



人权理事会  
第十一届会议  
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、  
社会和文化权利，包括发展权

人权与赤贫问题独立专家

马格达莱纳·塞普尔韦达·卡尔莫纳的报告 \*

对厄瓜多尔的访问 \*\*

(2008年11月10日至15日)

---

\* 迟交。

\*\* 报告的内容提要以所有正式语文分发。报告本身附于内容提要之后，仅以原文分发。

## 内 容 提 要

应厄瓜多尔政府的邀请，人权与赤贫问题独立专家于 2008 年 11 月 10 日至 15 日对该国进行了访问。访问的总的目标是要调查并报告关于该国生活在赤贫之中的人群的人权状况，以及解决旨在这种状况而设置的社会方案。独立专家尤其仔细地审视了称作“人类发展代币券”(BDH)的代币券发放方案。

在本报告中，独立专家欢迎该国《宪法》对多种人权和人权保护机制的承认。同样，专家也认识到该国以人权为依据的公共政策规划方面取得了重大进展，而且社会性开支也有所增加。

尽管已有这些重大进步，但是严重的经济和社会不平等(很多情况下又由于不同的地理区域、族裔和男女之间长期持久的不平等而更加恶化)、目前的全球经济危机造成的影响、以及不久前政治体制方面的不稳定状况，都是令人极为担忧的事项。

对此，独立专家认为严格坚持政治社会方面的承诺及总体上对人权的尊重，具有关键意义。国家政府必须确保，保护和社会一体性的方案能为生活在赤贫中的人所利用，并确保加强社会参与的机会以及信息宣传和责任追究机制。

报告认识到“人类发展代币券”(BDH)方案在厄瓜多尔生活赤贫社区中的确产生了影响，但建议方案的设置、实施和评估应当顾及对人权标准的充分尊重。对此，独立专家强调指出加强协调各种社会保护政策具有重要意义，其目标在于普及社会保障权。

**Anexo**

**INFORME DE LA EXPERTA INDEPENDIENTE SOBRE LA CUESTIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA EXTREMA POBREZA,  
SRA. MAGDALENA SEPÚLVEDA CARMONA**

**MISIÓN AL ECUADOR**

**(10 a 15 de noviembre de 2008)**

**ÍNDICE**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN .....	1 - 4	5
II. MARCO NORMATIVO NACIONAL .....	5 - 11	5
III. POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL .....	12 - 21	6
IV. POBLACIÓN QUE VIVE EN EXTREMA POBREZA .....	22 - 56	8
A. Población indígena y afroecuatoriana .....	29 - 34	9
B. Mujeres .....	35 - 42	11
C. Niñas, niños y adolescentes .....	43 - 47	12
D. Personas con discapacidad .....	48 - 51	13
E. Solicitantes de asilo y refugiados .....	52 - 56	14
V. VISIÓN GLOBAL DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL .....	57 - 66	15
VI. PROGRAMA “BONO DE DESARROLLO HUMANO” .....	67 - 108	17
A. Derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la seguridad social .....	72 - 75	18
B. El principio de universalidad y no discriminación .....	76 - 79	19
C. Accesibilidad .....	80 - 85	20
D. Adaptabilidad .....	86 - 87	21
E. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas .....	88 - 94	21
F. Participación .....	95 - 98	22

**ÍNDICE (continuación)**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VI. (continuación)		
G. Implementación de la corresponsabilidad .....	99 - 102	23
H. Enfoque de género .....	103 - 108	24
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES .....	109 - 127	25
A. Asegurar la no regresión .....	113 - 115	25
B. Asegurar la aplicabilidad directa de los derechos .....	116 - 117	25
C. Accesibilidad de los programas de protección e inclusión social para los grupos que viven en extrema pobreza .....	118 - 119	26
D. Fortalecer las instancias de participación social, especialmente de los grupos más vulnerables .....	120 - 122	26
E. Fortalecer los mecanismos de diseminación de información y rendición de cuentas .....	123	26
F. Fortalecer las políticas de protección social, especialmente el BDH, para universalizar el derecho a la seguridad social .....	124 - 125	27
G. Adecuación del BDH al pleno respeto de los estándares de derechos humanos .....	126 - 127	27

## I. INTRODUCCIÓN

1. Por invitación del Gobierno de Ecuador, la Experta independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, emprendió una misión al Ecuador entre los días 10 y 15 de noviembre de 2008. Como parte de su misión, la Experta independiente visitó las ciudades de Quito, Guayaquil, Lago Agrio y la provincia de Cotopaxi.

2. Durante su visita, la Experta independiente se reunió con representantes de alto nivel del Estado, entre ellos el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, los Viceministros de Coordinación de Desarrollo Social y de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, representantes del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), del Ministerio de Coordinación y Desarrollo Social, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y de la Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. La Experta independiente también se reunió con el Defensor del Pueblo, la Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), el Secretario Ejecutivo de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), y representantes del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y del Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS). La Experta independiente se reunió también con el Director de la Dirección de Acción Social y Educación y otros representantes de la ilustre municipalidad de Guayaquil.

3. Asimismo, la Experta independiente se reunió con organizaciones de la sociedad civil de todo el país, incluyendo representantes de organizaciones de derechos humanos y de movimientos sociales afroecuatorianos, indígenas, de mujeres y minorías sexuales. La Experta independiente también tuvo reuniones con representantes de las agencias, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas, de agencias de cooperación internacional, embajadas acreditadas y del sector académico. La Experta independiente se reunió también con representantes de las comunidades de Curingue en la parroquia de Guangaje, Cotopaxi, del barrio Batalla de Tarqui, en Guayaquil, y de grupos de refugiados colombianos y de mujeres actuantes en programas de salud en Lago Agrio.

4. La Experta independiente agradece al Gobierno Ecuatoriano la invitación y la plena colaboración durante su visita. También agradece al Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador, en especial al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por el apoyo prestado en la organización de su visita. La Experta independiente aprecia el tiempo y colaboración ofrecida por todos los representantes gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo, espera que esta visita y el presente informe contribuyan con los esfuerzos de las autoridades por reducir la extrema pobreza y promover los derechos humanos en el Ecuador. Manifiesta su interés en continuar colaborando con las autoridades ecuatorianas en esta materia.

## II. MARCO NORMATIVO NACIONAL

5. En 28 de septiembre de 2008, el Ecuador aprobó en referendo público una nueva Constitución. La nueva Constitución consolida algunas instituciones previstas en la Constitución de 1998, y aporta cambios importantes al marco institucional y legal del país.

6. La Constitución estipula el deber primordial de planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el crecimiento económico sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al “buen vivir”.
7. La Constitución también establece un sistema nacional de inclusión y equidad social. Este sistema debe guiarse por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y debe funcionar bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación (art. 340).
8. La Experta independiente se complace en constatar que la Constitución actual continúa reconociendo la aplicabilidad directa y justiciabilidad de todos los derechos y garantías constitucionales y establece explícitamente la prohibición de toda acción u omisión de carácter regresivo en el disfrute de los derechos. La Constitución contiene una cláusula amplia de prohibición de discriminación que incluye, entre otras, razones de identidad de género, identidad cultural, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física o cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente (art. 11).
9. Se acoge con beneplácito el hecho de que la Constitución reconozca una amplia gama de derechos humanos y mecanismos de protección. Destaca en particular, el reconocimiento al derecho al agua y saneamiento (arts. 12 y 66), el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria (art. 13), el derecho a la vivienda adecuada y digna (art. 30); el derecho a salud (art. 32) la universalidad y gratuidad de la educación (arts. 28 y 348) y de los servicios de salud (arts. 43 y 362) y el acceso gratuito a la justicia (art. 75). El texto igualmente reconoce el derecho al trabajo y la seguridad social (arts. 33 y 34) y consagra un seguro universal obligatorio (art. 369).
10. Asimismo, se felicita de que el Ecuador haya ratificado los principales tratados internacionales de derechos humanos y que la Constitución establezca la aplicación directa de los tratados de derechos humanos (art. 417).
11. Resaltando que este rico marco constitucional, la Experta independiente destaca que la consagración constitucional por sí sola no es suficiente, y que los derechos y garantías consagrados en la Constitución han de hacerse efectivos en la práctica. La necesidad de implementación efectiva es de particular importancia teniendo en cuenta que muchos de las disposiciones señaladas, estaban ya incorporadas en la Constitución de 1998.

### **III. POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**

12. La política social ecuatoriana está actualmente articulada por dos planes principales: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (PND) y la Agenda Social (agenda conjunta de planificación anual y carácter intersectorial).
13. El PND establece los 12 grandes objetivos nacionales de desarrollo humano y varias metas para las políticas estatales en un período de cuatro años. La definición de metas ha tomado en cuenta los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la necesidad de superar la pobreza y la extrema pobreza en el Ecuador.

14. Se acoge con complacencia que el PND subraye repetidamente la importancia del enfoque de derechos humanos para la formulación de toda política de desarrollo y la incorporación del principio de no discriminación en la planificación estatal. En particular, es positivo el establecimiento de metas claras para la implementación progresiva de los derechos humanos.

15. Es también positiva la promoción de la gratuidad y universalidad en el acceso a la educación pública y servicios de salud, su mejoramiento rápido y sustancial, así como el reconocimiento en el PND de la consolidación de un sistema de protección social universal.

16. El PND también pone un importante énfasis en la ampliación de la participación ciudadana. El documento reconoce el reducido espacio de participación de los más pobres y tiene entre sus metas de acción promover el acceso a la información pública, propiciar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, la lucha contra la corrupción y la promoción de mecanismos de codecisión y gestión pública<sup>1</sup>.

17. La *Agenda Social 2008* enfatiza el alcance de la equidad en la acción del sector social especialmente la equidad territorial, así como la calidad de los servicios sociales. La *Agenda* reconoce la necesidad de cerrar brechas sociales y culturales existentes en el Ecuador (por género, etario, por autodefinición étnica; así como a nivel geográfico) ya que las mismas serían aspectos elementales en el mantenimiento de círculos viciosos que perpetúan y refuerzan la pobreza<sup>2</sup>.

18. La *Agenda Social 2008*, estableció importantes incrementos en el gasto social. Contenía un presupuesto de 3.308 millones de dólares, lo que significa un incremento en 48% en relación al gasto ejecutado dos años anteriores<sup>3</sup>. El incremento está conectado al aumento del producto interno bruto (PIB), pero la participación del gasto social en el PIB se ha incrementado del 5,3 al 6,6%.

19. Reconociendo estos avances, la Experta independiente nota que el gasto social en el Ecuador continúa por debajo del efectuado por la mayoría de los países de la región<sup>4</sup>. Son particularmente preocupantes los desafíos que supone la actual crisis económica global. Varios interlocutores, de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, han reconocido que la actual crisis económica presenta grandes obstáculos para la implementación de los compromisos

---

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, pág. 291.

<sup>2</sup> Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, *Agenda Social 2008*, "Por la Equidad y Calidad de Servicios Sociales", 2008, pág. 12.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, pág.19.

<sup>4</sup> Viviane Azevedo, Marcos Robles, *Desigualdad y focalización geográfica del gasto social: El caso de Ecuador*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2008.

de la política social. La significativa reducción del precio del petróleo y la desaceleración económica afectarán al presupuesto estatal al mismo tiempo en que se requerirán mayores gastos públicos, principalmente en sectores sociales<sup>5</sup>.

20. A la preocupación sobre el impacto de la crisis, se suma la inestabilidad político-institucional en la historia reciente del país. Durante los últimos diez años las políticas sociales ecuatorianas se han visto sumamente afectadas por los cambios sucesivos en las estructuras del Gobierno. La discontinuidad institucional es especialmente preocupante, puesto que sólo políticas públicas con larga duración y visión sistémica pueden tratar efectivamente las profundas disparidades socioeconómicas del país. En este sentido es importante la visión de largo plazo de los esfuerzos de planificación de la presente administración.

21. La Experta independiente también considera crucial el mantenimiento y ampliación de espacios de diálogo y participación con los distintos movimientos sociales en el diseño e implementación de nuevas estrategias frente a los desafíos económicos.

#### **IV. POBLACIÓN QUE VIVE EN EXTREMA POBREZA**

22. A pesar del marco normativo favorable y de los avances en términos de planificación de la política social, de acuerdo a los criterios establecidos por el Sistema Nacional de Datos e Información, la pobreza por ingresos alcanzaba 34,97% de los ecuatorianos en junio de 2008<sup>6</sup>. Las mismas estadísticas indican que la pobreza extrema por ingresos alcanzaba el 16,45% de la población y que está concentrada en zonas rurales (el porcentaje de personas viviendo en extrema pobreza es de 7,60% en la zona urbana y 31,01% en el campo).

23. De acuerdo con el *Segundo Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (II Informe ODM, 2007)*, a nivel nacional se observa un incremento de la pobreza y la extrema pobreza en la segunda mitad de la década de los noventa (del 39% en 1995 al 52% en 1999), para luego reducirse durante la primera mitad del 2000 (38% en el 2006).

24. A pesar de los esfuerzos recientes, las cifras siguen siendo alarmantes. Las políticas actuales deben implementarse con premura, priorizando las acciones para aquellos que viven en extrema pobreza.

25. Vivir en un contexto de extrema pobreza significa frecuentemente experimentar violaciones tanto de derechos civiles y políticos como de toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales. Algunos habitantes de las comunidades visitadas describieron diversas dificultades en el acceso a los servicios públicos, en particular de salud y educación tanto en la zona urbana como rural. En su mayoría mujeres, las representantes de las comunidades indicaron

---

<sup>5</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, diciembre de 2008.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Boletín N° 8*, agosto de 2008.



que los servicios públicos ofrecidos eran de calidad muy limitada y capacidad inadecuada. El limitado acceso a escuelas y redes de salud fue particularmente enfatizado por moradoras de comunidades indígenas en zonas rurales.

26. Durante su visita a las comunidades, la Experta independiente pudo observar directamente las terribles condiciones de vivienda y la limitada infraestructura existente para el acceso al agua y saneamiento. Varios moradores describieron los trastornos vividos por la falta de acceso regular al agua potable y por la inexistencia de sistemas de alcantarillado. La situación es confirmada por el porcentaje de viviendas con acceso a agua canalizada por red pública dentro de la vivienda (48% en 2006) que se encuentra entre los más bajos de la región sudamericana. Los indicadores también apuntan a una situación peor en la zona rural (con solamente un 14% de las casas asistidas)<sup>7</sup>.

27. Algunos indicadores nacionales compilados señalan que la situación de extrema pobreza afecta de manera distinta a varios grupos como indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas y niños, acentuando los obstáculos al disfrute de los derechos humanos por parte de esos grupos. Los patrones de comportamiento discriminatorios y el aislamiento geográfico de comunidades son algunos de los elementos que agravan la situación vivida por estos grupos, contribuyendo al mantenimiento de los mismos en situación de extrema pobreza.

28. La Experta independiente toma nota de que estos problemas son reconocidos por entes gubernamentales, tal y como lo demuestra la Agenda Social, que tiene como objetivo acortar las brechas existentes entre los distintos grupos poblacionales y territorios. El reconocimiento de la situación debe marcar el inicio de acciones concretas y cuantificables para una mejora de la difícil situación de extrema pobreza que sufre un porcentaje importante de la población ecuatoriana.

#### **A. Población indígena y afroecuatoriana**

29. La situación de extrema pobreza afecta de manera desproporcionada a grupos indígenas y afroecuatorianos, así como los habitantes del campo. La situación de extrema pobreza de estos grupos étnicos ya fue objeto de consideraciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>8</sup>, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>9</sup> y del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas<sup>10</sup>. En 2006, la incidencia de la pobreza de consumo entre los

---

<sup>7</sup> *Op. cit.*, pág. 262.

<sup>8</sup> CERD/C/62/CO/2, párr. 13.

<sup>9</sup> E/C.12/1/Add.100, párrs. 13 y 35.

<sup>10</sup> A/HRC/4/32/Add.2, párr. 75.

que se autodefinen como indígenas era de un 68% y de un 43% de los afroecuatorianos. Asimismo, la extrema pobreza afectaba a 39,32 de indígenas y 11,64% de afroecuatorianos<sup>11</sup>.

30. Los indicadores de educación y mortalidad infantil evidencian la profundidad de las brechas entre grupos étnicos. En 2006, la tasa de analfabetismo era del 26,6% para los indígenas y el 11,1% para los afroecuatorianos, frente a un 5,4% entre los blancos<sup>12</sup>.

31. Ciertos representantes de organizaciones indígenas manifestaron su especial preocupación con relación al impacto negativo de la industria extractiva, en especial la minería, en su situación (tema ya tratado por el Relator Especial)<sup>13</sup> especialmente, a partir de la aprobación de la Ley de minería el 12 de enero 2009<sup>14</sup>. La ley prevé el desarrollo de actividades mineras a cielo abierto y a gran escala, lo cual, de acuerdo a los representantes indígenas, rompería el equilibrio entre las comunidades y su entorno natural, en contradicción con principios constitucionales del buen vivir, poniendo en riesgo el derecho al agua, a la tierra y el derecho a vivir en un ambiente sano para muchas comunidades viviendo en situación de extrema pobreza. Algunos líderes indígenas indicaron que el Estado no estaría aplicando debidamente -y las empresas mineras transnacionales no estarían respetando- el derecho a la consulta reconocido en la Constitución (art. 58).

32. De especial preocupación es el incumplimiento del deber del Estado de asegurar y proteger el derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a la posesión de las tierras y territorios ancestrales y el derecho a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y de participar de los beneficios de esos proyectos, en cumplimiento de la normativa Constitucional y los estándares internacionales, incluyendo el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. El respeto de la estrecha sinergia de las comunidades indígenas con su territorio es esencial para que no caigan en situaciones de pobreza extrema.

33. Por su parte, los representantes de pueblos afroecuatorianos demandan la adjudicación efectiva de los recursos financieros necesarios para la implementación de los objetivos y metas específicas para pueblos afroecuatorianos reflejadas en el PND, para superar las brechas de inequidad reflejadas en los indicadores socioeconómicos comparados con la media nacional

---

<sup>11</sup> *II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Alianzas para el Desarrollo*, Ecuador, 2007, pág. 47.

<sup>12</sup> Rosa María Vacacela y Ricardo Moreno, *Los Pueblos Indígenas del Ecuador y los Objetivos del Milenio*, Quito, 2007.

<sup>13</sup> Véase A/HRC/4/32/Add.2.

<sup>14</sup> Véase [www.asambleanacional.gov.ec/documentos-asamblea-nacional/leyes\\_aprobadas/aprobacion\\_ley\\_mineria.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos-asamblea-nacional/leyes_aprobadas/aprobacion_ley_mineria.pdf).

(mestizos y blancos). Reclamaron además que se reconozca y haga efectivo su derecho a la participación, tanto en los procesos que afectan su propio desarrollo como en las instancias públicas de toma de decisiones.

34. La Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano y el CODENPE, así como el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) y el CONADIS han tenido un rol importante en el desarrollo de iniciativas para tratar de las necesidades específicas de estos grupos, muchas relacionadas a su situación de extrema pobreza. La nueva Constitución establece la creación de Consejos Nacionales de Igualdad (art. 158) por lo que al momento de la visita, el funcionamiento de los Consejos estaba pasando por una reformulación. Representantes de todos los consejos expresaron diversas inquietudes frente a la nueva normativa, en particular, reiteraron la necesidad de que las nuevas instancias tengan incidencia en políticas públicas nacionales, que se incluya una participación amplia de sus representantes, y que se tome debidamente en cuenta su experiencia acumulada.

## B. Mujeres

35. La pobreza afecta a los hombres y mujeres ecuatorianas de forma diferenciada; si se considera el indicador de personas que carecen de ingresos propios, se obtiene un promedio de 34% de los hombres de 15 años y más sin ingresos, y 70% de las mujeres<sup>15</sup>. Los datos indican la falta de autonomía económica de las mujeres y su mayor ocupación en trabajos domésticos no remunerados.

36. De acuerdo a la *Encuesta nacional del uso del tiempo, 2007*, las mujeres, aparte de trabajar, dedican en promedio tres veces más tiempo que los hombres a las labores domésticas<sup>16</sup>. Los resultados de dicha encuesta señalan que las mujeres trabajan en promedio 22 horas a la semana más que los hombres tomando en consideración la carga global de labores, que incluye el trabajo doméstico.

37. Otro dato importante surgido de la encuesta es el índice de igualdad social, el cual “es del 26,4%, es decir que a las mujeres les hace falta el 73,4% para llegar a las mismas condiciones o posición social de los hombres, es decir, que la posición de los hombres es cuatro veces mejor que la de las mujeres, resultado que tiene una relación directa con el tiempo dedicado al trabajo doméstico”<sup>17</sup>.

38. El acceso a recursos productivos y a titularidad de la tierra sigue mencionado como una gran preocupación para las mujeres. Las mujeres constituyen un tercio de los productores agrícolas del país pero de forma general no tienen acceso a créditos, asesoría técnica y, en general, a los medios de producción<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), *Encuesta de empleo y desempleo, 2006*.

<sup>16</sup> CONAMU, *Encuesta sobre el uso del tiempo, 2007*.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> *III Censo Nacional Agropecuario, 2000*.

39. En este sentido, habiendo constatado la situación en el terreno, la Experta independiente se suma a la preocupación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, respecto de que las mujeres ecuatorianas, especialmente las mujeres indígenas y afroecuatorianas, siguen sufriendo altos niveles de pobreza y exclusión social, y siguen tropezando con obstáculos en su acceso a los derechos sociales básicos. A pesar de reconocer el presente aumento en inversiones sociales, falta aún la efectiva integración de una perspectiva de género en planes y programas de desarrollo social<sup>19</sup>.

40. Se reconoce que la nueva Constitución incluye avances, como el reconocimiento del trabajo informal y del trabajo no remunerado para tener acceso a la seguridad social (art. 333) y el rol del Estado en la promoción del acceso equitativo a los factores de producción (art. 334). Sin embargo, las acciones para lograr una mayor autonomía económica de la mujer son aún limitadas frente a los obstáculos existentes.

41. Otro elemento importante para la situación de la mujer y niñez en general, pero particularmente para aquellos viviendo en extrema pobreza, es el acceso a la salud materna gratuita. La Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia<sup>20</sup> garantiza el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres, así como del derecho a la salud de niños y niñas menores de 5 años. Estudios sobre la implementación de la ley observan que la misma ha tenido un rol positivo en el control del gasto público (ya que la ley esta vinculaba al presupuesto) y la movilización de mujeres a nivel local, por medio de la creación de Comités de Usuarias<sup>21</sup>.

42. Durante la visita varios interlocutores expresaron una opinión positiva de esta Ley y en particular de las lecciones aprendidas a través de la participación de mujeres en los comités de usuarias. Asimismo, se expresó preocupación porque en el período de transición hacia la universalización de la gratuidad de la salud, los avances alcanzados a través de la Ley de maternidad gratuita y atención a la infancia y los comités de usuarias se puedan perder.

### **C. Niñas, niños y adolescentes**

43. Las altas tasas de pobreza afectan de modo particular a las niñas y niños dada su mayor dependencia del apoyo familiar y de los servicios sociales en general. En el contexto Latinoamericano, la mortalidad de la niñez en el Ecuador se encuentra entre la de más alta

---

<sup>19</sup> Véase CEDAW/C/ECU/CO/7, párrs. 18 y 19.

<sup>20</sup> Ley de maternidad gratuita, *Registro oficial* N° 523, 9 de septiembre de 1994. En su última versión: Ley N° 14, *Registro oficial* N° 136, 31 de octubre de 2005.

<sup>21</sup> Silvia Vega, *Implementación del enfoque de derechos humanos en el Programa de maternidad gratuita y atención a la infancia en el desempeño de los comités de usuarias*, 2007.

magnitud<sup>22</sup>. El Programa Aliméntate Ecuador, principal línea de acción para la promoción de la seguridad alimentaria, reconoce que la prevalencia de la desnutrición crónica es un indicador de la presencia de la pobreza extrema<sup>23</sup>.

44. Otra evidencia del impacto de la situación de extrema pobreza sobre la niñez ecuatoriana es el índice de trabajo infantil. Aproximadamente el 17% de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran entre 5 y 17 años trabajan remuneradamente o no siendo la agricultura la principal actividad. Una investigación efectuada en el 2006, señaló que ocho de cada diez niños y niñas trabajadores realizaban trabajos considerados peligrosos<sup>24</sup>.

45. La migración es otro fenómeno asociado a situaciones de pobreza y extrema pobreza, con significativo impacto sobre la niñez ecuatoriana. La situación de desarraigo y desestructuración familiar afecta particularmente a los niños(as). Una investigación en la provincia de Cañar, por ejemplo, identificó que los niños/as con padres migrantes se encontraban más expuestos a la violencia, principalmente los varones, los de menor edad y los de comunidades indígenas<sup>25</sup>.

46. Una gran preocupación son los problemas de falta de eficiencia en la focalización de los programas de atención a la infancia. En 2006, existía un error de exclusión del 54% (niños(as) viviendo en pobreza que no reciben beneficios)<sup>26</sup>.

47. La Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010 orienta actualmente las acciones anunciadas por el gobierno para este sector. Como otros documentos de planificación, la Agenda subraya el enfoque de derechos, tomando a las niñas, niños y adolescentes como los sujetos para quienes se debe garantizar calidad, equidad y universalidad. La Agenda reconoce la insuficiencia del gasto social frente los mandatos del Código de la Niñez y Adolescencia y apunta la necesidad de mayores inversiones. La Experta independiente saluda este reconocimiento por parte del Estado, así como los esfuerzos de planificación, y espera que se traduzcan en acciones urgentes e inmediatas en apoyo de la infancia, focalizado prioritariamente en aquellos niños(as) que viven en extrema pobreza.

#### **D. Personas con discapacidad**

48. Del total de la población del Ecuador, el 13,2% son personas con algún tipo de discapacidad<sup>27</sup>. La presencia de discapacidad está frecuentemente asociada o como causa, o

---

<sup>22</sup> *Op. cit.* (nota 11 *supra*), pág. 166.

<sup>23</sup> Véase [www.alimentateecuador.gov.ec](http://www.alimentateecuador.gov.ec).

<sup>24</sup> José Martínez Dobronsky y Josá A. Rosero Moncayo, *Impacto del bono de desarrollo humano en el trabajo infantil*, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2006, pág. 3.

<sup>25</sup> Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, *Niñez y Migración en el Cantón de Cañar*, 2008, pág. 127.

<sup>26</sup> *Op.cit.* (nota 11 *supra*), pág. 55.

<sup>27</sup> INEC, encuesta SIEH, noviembre de 2004.

como consecuencia a situaciones de pobreza y extrema pobreza. Según una investigación de 2004, realizada por el CONADIS, el 50% de los ecuatorianos que sufren algún tipo de discapacidad están situados en los estratos más bajos de ingresos de la sociedad<sup>28</sup>.

49. Es positiva la declaración de la prevención de discapacidades, la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidades, y también la aplicación y ejecución, en forma prioritaria y preferente el programa “Ecuador sin barreras” como política de Estado<sup>29</sup>. Es igualmente importante, el reconocimiento del estado de emergencia del sistema de prevención de discapacidades, y la determinación de apoyo urgente a servicios de salud, capacitación y accesibilidad, al proceso de calificación, registro e identificación de las personas con discapacidad, y en general, a todos los sectores que trabajan, llevan y ejecutan programas de discapacidad.

50. En este sentido, se observa que a principios del 2008 se aprobó una modificación presupuestaria a fin de sostener la ejecución de varios proyectos para el apoyo de las personas con discapacidad. Muchas de las iniciativas promovidas por el CONADIS<sup>30</sup>, como la subvención de ayudas técnicas, subvención de medicamentos, becas de estudio y rehabilitación y el microcrédito, están relacionadas al desarrollo de programas y servicios de protección destinados a personas con discapacidades en condiciones de orfandad y pobreza.

51. Si bien la Experta independiente nota con complacencia los avances recientes en promover el disfrute de los derechos por parte de las personas con discapacidad, llama al Estado a asegurar que las políticas públicas destinadas a las personas con discapacidad sean políticas integrales, que estén orientadas de manera principal a su inclusión (educativa, laboral y social) y al acceso a los servicios públicos, en especial de salud. Aún existen grandes brechas por salvar, en particular en lo referente a la inclusión y acceso de las personas con discapacidad en zonas rurales y urbanas marginales.

### **E. Solicitantes de asilo y refugiados**

52. La Experta independiente reconoce los grandes desafíos que enfrenta el Ecuador al contar en la actualidad con la población más numerosa de refugiados en América Latina. Diferentes estudios han indicado la dura situación socioeconómica en la que viven las personas solicitantes de asilo y refugiadas en el Ecuador, en su mayoría procedentes de Colombia, situación en que ha influido la falta de perspectiva de integración local.

53. La mayoría de las personas solicitantes de asilo y refugiadas enfrentan una situación precaria e insegura y se encuentran viviendo en condiciones de pobreza. Los niveles de desempleo entre las personas refugiadas son casi el doble en comparación con la población

---

<sup>28</sup> Véase [www.conadis.gov.ec/investigacion04.htm#2004](http://www.conadis.gov.ec/investigacion04.htm#2004).

<sup>29</sup> El Ecuador a través del Decreto ejecutivo N° 1076 del 12 de marzo de 2008 se obliga a cumplir con los derechos de las personas con discapacidad como política de Estado.

<sup>30</sup> Véase [www.conadis.gov.ec/politicag.htm#pgeneral](http://www.conadis.gov.ec/politicag.htm#pgeneral).

local<sup>31</sup>. Este fenómeno no se explica únicamente por las dramáticas condiciones inherentes al desplazamiento forzado, sino que también por factores adicionales, tales como barreras legales que impiden el acceso al mercado laboral y una discriminación frente a ciertos grupos de refugiados.

54. Cerca de la mitad de la población refugiada vive en centros urbanos mientras que la otra mitad tiende a permanecer en la zona de frontera. La Experta independiente expresa su gran preocupación principalmente por la situación en la zona de frontera, donde los servicios básicos son precarios y la situación de seguridad es tensa. En su visita a Lago Agrio, la Experta independiente pudo dialogar con un grupo de personas refugiadas que mencionaron su dificultad para ingresar en el mercado laboral local y los obstáculos para el acceso a programas de asistencia social.

55. A pesar de que el Ecuador ha reconocido como refugiados a 20.956 personas, uno de los principales desafíos es el subregistro y la falta de documentación de muchos refugiados. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que entre 130.000 y 140.000 personas en el Ecuador necesitan protección internacional en la actualidad. Los refugiados no registrados se encuentran en una situación aún más precaria para acceder a servicios básicos y quedan al margen del sistema de asistencia.

56. La Experta independiente reconoce los esfuerzos realizados por el Gobierno para implementar una nueva política de protección de refugiados que incluye un registro ampliado de refugiados. Llama al Gobierno a continuar con estos esfuerzos y asegurar el mejor registro y documentación de los refugiados, así como también asegurar el acceso a los servicios básicos como salud y educación tanto por parte de los refugiados, como por la comunidad de acogida. Es importante también fomentar activamente la integración y tomar medidas necesarias para prevenir y sancionar cualquier tipo de violencia, incluida la violencia sexual e intrafamiliar así como la xenofobia.

## **V. VISIÓN GLOBAL DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

57. Los programas de protección social en el Ecuador están orientados a tratar por un lado del desarrollo de capacidades que incluyen *inter alia* servicios básicos de salud, educación y capacitación profesional y programas de inclusión económica que incluyen iniciativas como transferencias de renta y programas de microcrédito<sup>32</sup>.

58. La principal línea de acción centrada en la población en situación de extrema pobreza es el “Programa de Protección Social” (PPS). El PPS pretende contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de la población en extrema pobreza y estimular el desarrollo de proyectos productivos que les permitan prescindir de las ayudas. El programa Bono de Desarrollo Humano,

---

<sup>31</sup> CEPAR, 2006, cap. 10.1.

<sup>32</sup> Véase [www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Recursos/PDF/PPS/Presentacion.pdf](http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Recursos/PDF/PPS/Presentacion.pdf).

analizado más adelante, es la principal línea de acción bajo el PPS. Este programa se complementa con otros programas sociales tales como el programa de crédito productivo solidario y los programas “Socio ahorro”, “Socio tienda” y “Socio siembra”.

59. En paralelo, una serie de programas de apoyo para la alimentación, salud, educación e infraestructura coexisten coordinados por distintos entes gubernamentales. En algunos programas, como “Hilando el desarrollo” (para distribución de uniformes escolares) y “Nutriendo el desarrollo” (para distribución de alimentos) se ha enfatizado la coordinación de acciones de asistencia social con acciones de apoyo a cadenas productivas locales.

60. De forma general, la implementación de los programas que se han diseñado o modificado por la administración actual se encuentran en una etapa inicial de ejecución. El Gobierno ha tomado cuenta de estas debilidades y ha tomado medidas para salvarlas. Sin embargo, es necesario un mayor esfuerzo para resolver estos aspectos de la política social y aumentar los esfuerzos logísticos y de coordinación para superarlos.

61. Asimismo, un análisis general de los programas sociales actuales demuestra que aún persisten grandes desafíos. Los programas sociales deben continuar los esfuerzos por centrar la atención en aspectos estructurales, con intervenciones a largo plazo. Adicionalmente, deben redoblar los esfuerzos para lograr una mayor participación de las personas beneficiarias de los programas y desarrollar una cultura de seguimiento y evaluación de los resultados e impactos en la gestión pública.

62. En particular, es muy positiva la consagración constitucional de la gratuidad en el acceso a la educación y servicios de salud. Considerando que ciertos aspectos de la gratuidad ya se encontraban previstos en la Constitución de 1998, el Estado debe tomar todas las medidas necesarias, a la mayor brevedad posible, para implementar en la práctica esta gratuidad.

63. La Experta independiente señala, que de conformidad a las obligaciones internacionales asumidas por el Ecuador como Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si bien la progresividad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales reconoce los obstáculos que plantean los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados la obligación de tomar medidas para asegurar el disfrute de un nivel mínimo de protección de todos los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna. Asimismo, existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales está prohibida de conformidad con el Pacto. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado parte la carga de la prueba de que estas medidas se han adoptado tras un examen de todas las alternativas posibles y de que ellas estén debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto. Por ello, la implementación de la gratuidad no debe resultar en retroceso en la calidad de los servicios ni en los niveles existentes de participación por parte de los beneficiarios.

64. Es también preocupante que en zonas rurales y áreas urbanas marginalizadas visitadas aún exista un gran desconocimiento acerca de los programas sociales existentes. En algunos casos, las exigencias de documentación aún dificultan al acceso a beneficios por parte los más pobres.



65. A pesar de reconocer como positivos los esfuerzos para coordinar las acciones de protección social y de fomento de actividad económica local, la Experta independiente observa la necesidad de evaluar detalladamente la accesibilidad y la adaptación de los programas de micro crédito e inclusión económica y social al contexto de los grupos que viven en extrema pobreza, principalmente en las zonas rurales y de población indígena.

66. Es especialmente importante implementar sistemas de evaluación sistemática e independiente para los programas existentes incluyendo evaluaciones por parte de los usuarios.

## **VI. PROGRAMA “BONO DE DESARROLLO HUMANO”**

67. Como parte del estudio sobre programas de transferencia en efectivo en diferentes lugares del mundo (objeto de su informe anual al Consejo de Derechos Humanos en 2009), la Experta independiente ha prestado especial atención al programa “Bono de Desarrollo Humano” (BDH). El Estado ecuatoriano ha enviado información detallada sobre el programa como respuesta a un cuestionario preparado por la Experta independiente en el contexto del estudio global. Asimismo, durante su visita, ha tenido la oportunidad de dialogar directamente con los coordinadores del programa y personas que reciben las transferencias.

68. El BDH es un beneficio monetario mensual para personas viviendo en situación de pobreza y extrema pobreza, según los indicadores de bienestar establecidos por el Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN). Las transferencias son dirigidas a las personas mayores de 65 años y a personas con discapacidad sin ninguna condicionalidad y a madres con niños(as) menores de edad, que se encuentren viviendo en situación de pobreza y extrema pobreza. En el caso de las madres, el disfrute del BDH está condicionado a que matriculen los niños(as) en la escuela y realicen visitas regulares a servicios de salud.

69. El programa llega a casi el 40% de la población en situación de pobreza, se trata del principal programa de asistencia social en curso en el Ecuador. El programa llega a las 24 provincias del país y, hasta enero de 2009, beneficiaba a 1.299.603 personas. El 78% de las personas que reciben el BDH son madres, el 21% son adultos mayores y sólo el 2% son personas con discapacidad.

70. Como ocurre con otros programas de transferencia de renta en América Latina, el BDH ha vivido un proceso de maduración institucional al largo de su vida institucional. El programa fue iniciado durante la crisis económica del 1998 como “Bono Solidario” con la finalidad de compensar a las familias por la eliminación parcial de los subsidios al gas, a la electricidad y los combustibles. Por etapas, el programa fue expandido y transformado en una de las principales políticas de asistencia social. Para el año 2008 (con corte al 25 de noviembre) se tenía un presupuesto ejecutado de 397 millones de dólares de los EE.UU. Durante todo este proceso el programa fue y sigue siendo reglamentado únicamente por decretos ejecutivos.

71. Los objetivos actuales del programa son: a) garantizar a los hogares un nivel mínimo de consumo; b) contribuir con la disminución de los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles para niños hasta 5 años de edad; c) promover la reinserción escolar, y asegurar la asistencia continua a clases de los niños entre 5 a 16 años de edad; d) proteger a los adultos mayores y personas con discapacidad.

### A. Derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la seguridad social

72. Desde una perspectiva de derechos humanos, los programas de transferencia de renta como el BDH podrían jugar un rol importante facilitando el disfrute de una vasta gama de derechos económicos, sociales y culturales, en particular los derechos a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pacto) y a la seguridad social (art. 9) para las personas en situación de extrema pobreza.

73. El Estado ha vinculado la implementación del BDH a la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en general<sup>33</sup>. Diversas evaluaciones indican, por ejemplo, que el BDH ha tenido impacto positivo en la matriculación escolar, y ha reducido el trabajo infantil<sup>34</sup>. El programa también ha logrado mejorar la salud infantil entre los más pobres<sup>35</sup>.

74. La Experta independiente se felicita de los resultados obtenidos pero, como destaca en su informe anual, apunta a la necesidad de continuar y profundizar los logros alcanzados teniendo como eje principal la protección de los derechos humanos. Considera también importante analizar el rol del programa BDH en la cobertura de los graves vacíos de la red de seguridad social ecuatoriana. Un diagnóstico reciente indicó que más de 11 millones de personas se encuentran desprotegidas por la seguridad social, esto es, el 85% de la población<sup>36</sup>. Es, por tanto, positivo que el PND relacione explícitamente entre sus metas la consolidación de un sistema de protección social universal, que incluya el fortalecimiento de la seguridad social. El PND destaca que a pesar de ciertos resultados positivos de programas como el BDH, es necesario que un fortalecido sistema de seguridad social se convierta en un dispositivo que asegure y garantice derechos sociales básicos a través de varias políticas públicas combinadas.

75. El monto reducido de las transferencias (30 dólares) contribuye al objetivo de mejorar niveles mínimos de consumo en hogares en extrema pobreza, pero la propia naturaleza del programa (desvinculado de la red de seguridad social) demuestra que el BDH no puede ser visto como instrumento substitutivo de un sistema de seguridad social. El programa no puede reemplazar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones, que les permita obtener por lo menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más

---

<sup>33</sup> Véase A/HRC/WG.6/1/ECU/1, párr. 61.

<sup>34</sup> Norbert Schady, Maria Caridad Araujo, *Cash transfers, conditions, and school enrollment in Ecuador*, Banco Mundial, 2006; Dobronsky y Moncayo, 2006, *op. cit.* (nota 24 *supra*).

<sup>35</sup> Christina Paxson y Norbert Schady, "The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador", documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, N° 4226, mayo de 2007.

<sup>36</sup> Fabio Duran, *Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social del Ecuador*, OIT, Lima, 2008, pág. 166.

elementales de educación<sup>37</sup>. Por consiguiente, la Experta independiente reitera la necesidad de una evaluación detallada sobre el impacto de la expansión del BDH al proyecto de universalización de la seguridad social. Es también importante que la experiencia del BDH sea considerada en el proceso de reforma de la Ley de seguridad social.

### **B. El principio de universalidad y no discriminación**

76. Como otros programas de transferencia de renta en el mundo, los beneficiarios del BDH son seleccionados a través de una encuesta del SELBEN sobre las condiciones económicas del hogar. La encuesta toma en consideración varios factores para la determinación de los niveles de pobreza divididos en quintiles. El BDH es ofrecido únicamente para los integrantes de los dos quintiles más pobres (1 y 2) del índice del SELBEN. Los excluidos de las encuestas también pueden solicitar a las oficinas del Programa de protección social la realización de la encuesta para su posterior inclusión en el programa.

77. La concentración de los programas sociales en los grupos viviendo en extrema pobreza está en consonancia con el principio de universalidad y no discriminación de los derechos humanos. Dada la limitación de recursos, en ocasiones es necesario que el Estado desarrolle mecanismos para dar prioridad a los más vulnerables<sup>38</sup>. Sin embargo, en su implementación actual el programa tiene errores de exclusión (personas que debieran recibir el bono pero no lo hacen). Por ejemplo, la coordinación del programa estima que cerca de 24.000 hogares que cumplirían con los criterios de selección establecidos aún no son atendidos con la transferencia monetaria.

78. Son valiosos los esfuerzos para mejorar la focalización del programa, en particular el desarrollo de un nuevo sistema SELBEN II. No obstante, se enfatiza que los métodos aplicados para seleccionar beneficiarios deben disminuir al máximo la posibilidad de errores de exclusión. Asimismo, los criterios de selección deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que las familias tienen acceso al programa del BDH si cumplen los requisitos previstos y sin mayor demora.

79. Teniendo en cuenta la complejidad de los criterios de selección y los procedimientos de encuestas, es preocupante que no exista información clara y disponible para la población, especialmente aquella viviendo en extrema pobreza, sobre estos criterios. En su diálogo con habitantes de las comunidades que recibían el BDH, la Experta independiente notó su desconocimiento respecto a los criterios de elegibilidad para el BDH.

---

<sup>37</sup> Observación general N° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 59.

<sup>38</sup> Véanse observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales N° 3 (párr. 12), N° 12 (párr. 28) y N° 14 (párr. 18).

### C. Accesibilidad

80. Para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, el programa debe ser accesible sin discriminación. Esto requiere que el programa sea diseñado e implementado teniendo en cuenta las necesidades específicas de los más pobres en los sectores urbano y rural.

81. La Experta independiente considera que deben realizarse mayores esfuerzos para mejorar la disseminación de información sobre el programa particularmente en zonas urbanas marginales y en zonas rurales. Es necesario que dicha información continúe disseminándose a través de medios que son más accesibles a los más pobres como la educación y teatro populares.

82. La asequibilidad del programa también depende del acceso físico que los beneficiarios tengan al programa y a los mecanismos de distribución del pago. Durante años existió un gran problema de acceso a los lugares de cobro por parte de los beneficiarios. La coordinación del programa estableció acuerdos con la red bancaria y cooperativas agrícolas para facilitar la distribución a través de puntos de pago por todo territorio nacional, particularmente en zonas rurales con lo que la situación ha mejorado. Desde 2008, por ejemplo, se introdujo la utilización de tarjetas magnéticas que permiten el cobro a través de la red de cajeros automáticos acreditados, descongestionando el pago en algunos puntos urbanos.

83. Pese a estas medidas para mejorar el acceso al cobro, aún existen problemas. Por ejemplo, el porcentaje de beneficiarios que utilizan la tarjeta magnética es aún bajo<sup>39</sup>. En sus entrevistas con beneficiarias del programa, la Experta independiente observó que en zonas rurales aún existe desconocimiento del beneficio de tarjetas magnéticas y, cuando se conocían, las beneficiarias no tenían interés en utilizarla por dificultades en comprender su funcionamiento o por falta de cajeros automáticos accesibles. Algunas madres beneficiarias del BDH en zonas rurales de la Sierra y Amazonía todavía tienen que asumir un alto costo de transporte y tiempo para cobrar el bono.

84. El programa debe también tomar las medidas necesarias para evitar la estigmatización o discriminación de los beneficiarios. Algunas mujeres indígenas mencionaron problemas en usar la red bancaria por sentirse discriminadas en algunos establecimientos. El programa debería hacer un esfuerzo de capacitación tanto para los intermediarios del pago como para los funcionarios que se relacionan con las beneficiarias(os) del bono para que ofrezcan un servicio de calidad, de manera no discriminatoria, con pertinencia cultural y con pleno respeto de los beneficiarias(os).

---

<sup>39</sup> A marzo de 2009, el número de tarjetas solicitadas era de 338.554; de tarjetas entregadas, 210.017 y de tarjetas utilizadas, 148.860. *Fuente:* [www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Recursos/PDF/BDH/EstadisticasTarjetas.pdf](http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Recursos/PDF/BDH/EstadisticasTarjetas.pdf).

85. La accesibilidad por parte de los sectores más pobres de la población requiere también que no existan barreras administrativas o de otra índole. Algunas exigencias de documentos por parte de los beneficiarios suponen obstáculos adicionales. Los requerimientos de documentación deben tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de los sectores más pobres de la población, y hay que asegurarse de que los costos de los documentos sean accesibles para los más pobres.

#### **D. Adaptabilidad**

86. La adaptabilidad a las necesidades locales en distintos contextos sociales y culturales es también fundamental para dar cumplimiento a los estándares de derechos humanos. Los problemas de adaptabilidad del programa están ligados principalmente a su adecuación a la diversidad cultural del país. Algunos líderes del movimiento indígena han expresado preocupación con relación al posible incentivo a una cultura individualista y monetarista en el seno de sus comunidades debido a las transferencias.

87. Hay pocos materiales explicativos del programa BDH en lenguas indígenas. Así, la comunidad indígena visitada por la Experta independiente fue la que tenía un menor conocimiento sobre el programa entre todas las comunidades visitadas. Se podrían utilizar encuestas de usuarios no sólo para contribuir con la eficiencia del programa, sino también su adecuación cultural.

#### **E. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas**

88. Se reconocen como positivos los esfuerzos del programa para hacer transparente su funcionamiento. En este sentido, por ejemplo, la página web muestra los esfuerzos realizados para sistematizar los datos sobre el programa y hacerlos accesibles al público, así como para dar cumplimiento a alguno de los requerimientos de la Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública.

89. Sin embargo, estos esfuerzos son aún insuficientes. Es necesario que el programa disemine mayor información en relación con la corresponsabilidad, los criterios de elegibilidad, plazos y forma de entrega de los beneficios, las reglas operativas y los estudios de impacto. Además, se deben continuar los esfuerzos para hacer accesible a la población en general y a las personas que reciben las transferencias la información pública del programa.

90. Otro requerimiento esencial, desde el punto de vista de derechos humanos, es la existencia de mecanismos para el reclamo y rendición de cuentas. Estos canales deben garantizar la confidencialidad y la seguridad del denunciante. Aunque el programa cuenta con oficinas de atención al público y una línea telefónica gratuita, los servicios funcionan principalmente para la clarificación de dudas y resolución de quejas o problemas operacionales y no para la recepción de denuncias. El Estado afirmó que no existían aun quejas o demandas en contra del programa. A la Experta independiente le preocupa que esto pueda reflejar una falta de información y mecanismos accesibles a la población para presentar dichos reclamos.

91. El programa debiera asegurar una variedad de canales accesibles y seguros para promover la presentación de quejas (reclamos en relación a fallas en la operación y/o implementación del programa así como también reclamos que pueden estar describiendo posibles delitos, por ejemplo, maltrato, corrupción). Estos canales deben ser variados y deben garantizar la confidencialidad y la seguridad del denunciante.

92. Asimismo, se debe incorporar la perspectiva de género para poder incentivar la recepción de denuncias asociadas a la violencia de género y capacitar a los equipos de trabajo para que incorporen una sólida perspectiva de género en la gestión del sistema.

93. La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son elementos esenciales para combatir la corrupción y el clientelismo político en todo tipo de programas de transferencia en efectivo. En este sentido la Experta independiente llama al Estado a hacer todos los esfuerzos necesarios para proveer la mayor información posible sobre el acceso y los beneficios del programa y establecer mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades públicas en relación a su implementación. La ausencia de mecanismos conocidos, seguros y accesibles para el reclamo y rendición de cuentas aumenta el riesgo de abusos en todos los programas sociales.

94. Asimismo, para limitar cualquier riesgo de manipulación política del programa, la Experta independiente recomienda que se refuerce el marco legal del programa. A la fecha, por ejemplo, los valores de las transferencias del BDH son determinados por decretos ejecutivos, lo que aumenta riesgos de inestabilidad en su gestión.

## F. Participación

95. A pesar del importante rol que juega la participación ciudadana en la Constitución y que el PND relaciona el programa BDH con el proyecto de fomento a la organización ciudadana en movimientos sociales<sup>40</sup>, nunca se han puesto en vigor mecanismos específicos para fomentar la participación popular en el diseño, implementación o evaluación del BDH.

96. Al parecer, solamente existe un Comité de Madres beneficiarias del BDH en el Oriente ecuatoriano, organizado de manera independiente para auxiliar a las madres en su interacción con el programa. El perfil de las usuarias del BDH en Bahía de Caráquez y Portoviejo detectó que la gran mayoría no participa de actividades asociativas, mientras que el 67% de las entrevistadas en Bahía de Caráquez y el 41% de las de Portoviejo han afirmado tener interés en participar más<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, pág. 297.

<sup>41</sup> Margarita Moreno, *Informe final - Perfil de Usuarias del Bono de Desarrollo Humano*, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), 2008.

97. Teniendo en cuenta la magnitud del programa BDH y los repetidos compromisos del Estado en la promoción de la participación popular, el Estado debiera promover la inclusión de las beneficiarias/os del BDH como titulares de derechos exigibles. Es preocupante que a pesar de las reiteradas intenciones y declaraciones en relación a la importancia de la participación, ésta aún no se ha concretado en la práctica.

98. La Experta independiente recomienda que la participación también se promueva a través de la inclusión de las beneficiarias(os) en programas de capacitación. De manera reiterada, las beneficiarias del bono indicaron a la Experta independiente su interés en recibir programas de capacitación. Este interés fue manifestado por las mujeres tanto en zona rural como urbana.

### **G. Implementación de la corresponsabilidad**

99. Una preocupación seria generada por algunos programas de transferencias en efectivo como el BDH, es la existencia de “corresponsabilidades” (condicionalidades) para las beneficiarias(os) del programa. Esto significa que se les exige el cumplimiento de ciertas conductas como condición para el disfrute del beneficio.

100. No existen suficientes evidencias respecto a los beneficios que tendrían las condicionalidades en relación con los programas sin condicionalidades. De hecho, existe un debate respecto a si las condicionalidades son o no necesarias para lograr los beneficios deseados en relación a la reducción de la pobreza y en inversión en capital humano.

101. Las autoridades afirmaron que debido a su alto costo, no se aplicaban controles sistemáticos del cumplimiento de las condicionalidades (“corresponsabilidad”) y que se aplicaban sólo controles piloto en algunas regiones<sup>42</sup>. Asimismo, se informó a la Experta independiente de que en los programas piloto, los problemas de cumplimiento con la condicionalidad tenían como causal principal las deficiencias en la oferta de servicios de salud y educación y no una decisión de la familia de no utilizar los servicios sociales.

102. Son positivos los esfuerzos para usar la verificación de la condicionalidad para identificar problemas en la oferta de servicios sociales. Sin embargo, la Experta independiente enfatiza que la eventual exclusión de familias o personas en extrema pobreza por el incumplimiento de la condicionalidad presentaría serias preocupaciones desde un punto de vista del enfoque de derechos. Semejante suspensión o expulsión del programa podría tener un impacto negativo desproporcionado en los más pobres. En consecuencia, la Experta independiente considera que hasta que: a) exista evidencia concluyente de que el control del cumplimiento de la corresponsabilidad no da lugar a un impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos; y b) se garantice el acceso a servicios públicos de calidad, con adecuación cultural y de género, a una distancia razonable de las beneficiarias, en todas las áreas del país, el programa debiera considerar la posibilidad de no imponer condicionalidades a las madres que perciben el BDH.

---

<sup>42</sup> A la visita solamente se había verificado el cumplimiento de las condicionalidades por medio de un plan piloto en las provincias de Napo, Carchi y Pastaza.

## H. Enfoque de género

103. Como ocurre con programas similares en Latinoamérica, las transferencias condicionadas en el Ecuador cuyo objetivo es mejorar la educación y salud de los niños son canalizadas a través de las madres. Las mujeres entrevistadas por la Experta independiente han reconocido que la transferencia les ayudaba. La mayoría expresó que no tenía problemas en gerenciar el uso del recurso en el hogar y dijo invertir el bono en beneficio de la familia, en particular para una mejora en la alimentación.

104. Se ha argumentado que la canalización de la transferencia a través de la madre jefa de familia significa una potenciación del papel de las mujeres, al permitirles un mayor control del presupuesto familiar. Sin perjuicio de ello, el programa requiere de un estudio serio respecto del impacto diferenciado que tiene el programa en varones y mujeres. Existe un riesgo de que la canalización de la transferencia por medio de las mujeres, y su responsabilidad en el cumplimiento de corresponsabilidad, contribuya a una sobrecarga de funciones y responsabilidades domésticas sobre las mujeres, reforzando estereotipos de género.

105. Asimismo, es preocupante que los recursos invertidos a través del BDH para promover la situación de la mujer estén vinculados solamente a su rol reproductivo. La Experta independiente, por tanto, se une al llamado del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, para que se implementen mecanismos para evaluar sistemáticamente si éste y otros programas sociales tienden a reproducir y perpetuar los estereotipos de género<sup>43</sup>.

106. Se deben implementar todas las medidas necesarias para evitar que el peso en el cumplimiento de la corresponsabilidad tenga un impacto negativo en las madres. El programa debe tomar en cuenta el costo de oportunidad respecto del tiempo y conducta de las mujeres. Asimismo, debe asegurar que los servicios públicos disponibles sean sensibles al género.

107. Otra preocupación importante es la necesidad de prevenir y sancionar cualquier tipo de violencia contra las mujeres que se produzca tanto en la distribución del pago como a nivel doméstico. Si bien un perfil sobre las usuarias del BDH en Bahía de Caráquez y Portoviejo no detectó situaciones de acoso<sup>44</sup>, es necesario que el programa establezca mecanismos generales para monitorear su incidencia en violencia doméstica, y al mismo tiempo, poder canalizar cualquier información que pueda recibir al respecto, por ejemplo a través de sus líneas telefónicas, a los conductos administrativos o judiciales adecuados.

108. La nueva Constitución reconoce el trabajo informal y el trabajo no remunerado doméstico de las mujeres (art. 333) e indica que la protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar. El BDH llega a un grupo significativo de madres desprovistas de seguridad social aliviando su situación de consumo, sin embargo, la Experta independiente reitera que las transferencias no deben ser tomadas como un sustituto de un sistema de seguridad social universal.

---

<sup>43</sup> CEDAW/C/ECU/CO/7, párrs. 18 y 19.

<sup>44</sup> Margarita Moreno, *op. cit.* (nota 40 *supra*).



## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

109. El Estado ecuatoriano reconoce a través de su ordenamiento jurídico la directa vinculación entre la superación de la extrema pobreza y la promoción y protección de los derechos humanos, reflejando avances tanto en materia normativa como en materia de planificación de las políticas públicas.

110. Sin perjuicio de tales avances, las graves inequidades económicas y sociales (muchas veces profundizadas por inequidades históricas entre zonas geográficas, grupos étnicos o de género) que aún persisten, los efectos de la actual crisis económica global y la reciente historia de inestabilidad politicoinstitucional son motivo de gran preocupación. En tal contexto, es fundamental el mantenimiento estricto de los compromisos establecidos sea en materia de política social, como respecto a los derechos humanos.

111. En lo relativo a los programas sociales, el Estado debe aumentar progresivamente su cobertura, calidad, disponibilidad y los mecanismos de participación. Frente a la actual coyuntura económica mundial, cobra mayor relevancia la necesidad de que el Estado asegure fuentes estables de financiamiento, a través, por ejemplo, de una mejora en el sistema fiscal y tributario que permitan asegurar ingresos para la sostenibilidad de la inversión social.

112. En este sentido, la Experta independiente desea realzar recomendaciones preliminares dirigidas a fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la continuidad de los esfuerzos para la superación de la extrema pobreza en el país.

### A. Asegurar la no regresión

113. El Estado debe evitar cualquier retroceso en el nivel de disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Retrocesos injustificados serían contrarios tanto a su normativa constitucional como a las obligaciones de internacionales de derechos humanos.

114. La implementación progresiva de la gratuidad de los servicios de salud y educación debe significar también una mejora en el acceso y calidad de los servicios, así como en la participación de los usuarios.

115. Considerando que el gasto social en el país es aún reducido frente a las necesidades existentes y considerando que la actual crisis financiera global tiende a agravar especialmente la situación de los más pobres, es fundamental que se asegure al menos el mantenimiento de los compromisos en materia de atención a la población que vive en la extrema pobreza. Las metas detalladas en el Plan de Desarrollo Humano y en la Agenda Social deben ser tomadas como referencias en la evaluación del cumplimiento del Estado con relación a las obligaciones de derechos humanos.

### B. Asegurar la aplicabilidad directa de los derechos

116. El Estado debe reforzar medidas destinadas a poner en la práctica la aplicabilidad directa y justiciabilidad de todos los derechos humanos. Esto requiere intensificar los esfuerzos de eliminación de barreras al acceso a la justicia y a otras instancias de

**exigibilidad, por parte de las personas que viven en pobreza. Asimismo, se debe invertir en medidas concretas para que las personas más vulnerables conozcan sus derechos y exista una capacitación de los operadores jurídicos. Para ello se han de realizar actividades dirigidas a la creación de una masa crítica de profesionales que ayuden a impulsar la vigilancia, operatividad y respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.**

**117. Asimismo, es preciso el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo para que desempeñe un papel importante en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y aumente su trabajo en temas de pobreza en general.**

**C. Accesibilidad de los programas de protección e inclusión social para los grupos que viven en extrema pobreza**

**118. El Estado debe redoblar sus esfuerzos para asegurar que las acciones a favor de las personas que viven en extrema pobreza sean priorizadas y que no existan barreras administrativas, económicas, culturales o de otra índole para su acceso a los programas de protección e inclusión social.**

**119. En ese sentido, la Experta independiente destaca la necesidad de asegurar la adecuación de los programas a distintos grupos etarios y contextos geográficos, étnicos, de género y culturales. En especial, es importante asegurar la adaptación de los programas a las necesidades de las diversas comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador. Se debe también mejorar la base de información para la elaboración y evaluación de políticas públicas, asegurar su actualización periódica y el monitoreo independiente y continuo de políticas públicas.**

**D. Fortalecer las instancias de participación social, especialmente de los grupos más vulnerables**

**120. El Estado debe seguir fortaleciendo las instancias de participación de la población en los programas sociales, enfatizando en especial la creación de mecanismos para facilitar la movilización de las personas que viven en extrema pobreza.**

**121. Especialmente importante es hacer efectiva la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades y el pleno respeto de las normas constitucionales y los estándares internacionales.**

**122. Los procesos participativos deben ser institucionalizados y deben tomar en cuenta las estructuras de poder existente. Se deben tomar medidas específicas para superar los obstáculos que enfrentan ciertos grupos para lograr una participación efectiva, por ejemplo a través de la capacitación en la perspectiva de género.**

**E. Fortalecer los mecanismos de diseminación de información y rendición de cuentas**

**123. El Estado debe asegurar la constante diseminación de información sobre los programas de protección social en forma accesible, principalmente a los destinatarios de tales programas. En el mismo sentido, el Estado debe seguir fortaleciendo los mecanismos**

de rendición de cuentas accesibles a la población en general y a quienes viven en extrema pobreza en particular (considerando las conocidas barreras culturales, de género, físicas o geográficas). En particular, se deben establecer mecanismos de evaluación de impacto de los programas sociales como el BDH en relación con los diferentes sectores de la población beneficiaria.

**F. Fortalecer las políticas de protección social, especialmente el BDH, para universalizar el derecho a la seguridad social**

124. El Estado debe seguir articulando las distintas líneas de acción en materia de protección social al cumplimiento de las normas de derechos humanos. El BDH, principal programa de protección social, parece jugar actualmente un papel importante aliviando algunas de las urgentes necesidades de personas que viven en extrema pobreza y que se encuentran en su gran mayoría excluidas de cualquier sistema de seguridad social. El programa BDH, por sí sólo no garantiza el disfrute del derecho a un nivel de vida adecuado ni el derecho a la seguridad social. Este programa no sustituye la obligación del Estado de asegurar el acceso universal al derecho a la seguridad social.

125. Para asegurar resultados positivos del programa BDH en relación con el disfrute de los derechos humanos de la población que vive en extrema pobreza, mayores esfuerzos deben realizarse para integrar y coordinar el programa con una serie de políticas sociales, en especial aquellas que aseguren la prestación de servicios públicos de calidad, con pertinencia cultural y de género, en todo el país.

**G. Adecuación del BDH al pleno respeto de los estándares de derechos humanos**

126. El Estado debe evaluar que el diseño, implementación y evaluación del programa tenga debida cuenta de los estándares de derechos humanos. En particular, la Experta independiente recomienda que se realicen los estudios necesarios para asegurar que el control de la corresponsabilidad no genere ningún impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en extrema pobreza.

127. Junto con continuar mejorando la accesibilidad, adaptabilidad, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación y enfoque de género del programa, en las formas descritas por el presente informe, la Experta independiente reconoce los logros alcanzados y recomienda que los mismos estándares sean aplicados a otros programas sociales.

-- -- -- -- --