneficiarios que deseen emprender? Es decir, otorgar todos los materiales o insumos necesarios para que el usuario pueda desarrollar su actividad y de esta forma garantizamos que la inversión se ejecute para actividades productivas generadoras de rentabilidad, sin dar cabida a que existan malos usos del dinero en efectivo percibido.

Pero con una mirada más ambiciosa y optimista lo que se pretende es: industrializar el campo. Esencialmente la propuesta abarca el trabajo articulado de 13 instituciones públicas, que tendrán diferentes etapas de intervención o fortalecimiento, con el objetivo de fomentar emprendimientos familiares productivos, sostenibles y planificados, utilizando como principio fundamental la asociatividad y economía popular y solidaria.

Lo primero que se pretende lograr con el actual planteamiento es la elaboración de un trabajo planificado, donde se deje de brindar efectivo a los usuarios, para entregar una herramienta de trabajo útil según las condiciones y realidades de cada territorio. Dicha herramienta deberá ser rentable, generadora de oportunidades y empleo en el grupo de beneficiarios.

Se plantea que los organismos ejecutores sean el MIES y el IEPS. El Mies será el encargado de focalizar el grupo de personas vulnerables en situación de extrema pobreza, que tengan aspiraciones de fomentar un negocio. Por su parte el IEPS, será la entidad responsable encargada de fomentar los principios de economía popular y solidaria y asociatividad en los usuarios.

En esta pre fase de inscripción de interesados, serán las dos instituciones que se encarguen de dar el primer paso, para comenzar con el emprendimiento. Inicialmente el MIES, selecciona, identifica, localiza y agrupa a los usuarios

## **ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR**

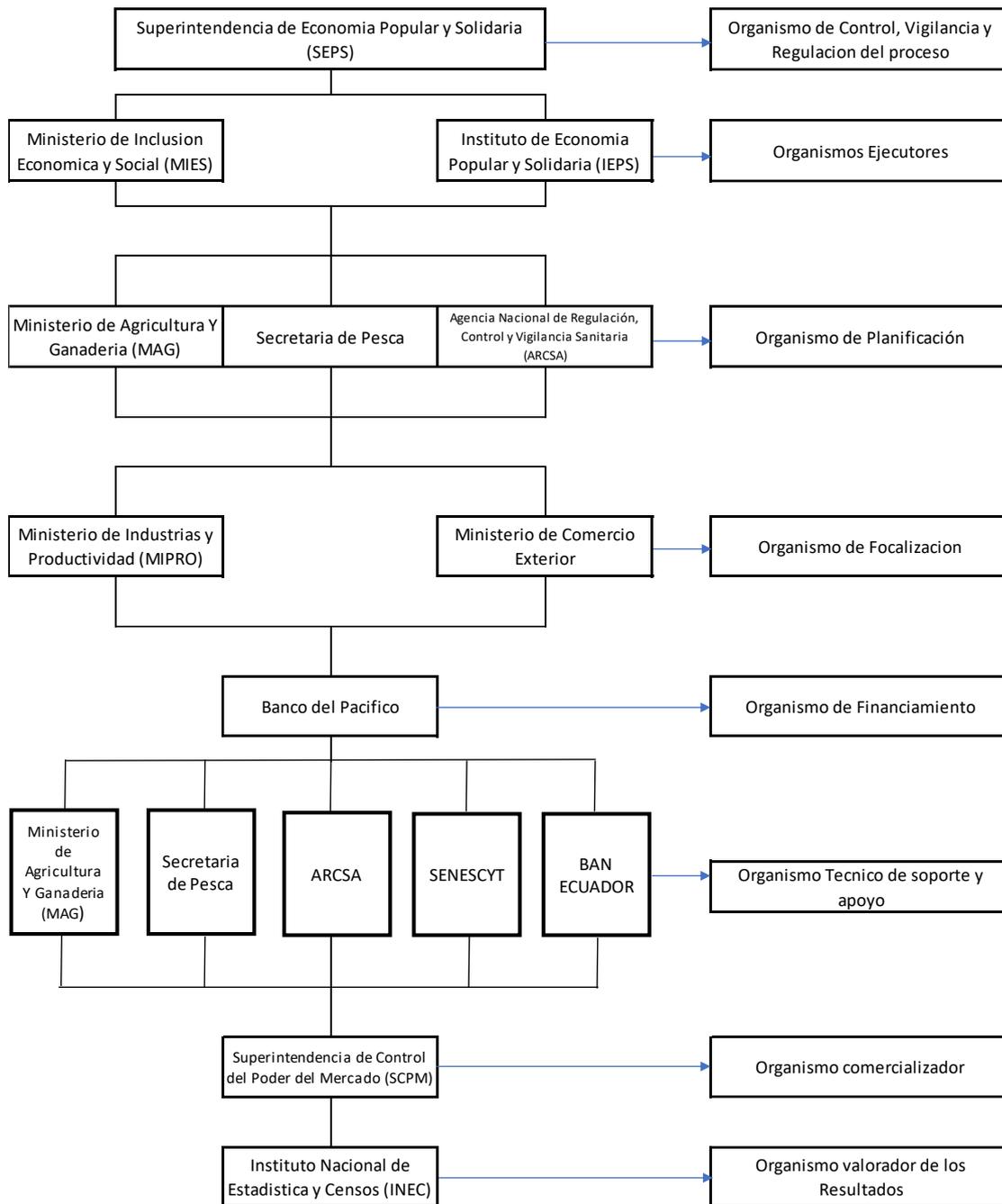
---

interesados por sectores, para que posteriormente los usuarios calificados empiecen con capacitaciones con el IEPS, con el fin de mantener la asociatividad con el paso del tiempo.

En esta pre fase de inscripción de interesados, serán las dos instituciones que se encarguen de dar el primer paso, para comenzar con el emprendimiento. Inicialmente el MIES, selecciona, identifica, localiza y agrupa a los usuarios interesados por sectores, para que posteriormente los usuarios calificados empiecen con capacitaciones con el IEPS, con el fin de mantener la asociatividad con el paso del tiempo. Para culminar el proceso entre las dos instituciones se deberá presentar un proyecto que especifique que idea de negocio se plantea iniciar.

# ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

Cuadro 1. Procesos de Ayuda Asistencial.



*Fuente:* Elaboración propia

Una vez culminado el proyecto, según las características del negocio, pasará a revisión del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Pesca o ARCSA. Estas instituciones serán las encargadas de dictaminar si es óptimo, de acuerdo a

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

las características del terreno, producir, sembrar o invertir en la idea del negocio planteada.

Se deberán tomar en consideración la geografía y realidades acordes al territorio, ya que resultaría improductivo sembrar papas en la Costa o arroz en la Sierra. Estas instituciones serán las que indiquen la viabilidad del proyecto.

Una vez obtenido la aprobación para la ejecución del proyecto, la información pasa a manos del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), con el objetivo de verificar que maquinaria será la más óptima en tanto a características, territorio, capacidades y precio. El objetivo es adquirir la maquinaria que brinde mejor productividad, al mejor costo.

Identificada la maquinaria necesaria para producir, el Ministerio de Comercio Exterior será el encargado de cotizar y negociar el mejor precio de las opciones presentadas por el MIPRO. Adicional, en coordinación con Aduanas de Ecuador, deberán brindar prioridad y facilidades para el libre ingreso de dicha maquinaria.

Al eliminar las barreras de entrada como salvaguardias, aranceles e impuestos y firmando un convenio con el proveedor del exterior por la maquinaria, generará mayor rentabilidad y menor costo para el beneficiario que aplique al proyecto. El dinero que financie los proyectos, serán los mismos montos que fueron destinados para el pago del Bono de Desarrollo Humano, pero será el banco del Pacífico, por el buen desenvolvimiento que posee actualmente, el garante de dicha transacción con el proveedor del exterior. Adicional, será el banco del Pacífico, con sus expertos en materia de negocios e inversiones, quien se encargue de medir la rentabilidad de los proyectos presentados. O de ser necesario modificarlos, con el objetivo de que garanticen rentabilidad.

## **ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR**

---

Tomando en consideración que las personas de escasos recursos no poseen tanta cultura para operar maquinarias o administrar un emprendimiento, serán el Ministerio de Agricultura Y Ganadería (MAG), Secretaria de Pesca, Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), quienes se encarguen de dar asesoramiento técnico en el proyecto. De ser el caso, el MAG sería el encargado de verificar el desarrollo de los cultivos o ganado, el ARCSA, sería el encargado de brindar asesoría al momento de procesar alimentos o la secretaria de pesca intervendría si el proyecto se basa en la cría de especies marinas.

En cuanto a la administración del negocio, estaría a cargo del BAN Ecuador, brindando capacitaciones o asesorías en territorio a los usuarios para obtener rentabilidad. Se ayudará con un menor financiamiento en caso de que el uso de la maquinaria lo requiera. Además de la articulación con instituciones públicas, se busca el apoyo con la academia, que genere soporte a los usuarios que lo requieran o innovando en los procesos aplicados en el desenvolvimiento del proyecto.

Finalmente, la comercialización del producto o servicio generado con el proyecto, estará bajo cargo de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM), el cual garantizará una competencia justa con las empresas privadas. Mediante la creación de rondas de negocios (que actualmente se efectúan), se pueden buscar nuevos mercados en donde las nuevas asociaciones compitan con el sector privado. El INEC, deberá crear una comisión especializada que se encargue de medir los resultados del proyecto presentado. Se tomarán en consideración no solo aspectos económicos, sino también aspectos sociales del emprendimiento y sus alrededores.

Por último, al ser la asociación regida por los principios de asociatividad y Economía Popular y Solidaria, nada mejor que la Superintendencia de Economía Popular y

## **ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR**

---

Solidaria (SEPS), para que sea el ente de Control, Vigilancia y Regulación de todo el proceso. Un ejemplo de nuestra propuesta se detalla a continuación:

Actualmente se entregan créditos asociativos de \$1200 a cada usuario, por un periodo de 2 años. Si tomamos en consideración los principios de asociatividad, se podría buscar un número “x” de personas interesadas en asociarse, con el fin de adquirir una maquinaria. Continuando con nuestro ejemplo, al lograr asociar a 20 personas, implicaría que se tendría disponible \$24.000, pagaderos en 2 años, con los que fácilmente se podría adquirir maquinarias agrícolas.

El proyecto deberá contar con la aprobación de la entidad especializada en zonas rurales con el fin de garantizar el buen desenvolvimiento del negocio en el terreno donde se plantea producir. En Daule, capital arrocerera del país, el MAG, deberá verificar que tipo de semilla de arroz es la más óptima para desarrollar en sus terrenos. Y así sucesivamente con cualquier tipo de cultivo o cría de ganado. El Ministerio de Industrias y productividad, sería el encargado de verificar que maquinaria es la más óptima de adquirir de acuerdo al emprendimiento. Continuando con el ejemplo de Daule, al ser una ciudad arrocerera, sería lógico adquirir una piladora de arroz o una maquinaria que facilite el cultivo o cosecha.

El ministerio de comercio exterior se encargará de negociar previamente con los proveedores de maquinarias, con el objetivo encontrar las mejores opciones para laborar y tecnificar las zonas rurales del país, previo informe del MIPRO. También será el encargado de otorgar facilidades de importación, mediante reducción de aranceles e impuestos lo cual garantizará mejores precios y mayor rentabilidad en la entrega de los recursos.

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

Para la adquisición de la maquinaria, será necesario el financiamiento y asesoramiento de la banca pública, preferiblemente Banco del Pacífico con el objetivo de garantizar un buen desenvolvimiento y retorno de la inversión. La maquinaria que adquieran los usuarios, será propiedad del Estado hasta que se amortice el valor del CDH. El uso de este será compartido, con todos los miembros asociados para adquirir el bien; así como también todas las ganancias y costos que se generen a partir del uso del mismo serán compartidos.

Lo que se estima con nuestra propuesta son varios beneficios que se detallan a continuación:

- Al liquidar el valor del CDH, la maquinaria o bien adquirido será transferido a los usuarios que inicialmente conformaron la asociación, el cual servirá como producto generador de trabajo y fuente de oportunidades para las zonas rurales.
- Mediante la asociatividad se crearía una competencia para las empresas existentes que se dedican a prestar servicios como piladoras, cosechadoras, maquinarias, etc.; lo cual permitiría que sean los productores y consumidores finales los que obtengan mayores beneficios.
- Iniciar un proceso de cambio de psiquis de la población rural más vulnerable, incentivándolos a trabajar verdaderamente en asociatividad, donde todos aporten con trabajo y las utilidades sean distribuidas de acuerdo al aporte realizado, ya sea en trabajo o capital. Esto provocará que los miembros de la agrupación dejen de depender económicamente del Estado y cambien los hábitos, patrones y mentalidad conformista a los que estaban acostumbrados.

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

- Mejorar la calidad de vida, no solo de los beneficiarios de la política asistencial del estado, sino también indirectamente busca ayudar sus familias y personas de sus alrededores. Debido a que existirían más alternativas para adquirir servicios y se eliminarías los monopolios de las zonas rurales.
- Los servicios brindados con maquinaria financiada por el Estado, deberán regirse bajo los principios de solidaridad y carácter social, con el objetivo de crear mayor competencia de los servicios que se prestan en el agro y abaratar costos de producción.
- Al existir varias asociaciones que posean distinto tipo de maquinaria, se plantea que estas trabajen de forma articulada, complementándose los recursos necesarios para producir.

El tema de inclusión siempre es un asunto tratado a nivel de todos los países en vías de desarrollo, ya que de esa manera es la única forma de lograr el desarrollo de una manera equitativa. Con la actual propuesta se estima que el usuario luego de recibir el insumo o maquinaria, después de obtener el crédito, se aseguraría de obtener una fuente de ingresos fija, estable; con lo cual se estaría en capacidad de dejar de cobrar el Bono de Desarrollo Humano y brindando la oportunidad a que otra persona aplique al beneficio del Estado. La maquinaria otorgada está en capacidad de servir como método de apalancamiento para la asociación al momento de solicitar un crédito en la banca pública como privada. Lo cual indica que existen posibilidades de expansión en el negocio.

# ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

## CONCLUSIONES

Basado en lo expuesto se cumple con el objetivo de demostrar que no existe asociatividad, no existe rentabilidad, ni una verdadera inclusión económica con el crédito de desarrollo humano, hecho que se puede verificar con mayor nitidez en las zonas rurales. Las condiciones con las que los usuarios reciben el CDH, no son suficientes para generar un emprendimiento sostenible, sustentable, generador de oportunidades y de empleo, debido que el desembolso monetario no es la solución para generar trabajo en las zonas rurales, donde habitan personas sin cultura financiera ni conocimientos para emprender.

Se debe tomar en consideración también que además de las condiciones externas con las que vive cada usuario, el CDH tampoco ha logrado cambiar la psiquis de la población campesina, jamás se logró crear una mentalidad resiliente, desafiando las adversidades hasta llegar al éxito. Cambiando totalmente el mecanismo de entrega del beneficio de estado, en donde en vez de dinero en efectivo, se entreguen insumos, herramientas o maquinarias para producir, garantiza que existirá un retorno en la inversión.

Al otorgar un activo fijo a los beneficiarios del Crédito de Desarrollo Humano, que a su vez puede ser usado como una fuente de empleo y apalancamiento, facilitará que haya más opciones para ser sujetos de crédito, lo cual servirá como primer paso para industrializar las zonas rurales y con ello alcanzar una verdadera inclusión económica en el país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castillo, R., & Jácome, F. (24 de 08 de 2018). *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Obtenido de INEC:

## ENTORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS DEL ECUADOR

---

[http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2017/Pobreza\\_Multidimensional/ipm-metodologia-oficial.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2017/Pobreza_Multidimensional/ipm-metodologia-oficial.pdf)

INEC. (s.f.). *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Obtenido de INEC: [www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec)

Lange, G., Carey, K., & Wodon, Q. (2018). *The Changing Wealth of Nations 2018*. World Bank Group.

Ministerio de Inclusion Economica y Social. (s.f.). *Ministerio de Inclusión Económica y Social – Ejecutar programas y servicios para la inclusión económica y social*. Obtenido de Ministerio de Inclusión Económica y Social: [www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas*. Recuperado el 26 de 08 de 2018, de PNUD: <http://hdr.undp.org/en/node/2515>

RIPS. (s.f.). *Registro Interconectado de Programas Sociales*. Obtenido de Registro Interconectado de Programas Sociales: [www.rips.gob.ec](http://www.rips.gob.ec)

Social, M. d. (s.f.). *Info MIES*. Obtenido de Info MIES: <https://info.inclusion.gob.ec/infomies/>