

**Documentos de trabajo del SIISE
N° 7**

**TIPOLOGIA DE LA INTERVENCION SOCIAL
EN EL ECUADOR**

Juan Ponce J.

**SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR
FRENTE SOCIAL
Quito – Ecuador
2000**



© 1998 (serie)
Frente Social
Gobierno del Ecuador

© 2000 (este documento)
SIISE

La serie *Documentos de trabajo del SIISE* es auspiciada por el Proyecto "Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador" que el Frente Social del Gobierno del Ecuador realiza con el apoyo financiero no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo –BID (Convenio ATN/JF-6366-EC).

Para obtener copias adicionales de este documento o información sobre el SIISE, diríjase a:

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
Amazonas y Santa María (esq.), Edif. Tarqui, piso 5
Quito, Ecuador
Teléfono: (593-2) 231 676/749. Fax: (593-2) 521 864
Correo electrónico: siise@siise.gov.ec
Página Web: www.siise.gov.ec

Los *Documentos de trabajo del SIISE* se proponen difundir los resultados de las investigaciones que realiza el *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador*, directamente o en colaboración con otras instituciones. Es un mecanismo para propiciar el intercambio de ideas y opiniones en torno a temas relacionados con la producción de estadísticas e indicadores sociales y su utilidad para la formulación de políticas de desarrollo. Su objetivo es dar a conocer los trabajos de una manera ágil y expedita; se trata de estudios en marcha y, en ciertos casos, sujetos a revisión.

Los análisis, opiniones y uso de la información en los documentos de la serie no reflejan necesariamente la posición oficial del Frente Social o de las instituciones que colaboran o auspician sus actividades.

Investigación: Juan Ponce J.
Diagramación: SIISE

Impreso en Quito, Ecuador

El Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) es una novedosa y pionera iniciativa del Gobierno del Ecuador. Ha sido desarrollado con el apoyo técnico y financiero del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** y cuenta con la colaboración del **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)** y de las entidades del **Frente Social**

El **SIISE** es un instrumento para el estudio detallado de los cambios en las condiciones de vida de la población ecuatoriana: compila las estadísticas sociales disponibles en el país, unifica sus criterios metodológicos, las elabora de una manera útil para el diseño de las políticas sociales, y las reúne en una herramienta computarizada que asegure su difusión amplia a instituciones y profesionales.

Se trata del primer sistema computarizado de información social del país. Ha sido especialmente concebido como una herramienta para apoyar el diseño y evaluación de las políticas sociales, con énfasis en los objetivos de reducir la pobreza, promover una mayor equidad social y mejorar la eficiencia de los servicios sociales. El **SIISE** asegura a las comunidades de desarrollo e investigación el acceso libre, ágil y permanente a la información social. Es un servicio sin costo que incluye:

- **La base de datos computarizada del SIISE.** Contiene indicadores sobre población, economía, inversión social, pobreza y desigualdad, empleo, salud, nutrición, educación, vivienda, medio ambiente, ciudadanía. Permite representar geográficamente los indicadores e incluye herramientas para la focalización. Opera con un programa informático amigable bajo *Windows 95*. Se difunde en CD-ROM y a través de *Internet*.
- **El Subsistema de indicadores sobre la situación de las mujeres y las diferencias de género (SIMUJERES)** desarrollado conjuntamente con el **Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)**, elabora indicadores adecuados para caracterizar el bienestar de las mujeres y los problemas que las afectan, así como para identificar y analizar las causas y los efectos de las desigualdades en las oportunidades de vida que tienen los hombres y las mujeres del país.
- **El Subsistema de indicadores sobre los Niños Niñas y Adolescentes (SINIÑEZ).** Desarrollado conjuntamente con el **Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)** en el marco de la Red de Información sobre la Infancia y con la colaboración de la comunidad dedicada a la protección de la niñez, es una herramienta para medir el bienestar de los niños, niñas y adolescentes del país, su cambio en el tiempo y los factores que lo explican.
- **El Mapa de la Acción Social** Presenta información sobre las principales acciones de los organismos estatales: sus actividades regulares y además, los proyectos o programas específicos que desarrollan en las áreas de: cuidado infantil, educación, salud, transferencias monetarias e infraestructura social.
- **Estudios y servicios de investigación** informes sobre el bienestar de la población; consultas y asistencia técnica; procesamiento de indicadores a pedido; notas y manuales metodológicos.
- **Capacitación y comunicación** cursos y talleres en el uso del SIISE en la planificación social; distribución e instalación de la base de datos; información a usuarios; publicaciones impresas y en medios electrónicos.

TIPOLOGIA DE LA INTERVENCION SOCIAL EN EL ECUADOR

INTRODUCCION

En este estudio se realiza un análisis de las formas de la intervención social en el Ecuador partiendo del análisis de los principales proyectos sociales actualmente en ejecución en el país. Se ha escogido como unidad analítica a los cantones por dos razones: en primer lugar, porque las actuales estrategias de descentralización parten de la unidad cantonal para su definición y aplicación; y, en segundo lugar, porque la información de los principales proyectos sociales del país se encuentra disponible solo a este nivel de desglose. El principal objetivo del estudio es realizar una tipología de cantones de acuerdo con las distintas formas de intervención social.

Se escogió cuatro tipos de intervención social realizados por el Estado y para cada uno se seleccionó el o los programas más representativos.

- 1) Transferencias monetarias directas: Programa del Bono solidario.
- 2) Proyectos de infraestructura social: Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)
- 3) Proyectos de atención a la niñez: Operación Rescate Infantil (ORI) y Programa de Desarrollo Infantil (PDI) del INNFA.
- 4) Proyectos de educación: Programa de Alimentación Escolar (PAE).

La pregunta que busca responder el estudio es: A qué cantones está llegando prioritariamente el esquema de intervención social vigente en el país?.

En la primera parte se presenta una descripción de la metodología utilizada para desarrollar la tipología; luego, se presenta los resultados obtenidos y finalmente se realizan ciertas recomendaciones que podrán guiar las intervenciones sociales a futuro.

I. METODOLOGIA

Para la elaboración de la tipología se utilizó las técnicas de clasificación aplicadas al análisis de componentes principales.¹

El análisis de componentes principales (ACP).

El análisis de componentes principales es una técnica que forma parte de la estadística descriptiva y tiene por objetivos:

- Evaluar las semejanzas entre individuos a través de las variables consideradas,
- Evaluar la relación existente entre las variables consideradas.

La semejanza entre los individuos (en este caso los individuos son los cantones) es evaluada a través de la distancia euclidiana; en tanto que la semejanza entre las variables se evalúa a través del coeficiente de correlación.

Lo que hace el análisis de componentes principales es reemplazar la comparación entre todos los individuos dos a dos, por la comparación de cada uno de los individuos respecto al individuo medio. Se trabaja con variables centradas y reducidas. A partir de una nube de puntos (en donde están los individuos en función de las variables analizadas), el ACP realiza una descomposición aditiva de la varianza a lo largo de ejes ortogonales lo que permite captar, de la mejor manera posible, la dispersión total de la nube de puntos individuos. En definitiva, se trata de imaginar un plano que proporcione la mejor aproximación posible de la dispersión de los puntos en el espacio de n variables originales. Para la construcción de dicho plano, se parte de la ubicación de lo que se conoce como las direcciones principales de alargamiento de la nube de puntos, para a partir de ese dato calcular los ejes de máxima varianza. Los componentes principales por tanto se obtienen por proyección ortogonal de la nube de puntos a lo largo de cada dirección principal.

De la misma manera que se trabaja con la nube de puntos individuos, se puede trabajar con la nube de puntos variables: en este caso, cada variable es representada por un vector. La nube de puntos variables está situada en una hiperesfera de radio 1. Como la norma de los vectores que representan las variables es igual a 1, la coordenada de la proyección de una variable sobre otra se interpreta como el coeficiente de correlación entre las variables. En el espacio de las variables la primera componente principal es la combinación lineal de las k variables que tiene varianza máxima. La segunda componente principal es la combinación lineal de las k variables, ortogonal a la primera componente y que tiene la siguiente varianza máxima; y así sucesivamente.

En resumen, para el análisis de componentes principales interesa tanto el estudio de los individuos como el de las variables:

¹ Para toda la parte metodológica se tomó como referencia a: CRIVISQUI, Eduardo. Programa Presta. Universidad Central del Ecuador y Universidad Libre de Bruselas. “Presentación del Análisis de Componentes Principales”; y, “Presentación de los Métodos de Clasificación”.

Los individuos están representados por puntos. La proximidad entre dos puntos-individuos significa la semejanza de los valores de las variables para esos individuos. Para la realización de tipologías lo que más interesa es el análisis de los individuos.

Las variables están representadas por vectores. La calidad de representación de una variable está dada por la proximidad del extremo de la misma al círculo de radio 1. La correlación entre dos variables está representada por el ángulo que forman los vectores correspondientes.

En el espacio de representación de los individuos se pueden representar los ejes engendrados por los vectores de la base ortonormal del referencial de representación de las variables.

Para analizar la relación entre las variables es de mucha utilidad ver la matriz de correlaciones.

Para este estudio se utilizaron las siguientes variables:

1.- Incidencia de la Pobreza

Se utilizó la variable pobreza (FGT99) estimada por el INFOPLAN y actualizada por el SIISE.

Las estimaciones de INFOPLAN (1999) se basan en la aplicación de un modelo matemático que proyecta los resultados del consumo del hogar según la ECV de 1995 a los hogares registrados en el Censo de 1990. El procedimiento calcula, primero, a través de modelos de regresión estadística, una fórmula para predecir el consumo del hogar per cápita a partir de un conjunto de determinantes socioeconómicas, demográficas y geográficas comunes a la ECV y al Censo. La fórmula de predicción del consumo del hogar es luego aplicada a cada hogar censado en 1990. El valor utilizado de la línea de pobreza es aquel estimado por el Banco Mundial (1995): el equivalente de S/. 90.701 sucres de 1995 por persona y por quincena.

Estas estimaciones fueron, a su vez, corregidas por el SIISE para reflejar el impacto del fenómeno de El Niño de 1997-98 en la situación socioeconómica de la población de las áreas afectadas. El desastre climático ocasionó daños significativos a la infraestructura física y productiva de la región, causó la muerte de cerca de 300 personas y 30.000 se vieron severamente damnificadas al perder sus casas. La corrección se basó en la tipología elaborada por Vos, Velasco y De Labastida (1999). Esta tipología establece cuatro grupos de cantones afectados. A cada grupo se le asignó un determinado incremento (puntos porcentuales) en la incidencia de la pobreza:

Tipo 1.- De cantones con baja vulnerabilidad (pobreza de alrededor del 30%) y poco impacto. En este caso el incremento en la pobreza fue de 2,5 (puntos porcentuales)

Tipo 2.- De vulnerabilidad moderada (pobreza de alrededor del 45%), pero impacto relativamente fuerte. El incremento en la pobreza fue de 5 puntos.

Tipo 3.- De alta vulnerabilidad (pobreza del 60% o más), pero impacto moderado. El incremento en la pobreza fue 7,5 puntos.

Tipo 4.- De alta vulnerabilidad e impacto fuerte. Pobreza sobre el 70% y fuertemente afectados por el desastre natural, evidenciado en el número de muertos, viviendas destruidas, alumnos que no pueden ir a clases y población evacuada. El incremento en la pobreza fue de 10 puntos.

Las zonas no delimitadas no fueron incluidas en la citada tipología; en estos casos se les asignó el valor más frecuente de los cantones circundantes.

Esta variable, a la final es un indicador de síntesis de las condiciones sociales de cada uno de los cantones, debido a que en su construcción, intervienen variables relacionadas con infraestructura, actividad económica, educación, demografía, condiciones sanitarias, empleo, salud, etc.

2.- Cobertura del ORI y del PDI (INNFA)

ORI.

El proyecto Operación Rescate Infantil tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo integral de los niños menores de 6 años que se encuentren en condiciones de pobreza y que presenten situaciones de riesgo sea este nutricional, de salud o pedagógico en sectores urbano-marginales y rurales de todo el país. Funciona mediante la participación y movilización social, la puesta en marcha de nuevas formas de coordinación interinstitucional y la canalización prioritaria de inversiones. Este proyecto cuenta con tres componentes:

Componente alimentario nutricional, con el que se contribuye al normal crecimiento de los niños a través de una adecuada alimentación, el control del crecimiento y la educación alimentaria nutricional.

Componente de desarrollo psico-afectivo, que busca favorecer, mediante una estimulación adecuada, el desarrollo normal de los niños de 0 a 6 años, en cada etapa evolutiva; y, propiciar la adquisición de destrezas que le preparen para el aprendizaje escolar; así como, detectar, prevenir y superar, a nivel primario, la aparición de alteraciones y retrasos en el desarrollo psicológico y socio-afectivo de los niños.

Componente de salud, que se plantea desarrollar acciones de promoción y prevención de la salud y detectar oportunamente las enfermedades más comunes de los niños, lo que permitiría a las madres comunitarias y a la familia tomar las medidas oportunas. Para realizar estas actividades se procura establecer una coordinación con el Ministerio de Salud.

El ORI es un Programa permanente del Ministerio de Bienestar Social, que se inició en 1989 como Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil. En 1994 se convirtió en Unidad Ejecutora con el nombre de Operación Rescate Infantil y se reformuló. En febrero del 2000 tenía una cobertura de 53.469 niños.

PDI (INNFA).

Por su parte el Programa de Desarrollo Infantil (PDI) busca garantizar a los niños/as menores de 6 años el cumplimiento de sus derechos: cuidado diario, alimentación, salud, desarrollo psico-socio-afectivo y recreación, en el marco de la cogestión comunitaria como actores de su propio desarrollo. Funciona a través de los Centros de Desarrollo Infantil CDIs. El PDI apoya con la capacitación, con asistencia técnica en el período de implantación y en el funcionamiento del centro que atiende durante 8 horas diarias 5 días a la semana. Al inicio colabora también con recursos económicos para el equipamiento, mobiliario y material didáctico y mensualmente cubre los rubros de funcionamiento, bonificación a las madres comunitarias, material fungible y recreación, además de los costos de alimentación. Un comité de familias elige a las madres comunitarias que son las personas de la misma comunidad que reciben capacitación en nutrición, salud, desarrollo psico-social y recreación, y se encargan del cuidado diario de los niños. Es un programa permanente del INNFA que funciona desde 1988. El INNFA cubría, a noviembre de 1999, a 43.586 niños (a noviembre de 1999), y tiene como objetivo contribuir al desarrollo integral de los niños y niñas mediante:

El cuidado diario en salud, nutrición y desarrollo psico-social y recreación.

La educación permanente y progresiva de los padres y madres de familia respecto de sus hábitos de crianza y de la relación con sus hijos.

El desarrollo de conceptos de derechos y deberes en la relación padres/ hijos.

Se calculó la tasa de cobertura de la siguiente forma: para cada cantón se sumó el total de niños atendidos por el ORI o por el INNFA y se dividió para el total de niños pobres menores de seis años. Se utilizó la incidencia de la pobreza de ODEPLAN-SIISE para ese grupo de edad y las proyecciones de población del INEC.

Esta variable pretende dar cuenta de la cobertura de la intervención social dirigida al cuidado infantil en cada uno de los cantones del país.

3.- Cobertura del FISE

El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) fue establecido en marzo de 1993 como una oficina autónoma adscrita a la presidencia de la República. El decreto de creación (No. 584 del 19 de marzo de 1993) describe al fondo como un mecanismo temporal de coordinación técnica y financiera, que funcionará en la Presidencia de la República, y será descentralizado administrativamente. El FISE ha tenido dos fases: el FISE 1 que duró de junio de 1994 a junio de 1998; y, el FISE 2 que duraría hasta diciembre del 2001.

Los objetivos del FISE son: mejorar las condiciones de vida de los pobres; responder a las necesidades expresadas por los grupos que no son atendidos por otros programas; promover procesos de autoayuda en comunidades y estimular una participación y organización de la comunidad; orientar el gasto social a las áreas más pobres del país; y, promover la descentralización por medio de la participación de ONGs, organizaciones populares, autoridades locales y agencias descentralizadas. El FISE no ejecuta subproyectos

directamente, sino que sirve como canal de evaluación técnica, de financiamiento y monitoreo de subproyectos ejecutados por agencias que operen en el Ecuador.

Para la focalización, el FISE combina la utilización de mapas de pobreza con autoselección (a través de la presentación de proyectos para su aprobación). Con los mapas de pobreza se fija un cupo tope de inversión para cada cantón a ser cubierto de acuerdo a la demanda. Además de ello también se definen grupos específicos de intervención (niños, adultos y mujeres jefas de hogar). Para el año 1999, se asignó el cupo tope de inversión para los cantones utilizando el Índice de Desarrollo Social calculado por la ODEPLAN.

La variable utilizada *fise99* es el promedio del monto en dólares asignados por el FISE para el año 1999, respecto del total de pobres de cada cantón. Es decir, es el monto promedio en dólares asignado por pobre en cada cantón para el año 1999.

Esta variable pretende dar cuenta de la cobertura de los proyectos de infraestructura social en cada uno de los cantones del país.

4.- Cobertura del bono solidario

El programa bono solidario se inició en septiembre de 1998, con el objetivo de compensar monetariamente (transferencia en efectivo) a la población pobre por la eliminación de los subsidios al gas, la electricidad y los combustibles. Su grupo objetivo son: las madres de familias pobres con al menos un hijo menor de 18 años, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, siempre que ni ellas ni su cónyuge, si lo tuvieron, perciban salario fijo, ni estén afiliados al IESS (desde septiembre de 1998). Las personas mayores de 65 años de edad, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, siempre que el beneficiario no perciba salario fijo (desde septiembre de 1998); y, las personas que tengan un grado de discapacidad de por lo menos el 70%, cuya edad se encuentre entre los 18 y 65 años (desde abril de 1999). En la actualidad el bono tiene una cobertura total de 1.335.048 beneficiarios (a octubre del 2000).

La variable cobertura del bono se calculó dividiendo el total de beneficiarios de cada cantón para el total de hogares pobres 2000. Se utilizó la incidencia de la pobreza de ODEPLAN-SIISE y las proyecciones de población del INEC. Se optó por utilizar a los hogares pobres como población de referencia debido a que, con la información disponible, no se puede calcular a la población objetivo de este programa en cada cantón, esto es, a las madres con hijos menores de 18 años e ingresos familiares por debajo de un millón, a los mayores de 65 con ingresos familiares inferiores a un millón, y a las personas con un grado de discapacidad de por lo menos el 70%.

Se asume como supuesto que cada beneficiario representa un hogar. Debido a ello, puesto que hay casos en que en un mismo hogar puede haber más de un beneficiario y a problemas de filtraciones, esta cobertura puede ser superior al 100% en algunos casos.

5.- Cobertura del programa de Alimentación Escolar.

El programa de alimentación escolar es un programa permanente del Ministerio de Educación y Cultura que consiste en la entrega de un complemento nutritivo, para los niños y niñas de familias pobres que asisten a escuelas primarias fiscales seleccionadas con base en criterios de pobreza, salud, nutrición, educación, marginalidad y otras variables que definan la inseguridad alimentaria de los alumnos. El programa tiene dos modalidades:

Colación escolar, que consiste en una ración de colada y galleta que suple hasta el 30% de la necesidad nutricional de niños y niñas. 272 Kcal. Por día.

Almuerzo escolar, con tres productos básicos: cereal, leguminosas, aceite vegetal. Aporte de 600 Kcal. Por día.

Los objetivos del programa son: apoyar al mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación básica, en zonas con mayor incidencia de la pobreza; y, entregar un complemento alimenticio a los escolares hijos de familias pobres e indígenas; además de apoyar al mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de los escolares (atención, concentración y retención) y al mejoramiento de la asistencia a las escuelas primarias en zonas afectadas por la pobreza.

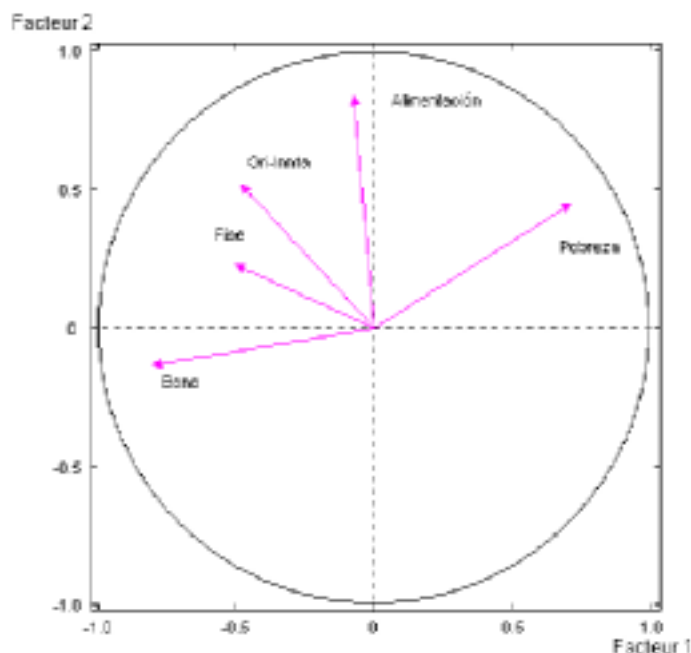
La tasa de cobertura de la alimentación escolar es la relación entre el total de escolares que reciben colación y/o almuerzo, respecto del total de alumnos de las escuelas y jardines fiscales de cada cantón. La información está a octubre del 2.000.

Esta variable da una idea del nivel de atención social para los niños pobres que asisten a las escuelas fiscales.

A continuación, en el gráfico 1 se presenta la ubicación de las variables en la hiperesfera:

Gráfico 1

Representación de las variables utilizadas



Del gráfico anterior se pueden extraer algunos elementos importantes respecto a las variables analizadas.

- 1.- Todas las variables tienen una representación aceptable en el análisis.
- 2.- Si se toma como referencia de las condiciones de vida de la población a la variable pobreza, se puede ver que el programa de alimentación escolar es el que mejor correlación positiva tiene con dicha variable, esto es a mayor pobreza hay mayor cobertura del mencionado programa; en el otro extremo se encuentra el bono de solidaridad, en este caso la relación es inversa, a mayor pobreza, menor cobertura del bono.
- 3.- Para una idea más precisa de la relación entre variables se anexa la matriz de correlaciones.

Los métodos de clasificación

Para este estudio se utilizaron técnicas de clasificación aplicadas a los métodos factoriales. En este caso, para evaluar la similitud entre dos individuos se utilizó la distancia euclidiana.

En una primera etapa, se optó por la utilización de métodos de clasificación jerárquico-ascendentes, utilizando el método de Ward². A partir de esta primera etapa se pudo

² El método de Ward, busca, al igual que otros métodos de clasificación, minimizar la varianza intra clases y maximizar la varianza entre clases. El objetivo es minimizar el crecimiento de la varianza intra-grupo resultante de la agregación de dos grupos en una nueva clase.

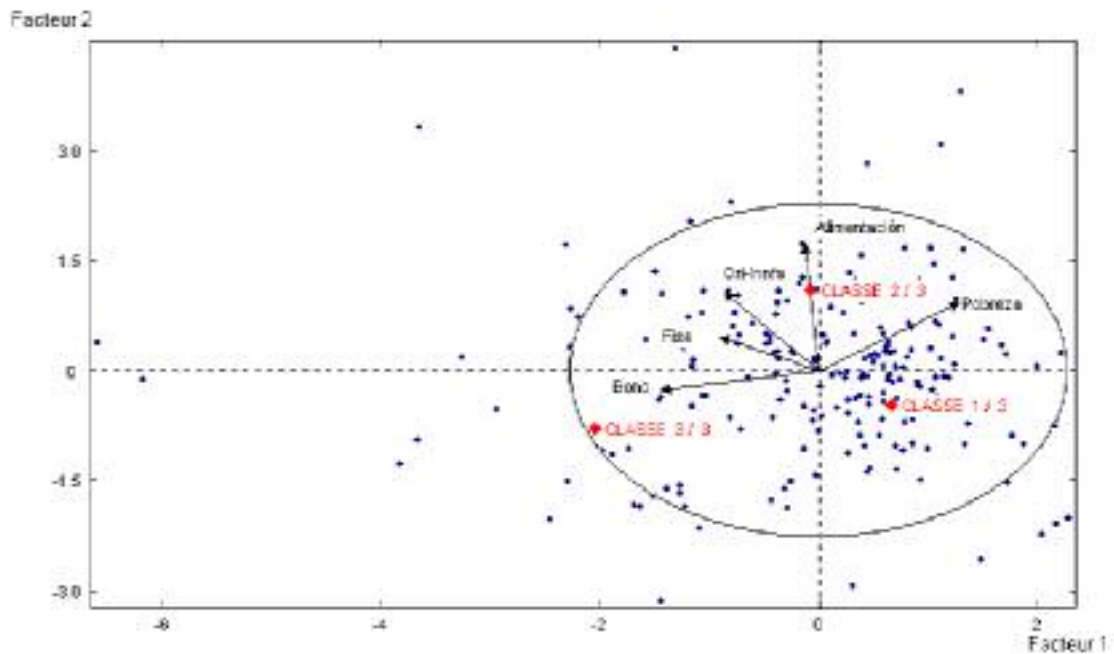
establecer el número de clases. En una segunda etapa se utilizó métodos de clasificación no jerárquicos: el método de particiones en torno a centros móviles. Aquí el procedimiento fue:

- Se determinó el número de clases deseado. Dicho número, como ya se dijo, se obtuvo usando las particiones jerárquicas.
- Se definió una partición inicial (eventualmente, afectando aleatoriamente los individuos en las clases).
- Se calcula el individuo medio de cada clase.
- Se reafecta: esto es, se distribuye los individuos en cada grupo según su semejanza con el individuo medio.
- Se repiten las últimas dos etapas hasta obtener estabilidad de las clases.³

A continuación, para una mejor visualización de los resultados de la partición, en el gráfico 2, se presenta la clases formadas, junto con las variables y la nube de puntos encontradas en el ACP inicial.

Gráfico 2

Espacio de representación de las variables, los cantones y las clases



³ Lo que se trata de presentar aquí es una visión intuitiva del funcionamiento del ACP y de los métodos de clasificación.

II. RESULTADOS

TIPO 1. Cantones de alta pobreza y baja cobertura de los programas sociales.

Este grupo se caracteriza por tener niveles de pobreza superiores al promedio nacional. Tiene una incidencia de la pobreza del 75%, en tanto que el promedio nacional es del 60%.

La cobertura del ORI-INNFA es del 7,5%, por debajo del promedio nacional (8%). Asimismo, las coberturas del programa de alimentación escolar y del FISE están ligeramente por debajo del promedio nacional. Por otro lado, la cobertura del bono es muy inferior al promedio nacional (71% y 88% respectivamente).

Uno de los principales problemas de este grupo de cantones es la subcobertura y el error de exclusión de los programas sociales. Se trata de poblaciones con alta pobreza en la que no existe una adecuada focalización de los programas sociales. Lo preocupante de este grupo es que representa al 41% de la población nacional.

Pertencen a este grupo cantones de tamaño mediano y pequeño.

En la Sierra.

En Azuay: Cuenca, Girón, Gualaceo, Paute, San Fernando, Santa Isabel, Sigsig y El Pan. En Bolívar: Guaranda, Chillanes, Chimbo, Echeandía, San Miguel, Caluma, Las Naves; en Cañar: Biblián, Cañar, La Troncal, Déleg; en el Carchi: Tulcán, Mira, Montúfar, Huaca; En Cotopaxi: Latacunga, La Maná, Pujilí, Salcedo, Sigchos; en Chimborazo: Alausí, Chambo, Chunchi, Guano, Penipe; en Imbabura: Ibarra, Antonio Ante, Cotacachi, Otavalo, Pimampiro, Urcuquí; en Loja: Loja, Calvas; En Pichincha: Cayambe, Mejía, Rumiñahui, Los Bancos, Puerto Quito, ; en Tungurahua: Ambato, Baños, Cevallos, Mocha, Quero, Pelileo, Píllaro, Tisaleo.

En la Costa.

En El Oro: El Guabo; en Esmeraldas: Quinindé; en Guayas: Alfredo Baquerizo, Balao, Balzar, Daule, El Empalme, Naranjal, Naranjito, Samborondón, Santa Elena, Urbina, Yaguachi; en Los Ríos: Baba, Montalvo, Puebloviejo, Quevedo, Urdaneta, Ventanas, Vinces, Palenque, Buena Fé, Valencia, Mocache; en Manabí: Chone, El Carmen, Flavio Alfaro, Jipijapa, Montecristi, Paján, Pichincha, Rocafuerte, Santa Ana, Sucre, Tosagua, 24 de Mayo, Pedrñales, Jama.

En el Oriente

En Zamora: Chinchipe, Nangaritza, Palanda; en Sucumbíos: Lago Agrio, Putumayo, Shushufinfi, Sucumbíos, Cháscales, en Morona: Santiago y Taisha; en el Napo: El Chaco y Quijos.

TIPO 2. Cantones de alta pobreza y buena cobertura de los programas sociales.

Este grupo representa la situación ideal de una estrategia de acción social dirigida a la población más vulnerable. Son cantones con alta incidencia de la pobreza y con una buena cobertura relativa de los programas sociales. El problema es que se trata de un número reducido de cantones que apenas cubre al 9% de la población nacional.

La incidencia de la pobreza es del 81% mientras el promedio nacional es del 61%. La cobertura del ORI-INNFA, del FISE y del programa de Alimentación Escolar están por encima de los promedios nacionales. La cobertura del ORI-INNFA es del 15%, del FISE es de 5,3 dólares por pobre y de la Alimentación es del 125%. Mientras que los promedios nacionales son 8%, 3 dólares y 83% respectivamente.

El único programa en el que hay una cobertura por debajo del promedio nacional es el bono solidario. Lo paradójico es que siendo el grupo de mayor pobreza es a su vez el que menor cobertura tiene en el bono (68% frente al 88% a nivel nacional).

Se puede decir que se trata de un grupo de cantones en los que hay una focalización adecuada de los programas sociales, excepto del bono solidario. Sin embargo, subsisten los problemas de subcobertura y de error de exclusión debido a los elevados niveles de población pobre.

Pertenecen a este grupo:

En la Sierra

En Azuay: Nabón, Pucará, Oña, Chordeleg, Sevilla, Guachapala; en Cañar: El Tambo y Suscal; en Carchi: Bolívar y Espejo; en Cotopaxi: Pangua y Saquisilí; en Chimborazo: Colta, Guamote, Pallatanga, Cumandá; en Loja: Catamayo, Celica, Chaguarpamba, Espíndola, Gonzanamá, Macará, Paltas, Puyango, Saraguro, Sozoranga, Zapotillo, Pindal, Quilanga, Olmedo; en Pichincha: Pedro Moncayo, Pedro Vicente Maldonado; en Tungurahua: Patate.

En la Costa

En Esmeraldas: Eloy Alfaro, Muisne, San Lorenzo, Atacames, Río Verde; en Guayas, Colimes, El Triunfo, Palestina, Pedro Carbo, Santa Lucía, Lomas, Nobol, Isidro Ayora; en Manabí: Junín, Olmedo, Puerto López, Jaramijó.

En el Oriente: En Morona: Morona, Gualaquiza, Limón, Palora, Sucúa, Huamboya, San Juan Bosco, Logroño; en Napo: Tena, Archidona y Carlos Julio Arosemena; en Pastaza: Pastaza, Santa Clara, Arajuno; en Zamora: Yantzaza, El Panguí, Centinela del Cóndor; en Sucumbíos: Gonzalo Pizarro y Cuyabeno; en Orellana: Orellana, Aguarico y Loreto.

TIPO 3. Cantones con baja pobreza en términos relativos y baja cobertura de los programas sociales.

En este grupo de cantones la incidencia de la pobreza está, en promedio, por debajo de la incidencia nacional. 45% frente al 60%.

En el ORI-INNFA, este grupo, tiene una cobertura muy similar al promedio nacional (8,6% frente a 8%).

El FISE tiene una cobertura inferior al promedio nacional. (2,3 frente a 3 dólares por pobre). El programa de alimentación escolar también presenta una cobertura inferior al promedio nacional (74% frente a 83%).

El bono solidario, por otra parte, presenta, en este grupo de cantones, la mayor cobertura. Aquí se tiene una cobertura del 105% frente al promedio nacional del 88%. Esto indica un grave problema de filtración en los beneficiarios del bono.

En este grupo se encuentra el 49% de la población.

Pertencen a este grupo las grandes ciudades del país y cantones grandes de la Costa. Esto es, Quito, Guayaquil, Esmeraldas, Santo Domingo, Babahoyo, Machala, Portoviejo, Manta. Además, en El Oro: Arenillas, Atahualpa, Balsas, Chilla, Huaquillas, Marcabelí, Pasaje, Piñas, Portovelo, Santa Rosa, Zaruma, las Lajas; en Guayas: Durán, Milagro, Salinas, Playas, Simón Bolívar, Marcelino Maridueña, La Libertad, Antonio Ante

CONCLUSIONES.

De los resultados anteriores se pueden sacar algunos elementos:

1.- Existe un gran grupo de cantones en los que los niveles de vida están por debajo del promedio nacional y en los que los programas sociales tienen coberturas inferiores a la media nacional. Este grupo de cantones, que representan el 40% de la población nacional, debería ser el grupo privilegiado para futuras intervenciones en la acción social. En este grupo se presentan problemas serios de exclusión y de baja cobertura de los programas sociales. Merece destacarse la baja cobertura del bono de solidaridad para este grupo de cantones. Se trata, en gran medida, de cantones pequeños de la Sierra, aunque también existe un grupo considerable de cantones pequeños de la Amazonía y la Costa.

2.- Hay un reducido número de cantones que se caracterizan por tener elevados niveles de pobreza y una relativa “buena” cobertura de los programas sociales. Este grupo representa apenas el 9% de la población nacional. Lo que llama la atención, nuevamente, es que el programa bono solidario tenga, para este grupo, un nivel de cobertura por debajo del promedio nacional.

3.- Existe un último grupo de cantones que se caracterizan por tener condiciones de pobreza por debajo del promedio nacional y con una baja cobertura en los programas sociales. En este caso también llama la atención la elevada cobertura del programa bono solidario.

4.- La mayoría de los programas se caracterizan por no cubrir adecuadamente a la población a la que se dirigen: los sectores de escasos recursos. Sólo los programas de Alimentación Escolar y Bono solidario llegan a una buena parte de la población vulnerable, incluso con una aparente sobrecobertura sustancial en el caso del último, pero con problemas de filtración. Los programas infantiles, por otro lado, tienen coberturas por debajo del 10% de la población meta, en tanto que el FISE proyectó, para el año 1999 una inversión promedio de 3 dólares por pobre.

5.- La entrega de los beneficios de los programas no tiene un sesgo claro hacia los cantones con mayor concentración de población pobre en el país, ni siquiera en los casos en los cuales se ha partido de un criterio de focalización primordialmente geográfico. No obstante, los programas tienden a atender de manera preponderante a la población pobre en los casos en que utilizan otros criterios de focalización como características sociodemográficas y autofocalización. El conjunto de programas que pueden contribuir a una estrategia de protección social requieren de mecanismos de focalización que partan de criterios uniformes y aseguren su llegada a la población más pobre.

6.- Falta una visión de conjunto en la aplicación de los programas sociales. Cada programa ha sido desarrollado a partir de una lógica propia en respuesta a demandas o necesidades específicas. Es más, incluso en áreas de intervención como la atención a los niños, no existe una visión sectorial uniforme. Si bien las Secretarías de Estado de Desarrollo Social y,

posteriormente, de Desarrollo Humano, han iniciado esfuerzos para dotar de mayor coherencia a la oferta de programas sociales –por ejemplo, a través del llamado el “Plan social integrado” elaborado hacia mediados de 1999 con el concurso de todas las entidades del sector social, pero que no entró en ejecución—, el aparato gubernamental aún no dispone de mecanismos para la coordinación y evaluación de la acción social pública. Es, por consiguiente, difícil evaluar los resultados del conjunto de programas en cuanto a reducir –o mitigar— la pobreza. En todo caso, la limitada cobertura y/o los bajos valores de los beneficios por persona llevan a sospechar que su impacto es reducido. Los puntos anteriores permiten concluir que hay una deficiencia en el funcionamiento de los mecanismos utilizados para la focalización en los programas sociales. La mayoría de programas tienen coberturas más altas en los cantones con mejores niveles de vida. Además de ello, Programa Bono Solidario, tienen coberturas bajas en los cantones en que las condiciones de vida están más deterioradas.

ANEXO 1

Cobertura de los programas sociales por tipo de cantón

	Población estimada año 2000	Población en cada grupo de cantones (% del total)	Incidencia de la pobreza ODEPLAN-SIISE (%)	Gasto programado FISE 1999 (Dólares por pobre)	Cobertura del Programa bono solidario	Cobertura conjunta de los programas ORI/INNFA	Cobertura Programa de Alimentación Escolar
TIPO 1	5.202.141	41,3	75,0	2,9	70,5	5,7	78,4
TIPO 2	1.174.249	9,3	80,8	5,3	67,7	14,8	125,8
TIPO 3	6.216.078	49,4	44,6	2,3	105,4	8,6	73,9
NACIONAL	12.592.469	100,0	60,6	3,0	88,0	8,0	82,7

ANEXO 2

Ver archivo doc7_anexo_2.xls