

**NACIONES UNIDAS  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA**

**SEMINARIO REGIONAL  
LA CONTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL  
MILENIO**

**ESTUDIO DE CASO ECUADOR**

**“ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES, AL LOGRO DE LOS  
OBJETIVOS DEL MILENIO”**

**Mariana Naranjo Bonilla**

**Santiago, 8 y 9 de Septiembre de 2008**

## ***Contenido de la Presentación***

- 1. Objetivos del estudio**
- 2. Contexto: Rasgos característicos de la política social**
- 3. Avances logrados en el cumplimiento de los ODM**
- 4. Contribución de los programas sociales al logro ODM**
- 5. Principales desafíos en la gestión de programas**
- 6. Recomendaciones para el diseño e implementación**

## 1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo del estudio fue proporcionar un análisis reflexivo, documentado empíricamente, acerca del efecto que han generado los principales programas sociales en el avance hacia el cumplimiento de las metas ODM.

- a) Cuál es la importancia presupuestaria de las inversiones vía programas de asistencia social focalizados, en la inversión pública total social y cual ha sido su consistencia inter temporal?
- b) Cuál ha sido el aporte de dichos programas para que la población salga de la pobreza y se inserte independientemente en la sociedad?, y en el logro de las metas del Milenio?
- c) Cuáles son los desafíos y oportunidades que tienen los ejecutores de los programas sociales, para contribuir más eficazmente al logro de los objetivos del milenio hacia el 2015?

## **2. CONTEXTO: RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL ECUATORIANA**

### **2.1. Principales tendencias**

**En Ecuador, durante el período 2000-2006, en contraste con la fortaleza de la discusión sobre las exigencias de la programación macro fiscal en dolarización, las políticas sociales no recibieron mayor atención.**

**Ante la ausencia de una agenda social, en el discurso gubernamental se asumieron entonces las metas del Milenio como objetivo principal de la política social.**

**La política social en Ecuador se ha instrumentalizado a través de la combinación de dos estrategias de intervención:**

- i) Entrega de beneficios sociales universales permanentes -como los servicios de educación, salud- (acciones sectoriales); y,**
- ii) Programas de asistencia social específicos, focalizada en los más pobres (transferencias monetarias, en especie y/o servicios).**

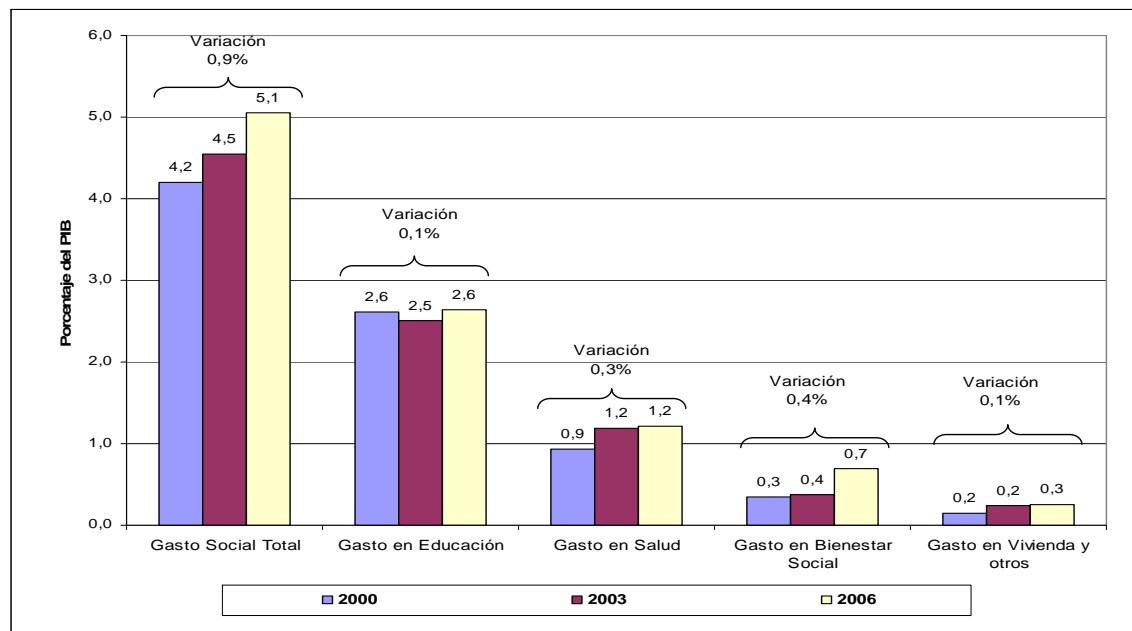
**Los programas sociales ejecutados en el país, en lo que va del milenio, respondieron más a la lógica de legitimación social de los gobiernos de turno, De ahí que los programas gestados en los años ochenta y noventa como mecanismos compensatorios, con el transcurso del tiempo se han convertido en componentes permanentes de la política social ecuatoriana.**

**No se ha introducido nuevos programas sociales en este lapso, tan sólo se ha dado continuidad a programas compensatorios que venían operando desde hace décadas.**

# Gráfico 1

## Ecuador: Evolución del gasto social total y por sectores como porcentaje del PIB en 2000, 2003, 2006

(Gasto real devengado)



## Gráfico 2

### Ecuador: Evolución del gasto social total y por programas en porcentaje del PIB, 2000 – 2006

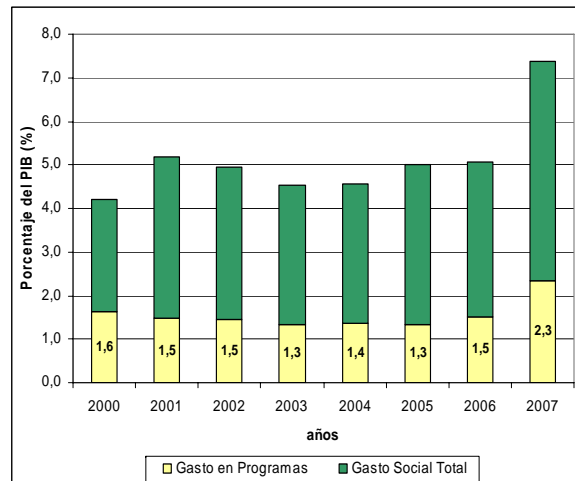


Gráfico 2. c.

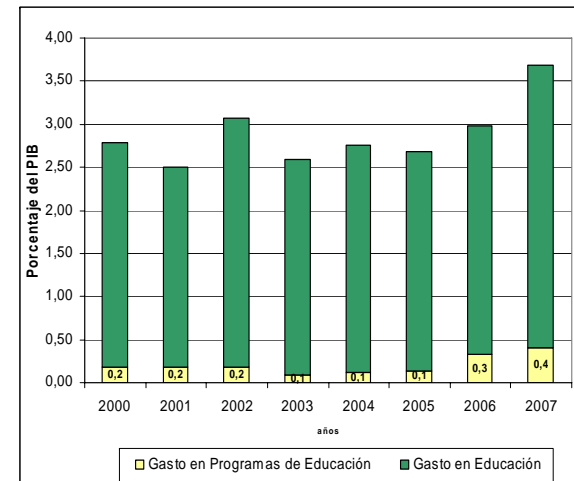
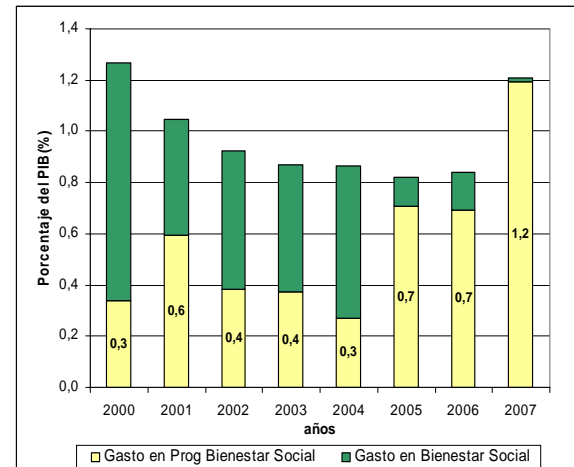
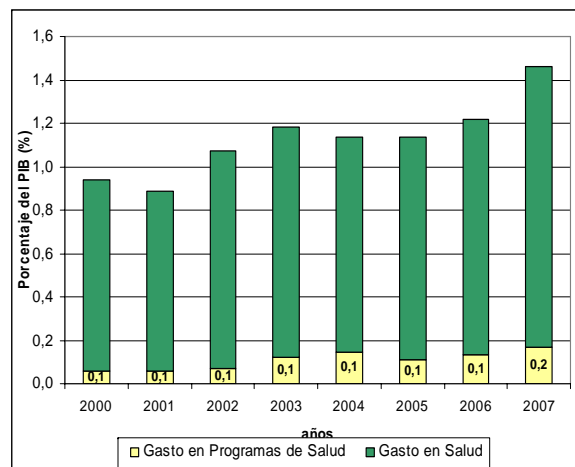
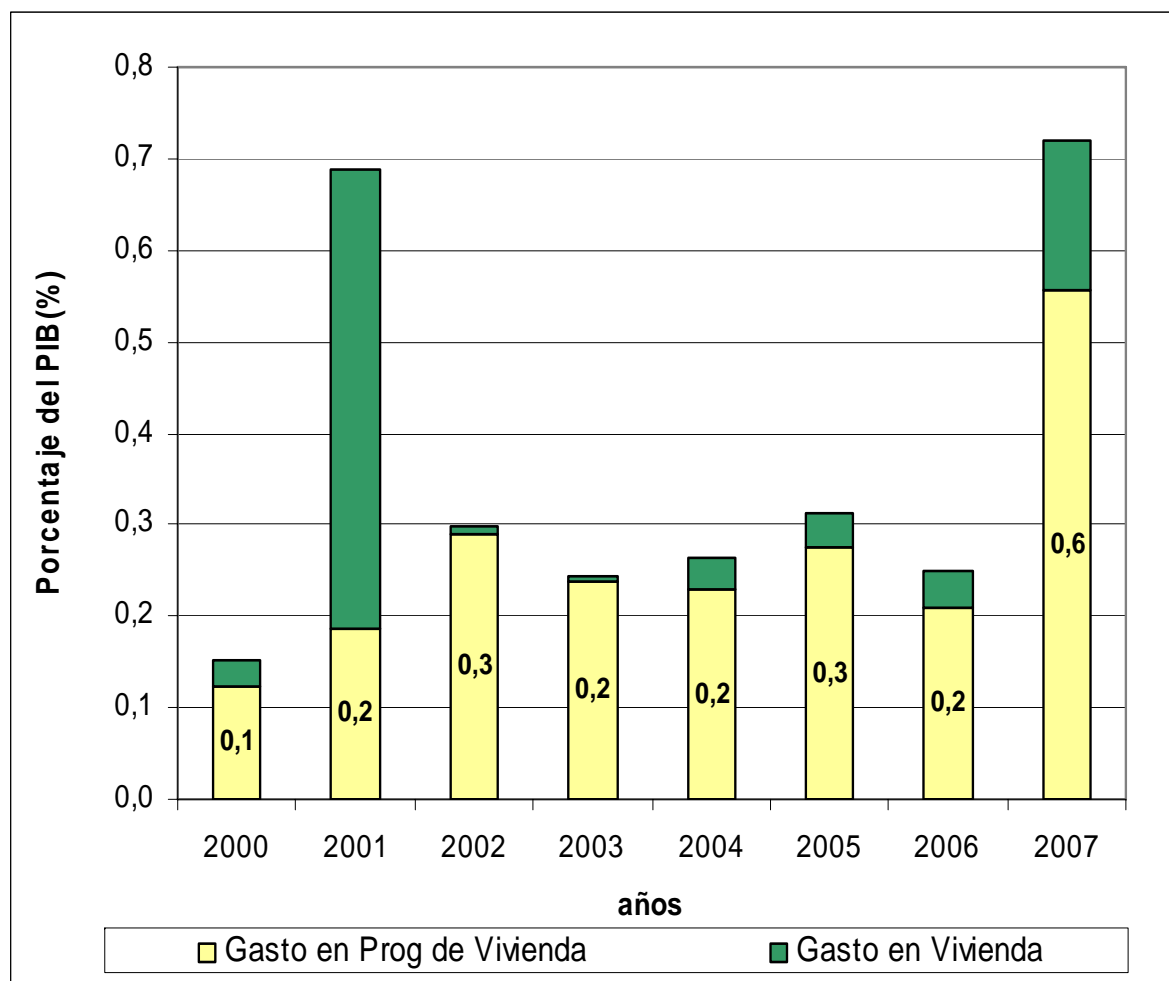


Gráfico 2. d.



**Gráfico 2. e.**



## Cuadro 1

### Ecuador: Inversiones sociales totales e inversiones en los principales programas sociales relacionados con los ODM

(En millones de USD corrientes – Gastos devengados)

<b>Inversiones públicas</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Total inversiones sociales globales</b>	<b>644</b>	<b>954,5</b>	<b>1159,5</b>	<b>1231,5</b>	<b>1403,3</b>	<b>1747,7</b>	<b>1989</b>
<b>Total inversiones en programas específicos.</b>	<b>258</b>	<b>312,3</b>	<b>363,8</b>	<b>377,8</b>	<b>443,9</b>	<b>497,3</b>	<b>629,5</b>
Total inversiones sociales en % del PIB	4,2	5,2	5,0	4,5	4,6	5,0	5,1
Total inversiones de Programas, % del PIB	1,6	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,5
Inversiones sociales /inversión programa %	40,9	32,7	31,4	30,7	31,6	28,5	31,7
Gasto social total per cápita en USD	52,4	76,5	91,6	95,9	107,7	132,2	147,4



## **EN RESUMEN : Los rasgos que distinguen a la acción social ecuatoriana entre 2000 - 2006**

***i).* El primer rasgo distintivo**, está en que en los demás países de la región se definieron nuevos estilos de política social, mientras en el país no. Las intervenciones sociales **en Ecuador, mayoritariamente fueron las tradicionales** (4,8% del PIB, promedio anual).

***ii).* El segundo rasgo característico** de la acción social, es que los programas de transferencias monetarias o en especie, **no son el componente predominante del ejercicio de la política social.**

Si bien las transferencias monetarias tienen cierta relevancia presupuestaria (alrededor de 0,1% del PIB), tienen mayor importancia las transferencias en especies o servicios que vía programas focalizados se entregan (alrededor de 1,4 % del PIB, promedio anual); dichas transferencias en el caso ecuatoriano, en general no exigen ninguna contraprestación (condicionalidad).

***iii).* Finalmente, la política social ecuatoriana frente a los demás países latinoamericanos** se diferencia en que, mientras la mayoría de los países de la región están incrementando fuertemente sus inversiones en seguridad y asistencia social (alrededor del 6% del PIB anual), **en Ecuador, los niveles de inversión en asistencia social son marginales** (0,3% del PIB promedio anual).

### 3. AVANCES LOGRADOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM

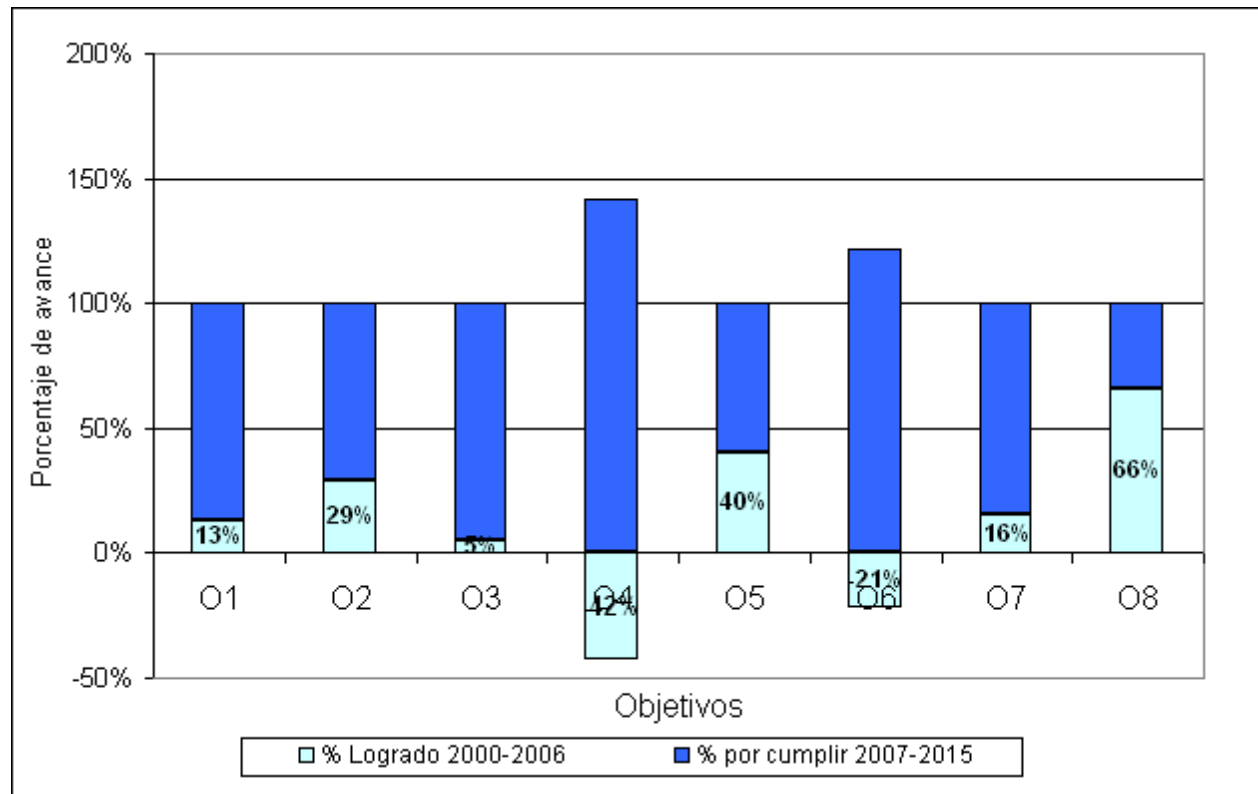
**Cuadro No. 2**

**Resumen del progreso logrado entre 2000-2006, en los indicadores ODM**

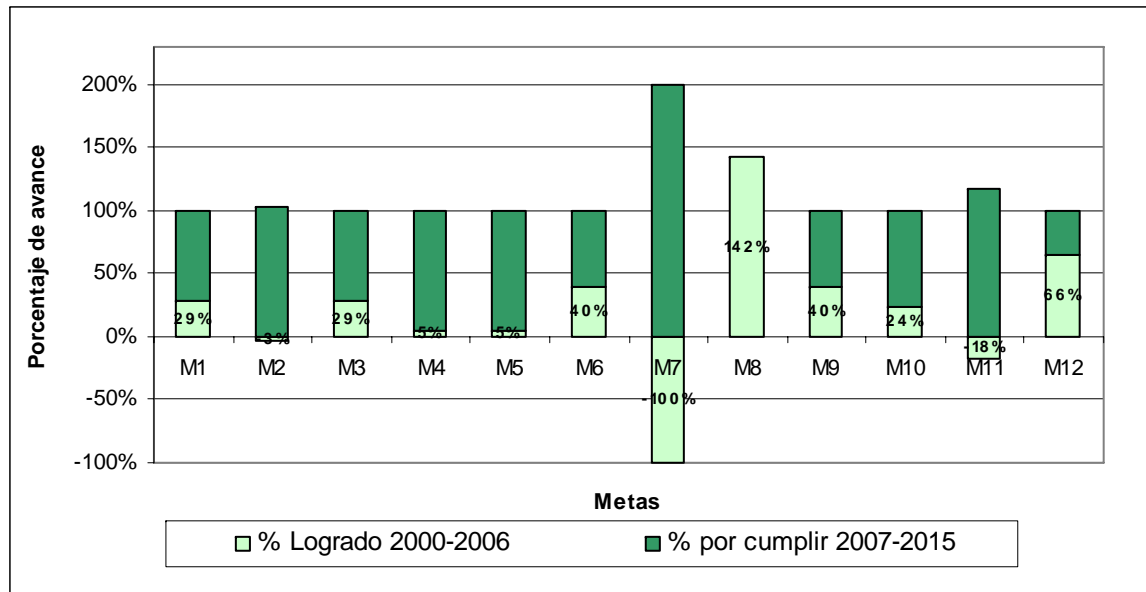
<b>Progreso logrado en el cumplimiento de las metas (en relación con el tiempo transcurrido)</b>	<b>No. de indicadores Evaluados</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
Avance compatible con la meta	52	37
Avance casi compatible con la meta	15	10
Avance insuficiente para el tiempo transcurrido	42	30
Estancamiento	1	1
Retroceso	31	22
<b>Total indicadores</b>	<b>141</b>	<b>100</b>

### Gráfico 3

**Ecuador: Síntesis del Progreso Logrado en la Consecución de las metas del milenio, por Objetivos: 2000-2006.**

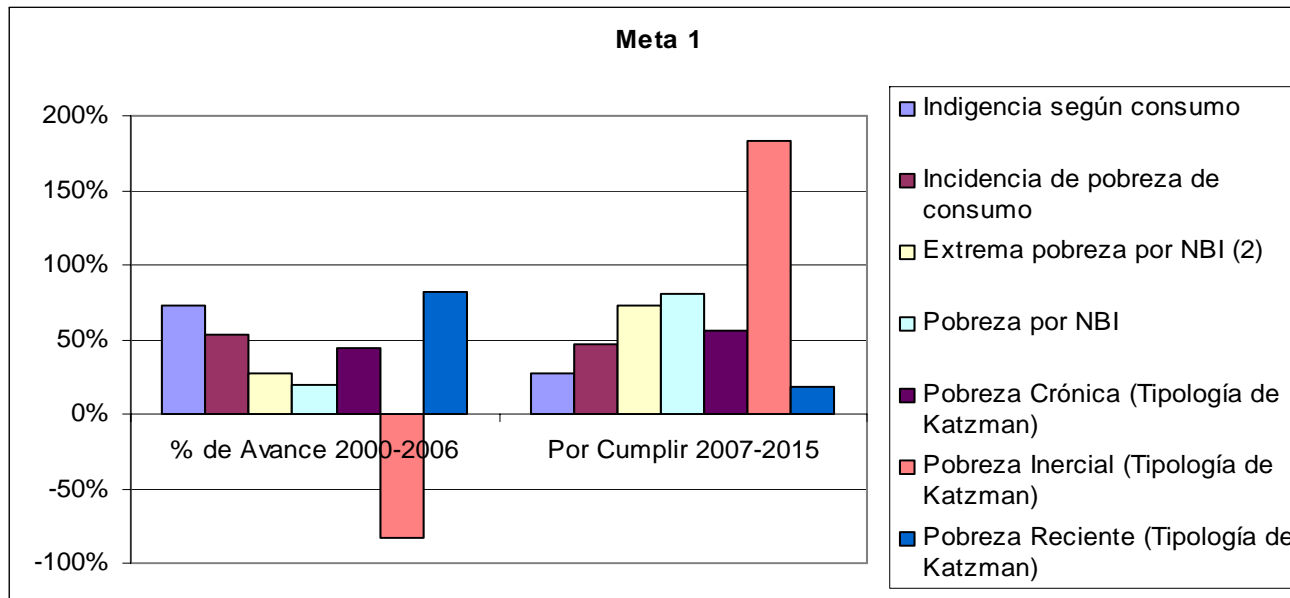


**Grafico 4**  
**Ecuador: Síntesis del progreso logrado en las metas**  
**del Milenio: 2000–2006**

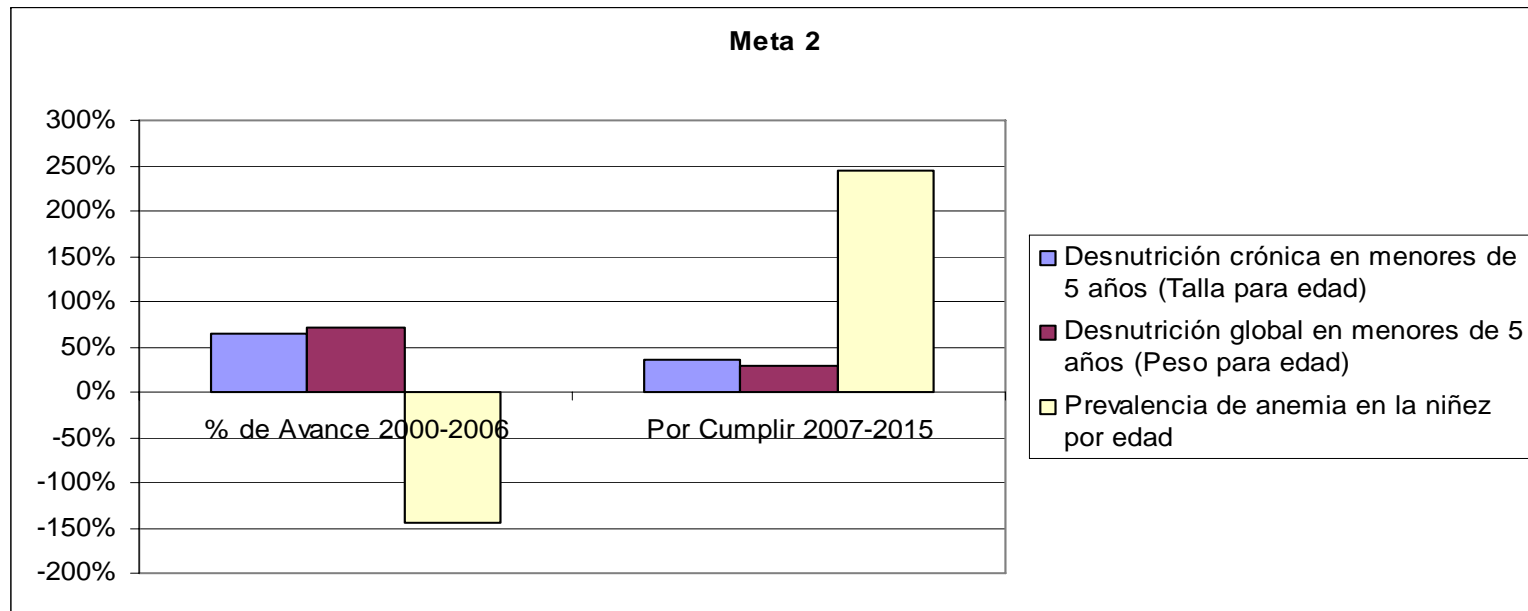


### Gráfico 5

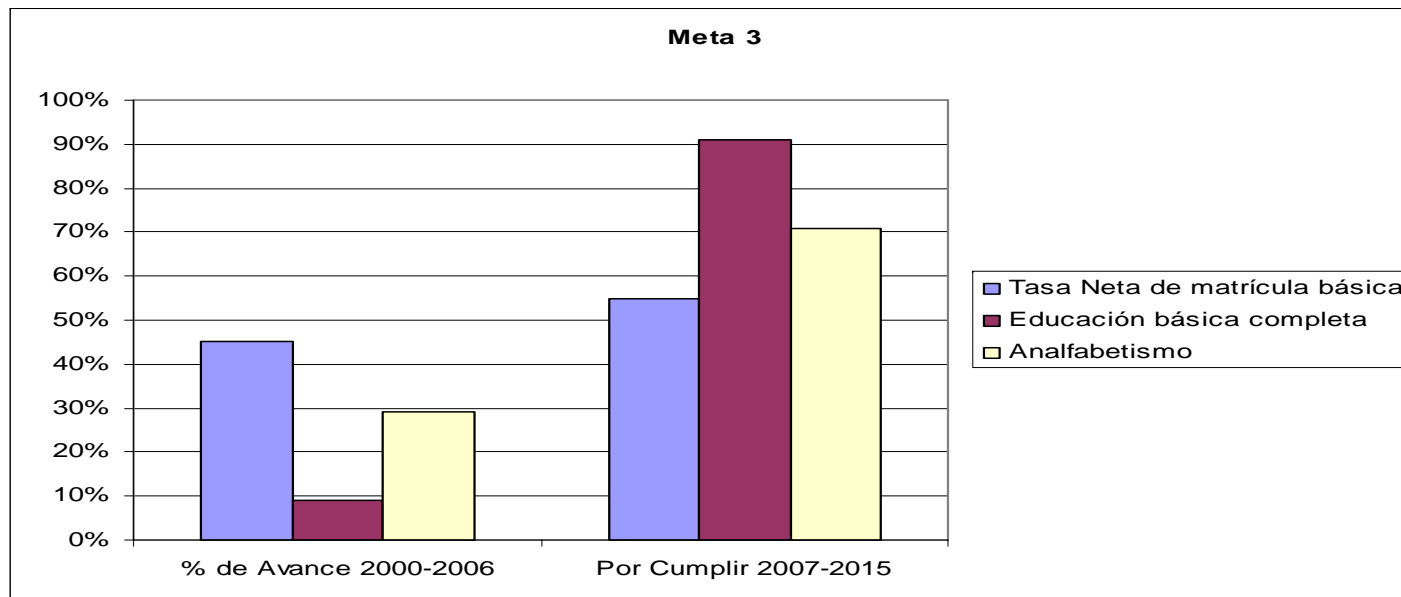
## Evaluación del progreso logrado y de lo que resta por cumplir, en los indicadores de la Meta 1. Período: 2000 – 2006



**Gráfico 6**  
**Evaluación del progreso logrado y de lo que resta por cumplir,**  
**en los indicadores de la meta 2. Período: 2000 – 2006**

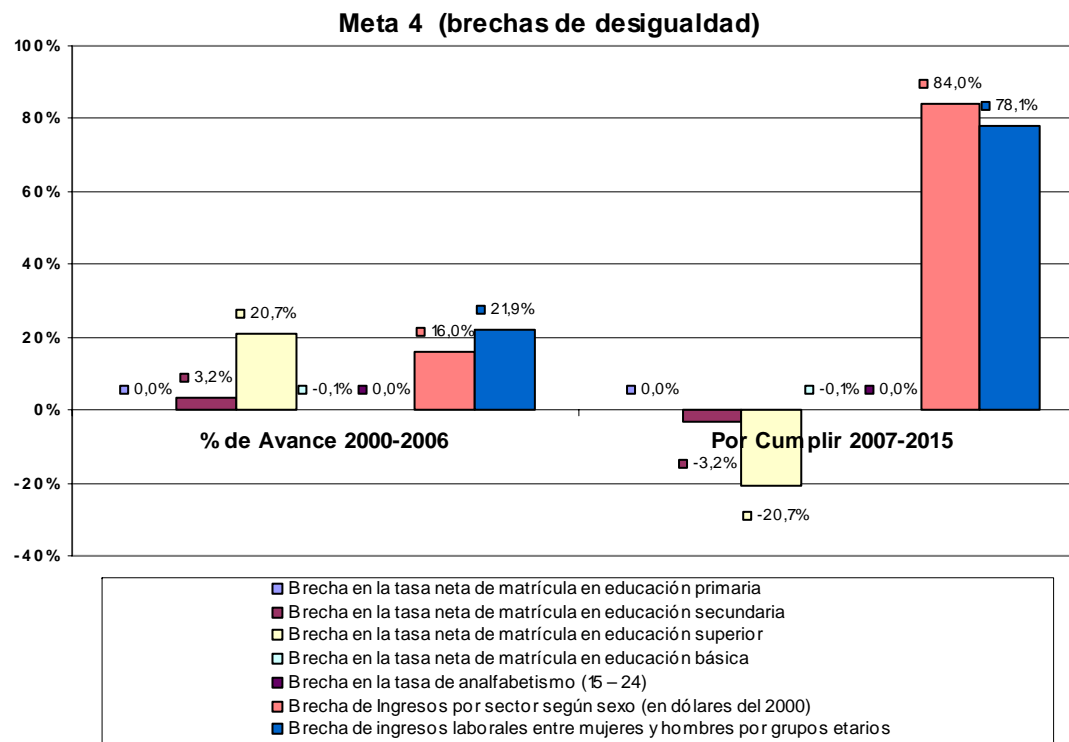


**Gráfico 7**  
**Evaluación del progreso logrado y de lo que resta por cumplir, en los indicadores de la meta 3. Período: 2000 – 2006**



## Gráfico 8

### Evaluación del progreso logrado entre el año 2000 y 2006 en la consecución de la meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros

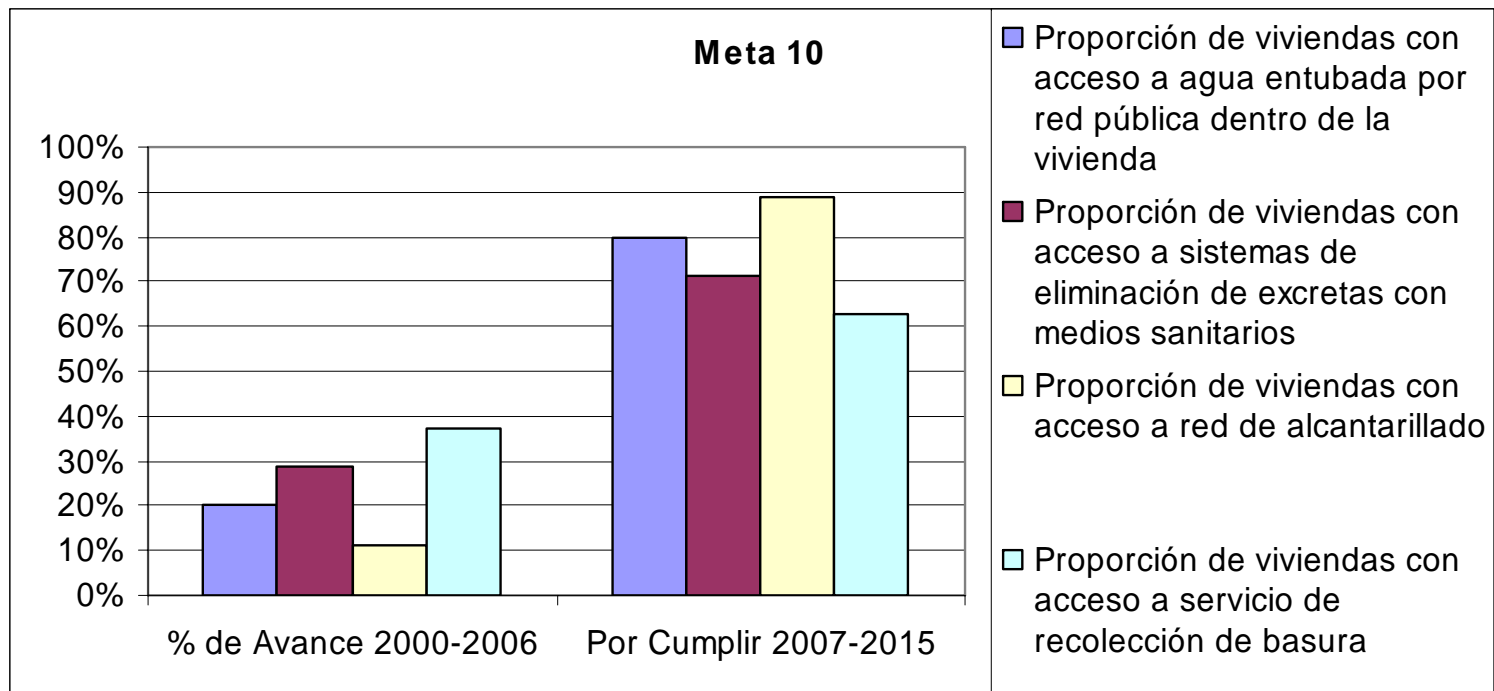




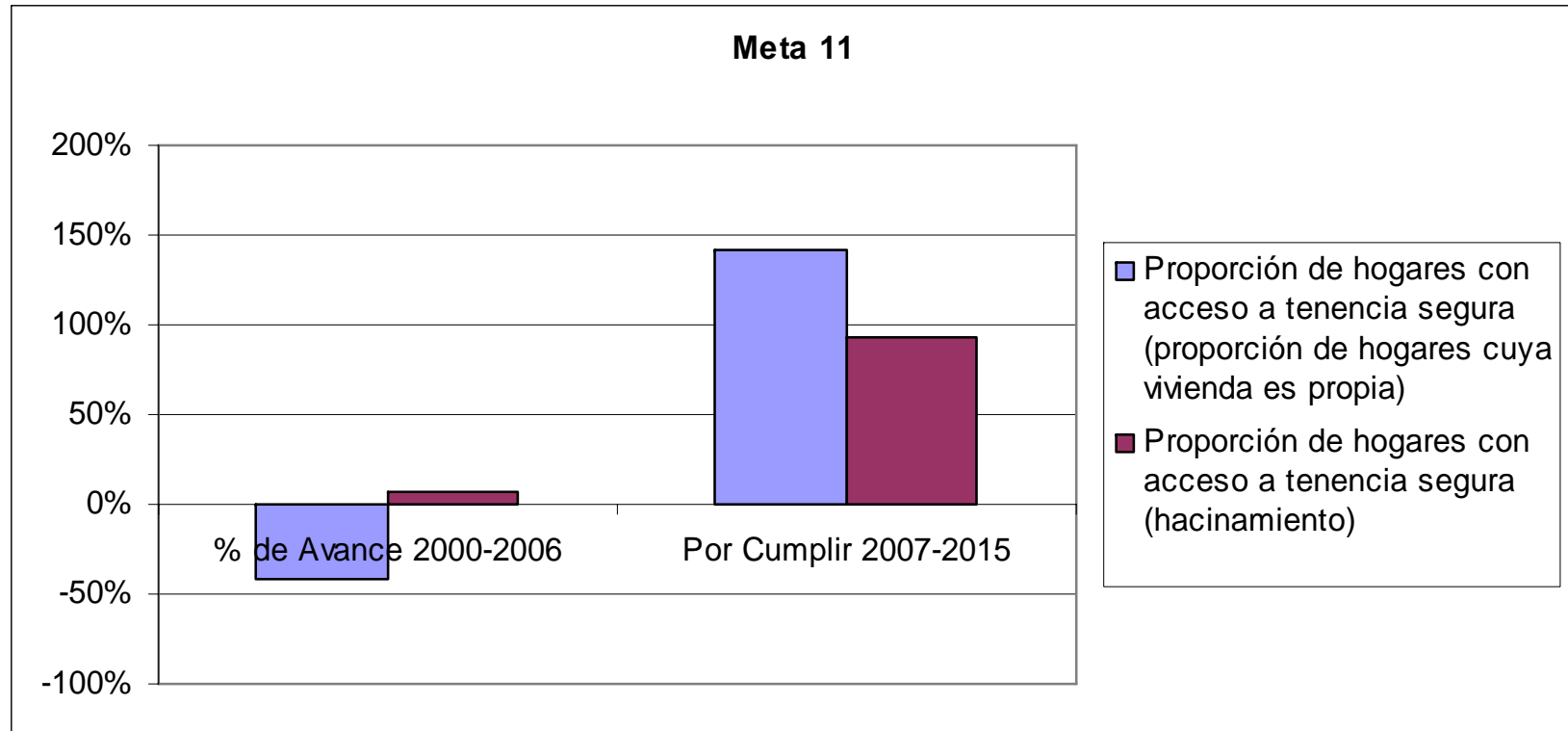
### Gráfico 9

**Evaluación del progreso logrado en la consecución de la meta 10: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y saneamiento básico.**

Período 2000–2006



**Gráfico 10**  
**Evaluación del progreso logrado en la consecución de la meta 11: Haber mejorado considerablemente la vida de habitantes de tugurios**  
**Período: 2000 – 2006**



## **4. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES AL LOGRO DE LOS ODM**

Las dimensiones consideradas para el “modelo evaluativo” recogen los desarrollos teóricos de los diferentes enfoques de pobreza (Sen, 2000), y los fundamentos de la declaración del milenio; estos son:

### **1. Aporte de los principales programas sociales en las dimensiones asociadas a los ODM, en el período comprendido entre 2000-2006**

1.1. La pobreza asociada con las limitaciones en el acceso al consumo y a la satisfacción de las necesidades básicas (pobreza por consumo y por NBI);

1.2. La pobreza asociada con la privación de capacidades básicas fundamentales de la población (nivel de educación, estado de salud, nutricional, etc.);

1.3. La pobreza asociada con la estructura de oportunidades que tienen los hogares para el acceso a los activos;

### **2. La pobreza asociada a las metas del Milenio; y**

### **3. La pobreza asociada con las limitaciones para la generación de ingresos y/o recepción de transferencias monetarias.**

## APROXIMACIÓN METODOLÒGICA

**Para medir el aporte de los programas** anti pobreza (transferencias monetarias) en la disminución de la pobreza, en las diferentes dimensiones consideradas, se aplicó el siguiente procedimiento:

***i) Se determinó el nivel en 1999 y 2006***, en los indicadores de cada una de las dimensiones consideradas

***ii) Luego se determinó el cambio producido*** entre 1999 y 2006, en los indicadores respectivos, mediante el cálculo del cambio porcentual de esas medidas en dicho periodo.

***iii) Posteriormente, se aplicó la modelización*** con las bases de datos de la ECV 1999 y 2006, utilizando las variables disponibles, para analizar los hogares que recibieron apoyo de los programas sociales gubernamentales antipobreza y los cambios en las diversas fuentes de ingresos de dichos hogares (para aislar el efecto de factores concurrentes).  
.../...

.../...

El modelo aplicado fue uno de tipo exponencial, sin término independiente, para rebajar el número de grados de libertad del modelo. El modelo fue de la forma:

$$y = e^{x_1 + x_2 + \dots + x_n} \cdot e$$

Donde  $y$  es la variable dependiente, que en este caso es el valor del cambio registrado en los niveles de pobreza (o variables asociadas), cuyas variables componentes se expresan como porcentajes.

Por otro lado, las variables independientes  $x_i$  son los correspondientes valores de los cambios en el ingreso laboral de los hogares, el ingreso por ayudas derivadas del trabajo, el ingreso por remesas, el ingreso por el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y el ingresos por otros tipos de ayudas institucionales gubernamentales.

*iv)* Posteriormente, y considerando que es un modelo multiplicativo, se evaluó el efecto particular de cada una de las variables explicativas sobre la variable respuesta, primero **linealizando** el modelo exponencial obtenido.

Finalmente, este efecto **se estandarizó** para poder expresarlo como porcentaje de aporte de cada una de las variables sobre la variable modelada.

## RESULTADOS DEL MODELO PARA ESTIMAR EL APOORTE DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

### Cuadro 3

**Aporte de los programas sociales en el cambio producido en los indicadores asociados a los ocho objetivos del milenio, Resumen del Modelo**

Resultados de la Modelización	% de Cambio Promedio (indicador)	Aporte de Programas Al cambio	Ingreso Laboral + Remesas	Gasto social global
i). Con relación al cambio en la pobreza	-14%	11,0%	66,0%	23%
ii). Cambio en la Expansión de las capacidades fundamentales	0,3%	9,6%	43,4%	47%
iii). Cambio en la ampliación de la estructura de oportunidades para el acceso a activos (*)	2,6	4,5%	40,5%	32%
iv). Con relación al aporte de los principales programas para el cumplimiento de las metas ODM	(*)	6,7%	48,2	45,1
v). Aporte del gasto social en programas, sobre el incremento de los ingresos per cápita de los hogares.	71%	2,4%	59,5	38,1

(\*) Incremento en el acceso a capital físico 23%

**iv). Con relación al aporte de los principales programas para el cumplimiento de las metas del Milenio**

**Cuadro 4**  
**Porcentaje de cambio en los indicadores asociados a los ocho objetivos del milenio,**  
**Resumen del Índice Multivariado**

<b>Resultado de los ÍNDICES</b>	<b>Nivel De Progre</b>	<b>% de Cambio Promedi</b>
Objetivo 1	Insuficien te	5,1%
Objetivo 2	Insuficien te	0,3%
Objetivo 4	Retroceso	-15,7%
<b>Objetivo 5</b>	Progreso RC	<b>7,2%</b>
Objetivo 6	Retroceso	-21,1%
Objetivo 7	Insuficien te	1,2%
<b>Objetivo 8</b>	Progreso RC	<b>10,1%</b>

## Cuadro 5

Aporte de los programas asociados a los ocho objetivos del milenio, en el progreso de las me  
Resumen de resultados

<b>Resultados de los modelos</b>	<b>Gasto social global</b>	<b>Gasto en Programas Mas</b>	<b>Ingreso Laboral + Remesas</b>
Efecto objetivo 1	40,3 %	11,9 %	47,8 %
Efecto objetivo 2	47,0 %	5,1%	47,8 %
Efecto objetivo 4	36,6 %	4,2%	59,2 %
Efecto objetivo 5	42,3 %	10,5 %	47,2 %
Efecto objetivo 6	46,9 %	3,7%	49,3 %
Efecto objetivo 7	53,4 %	5,5%	41,1 %
Efecto objetivo 8	49,1 %	5,9%	45,1 %
<b>Promedio Total</b>	<b>45,1 %</b>	<b>6,7%</b>	<b>48,2 %</b>



***v). Con relación al aporte del gasto social en programas, sobre el incremento de los ingresos per cápita de los hogares***

El estudio encontró que el aporte de los programas sociales al ingreso per cápita de los hogares es marginal, tanto en 1999 como en 2006.

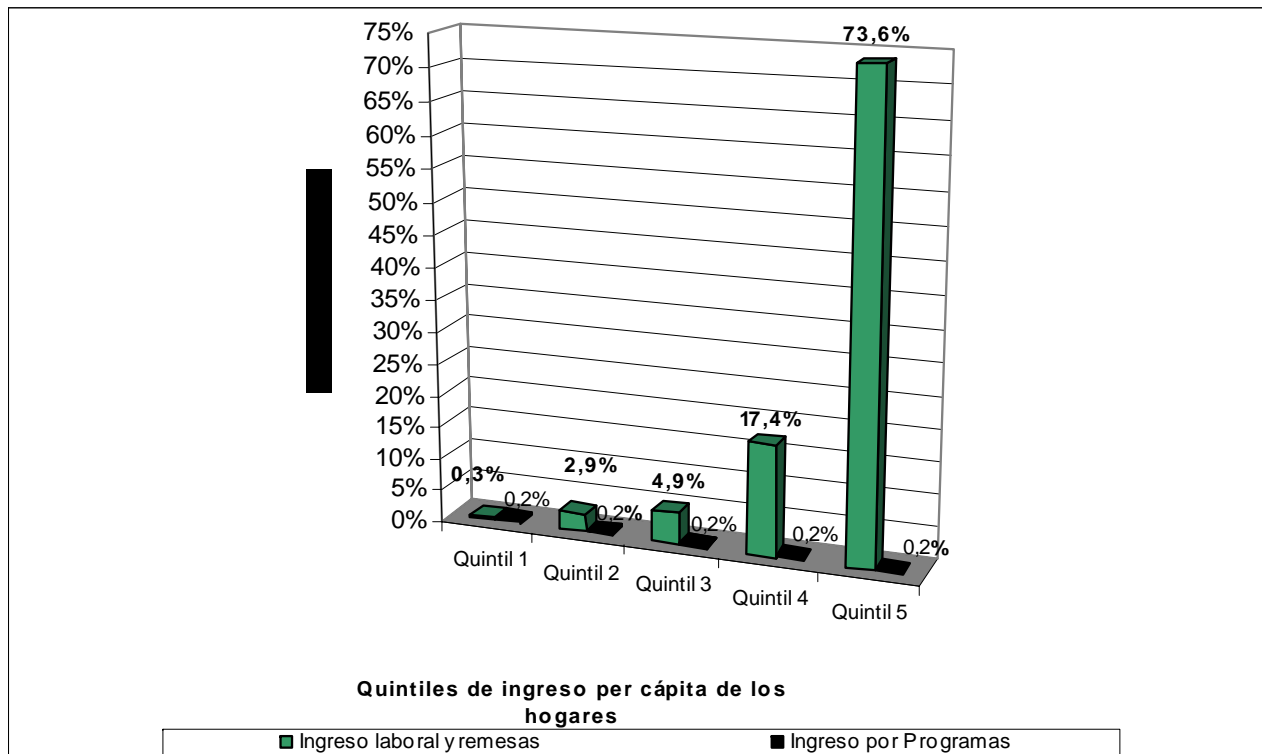
Para el 2006, apenas 2,4% del ingreso per cápita total, corresponde al aporte de los programas sociales gubernamentales (en 1999, 1,4% del ingreso per cápita total, corresponde al aporte de los programas).

Consecuentemente, el gasto público social en programas tiene un efecto limitado para disminuir la concentración de los ingresos, tanto por su magnitud, cuanto por sus criterios de asignación (profundizan las inequidades).

Sin embargo, tiene un papel significativo en los más pobres, al examinar el aporte de los programas sociales gubernamentales por quintiles de ingreso, se denota su importancia:

### Grafico No. 11

Ecuador: Efecto del gasto en programas sobre el incremento de los ingresos per cápita de los hogares (por quintiles de ingreso): 2006



## RESUMIENDO EL APORTE DE LOS PROGRAMAS

En suma, por todas las vías analizadas, el aporte de los programas sociales en la reducción de la pobreza, la expansión de las capacidades fundamentales de la población, la ampliación de la estructura de oportunidades para el acceso a los activos, el avance de las metas de del Milenio y en los ingresos per cápita de los hogares, ha sido modesto.

Su aporte fluctúa entre 2,4% y 11%, sólo excepcionalmente para el caso del aporte de los programas a la disminución de la indigencia, llega al 18%.

Según los modelos aplicados en el análisis de las dimensiones anteriores, el factor que más aporta para superar las barreras que limitan a la población para ejercer sus libertades fundamentales, bajo cualquier enfoque (de ingreso, de la privación de capacidades básicas fundamentales de la población y del acceso a los activos), ha sido el **incremento en los ingresos de los hogares** (laborales y por transferencias del exterior).

## 5. PRINCIPALES DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

- . Seleccionar adecuadamente los beneficiarios;
- . Asegurar el financiamiento, superar la inestabilidad presupuestaria y la inequidad distributiva de las asignaciones;
- . Abordar los aspectos sustantivos de las problemáticas, centrando la atención en aspectos estructurales, con intervenciones a largo plazo;
- . Mejorar la calidad y oportunidad en la entrega de los servicios;
- . Innovar los mecanismos institucionales y los esquemas de entrega de los servicios;
- . Lograr una mayor participación de los beneficiarios/as para asegurar la pertinencia de los programas y un control social responsable;
- . Desarrollar una cultura de seguimiento y evaluación de los resultados e impactos en la gestión pública social ecuatoriana.

## 6.RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE FUTUROS PROGRAMAS

- Diseñar programas integrales, que aborden los aspectos sustantivos de la problemática
- 
- Es necesario garantizar la financiación oportuna y eficiente, orientada hacia una entrega eficaz que muestre resultados visibles.
- 
- Se recomienda mejorar los esquemas de focalización de los programas,
- 
- Es necesaria una articulación entre los programas.
- 
- Otorgar un mayor grado de autonomía regional y local en las estrategias,
- 
- En las transferencias monetarias, se recomienda incorporar protocolos de condicionalidad en materia de salud y educación,
- 
- Igualmente, la cristalización de los objetivos de programas y políticas están estrechamente relacionadas con el desarrollo de capacidades institucionales,
- 
- Buscar la forma de fortalecer las instituciones y reducir el permanente riesgo de interferencias políticas

Muchas Gracias