



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## RESUMEN

El gasto social en nuestro país se ha visto afectado por una asignación, distribución, y ejecución ineficiente de las instituciones hacia donde son dirigidos los fondos. El gasto social ha sido un reflejo de la desigualdad existente en la asignación de los recursos en el presupuesto nacional. La participación del Estado es primordial para la asignación de los recursos, ya que es a través de los diferentes mecanismos y políticas en el gasto social que se redistribuye el ingreso a la población.

La información se analiza en tasas de crecimiento puesto que se busca analizar el monto de asignación para cada sector y no la capacidad de Gasto Social. En el periodo de estudio se encontró que el sector más beneficiado es el de Educación y Cultura, seguido por el sector de Salud y desarrollo Comunal, en tercer lugar el de Trabajo y Bienestar Social y finalmente el de Desarrollo Comunal y Vivienda.

En este análisis se planteó la construcción del indicador de esfuerzo desarrollado por el Doctor en Economía Jon Olaskoaga Larrauri, que mide el nivel de esfuerzo del Gasto Social; utilizando a la población dependiente (total de desempleados y personas de 65 años o más) para su análisis.

Los resultados de esta investigación indican, que el nivel de esfuerzo con cada gobierno es mayor, obviamente el Gasto Social también lo es, pero no porque exista mayor dependencia, sino porque el gobierno de turno toma en cuenta a la población que no fue atendida en los gobiernos anteriores.

**PALABRAS CLAVE:** Gasto Social, Población Dependiente, desempleados, índice esfuerzo, índice intensidad.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## ABSTRACT

The social cost in our country has been affected by an allocation, distribution, and inefficient execution of the institutions towards where the bottoms are directed. The social cost has been a reflection of the existing inequality in the allocation of the resources in the national budget. The participation of the State is fundamental for the allocation of the resources, since it is through the different mechanisms and policies in the social cost that redistributes the enter the population.

The information is analyzed in rates of growth since it looks for to analyze the amount of allocation for each sector and not its capacity of Social Cost. In the period of study one thirdly was that the sector more benefitting is the one of Education and Culture, followed by the sector of Health and Communal development, the one of Work and Social welfare and finally the one of Communal Development and House.

In this analysis the construction of the indicator of effort developed by the Doctor in Economy Jon Olaskoaga Larrauri considered, that measures the level of effort of the Social Cost; using to the dependent population (total of unemployed and people of 65 years or more) for its analysis.

The results of this investigation indicate, that the level of effort with each government is greater, obvious the Social Cost also is it, but not because greater dependency exists, but because the turn government takes into account the population that was not taken care of in the previous governments.

**KEY WORDS:** Social Cost, Dependent Population, unemployed, index effort, index intensity.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b>	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>1. ANTECEDENTES</b>	3
1.1. Descripción Histórica del Objeto de Estudio	3
1.2. <b>Antecedentes Teóricos</b>	4
1.2.1. Teoría Keynesiana	4
1.2.2. Según las Naciones Unidas	5
1.2.3. De acuerdo a Diéguez H. Llac JJ., Petrecolla (1990)	6
1.3. <b>Métodos de Evaluación Económica del Gasto</b>	6
1.3.1. Análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad	6
1.3.2. Sistema de cuentas nacionales y Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas	7
1.3.3. Índice propuesto por Jon Olaskoaga Larrauri	10
1.4. <b>Descripción del Método para el Estudio</b>	11
1.4.1. Introducción. Dos hipótesis contradictorias sobre la evolución del Estado de Bienestar a partir de los ochenta	11
1.4.2. Dimensiones e indicadores de los sistemas de protección social.	15
1.4.3. Una descripción de los cambios en la magnitud de la protección social a través de los indicadores sintéticos	20



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

### CAPITULO II

<b>2. ANÁLISIS DE LA EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL EN EL ECUADOR PERÍODO 2003-2009</b>	23
<b>2.1. Análisis del Gasto Social por Sectores</b>	24
2.1.1. Educación	25
2.1.2. Salud	28
2.1.3. Bienestar Social y Trabajo	31
2.1.4. Vivienda	33
<b>2.2. Análisis de los Índices</b>	35
2.2.1. Índice de Esfuerzo en Gasto Social	36
2.2.2. Índice de Incidencia del Gasto Social	36
2.2.3. Índice de Intensidad del Gasto Social	37
2.2.4. Inversa de la Renta per cápita	37

### CAPITULO III

<b>3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	38
3.1 Resultados	38
3.2 Recomendaciones	40

### BIBLIOGRAFIA

### ANEXOS

### DISEÑO DE LA TESISNA



UNIVERSIDAD DE CUENCA



# UNIVERSIDAD DE CUENCA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

ESCUELA DE ECONOMÍA

## **TESINA DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ECONOMISTA**

**Gasto Social en el Ecuador: Evolución y Análisis de Índices**

**Periodo 2003-2009.**

### **AUTORAS:**

Diana Cabrera Palacios

Tamara Morocho Guamán

### **DIRECTOR:**

Eco. Jorge Luis Palacios Riquetti

Cuenca, julio de 2011



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Las ideas y comentarios vertidos en la presente tesina son de exclusiva responsabilidad de las Autoras.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

### **Agradecimiento**

*A Dios por permitirnos llegar a este momento tan especial en nuestras vidas. Por los triunfos y los momentos difíciles que nos han enseñado a valorarte cada día más.*

*A la Universidad de Cuenca y en especial a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, porque nos dieron la oportunidad de formar parte de ella.*

*A nuestro director de tesis, Economista Jorge Luis Palacios por su confianza, disposición y apoyo brindado en nuestra investigación.*

*A todos nuestros maestros que aportaron a nuestra formación. Para quienes nos enseñaron más que el saber científico, a quienes nos enseñaron a ser lo que no se aprende en un salón de clase y a compartir el conocimiento con los demás.*

*Gracias a todos y cada uno de los que lean y han leído este trabajo porque, por ese simple hecho, ya forman parte de él.*

*Dianita y Tami.*



UNIVERSIDAD DE CUENCA

### ***Dedicatoria***

*Al más especial de todos a ti Señor porque hiciste realidad este sueño, por haberme dado la sabiduría, la fortaleza y bendiciones; para que fuera posible alcanzar este triunfo.*

*A mis padres, María Teresa y Néstor Rodolfo, que siempre me han dado su apoyo incondicional y a quienes debo este logro, por todo su trabajo y dedicación para darme una formación académica y sobre todo humanista y espiritual, para ellos es todo mi agradecimiento.*

*A mis hermanos y hermanas, sobrinos y sobrinas, por la compañía y el apoyo que me brindan. Sé que cuento siempre con ellos.*

*A mis amigos, amigas y todas aquellas personas que han sido importantes para mí durante todo este tiempo. Gracias por su amistad, ánimo y apoyo; por compartir tantas aventuras, experiencias, desveladas y triunfos.*

*Tami*



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

### **Dedicatoria**

*Primeramente quiero dedicar este trabajo a Dios por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor, a mi papito Bolívar que desde el cielo me bendice todos los días, me da fuerzas y me guía por el camino del bien, papito espero que estés orgulloso de mi!!!!*

*A mi mamita Patricia por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, por enseñarme a luchar y a tener fe, pero más que nada, por su amor. A mi papi Edmundo por los ejemplos de perseverancia y constancia que lo caracterizan y que me ha inculcado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su amor. Les quiero mucho para ustedes este logro y todos los que me faltan por alcanzar este es solo el comienzo de una vida llena de éxitos para ustedes. Gracias por su persistencia y confiar en mí.*

*A mis hermanas por siempre creer en mí, por su apoyo incondicional, por tantos momentos compartidos, por corregir mis errores y por ser a más de mis hermanas mis amigas.*

*A mi segunda mamá Gladis por sus mimos, por soportar mis travesuras, por jugar conmigo y por siempre estar cuando la necesito, gracias por su cariño!!!*

*A mis sobrinas y sobrinos, por recordarme lo hermoso que fue ser niña, por involucrarme en sus juegos, en sus aventuras e imaginación, por siempre sonreír y alegrarme la vida... espero ser un gran ejemplo para ustedes.*

*A mis profesores que compartieron conmigo su conocimiento, por sus consejos y por no solo limitarse a ser docentes, si no amigos y guías. A la Universidad de Cuenca y en especial a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas por permitirme ser parte de esta gran familia.*

*A mis amigas, que juntas hemos luchado para llegar hasta aquí, tantas risas, preocupaciones, miedos, desvelos... pero al fin culminamos con lo que creímos que estaba tan lejos, éxitos amigas que este sea el inicio de nuestro gran futuro!!!!*

*Y todos aquellos que participaron directa o indirectamente en la elaboración de esta tesis. ¡Gracias a ustedes!*

*Dianita*



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## INTRODUCCIÓN

El Gasto Social es aquel que ejecuta el Estado orientado a formar las capacidades básicas de las personas. Cualquier Estado responsable aspira incidir en mejorar la distribución social y la calidad de vida de la población. No obstante lo anterior, la experiencia internacional ha puesto en evidencia que esos objetivos de política pública no dependen exclusivamente de la suficiencia de aquellas erogaciones, sino también de factores tan diversos como su composición sectorial y funcional, su grado de focalización, es decir donde sea pertinente.

El gasto social en nuestro país se ha visto afectado por una asignación, distribución, y ejecución ineficiente de las instituciones hacia donde son dirigidos los fondos y por el clientelismo político.

En ese sentido, el objetivo del siguiente trabajo, consiste en realizar un análisis de cómo ha ido evolucionando las asignaciones del Gasto Social en el Ecuador en los diferentes sectores. Así como también una revisión del nivel de esfuerzo en la inversión social.

Para lograr este propósito, se presenta en el primer capítulo los Antecedentes, una descripción histórica que servirá para el mencionado análisis, el cual se basa en hechos importantes que han marcado y afectado la historia económica del país y del mundo. Seguidamente, una descripción del marco teórico, en el cual se basa fundamentalmente en el desempeño de la gestión del gasto social y en los aspectos teóricos del tipo institucional que inciden en dicho desempeño.

A continuación, en el Capítulo dos, se realiza un análisis de la evolución del gasto en los tres últimos gobiernos (Gutiérrez, Palacio y Correa), para esto



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

utilizamos tasas de crecimiento, algunos indicadores como porcentaje del PNB, Gasto Social Total, etc.

También consta de la construcción del indicador de esfuerzo, para lo cual se calculó el índice de incidencia y de intensidad.

Por último, se presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones como resultado de esta evaluación.

Igualmente, es importante señalar algunos alcances y condiciones que están presentes en el estudio:

- ✓ Para el análisis del gasto social, se consideró la información correspondiente al presupuesto asignado y sus modificaciones, la cual es proporcionada por la página web del Banco Central del Ecuador (BCE).
- ✓ Para el análisis del gasto social, se consideró la información en valores nominales; para luego construir tasas de crecimiento, debido a que no estamos viendo la capacidad de gasto en relación a la capacidad de compra, sino los montos asignados.
- ✓ En el caso particular del gasto social, de acuerdo a la clasificación sectorial del presupuesto nacional, se incluyeron los siguientes sectores: educación y cultura, salud y desarrollo comunal, bienestar social y trabajo, desarrollo urbano y vivienda.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## CAPÍTULO I

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. Descripción Histórica del Objeto de Estudio

Durante décadas, muchos analistas y políticos han sostenido que la solución revolucionaria para la salud y la educación en el Ecuador es solamente cuestión de incrementos presupuestarios, y surgieron así propuestas poco realistas.

Antes, la política macroeconómica sirvió como instrumento potencial para suavizar los costos sociales de situaciones económicas adversas causadas por choques externos, como la reducción del precio del petróleo. De hecho, la dolarización dejó al gobierno únicamente la política fiscal para influenciar el ajuste de la economía.

El margen de maniobra del Gasto Social en el Ecuador, se ha reducido de tal manera que en general se respondería de manera pro-cíclica; es decir, cuando se deteriora las condiciones externas, el gobierno debe contraer su gasto porque se reducen los ingresos fiscales.

En los últimos años el Ecuador ha estado entre los países con Gasto social más bajos en América Latina. En 1999, el gobierno gastó apenas \$142,00 por habitante en la oferta de programas y servicios sociales, mientras que el promedio latinoamericano es casi cuatro veces mayor.<sup>1</sup>

Con el cambio de ejecutivo, en la actualidad, se observa una reversión de dicha tendencia; ya que la composición del gasto social, ha tendido a favorecer en los

---

<sup>1</sup>¿QUIEN SE BENEFICIA DEL GASTO SOCIAL EN EL ECUADOR? Estudios e Informes del SIISE-STFS N° 4 Edición: Agosto 2003.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

últimos años mucho más a programas y transferencias focalizadas en grupos específicos de la población (bono solidario, alimentación escolar, entre otros).

Históricamente, las estrategias de política social en el Ecuador, han tendido a subordinarse a la política económica. En los años 70, el Estado como promotor y actor principal del desarrollo, asumió un importante papel redistributivo.

En el década de 1980, la política social fue concebida principalmente como un mecanismo de compensación de los costos sociales del ajuste económico, e implicó la disminución del protagonismo del Estado. En los años 1990, la tendencia ha sido liberalizar el compromiso social del Estado y compartir estas responsabilidades con la sociedad civil.

Durante la última década, se observan intenciones y propuestas para cambiar el modelo en la gestión de la política social, principalmente en la línea de disminuir la intervención directa del gobierno central y trasladar la ejecución de los programas que tradicionalmente llevaron los ministerios a entidades seccionales o a entidades privadas, pero con participación popular.

## 1.2 Antecedentes Teóricos

### 1.2.1. Teoría Keynesiana

A partir de la crisis de los años 30, queda en evidencia la incapacidad del mercado para autorregularse y garantizar una distribución eficiente de bienes y servicios. Es aquí donde entran a jugar un papel preponderante los postulados del economista J.M. Keynes, que abogaban por una participación activa del Estado en la economía, que permitiera una asignación eficiente de recursos, una adecuada distribución del ingreso que facilitara el desarrollo económico.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Un objetivo central de las políticas públicas, es contribuir a mejorar la distribución de los recursos económicos, haciéndola más equitativa. Es así, como a través de la política fiscal, con intermediación de las estructuras de gastos e impuestos, el Estado logra modificar el nivel de bienestar de la población, contribuyendo a su objetivo de mayor equidad social.

### 1.2.2. Según la Organización de las Naciones Unidas

Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (Cepal), Gasto Social se clasifica en: educación, salud, seguridad social-trabajo, vivienda, y otros de características similares.

**TABLA # 1**

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): DESCRIPCIÓN REAL DE LAS FUNCIONES				
País	Educación	Salud	Seguridad social, trabajo y asistencia social	Vivienda y otros*
Argentina	Educación, cultura, ciencia y tecnología	Salud	Previsión social, trabajo, asistencia y promoción social	Vivienda y urbanismo, agua alcantarillado y otros servicios urbanos
Bolivia (Est. Plur. de)	Educación	Salud	Protección social	Vivienda y otros servicios básicos y otros programas sociales
Brasil	Educación, cultura, deporte y ciencia y tecnología	Salud y saneamiento	Previsión social, trabajo y asistencia social	Vivienda y urbanismo
Colombia	Educación	Salud	Protección social	Vivienda y otros
Chile	Educación y actividades recreativas, cultura y religión	Salud	Protección social	Vivienda y servicios comunitarios
Costa Rica	Educación y actividades recreativas, cultura y religión	Salud	Protección social	Vivienda y servicios comunitarios
Cuba	Educación	Salud y nutrición	Seguridad, asistencia social y trabajo	Vivienda, agua y saneamiento
Ecuador	Educación	Salud	Bienestar social y trabajo	Desarrollo urbano y vivienda
El Salvador	Educación	Salud	Trabajo, previsión y asistencia social	Obras públicas, agua, saneamiento y vivienda
Guatemala	Educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología	Salud y asistencia social	Trabajo y previsión social	Vivienda, agua y alcantarillado, otros servicios urbanos, desarrollo urbano y rural, medio ambiente y otros
Honduras	Educación	Salud	Protección social	Programa FHIS de agua y saneamiento
Jamaica	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
México	Educación	Salud	Seguridad social y asistencia social	Urbanización, Vivienda y desarrollo regional
Nicaragua	Educación	Salud		Vivienda, asistencia social y otros
Panamá	Educación	Salud	Trabajo y seguridad social	Vivienda y otros (servicios comunitarios)
Paraguay	Educación, cultura, deporte, recreación, ciencia, tecnología y difusión	Salud	Seguridad social, promoción y acción social	Vivienda y servicios comunitarios y otros servicios sociales
Perú	Educación y cultura	Salud y saneamiento	Protección y Previsión social y trabajo	Vivienda y desarrollo urbano
R. Dominicana	Educación, deportes, recreación, cultura y religión	Salud	Seguridad social y asistencia social	Vivienda y urbanismo, agua y alcantarillado y otros (servicios municipales)
Trinidad y Tobago	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar	Vivienda y servicios sociales y comunitarios
Uruguay	Educación	Salud	Seguridad Social y asistencia social	Vivienda
Venezuela (Rep. Bol. de)	Educación, cultura y comunicación, ciencia y tecnología	Salud	Seguridad social, desarrollo social y participación	Vivienda

Fuente: Información publicada por CEPAL de acuerdo a cifra publicadas por los países.

\* Usualmente el ítem 'Otros' se suma a vivienda.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Los presupuestos públicos, reflejan de manera indiscutible las prioridades económicas y sociales de un gobierno. Por tanto, su análisis, monitoreo y seguimiento por parte de la sociedad, es fundamental para vigilar el cumplimiento de las metas explícitas de una política económica, o de los acuerdos internacionales, y para defender los intereses y las necesidades de los sectores más vulnerables.

Así, la importancia creciente de analizar presupuestos públicos, se deriva una forma de utilizarlos como herramienta de avance en la construcción de espacios democráticos de participación en la toma de decisiones.

**1.2.3. De acuerdo a Diéguez H., Llac JJ., Petrecolla. (1990)**, entenderemos al Gasto Social, como el conjunto de las erogaciones que efectúan un gobierno con el objeto de solucionar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.

## 1.3. Métodos de Evaluación Económica del Gasto

Los métodos de mayor difusión son los que detallamos a continuación.

### 1.3.1. Análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad

- ***Análisis costo-beneficio:***

El análisis costo-beneficio, es una de las técnicas de evaluación del gasto público más completa, ya que valora la relación existente entre los recursos asignados y los resultados obtenidos con dichos recursos. A través de este método se pueden realizar comparaciones entre formas o estrategias diferentes



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

de alcanzar un mismo objetivo, correspondiente a un programa determinado y de ese modo elegir la opción que resulte más eficiente.

Uno de los principales obstáculos que presenta este método para la evaluación del gasto público utilizado en áreas sociales, es la dificultad de medir los beneficios en términos de flujos financieros, ya que en el análisis costo-beneficio tanto los costos como los resultados deben ser medidos en términos de unidades monetarias.

Las etapas a seguir en el análisis costo-beneficio son las siguientes:

1. Contar con una definición clara de los objetivos de política que se desean alcanzar
2. Identificar las formas alternativas de alcanzar tales objetivos
3. Identificar los costos asociados a cada una de las formas alternativas de lograr los objetivos
4. Identificar los beneficios obtenidos en cada opción
5. Elegir una tasa de descuento
6. Estimar los efectos de riesgo e incertidumbre
7. Consideraciones de los efectos redistributivos de las diferentes opciones
8. Realizar análisis de sensibilidad

### • ***Análisis costo-efectividad***

Debido a las dificultades prácticas para aplicar el método de costo-beneficio y en especial la obtención de medidas monetarias de los beneficios de proyectos correspondientes a las áreas sociales, se utiliza el análisis costo-efectividad, cuya diferencia con el análisis costo-beneficio radica principalmente en la medición de los beneficios obtenidos. En este sentido, los beneficios no son



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

medidos en unidades monetarias sino a través de un indicador que exprese la efectividad del programa.

### **1.3.2. Sistema de cuentas nacionales y Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas**

Para la medición y análisis del gasto social, dados los avances en calidad, especificidad y cobertura que han tenido los sistemas de información macroeconómica en la región y a fin de trabajar de manera eficiente y con una adecuada capacidad de comparación entre los países, se plantea un modelo inspirado en el desarrollo que presentan las cuentas satélite<sup>2</sup>, las que tienen por objetivo ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés social, sin recargar o deformar el marco central.

Así, se propone la explotación conjunta de las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) y del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), a fin de aprovechar el enfoque de clasificación funcional de las primeras y la mayor capacidad de desagregación del segundo, incorporando no sólo los gastos del gobierno general sino también los referidos al financiamiento de los otros agentes, particularmente los recursos referentes a las instituciones sin fines de lucro y organismos internacionales que no forman parte del presupuesto nacional.

Existen diversas formas de presentar y tratar la información macroeconómica, las que nacieron en épocas y por necesidades bien distintas y que, por tanto,

<sup>2</sup> Las **cuentas satélites** permiten ampliar el análisis en los siguientes aspectos:

- Producción: por lo general se recurre a una clasificación más detallada de las actividades y se especifican aquellas de índole auxiliar.
- Ingresos primarios y transferencias: En la presentación del SCN muchas transferencias se consolidan, pero cuando se trabaja con mayor nivel de detalle es necesario que se expliciten, es decir, se muestre las transferencias entre una y otra entidad diferenciando si es pública o privada y cuál es el objetivo de la transferencia (sala cuna, programa del adulto mayor, etc.) para que se evidencie su real trascendencia.
- Utilización de los bienes y servicios: en este ámbito, se puede lograr una mejor tipificación de los usuarios finales, agrupando a los usuarios por nivel socioeconómico, grupos de edad, nivel educacional, etc. Incorporación de nuevos agregados analíticos: se puede introducir un conjunto de agregados que permiten captar de mejor forma la magnitud de los recursos que una economía está asignando al campo específico bajo análisis.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

persiguen diferentes objetivos. No obstante, tras variados intentos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y Naciones Unidas, han conseguido una adecuada integración de la mayoría de ellos, buscando una complementariedad y apoyo común.

- ***Sistema de cuentas nacionales***

El trabajo desarrollado por más de ochenta años, ha conseguido que hoy día el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), sea el instrumental más completo que permita conocer y entender la economía de un país, así como también su desarrollo histórico. Este sistema está formado por un conjunto coherente, sistemático e integrado de cuentas macroeconómicas basados en conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas contables aceptadas internacionalmente.

Este sistema ofrece un marco contable amplio dentro del cual se puede elaborar y presentar datos económicos en un formato destinado al análisis económico, el cual es de mucha utilidad tanto para el sector público, privado como también para los organismos internacionales, para la toma de decisiones y la formulación de la política económica.

El SCN contempla la medición de la economía “tradicional” de un país, bajo un esquema de “marco central”, enfocado en el estudio de la producción. La forma en la cual se compilan los datos corresponde a un formato de clasificación exhaustivo y mutuamente excluyente para cada transacción, según unidad, producto y finalidad.

Este tipo de estructura, no permite cubrir, en forma simultánea otros enfoques ni permite incorporar nuevas temáticas a este sistema, por ejemplo: investigación y desarrollo, aspectos medio ambientales, aspectos sociales, entre otros. Sin embargo, esta limitante es subsanada a través de las “cuentas satélites”.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- ***Sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas***

El sistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP), tiene por finalidad entregar indicadores que permitan a las autoridades encargadas de formular las políticas y a los investigadores, contar con información coherente y sistemática sobre la evolución de las operaciones financieras y la situación de liquidez del sector gobierno general o sector público.

El marco sobre el cual se sustentan las estadísticas de las finanzas públicas permite analizar las operaciones de un sector específico de gobierno, transacciones entre diferentes niveles de éste, así como también la totalidad del gobierno general.

La forma más eficiente de definir y medir partidas de resultados (resultado operativo neto, préstamo/endeudamiento neto y la variación del patrimonio neto) es a través del marco contable integrado y con un alcance general que es el que se propone en el sistema de las finanzas públicas.

La información detallada de este sistema, permite hacer análisis específicos de las operaciones del gobierno, permite hacer un análisis del tipo de tributación, gastos por determinados servicios sociales o sobre el endeudamiento del gobierno.

Uno de los aspectos que muestra el Manual de las Finanzas Públicas 2001 (MEFP 2001) elaborado por el Departamento de Estadística del FMI<sup>23</sup> se refiere a la armonización de las estadísticas de las finanzas públicas con el *Sistema de Cuentas Nacionales* (SCN 1993). La armonización entre sistemas estadísticos macroeconómicos permite que los datos obtenidos a través del primero puedan combinarse con los obtenidos mediante otros sistemas para



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

evaluar los desarrollos en el sector gobierno general o el sector público con relación al resto de la economía.

Por otro lado, el uso de normas reconocidas a nivel internacional, permite utilizar las estadísticas obtenidas de las finanzas públicas para efectuar análisis comparativos de las operaciones del gobierno entre los diferentes países.

### **1.3.3. Índice propuesto por Jon Olaskoaga Larrauri<sup>3</sup>**

Este autor de origen europeo, plantea un índice que mide el nivel de esfuerzo del Gasto Social. Utiliza a la población dependiente (total de desempleados y personas de 65 años o más) para su análisis, este parámetro lo hace atractivo para ser analizado.

*Método seleccionado para el análisis:* Considerando el tiempo para realizar nuestra investigación hemos seleccionado el método de evaluación planteado por el Dr. Jon Olaskoaga Larrauri; debido a que los otros método son complejos y un tanto largos.

### **1.4. Descripción del Método para el Estudio**

El indicador de esfuerzo (gasto social en porcentaje del PIB) ha sido y es la medida preferida en la medición comparada del desarrollo de los estados de bienestar. Se ha argumentado que, en determinadas condiciones, este

---

<sup>3</sup>Doctor en Economía por la Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea, es docente e investigador en esta universidad. En la actualidad ejerce como profesor titular en el departamento de Organización de Empresas, en la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Bilbao. También es profesor del Máster y Curso Experto en Estadística Pública, organizado por la Universidad de Sevilla.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

índicador distorsiona la imagen que obtenemos del desarrollo relativo de los sistemas de protección social.

### **1.4.1. Introducción. Dos hipótesis contradictorias sobre la evolución del Estado de Bienestar a partir de los ochenta**

Conviven en la literatura dos ideas enfrentadas sobre las consecuencias de la crisis en las dimensiones más importantes de los Estados de Bienestar occidentales.

- La primera de ellas postula el retroceso o la retirada del Estado de Bienestar, cuyo mantenimiento resulta incompatible con las condiciones económicas, demográficas y sociales que vienen operando durante el último cuarto de siglo.

La razón de la incompatibilidad se ha argumentado de maneras muy distintas, aunque el planteamiento más popular es el que defiende que las instituciones del Estado de Bienestar se han convertido en una carga intolerable cuando se tiene que competir en los mercados globales, y que éstos imponen la orientación de las políticas económicas y sociales de unos gobiernos cuya soberanía en estos y otros aspectos ha pasado a ser puramente nominal. Éste es el punto de vista que adoptan la mayor parte de los críticos con el proceso de globalización.

En otras explicaciones, las variables del contexto que ponen en tela de juicio la funcionalidad de las instituciones del Estado de Bienestar tienen una carácter endógeno, y se relacionan con la maduración de los sistemas de protección en un contexto de transformación demográfica, social y económica que hace cada



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

vez más difícil mantener el equilibrio entre las demandas de protección social y las fuentes para su financiación.

- El segundo punto de vista es más prudente al efectuar previsiones sobre la eventual erosión de instituciones que cuentan con una historia de varios decenios y el favor de la mayor parte de la ciudadanía.

Este enfoque puede denominarse genéricamente tesis de la resistencia y, aunque admite la posibilidad de reformas y recortes en algunos de los parámetros de la protección social, interpreta que serán de carácter menor y no pondrán en peligro la esencia misma de los Estados de Bienestar occidentales.

Los argumentos que emplean quienes opinan de este modo van desde la simple constatación del mantenimiento de los niveles de gasto, hasta los argumentos más elaborados de los autores de la Nueva Política.

Estos dos planteamientos contrapuestos constituyen las dos grandes hipótesis alternativas cuyo contraste se emprende en los siguientes apartados. Conviene, no obstante, destilar de ellas hipótesis más concretas que puedan ser objeto de verificación en su contraste con la evidencia reunida.

- ***Primera hipótesis: tesis de la eficiencia***

De acuerdo con esta tesis, las economías occidentales sometidas a la despiadada competencia de los mercados internacionales deberán abandonar los ambiciosos programas de protección social que se generalizaron durante la etapa de desarrollo. Ningún país puede escapar a este destino, al menos en el medio y el largo plazo.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Si el gobierno de algún país se obsesionara nadar contracorriente, antes o después tendría que abandonar su estrategia en el remolino generado por la pérdida de competitividad de la industria nacional y la consiguiente pérdida de empleos, la salida de los capitales y sus efectos sobre el equilibrio externo y, en general, las consecuencias de la recesión económica y el déficit presupuestario.

- ***Segunda hipótesis (complementaria de la anterior)***

La hipótesis anterior se fundamenta en la imposibilidad de compatibilizar prosperidad económica y un sistema desarrollado de protección en un entorno condicionado por la internacionalización de los mercados y la movilidad de los capitales. El argumento de base se asemeja mucho al punto de vista tradicional sobre el trade-off entre eficiencia y equidad. Si la tesis es correcta las mayores dificultades y los desequilibrios más visibles deberían observarse allí donde los Estados de Bienestar se han desarrollado más.

Previsiblemente es en estos países donde la necesidad de reducir la carga de los costes sociales es mayor y por tanto, es en ellos donde las actuaciones de control del gasto deberían ser más visibles, o en su defecto, donde se encontrarían los desequilibrios económicos más acusados.

- ***Tercera hipótesis: tesis de la resistencia***

Las reformas en materia de política social deben adoptarse a través de estos mecanismos en los que los agentes políticos y sociales participan tomando en consideración objetivos que van más allá de los resultados macroeconómicos. En este contexto, las reformas pueden ser difíciles de aplicar cuando existe un amplio apoyo popular a los programas existentes o cuando las propias instituciones se convierten en pesados obstáculos que son necesarios remover para llevarlas adelante.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Los autores de la nueva política no descartan que determinadas reformas se lleven adelante, siempre en función de las posibilidades que ofrece el contexto político, y de la habilidad de los partidos para poner en marcha estrategias que les permitan eludir su responsabilidad de cara al electorado. No obstante, este planteamiento ofrece argumentos para pensar que los gobiernos que pongan en marcha políticas de retirada se encontrarán con serias dificultades y la concreción de sus programas se demorará en el tiempo.

- ***Cuarta hipótesis (complementaria de la anterior)***

Esta hipótesis puede expresarse de dos modos alternativos. Si se emplean las categorías tipológicas la tesis se traduce en que los ajustes en el gasto social serán más acusados en los países liberales, mientras que lo serán menos en los conservadores y, sobre todo, en los socialdemócratas. Si se expresa exclusivamente en términos de gasto social, la tesis prevé que la reducción de los niveles de gasto será más acusada allí donde los niveles de partida fueran más reducidos, mientras que la resistencia será mayor en los países que partían con indicadores de gasto más elevados.

- ***Quinta hipótesis: tesis del catch up***

La secuencia temporal del desarrollo del Estado de Bienestar no ha sido la misma en todos los países desarrollados, ni siquiera en el contexto más restringido de la Unión Europea. En países como España, Grecia y Portugal el desarrollo de la política social se ha visto obstaculizado por la lentitud con la que ha tenido lugar el proceso de modernización económica y social, y por la persistencia de regímenes dictatoriales.

La “tesis del catch up” pronostica que los niveles de gasto social de estos países se acercarán progresivamente, es decir, convergerán con los de sus vecinos más prósperos y con sistemas democráticos más maduros.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

El mejor modo de valorar la veracidad de las estas hipótesis es someterlas a la prueba de los hechos. Todos estos planteamientos expresan predicciones sobre el desarrollo relativo de los Estados de Bienestar en la etapa de crisis. Pues bien, hace más de 30 años que se habla de crisis del Estado de Bienestar y, actualmente se dispone de información con respecto, al menos, un cuarto de siglo de la evolución de los Estado de Bienestar en ese contexto, información que se antoja suficiente para valorar de manera casi definitiva las tesis básicas.

Entonces, ¿por qué no se ha llegado a un consenso con respecto a la evolución reciente de los estados de bienestar? En parte, se debe a que las diferentes perspectivas buscan argumentos empíricos basándose en indicadores y medidas diferentes. En efecto, se produce en la literatura una curiosa relación entre el tipo de indicadores que se emplean en la medición de la evolución del gasto social y las conclusiones extraídas.

La mayor parte de los trabajos que postulan la capacidad de resistencia del Estado de Bienestar trabajan con el indicador que mide el peso del gasto social en la economía (gasto social en porcentaje del PIB), mientras que los que destacan la magnitud de los recortes, basan sus conclusiones en el grado en que las necesidades sociales son cubiertas por las prestaciones sociales.

En lo que resta de este trabajo se ofrecerá una descripción de las alternativas existentes en la medición de la evolución relativa del Estado de Bienestar a través de las dimensiones de los sistemas de protección social, quizá el elemento más esencial y al mismo tiempo visible de los Estados de Bienestar. Se resumirán sus ventajas e inconvenientes y se visualizará la capacidad de cada una de ellas a la hora de ofrecer una imagen nítida y precisa de la historia más reciente de los Estados de Bienestar.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

### 1.4.2. Dimensiones e indicadores de los sistemas de protección social

Aunque en el ámbito de la producción estadística le corresponda una acepción diferente, el término sistema de protección social se ha empleado comúnmente para designar el conjunto de instituciones que en un determinado país actúan en el campo de la protección social, así como los mecanismos que se emplean para lograr que ésta sea eficaz.

En los sistemas de protección social, definidos de este modo, pueden distinguirse al menos dos dimensiones distintas: esfuerzo e intensidad.

- *La dimensión esfuerzo* constituye una medida relativa del gasto ejecutado en virtud de las acciones de protección social, que se pone en relación con el conjunto de los recursos disponibles en el ámbito geopolítico de referencia. Este indicador sirve, en ocasiones, para interpretar la vocación protectora de la comunidad política en la que se enmarca el sistema, aunque también puede entenderse como medida de la presión que ejerce la protección social sobre la economía.
- *El indicador de intensidad* se define, también en este caso, como el grado en que las instituciones de protección social atienden las necesidades sociales (enfermedad, asistencia sanitaria, vejez, etc.); lo único que varía es el marco de referencia poblacional, que ahora se convierte en el conjunto de la población, y la acotación de las situaciones protegibles.

La acotación territorial implícita en la definición propuesta impide, por otro lado, la consideración de otra dimensión habitual a la hora de valorar el desarrollo de las instituciones de protección social: la cobertura. Ello se debe a la diversidad



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

de las poblaciones objetivo con las que operan los conjuntos normativos actuantes.

Por ejemplo, las normas que resuelven la protección social de los desempleados tienen una población objetivo; las que protegen a las personas que sufren algún tipo de minusvalía, otra; y así sucesivamente. Esto hace imposible resumir en una medida común las coberturas de las diferentes contingencias, salvo en casos extraordinarios en los que los sistemas protectores cubren a la totalidad de la población con respecto a todas las contingencias posibles.

Las dos dimensiones aludidas carecerían de interés para el análisis si no incorporasen la posibilidad de medición de acuerdo con algún tipo de indicador. Tal es así que las propuestas en este sentido son diversas, si bien contienen un importante grado de consenso.

El esfuerzo de los sistemas nacionales de protección social se mide, generalmente, mediante el indicador gasto en protección social en porcentaje del PIB. De este modo se propone una imagen del gasto siempre relativa a la disponibilidad de los recursos económicos del sistema social de referencia. Esto es lo que podría llamarse un indicador sintético de esfuerzo, puesto que logra sintetizar en una sola magnitud la atención que reciben por parte de los sistemas protectores una infinidad de situaciones diversas.

El indicador de esfuerzo es, con diferencia, el más empleado en la literatura empírica. La práctica totalidad de los trabajos clásicos sobre las causas de la expansión de la política social en el período posterior a la segunda guerra mundial lo emplearon algunos autores y muchas de las aportaciones más recientes en este campo siguen esta misma tradición.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

El atractivo de los indicadores de esfuerzo radica probablemente en las ventajas visibles de agregación, disponibilidad, y comparabilidad con otras magnitudes que también están referidas al PIB. No obstante, este indicador sufre importantes problemas que limitan su utilidad y reclaman la máxima cautela a la hora de su interpretación.

- Este indicador puede ser una medida inadecuada del desarrollo de la política social; es decir, los cambios en su valor pueden responder a varias causas distintas de la extensión de los derechos sociales, como por ejemplo la composición demográfica de la población. En pocas palabras, un incremento de los gastos sociales medidos en relación con el PIB no refleja necesariamente una mejora del estatus de la ciudadanía social. Una limitación similar sobre el indicador de esfuerzo es que “falla al no considerar las necesidades sociales”.
- En segundo lugar, el indicador de esfuerzo recoge la evolución simultánea del gasto social y del PIB y, por tanto, su evolución es influida por lo que ocurre con el denominador.

La solución práctica pasa por complementar los datos de esfuerzo con los de otros indicadores que expresen mejor otras dimensiones de los sistemas protectores. En la literatura pueden encontrarse dos vías alternativas para alcanzar este fin y ambas pasan por sustituir los indicadores de esfuerzo por indicadores de intensidad.

Intuitivamente, se entiende que la intensidad de la protección social tiene que ver con la prontitud y la eficacia con que las instancias de protección amparan cada una de las situaciones de riesgo en las que incurren los ciudadanos de un país como consecuencia de alguno de los sucesos convencionalmente incluidos



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

entre sus competencias, así como con el grado en que consiguen restablecer la calidad de vida de la que gozaban con anterioridad a la aparición de dichas contingencias.

Ahora bien en la medición de la intensidad puede trabajarse con dos enfoques diferentes:

El primero consiste en obtener una medida extremadamente sintética que reduce todo el sistema de protección a un único indicador. Esto es lo que se pretende con el gasto social por habitante, indicador al que se le puede objetar que las necesidades de protección –a pesar de que mantienen una relación directa más que evidente con el volumen de población– dependen también de la incidencia relativa de las situaciones de riesgo. Por eso, a veces se emplea una medida ajustada por la incidencia de las contingencias sociales más importantes.

Por ejemplo, el indicador de intensidad puede ajustarse teniendo en cuenta el volumen de población que sufre las contingencias cuya atención requiere un mayor volumen de recursos: vejez y desempleo. Otra opción en este sentido consiste en relativizar el gasto social con la población que vive en hogares con ingresos inferiores al 40% del ingreso familiar mediano.

Cada una de estas soluciones presenta a su vez inconvenientes. La primera, se olvida de algunas contingencias importantes para cuya cobertura se diseñaron instituciones centrales de los estados de bienestar, mientras que la segunda de las medidas asume implícitamente que el gasto social tiene como única finalidad la prevención de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Ninguna de estas dos soluciones tiene en cuenta, por ejemplo, que algunas de las prestaciones sociales se otorgan de acuerdo con un principio universal (sanidad), o tienen como objetivo otros destinatarios distintos de los parados, los ancianos o las personas de escasos recursos (familia, invalidez, etc.).

Por otro lado, cuando se agregan dos colectivos como el de desempleados y ancianos para llegar a una medida de la población dependiente, se está asumiendo erróneamente que la necesidad objetiva que presenta un anciano es la misma que la de un desempleado o, al menos, que la cobertura de estas dos situaciones puede satisfacerse con el mismo volumen de recursos, cosa que en absoluto se corresponde con la realidad.

La segunda vía consiste en trabajar con indicadores específicos. Los indicadores específicos se obtienen de la utilización de categorías desagregadas del gasto, sea por contingencias y funciones o por prestaciones específicas con el objeto de capturar la intensidad con la que los mecanismos puestos en marcha en una determinada sociedad las atienden.

Este tipo de medición elude la dificultad con la que se enfrentan los indicadores sintéticos: no es preciso emplear una única unidad para la medida de la incidencia de todas las contingencias; basta con emplear la medida adecuada de incidencia ajustada a la contingencia en cuestión. Los indicadores específicos pueden obtenerse como índices simples específicos de determinadas funciones, como el gasto en vejez por persona de 65 años o más.

Otro indicador, quizá más preciso, se puede obtener calculando el porcentaje que representa el indicador anterior sobre alguna referencia salarial, por ejemplo el salario medio del trabajador manual. Sin abandonar el terreno de los indicadores específicos, otra posibilidad que ha tenido una buena acogida en



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

determinado tipo de literatura consiste en el cálculo de las tasas de reemplazo que mide el porcentaje en que la prestación social cubre el salario de un individuo dado antes de que una determinada contingencia que le privara de él.

**TABLA # 2**

### **TIPOLOGÍA DE INDICADORES EN LAS DIMENSIONES DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Dimensión \ Tipo de indicador	Indicadores sintéticos	Indicadores específicos
<b>Esfuerzo</b>	Gasto social en porcentaje del PIB.	X
<b>Intensidad</b>	Gasto social por habitante o gasto social por habitante dependiente. Medidas relativas del gasto social por habitante.	Índices simples. Por ejemplo, gasto en vejez por habitante de 65 años o más. Tasas de reemplazo para las prestaciones que sustituyen rentas
<b>Cobertura</b>	X	Cobertura de determinadas prestaciones (sanidad)

**Elaboración:**Por el autor Jon Olaskoaga Larrauri

#### **1.4.3. Una descripción de los cambios en la magnitud de la protección social a través de los indicadores sintéticos.**

El indicador de esfuerzo ha sido con diferencia el más empleado en la literatura empírica sobre la evolución del Estado de Bienestar. Del mismo modo, el indicador de esfuerzo ha tenido un papel protagonista en los debates sobre la retirada del Estado de Bienestar y sobre las consecuencias de la globalización en las políticas públicas de los países desarrollados.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

La tesis de la resistencia argumenta que las intenciones reformistas de algunos gobiernos no han producido una drástica reducción en el gasto social. Pues bien, la evolución del indicador de esfuerzo pondría de manifiesto, según este planteamiento, la solidez de las instituciones del Estado de Bienestar frente a los programas reformistas de los gobiernos de ideología más liberal.

En la literatura más reciente son numerosos y destacados los argumentos en contra del uso de este indicador por la escasa fidelidad de la imagen de él. La diversidad de las estructuras demográficas de los países sujetos a comparación, sus distintas sendas de crecimiento económico, o el desigual comportamiento de sus mercados de trabajo, son circunstancias bajo las cuales el indicador de esfuerzo podría ofrecer una imagen distorsionada de la evolución relativa de los sistemas nacionales de protección.

En estas condiciones, existe un interés lógico por conocer hasta qué punto se produce tal distorsión o, dicho de otro modo, hasta qué punto la evolución relativa del indicador de esfuerzo no es consecuencia de factores ajenos al modo en que los sistemas atienden y resuelven las necesidades sociales de los ciudadanos.

A continuación se propone una primera aportación en este sentido, partiendo de la relación existente entre los indicadores de esfuerzo e intensidad. Esta relación resulta bastante inmediata y puede expresarse de manera sencilla en la siguiente identidad que expone los determinantes del indicador de esfuerzo:

$$\frac{GS}{PIB} \equiv \frac{GS}{Pob \ Dep} \times \frac{Pob \ Dep}{Pob} \times \frac{Pob}{PIB}$$

**Dónde:**



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- “GS” es el gasto social.
- “PobDep” es la población dependiente tal y como ha sido definida en este capítulo.
- “Pob” es la población total.
- “PIB” es el Producto Interior Bruto.

Los elementos de la identidad pueden renombrarse así:

$$\text{Esfuerzo} = \frac{GS}{PIB}, \text{Intensidad} = \frac{GS}{Pob \text{Dep}}, \text{Incidencia} = \frac{Pob \text{Dep}}{Pob} \cdot \frac{1}{Renta} = \frac{Pob}{PIB}$$

Y por lo tanto, puede escribirse:

$$\text{Esfuerzo} \equiv \text{Intensidad} \times \text{Incidencia} \times \frac{Pob}{PIB}$$

Lo que la expresión desataca es que el valor del esfuerzo en gasto social en un determinado país es:

- Directamente proporcional a la intensidad del gasto (medida en gasto por persona dependiente).
- Directamente proporcional a la incidencia de las situaciones protegibles.
- Indirectamente proporcional a la renta del país. Ceterispáribus el esfuerzo es mayor cuanto menor sea su renta.

En cada país, el indicador de esfuerzo es el resultado de su situación en cada uno de estos determinantes inmediatos. A priori podemos encontrarnos con países en los que un bajo nivel de esfuerzo se deba a una reducida incidencia o a un alto nivel de renta por habitante, y no tanto a la escasa protección de las personas que sufren las contingencias sociales. Por otro lado, un indicador de esfuerzo relativamente elevado podría ser la resultante de una reducida prosperidad o de una mayor incidencia de las necesidades sociales. En otras palabras, un mismo valor en el indicador de esfuerzo puede estar escondiendo situaciones muy diferentes.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## CAPITULO II

### 2. ANALISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL ECUADOR PERIODO 2003-2009

La Inversión Social entre los años 2003y 2009 en el Ecuador, muestra un comportamiento marcadamente creciente (ver Gráfico 1)

El permanente incremento de las asignaciones de recursos al Sector Social, demuestra un compromiso claro del Gobierno Central frente a los retos de protección de la Inversión Social, constituyendo un factor importante para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

En este período de estudio, el sector con mayor participación en la ejecución del Sector Social fue Educación, que representó en promedio el 53.94%, seguido del Sector de Salud, con un promedio histórico de 24.53 %, a continuación el sector Bienestar Social y Trabajo, con un 14.68% en promedio, y por último, el sector Desarrollo Urbano y Vivienda, es aquel con menor participación en la ejecución con un promedio de 6.86%.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Fuente BCE (ver anexo 2)



UNIVERSIDAD DE CUENCA



(p) Provisional

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL

## 2.1. Análisis del gasto social por sectores

De acuerdo al gasto por sectores, se observa que el sector social en el que más se han preocupado los gobiernos analizados, ha sido en el de educación, pasando su asignación de 675.74 millones de dólares en el 2003 a 2532.96 millones de dólares en el 2009. El segundo sector privilegiado por las asignaciones de los gobiernos ha sido el de salud, comenzando con 309.90 millones de dólares en el 2003 a 1201.24 millones de dólares en el 2009.

El gasto en el sector de bienestar social y trabajo para el 2003 era de 108.68 millones de dólares luego ascendió en el 2009 a 936.40 millones de dólares, en el 2004 bajó a 95.71 millones de dólares. Por último, las asignaciones del sector de vivienda a través del tiempo han sido variadas, en el 2003 fue de 56.70 millones de dólares, en el 2004 de 74.30 millones de dólares, en el 2005 subió a

35

AUTORAS: DIANA CABRERA PALACIOS; TAMARA MOROCHO GUAMÁN



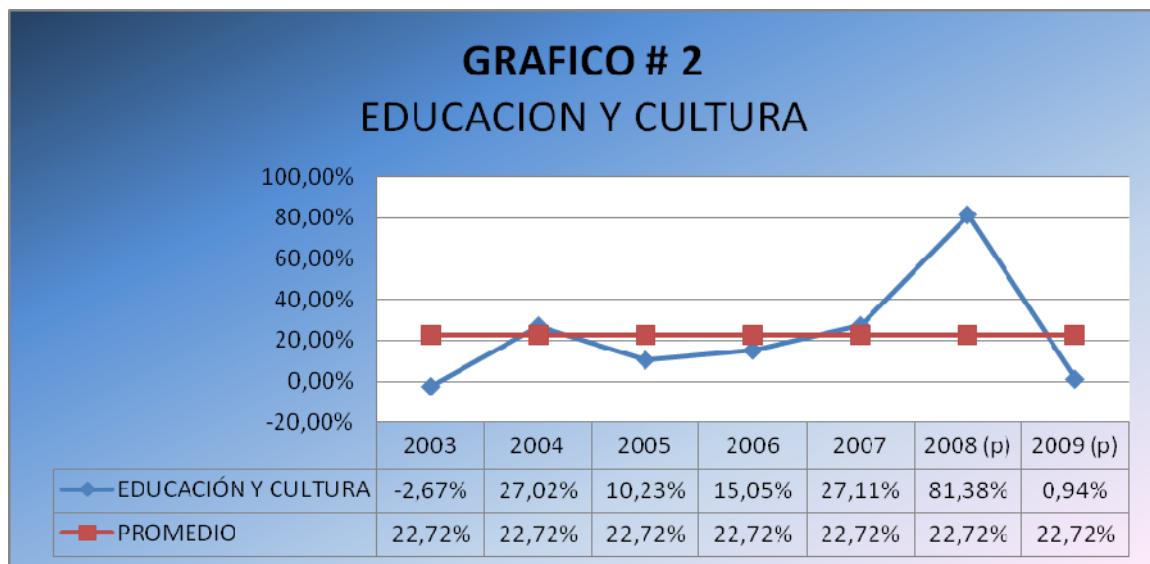
## UNIVERSIDAD DE CUENCA

86.00 millones de dólares, en el 2006 bajó a 83.2 millones de dólares, pero desde el año 2007 empezó a subir, hasta llegar al 2009 con una asignación de 583.00 millones de dólares.<sup>5</sup>

A continuación se hará un análisis de la evolución del Gasto Social en tasas de crecimiento, para esto hemos separado a cada sector por gobiernos: Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio, Rafael Correa.<sup>6</sup>

### 2.1.1. EDUCACIÓN

**Objetivo:** Mejorar la calidad de la educación, considerando la realidad pluricultural y pluri-étnica, fomentar la cultura, el deporte y las actividades recreacionales, en busca del desarrollo económico-social del país.



Como podemos observar en el gráfico anterior, los años que han tenido una variación relevante en la asignación del gasto social para el sector de Educación son: en el año 2003 con el gobierno de Lucio Gutiérrez, presentando

<sup>5</sup> Información tomada de Tabla PE:Egresos del presupuesto del gobierno central (base caja), BCE.

<sup>6</sup> Ver anexo 4 Grafico Completo en tasa de crecimiento.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

un crecimiento negativo del -2.72% y en el 2008 con Correa, ostentando un incremento importante del 81.38%, muy por encima del promedio.

Nuestro país, vive una etapa de amplias realizaciones y cambios, pero lo que es más importante, de elevadas inquietudes respecto de la enseñanza que brinda. La marcha educativa sufrió siempre de fallas, esto se produjo al no haber fusionado la proyección educativa con la realidad socio-económica que se vive.

El sector de la educación es el espacio del bienestar en el cual la población ecuatoriana ha logrado su mayor avance en las últimas décadas. Pero esta mejora no ha sido equitativa para todos los ecuatorianos. Las oportunidades que han tenido las personas para educarse dependen de su situación socioeconómica, su sexo, su edad, su residencia, y su condición étnica. Los sectores medios y populares de las zonas urbanas fueron agrupados intensivamente al sistema educativo, de modo que para ellos la escolarización formal representó una clara vía de ascenso social.

En el 2003, el Gobierno de Lucio Gutiérrez<sup>7</sup> destinó un 4,25% del PNB (\$1 1151 millones)<sup>8</sup> para el gasto social, pese a la estabilidad económica por el alto precio del petróleo, la devaluación del dólar frente al euro y a las remesas de los emigrantes.

Según un informe de la Unicef, el presupuesto de los ministerios del Frente Social (Educación, Salud, Bienestar Social, Trabajo y Vivienda) en el 2004 se incrementó en un 27.2%, en comparación al 2003. El mayor aumento fue para Educación, pero se destinó al alza salarial de los maestros y de los funcionarios administrativos.

El mayor logro del Ministerio de Educación fue la neutralización de la protesta de la UNE, a través del pago puntual de los salarios.

<sup>7</sup> Período de Gobierno (15/ene/2003 - 20/abril/2005)

<sup>8</sup>Ver anexo 5, gráfico Gasto social como % del PNB.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Se privilegió, además, 22 actividades, entre las que destacaron la III Consulta Nacional Educación Siglo XXI, el Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales y el Programa Nacional de Alfabetización.

En el gobierno de Alfredo Palacio<sup>9</sup> se dio poco interés a la inversión social. Culpando de las inflexibilidades presupuestarias a la existencia de fondos petroleros destinados a priorizar el pago de la deuda externa. De éstos fondos petroleros, el más conocido era el Fondo de Estabilización e Inversión de los Recursos Petroleros –FEIREP (con lo cual se asigna el 30% de los excedentes petroleros para inversión social) no se dio el incremento presupuestario para el área de Educación y Salud, en cambio los gastos en sueldos públicos fueron de 43% del gasto total; las asignaciones para bienes y servicios de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas requirieron más recursos que este sector; esto quiere decir que el Estado ecuatoriano no priorizó la inversión en el área de la educación.

Allí estuvo su debilidad, su fragilidad y su fracaso, pues estuvo regularizado de tal modo que el 91% del presupuesto estaba destinado previamente para sueldos y subsidios, servicio de la deuda, pago de bienes y servicios, y transferencias corrientes.<sup>10</sup>

Al llegar Rafael Correa<sup>11</sup>, al poder se ha dado un mayor interés en el gasto para educación, ya que se ha entregado y se ha puesto en funcionamiento diez Unidades Educativas del Milenio con infraestructura moderna, con equipamiento tecnológico, pedagógico y de recreación. Dos unidades más se encuentran en ejecución y están equipándose para dar educación de calidad en los sectores olvidados.

<sup>9</sup> Período de Gobierno (20/abril/2005 - 15/ene/2007)

<sup>10</sup> [www.migranteecuatoriano.com/.../323-alfredo-palacio-gonzalez](http://www.migranteecuatoriano.com/.../323-alfredo-palacio-gonzalez)

<sup>11</sup> Período de Gobierno (15/ene/2007 - actualidad)



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Se ha intervenido más de 4 600 establecimientos educativos, se crearon 19 724 partidas docentes y se jubiló a maestros de edad avanzada para incorporar a jóvenes talentos al servicio docente, mediante Concursos de Méritos y Oposición.

Se está creando el Instituto Nacional de Evaluación del Sistema Educativo y se dirige hacia la construcción y el funcionamiento pleno de la Universidad Nacional de Educación, con el objetivo de preparar adecuadamente a los docentes y proporcionarles un espacio donde se ofrezcan mejoras en el tercer y cuarto nivel de especialización.

Se aprobó la nueva Ley de Educación, hito histórico que permitirá poner a la educación ecuatoriana a tono con el siglo XXI y que sobre todo, recuperará la excelencia de jóvenes y maestros.

El acceso equitativo al conocimiento permitirá romper el carácter elitista de la educación. Ya no pesa sobre los hombros de los padres de familia el pago de matrículas, las famosas contribuciones voluntarias. Durante este Gobierno, 500 000 niños y jóvenes se han incorporado al Sistema de Educación Fiscal.

En la actualidad el nuevo gobierno de Rafael Correa, ha aumentado su asignación para este sector, lo que muestra las nuevas alternativas para mejorar la educación, implementando material didáctico gratuito para las instituciones públicas, y la capacitación de nuevos maestros con conocimientos en tecnología, para que los estudiantes puedan acceder a nuevas alternativas educativas.

### 2.1.2. SALUD



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

**Objetivo:** Velar por una vida saludable de la población, asegurando el acceso de los ciudadanos a una atención de salud integral, especialmente de los grupos más vulnerables.



(p) Provisional

**FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL**

En el gráfico #3, vemos que el presidente que ha dado mayor asignación del gasto social a Salud y Desarrollo Comunal, ha sido Rafael Correa (2007-2009), alcanzando un crecimiento del 96,24% en el 2008.

Desde el 2003 en el gobierno de Lucio Gutiérrez el crecimiento en el sector salud ha sido constante pese a que ha estado a la par del promedio, la inversión en el sector fue baja en comparación a otros países de la región<sup>12</sup>, alcanzando el 1,21% del PNB. A esa situación se suma el presupuesto inestable del programa de Tuberculosis, que recibió un 13% de lo presupuestado; la Unidad de Gestión de Medicamentos operó con saldos existentes en bodegas y con medicinas donadas, con la campaña de vacunación para eliminar la rubeola

<sup>12</sup> [www.hoy.com.ec](http://www.hoy.com.ec). Publicado el 12 de enero del 2005 según Informe publicado por la Unicef.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

y el síndrome de rubeola congénita, entre las personas de 16 a 39 años, el Ministerio de Salud Pública avanzó en materia de políticas de salud.

Otros logros fueron la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y atención a la infancia; se beneficiaron 6.089.187 personas; la implantación del modelo de atención integral en 34 parroquias pobres y la aplicación del programa "Seguridad en salud" benefició a 43 mil personas en prevención de desastres naturales.

En el gobierno de Alfredo Palacio el Banco Mundial aprobó un préstamo<sup>13</sup> de 90 millones de dólares para apoyar la puesta en marcha de un programa de seguro de "salud para los pobres".<sup>14</sup>

Este proyecto estaba orientado a beneficiar directamente los esfuerzos del Gobierno de Ecuador destinados a abordar los principales retos del sistema de salud del país, para cuyo efecto buscaba orientar la ayuda hacia los más pobres y vulnerables y sentar las bases del Sistema de Aseguramiento Universal de Salud previsto.

El sector de la salud en el Ecuador en este periodo, se caracterizó por numerosas distorsiones que lo han vuelto ineficiente, poco equitativo, de mala calidad y, en gran medida, inaccesible. Como resultado de ello, más del 70% de la población (una de las proporciones más altas de América Latina) no contaba con seguro de salud y los grupos socioeconómicos más pobres tenían muy poco acceso a atención médica.

El Proyecto de apoyo a la estrategia de seguro de salud para los pobres buscaba llegar al 40% de los ecuatorianos más pobres en el transcurso de tres años. Para respaldar la estrategia, el proyecto pretendió reducir la diferencia en los indicadores de salud entre los más pobres y los más ricos (en especial en

---

<sup>13</sup>[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org). Noticias/Banco Mundial aprueba US\$90 millones para seguro de salud en Ecuador  
<sup>14</sup> Período de reembolso de 17 años, incluido 5 años de gracia.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

materia de mortalidad materna e infantil) y apoyar importantes cambios en cuanto al financiamiento y la gestión de los servicios de salud a nivel local y regional.

De manera específica, el proyecto estaba destinado para las siguientes actividades:

- Elaboración y puesta en marcha de una Estrategia de seguro de salud para los pobres mediante transferencias condicionadas al Gobierno de Ecuador, cuyo desembolso quedaría sujeto al logro de indicadores de desempleo previamente definidos. En su primera fase, el proyecto beneficiaría a 1,4 millones de personas de las provincias de Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo, Manabí y Bolívar, además de los municipios de Quito y Guayaquil.
- Fortalecimiento institucional de los sistemas de información administrativa para labores de supervisión, control y auditoría permanente. Este componente serviría para fortalecer la red de tecnologías de la información de la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante la actualización de su diseño y la incorporación de nuevos equipos y software.

También financió la capacitación del personal para supervisar mejor el desempeño de los proveedores de salud, así como agregar y presentar la información utilizada para medir los resultados de los proyectos y realizar transferencias a los proveedores.

El proyecto contribuiría enormemente a la capacidad de Ecuador en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna. Por otra parte, este proyecto



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

debió propiciar la eficacia operativa y mejorar la calidad y la eficiencia del sector salud del país.

Con Rafael Correa, el sector de la salud también tuvo una atención importante en el gasto del gobierno, el cual aumentó a más del doble en 2008, en comparación con los niveles históricos. Entre 2003 y 2007, el gasto social en salud promedió un 27,15% de crecimiento.

En 2008, el gasto en salud se incrementó a 2,34 por ciento del PNB. La cobertura de atención de salud gratuita se ha ampliado especialmente para los niños y las mujeres embarazadas, así como el suministro de vitaminas y otros nutrientes a los ecuatorianos en estos grupos. Entre los programas implementados<sup>15</sup> están.

- Programa Ampliado de Inmunizaciones PAI
- Nutrición
- Tuberculosis
- VIH-SIDA
- Salud intercultural
- Modelo de Atención Integral de Salud
- Atención Integral a Adolescentes
- Adulto Mayor
- Maternidad gratuita y atención a la infancia
- Enfermedades dermatológicas
- Mitigación, prevención y atención a emergencias
- Salud Ambiental
- Salud del adulto-enfermedades crónicas no transmisibles
- Salud Mental
- Programa de Enfermedades Catastróficas

---

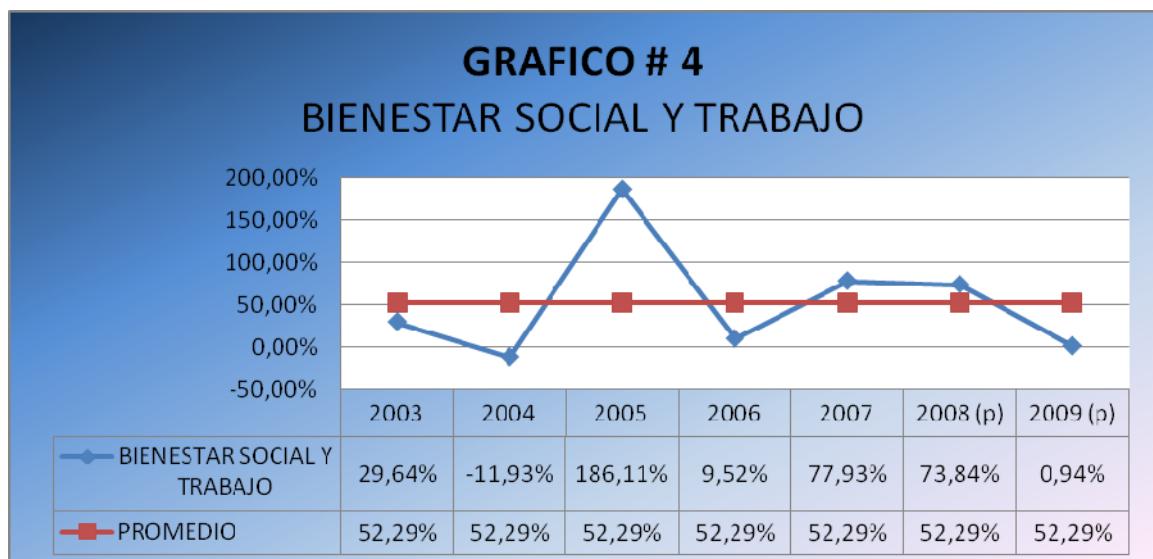
<sup>15</sup> [www.msp.gov.ec](http://www.msp.gov.ec) Ministerio de Salud Pública.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

### 2.1.3. BIENESTAR SOCIAL Y TRABAJO

**Objetivo:** Mantener y desarrollar la concertación social, a través del fortalecimiento de las relaciones laborales, con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población. Así como también mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población más necesitada, impulsando su desarrollo y organización, promoviendo la participación de las organizaciones sociales, campesinas y de los gobiernos locales.



(p) Provisional

**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL

Analizando el cuadro #4, podemos decir que, Lucio Gutiérrez (2003-2005) fue el presidente que dio mayor asignación a este sector, en comparación del gobierno de Palacio y Correa, vemos que en el 2005 el incremento que se dio, fue de 186,11%.

En el 2004, en el Gobierno de Lucio Gutiérrez el principal logro de su cartera fue la creación del Consejo Nacional de Trabajo, que estaba conformado por los presidentes de las Federaciones de Cámaras de la Producción y por los



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

representantes sindicales. Su función era defender las políticas de los trabajadores.

Para esta cartera, la capacitación de pequeños y microempresarios estaba entre sus metas, por ello, se creó el Consejo Nacional de la Microempresa y el Sistema de capacitación y formación profesional.

Otro aporte fue la campaña de aprobación de la actividad laboral y la expedición del carné ocupacional para extranjeros.

El Ministerio de Trabajo se atribuye la reducción del desempleo a un 9,12% durante el 2004. Sin embargo, uno de los principales inconvenientes para esa Secretaría de Estado fue la erradicación del trabajo infantil en bananeras y florícolas.

También se benefició a 1.024.570 personas con el Bono de Desarrollo Humano.

La seguridad alimentaria fue otro eje de trabajo. A través de "Aliméntate Ecuador" se repartió comida a más de 350 mil personas. La Operación Rescate Infantil benefició a 110 mil niños y niñas.

En el año 2005 al iniciar el periodo de Gobierno de Alfredo Palacio, el Ecuador presentó un escenario internacional favorable para la economía ecuatoriana, caracterizado por un fuerte dinamismo de la demanda externa, elevados precios del petróleo y condiciones financieras favorables, por tal motivo se observa un elevado incremento en este sector.

Al inicio del periodo de gobierno de Rafael Correa podemos observar en el grafico #4 que la asignación para este sector tuvo un incremento de 77.93% con respecto al año anterior 2006, en el año 2008 incrementó en 73.84%, y en el 2009 vemos que su crecimiento fue bajo, de 0.97% menor al promedio.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Su asignación está destinada a los siguientes programas.<sup>16</sup>

- Mi primer empleo
- Atención al Ciudadano
- Seguimiento y Control de atención al ciudadano Consulte el estado de su denuncia
- Socio Empleo
- Consultoría de Empleo
- Capacitación al Servidor Público
- Erradicación del Trabajo Infantil
- Trabajo Doméstico Digno
- Personas con Discapacidad

### 2.1.4. VIVIENDA

**Objetivo:** Facilitar el acceso a la vivienda y servicios básicos, especialmente a la población menos favorecida, e impulsar el desarrollo territorial, asegurando el desarrollo eco-sustentable del país



**FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL**

<sup>16</sup> [www.mintrab.gov.ec](http://www.mintrab.gov.ec) Ministerio de Relaciones Laborales



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Como muestra el gráfico que antecede, desde el 2003 el sector de Desarrollo Urbano y Vivienda ha tenido un crecimiento por debajo del promedio, esta situación cambia a partir del 2007, con el gobierno de Correa.

En el período de gobierno de Lucio Gutiérrez se entregó 1 111 bonos de vivienda. Y se planteó una nueva propuesta "Casa para los pobres", que contempló casi la misma estructura de "Un solo toque"<sup>17</sup>, se dejó de lado el sistema de la entrega de un bono (en materiales) para construir casas o ampliar las existentes para dar paso a un esquema de entrega directa de las viviendas.

Es un programa a corto, mediano y largo plazos para levantar hasta un máximo de 100 mil viviendas, a un costo de entre \$6 800 y \$7 500 por unidad habitacional, de entre 36 a 39 metros cuadrados de construcción y limitados servicios; los cuales no solo pueden ser usados para la construcción de nuevas casas, sino también para el arreglo de viviendas existentes.

Los recursos para financiar la entrega del bono de la vivienda se dará a través de proyectos de organismos multilaterales, además que buscó asociarse con constructores para iniciar los proyectos de elaboración de nuevas viviendas orientándose principalmente a la concesión de subvenciones para familias de bajos ingresos en las zonas rurales y urbanas para la construcción de nuevas viviendas (hasta \$5.000 por familia) o para mejoras de la vivienda (hasta \$1.500).

## 2.2 Análisis de los Índices

Al analizar el índice de esfuerzo en Gasto Social, tenemos que considerar la relación que existe con la Intensidad, Incidencia y la inversa del PIB per cápita.

---

<sup>17</sup> Programa de vivienda implementado por Abdalá Bucaram, en su gobierno (10/agosto/1996 – 6/febrero/2007)



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Como sabemos el incremento del esfuerzo debe darse por el aumento de los niveles de intensidad e incidencia, en el primer caso se cumple, pero con lo que se refiere a incidencia ha tenido un comportamiento cíclico, por lo que se requiere un análisis adicional, que lo detallaremos más adelante.

**Tabla # 2**  
**ELABORACION DEL INDICE DE ESFUERZO**

AÑO	ESFUERZO GS/PIB	INTENSIDAD GS/PobDep	INCIDENCIA PobDep/ Pob	Pb/PIB	ESFUERZO	
2003	<b>0,040</b>	993,453	0,0902158	0,0004485	<b>0,040</b>	Lucio Gutiérrez
2004	<b>0,043</b>	1287,959	0,0834211	0,0003991	<b>0,043</b>	Alfredo Palacio
2005	<b>0,046</b>	1592,375	0,0821590	0,0003554	<b>0,046</b>	
2006	<b>0,047</b>	1761,867	0,0836484	0,0003211	<b>0,047</b>	
2007	<b>0,059</b>	2346,799	0,0844274	0,0002971	<b>0,059</b>	
2008	<b>0,095</b>	4500,037	0,0837805	0,0002524	<b>0,095</b>	Rafael Correa
2009	<b>0,101</b>	4317,097	0,0868897	0,0002692	<b>0,101</b>	

**Elaboración:** Autoras

\* Se entiende por población dependiente la suma de la población de 65 años o más y la población en situación de desempleo.

**Fuentes:** a) Población desempleada y Población de 65 años o más, INEC  
b) Población Total, PIB, Gasto Social y Renta, BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

### 2.2.1. Índice de esfuerzo en Gasto Social.<sup>18</sup>

Con Lucio Gutiérrez, vemos que en sus años de gobierno, el nivel de esfuerzo ha ido incrementando en 3 puntos, debido a que la asignación para el gasto social, ha ido incrementando año tras año, teniendo unas tasas de crecimiento del 5,45% y del 21,60% en los años 2003, 2004 respectivamente, dando mayor importancia al sector de Bienestar Social y Trabajo.

En el 2006, con el gobierno de Palacio, el nivel de esfuerzo presentó un incremento de un punto, este resultado se da, debido al incremento menor en la asignación para el gasto social.

<sup>18</sup> Referirse al anexo 8.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En el período de Rafael Correa, el nivel de esfuerzo tuvo un incremento significativo, de 12 puntos para el 2007 y de 36 puntos para el 2008, es fácil para el lector darse cuenta, que son los puntos más representativos en el período de estudio.

Este comportamiento se ha venido dando por el esfuerzo que Correa ha puesto, para incentivar el Gasto Social en el Ecuador, siendo los sectores más beneficiados el de Educación y Salud.

En el 2009 el nivel de esfuerzo del Gasto Social, se incrementó en 6 puntos, dado que la asignación fue casi la misma que la del año anterior.

### **2.2.2. Índice de incidencia del Gasto Social.**

La disminución de los niveles de incidencia que se presentó del 2003 al 2005, se debió a que con el gobierno de Lucio Gutiérrez se dio mayor énfasis al sector de bienestar social y trabajo, logrando que la tasa de desempleo<sup>19</sup>, al igual que la población dependiente disminuyan, con respecto a los años anteriores, dando como resultado una baja del nivel de incidencia.

En los dos años siguientes con Palacio, el nivel de incidencia aumentó en dos puntos porcentuales, debido a que el sector de bienestar social y trabajo fue poco atendido.

En el gobierno de Rafael Correa podemos observar que el nivel de incidencia se mantuvo constante hasta el 2008, una razón para esto, es la invariable asignación que se dio en este período hacia el sector de bienestar social y trabajo. En el 2009 el nivel de incidencia tuvo un incremento de 3 puntos debido a la baja asignación que se dio al sector de bienestar social y trabajo en este año. (Refiérase al cuadro # 5).

### **2.2.3. Índice de intensidad del Gasto Social.**

---

<sup>19</sup> Referirse al anexo 9.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En lo que se refiere al nivel de intensidad, este si cumple con su relación directa con respecto al nivel de esfuerzo, pues los tres gobiernos han incurrido en gasto social y al pasar los años este ha sido mayor.<sup>20</sup> Siendo el 2008 el año donde el nivel de intensidad fue el más alto.

### **2.2.4. Inversa de la Renta per cápita**

El Ecuador, al ser un país en donde la distribución de la renta es demasiado inequitativa, la población cada vez recibe una renta menor, lo que hace que el nivel de esfuerzo en gasto social vaya incrementando.

---

<sup>20</sup> Referirse Anexo 7.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## CAPÍTULO III

### 3. RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

#### 3.1. RESULTADOS

- Analizando el comportamiento histórico que ha tenido el gasto social en el Ecuador, a partir del 2003, se comprueba un incremento importante, debido a que la asignación, por parte de los Gobiernos en turno, a la inversión pública ha sido cada vez mayor.
- En particular, los sectores de educación y Salud son los que perciben mayor monto del gasto social en el período estudiado (2003-2009), en comparación a los demás sectores sociales.
- En el periodo 2003- 2005, el desempleo bajó en el Ecuador, debido a la asignación importante que se dio al sector de Bienestar Social y Trabajo.
- En el período de estudio pudimos llegar a la conclusión, que el sector de desarrollo urbano y vivienda es el que ha tenido menor asignación de Gasto Social por parte de los gobiernos de turno.
- El nivel de esfuerzo en Gasto Social, a partir del 2007 ha tenido un incremento muy alto en comparación con los años anteriores, esto quiere decir, que la asignación del Gasto Social con el último gobierno ha sido importante.
- Cuando el nivel de esfuerzo en Gasto Social crece en un país, la dependencia de las personas (ancianas y desempleadas) es más fuerte. Aparentemente esto sería algo negativo, viéndolo desde el punto de vista



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

que si crece la dependencia, crece el gasto social y por ende el ecuador no crece económicamente. Pero con el trabajo realizado pudimos darnos cuenta que la realidad es muy diferente.

- Como pudimos observar, el nivel de esfuerzo con cada gobierno es mayor, obviamente el Gasto Social también lo es, pero no porque exista mayor dependencia, sino porque el gobierno de turno toma en cuenta a la población que no fue atendida en los gobiernos anteriores.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

### 3.2. RECOMENDACIONES

- La gestión de un gobierno se debe medir con resultados concretos como: crecimiento económico, reducción de la pobreza, acceso a servicios básicos, acceso a una vivienda, etc. Y no limitarse a presentar un equivalente de reporte de gastos, más bien debería presentar un reporte de a dónde va asignado ese gasto.
- En el país se vuelve urgente reconstruir instituciones sociales, organizadas con apego a tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia; así como formular una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión. Ello supone, entre otras cosas, una labor pública que relacione, simultáneamente, acciones tanto en el campo económico como en el social, para detener y revertir la segmentación y la exclusión dominante.
- Las políticas sociales deben fundarse en una concepción universalista e integradora y atender a los sectores más rezagados de la población. El gasto social, constituye el vehículo privilegiado de esa reconstrucción y debe enmarcarse en dicha política.
- El gasto social del país debería alcanzar al menos tres objetivos básicos: en primer lugar, acrecentar los esfuerzos para elevar dicho gasto a niveles que permitan mejorar su posición relativa, hasta ubicarlo entre los países de la región que otorgan mayor prioridad al gasto público social; en segundo lugar, caracterizarse por una composición interna, en la cual el gasto en capital humano (educación y salud) sea privilegiado; y en su interior se alcance una combinación de factores que permita imprimir calidad al gasto, bajo nuevas formas de organización y gestión,



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

adaptadas a las demandas actuales, y, en tercer lugar, estabilizar su financiamiento, con el fin de evitar los efectos adversos, derivados del recorte de los recursos destinados a la inversión social, en las fases recesivas del ciclo económico, modificando su sesgo pro cílico.

- Para mejorar la educación es la infraestructura de las instituciones, ya que muchos establecimientos se encuentran en malas condiciones y el gobierno debe hacer algo con este problema que si afecta mucho al aprendizaje de los estudiantes.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## BIBLIOGRAFÍA

- Amarante. Verónica. Impacto distributivo del Gasto Público Social: Aspectos Metodológicos para su medición y antecedentes para Uruguay. Serie Documentos de Trabajo. Instituto de Economía el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales. 2007
- Badillo. Daniel. Características de la Pro forma Presupuestaria y del Gasto Social para el 2001 Documento preparado para UNICEF – Ecuador.
- Badillo. Daniel. Gasto Social Ecuatoriano: Trayectoria, Orientación, Variabilidad y Financiamiento en la última década. Documento preparado para UNICEF – Ecuador
- Barreneche. Pablo. Gasto Social en el Municipio de Gral. Pueyrredon una mirada de la última década. Tesis de Grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Mar de Plata. 2006.
- Fernández. Yajaira. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Representante Residente en Venezuela Antonio Molpeceres. Respuestas Institucionales a las Funciones del Gasto Público y una Revisión Empírica Del Gasto Social en Venezuela. Documento de Trabajo auspiciado por Cooperación Técnica Alemana (GTZ) Coordinadora de Proyectos en Venezuela Birgit Stanzel.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Loaiza. Paulina. Gasto Social: Salud y Educación en el Ecuador, en el periodo 2000-2005. Disertación de Grado Trabajo presentado para optar por el título de Economista de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. 2007.
- Martinez. Rodrigo. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2010.
- Análisis de la evolución histórica de la inversión social  
Tomado de: [www.mef.gov.ec/ecuador/social/](http://www.mef.gov.ec/ecuador/social/).  
Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011
- Análisis de la evolución histórica de la inversión social: período 2000-2008.  
Tomado de: [www.mef.gov.ec/...ECUADOR/...SOCIAL/.../](http://www.mef.gov.ec/...ECUADOR/...SOCIAL/.../)  
Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011
- Banco Mundial aprueba US\$90 millones para seguro de salud en Ecuador.  
Publicado en WASHINGTON, a 16 de febrero de 2006  
**Contactos:**  
Alejandra Viveros (202) 473-4306  
[Aviveros@worldbank.org](mailto:Aviveros@worldbank.org)  
Patricia da Camara (202) 473-4019  
[Pdacamara@worldbank.org](mailto:Pdacamara@worldbank.org)  
Tomado de [www.bancomundial.org/noticias](http://www.bancomundial.org/noticias)  
Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011
- Banco Mundial respalda a Plan de Salud de Alfredo Palacio  
Publicado el 15/Enero/2006



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Tomado de: [www.ecuadorinmediato.com/](http://www.ecuadorinmediato.com/).

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- Bejarano Leonel. Rendición de Cuentas: Ministerio de educación, Ecuador. Quito. 2011

Tomado de: [www.educacion.gob.ec/\\_upload/Rendicion\\_%202010.pdf](http://www.educacion.gob.ec/_upload/Rendicion_%202010.pdf)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- Calderón. Gabriela. Ecuador: El mito del Gasto Social 21 Feb 2008

Tomado de: [www.elcato.org/ecuador-el-mito-del-gasto-social](http://www.elcato.org/ecuador-el-mito-del-gasto-social)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- El pago de la deuda social sigue con saldo en rojo. Quito, 12 de enero del 2005

Tomado de [www.hoy.com.ec](http://www.hoy.com.ec)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- Inversión y gasto social. Quito, miércoles 30 de marzo de 2011

Tomado de [www.hoy.com.ec/...ecuador/inversion-y-gasto-social-391249.html](http://www.hoy.com.ec/...ecuador/inversion-y-gasto-social-391249.html)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- La exclusión social en el Ecuador: los indígenas y la educación

Artículo escrito por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (Convenio BID - Ministerios del Frente Social), para la revista Gestión, marzo 2001.

Tomado de: [www.siise.gov.ec/Publicaciones](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Los beneficios del Gasto Social en el Ecuador

Tomado de:[www.siise.gov.ec/Publicaciones/capitulo\\_4.pdf](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/capitulo_4.pdf)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- Olaskoaga. Jon. Indicadores imperfectos y conclusiones precipitadas en la medición de la evolución del gasto social en el mundo.

Tomado de:

[www.econ.unavarra.es/seminarios/.../Documentos/Olaskoaga/Olaskoaga](http://www.econ.unavarra.es/seminarios/.../Documentos/Olaskoaga/Olaskoaga)

- Oña. Fernando. La educación en el Ecuador

Tomado de:[www.voltairenet.org/article128898.html](http://www.voltairenet.org/article128898.html)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- Página web del Banco Central del Ecuador

[www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- Página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador.

[www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- ¿Quién se beneficia del gasto social?

Tomado de:[www.siise.gov.ec/Publicaciones/resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/resumen_ejecutivo.pdf)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011

- Vos. Rob et al. ¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador?

Institute of Social Studies, Holanda. SIISE, Ecuador. Quito. 2002.

Tomado de:[www.siise.gov.ec/Publicaciones](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones)

Fecha de consulta: 21 de mayo del 2011



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### EGRESOS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL (BASE CAJA)

Millones de dólares

AÑOS	2003(1)	2004(2)	2005(3)	2006(4)	2007(5)	2008 (p)	2009 (p)
<b>Educación y cultura</b>	675,74	858,30	946,08	1088,47	1383,54	2509,44	2532,96
<b>Salud y desarrollo comunal</b>	309,90	371,34	422,99	504,50	606,44	1190,09	1201,24
<b>Bienestar social y trabajo</b>	108,68	95,71	273,83	299,91	533,64	927,70	936,40
<b>Desarrollo urbano y vivienda</b>	56,70	74,30	86,00	83,20	172,10	577,50	583,00

(1) Se reprocesa en función de la Liquidación Definitiva de Ingresos y Egresos del Gobierno Central 2003, en conformidad al Acuerdo Ministerial 112 del 11 de mayo de 2004.

(2) Se reprocesa en función de la Liquidación Definitiva de Ingresos y Egresos del Gobierno Central 2004, en conformidad al Acuerdo Ministerial 184 del 24 de agosto de 2005.

(3) Se reprocesa en función de la Liquidación Definitiva de Ingresos y Egresos del Gobierno Central 2005, en conformidad al Acuerdo Ministerial 320 del 12 de septiembre de 2006.

(4) Se reprocesa en función de la Liquidación Definitiva de Ingresos y Egresos del Gobierno Central 2006, en conformidad al Acuerdo Ministerial 207 del 29 de junio de 2007.

(5) Se reprocesa en función de la Liquidación Definitiva de Ingresos y Egresos del Gobierno Central 2007. (Acuerdo Ministerial 367 del 7 de noviembre de 2008).

**FUENTE:** Ministerio de Finanzas

### ANEXO 2

#### GASTO SOCIAL COMO % DEL GASTO SOCIAL TOTAL POR SECTORES

SECTORES	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	2009 (p)	PROMEDIO
<b>Educación y cultura</b>	58,71	61,32	54,72	55,08	51,32	48,21	48,21	53,94
<b>Salud y desarrollo comunal</b>	26,92	26,53	24,47	25,53	22,50	22,87	22,87	24,53
<b>Bienestar social y trabajo</b>	9,44	6,84	15,84	15,18	19,80	17,82	17,82	14,68
<b>Desarrollo urbano y vivienda</b>	4,93	5,31	4,97	4,21	6,38	11,10	11,10	6,86

(p) Provisional

**FUENTE:** Elaboración propia en base a publicaciones del Banco Central.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

**ANEXO 3  
GASTO SOCIAL COMO  
% DEL GASTO TOTAL**

Período	Gasto social como % del gasto total
2003	18,60
2004	19,11
2005	21,84
2006	20,55
2007	26,92
2008	31,38
2009	34,95

*FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL*

**ANEXO 4  
GRAFICO COMPLETO**



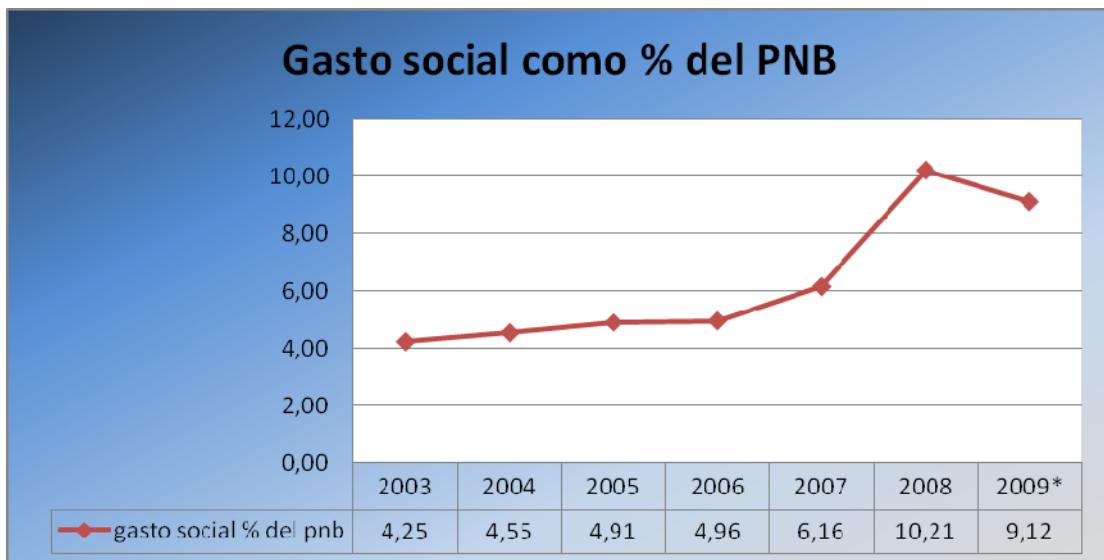
(p) Provisional

*FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL*



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## ANEXO 5



\*dato construido con el promedio de las tasas de crecimiento de PNB.

**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL

## ANEXO 6

### TABLA DE DATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICE DE ESFUERZO DEL GASTO SOCIAL

AÑO	Pb TOTAL (# de personas)	PIB	GASTO SOCIAL	desempleados (# de personas)	Pb 65 AÑOS O MÁS	Pb DEPENDIENTE (# de personas)*
2003	12.842.578	28.635.909.000	1.151.018.000	461.093	697.510	1.158.603
2004	13.026.891	32.642.225.000	1.399.648.000	362.060	724.658	1.086.718
2005	13.215.089	37.186.942.000	1.728.904.000	333.585	752.154	1.085.739
2006	13.408.270	41.763.230.000	1.976.077.000	341.811	779.770	1.121.581
2007	13.605.485	45.789.374.000	2.695.712.000	341.013	807.663	1.148.676
2008	13.805.095	54.685.881.000	5.204.734.024	320.427	836.171	1.156.598
2009	14.005.449	52.021.862.000	5.253.601.126	351.291	865.638	1.216.929

**Elaboración:** Autoras

\* Se entiende por población dependiente la suma de la población de 65 años o más y la población en situación de desempleo.

**Fuentes:** a) Población desempleada y Población de 65 años o más, INEC

b) Población Total, PIB, Gasto Social y Renta, BANCO CENTRAL DEL ECUADOR



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

### ANEXO 7



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL

### ANEXO 8

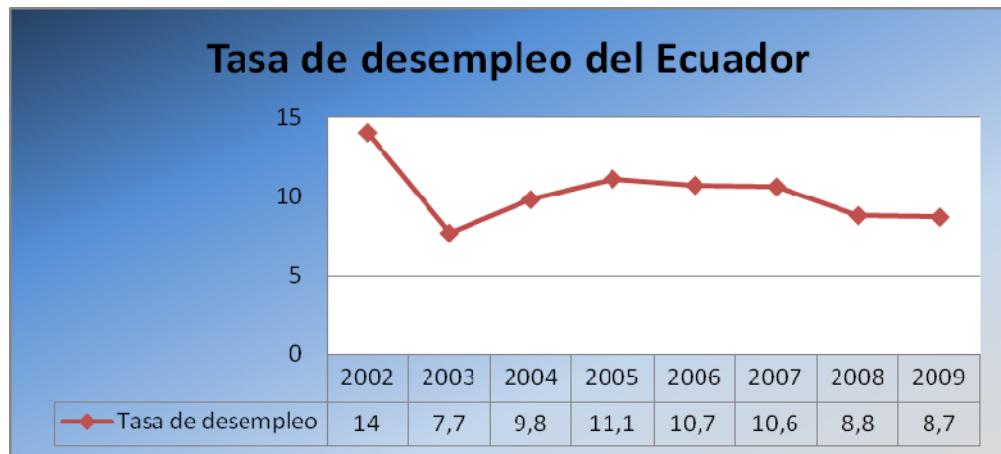


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA

**ANEXO 9**



*FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PUBLICACIONES DEL BANCO CENTRAL*



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## GLOSARIO

### **Gasto Social**

Parte de las erogaciones públicas destinadas al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.

### **Desempleados**

Hace referencia a la situación del trabajador que carece de empleo y, por tanto, de salario. Por extensión es la parte de la población que estando en edad, condiciones y disposición de trabajar -población activa- carece de un puesto de trabajo.

### **Índice de intensidad**

Se define, también en este caso, como el grado en que las instituciones de protección social atienden las necesidades sociales (enfermedad, asistencia sanitaria, vejez, etc.); lo único que varía es el marco de referencia poblacional, que ahora se convierte en el conjunto de la población, y la acotación de las situaciones protegibles.

### **Índice de esfuerzo**

Constituye una medida relativa del gasto ejecutado en virtud de las acciones de protección social, que se pone en relación con el conjunto de los recursos disponibles en el ámbito geopolítico de referencia. Este índice sirve, en ocasiones, para interpretar la vocación protectora de la comunidad política en la que se enmarca el sistema, aunque también puede entenderse como medida de la presión que ejerce la protección social sobre la economía.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

### **Clientelismo político**

Es un sistema extraoficial de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral.

En un sistema de clientelismo, el poder sobre las decisiones del aparato administrativo del Estado se utiliza para obtener beneficio privado; el *patrón* — sea directamente un funcionario él mismo, u otra persona dotada de suficiente poder como para influir sobre los funcionarios — toma decisiones que favorecen a sus *clientes*, y que estos compensan con la perpetuación en el poder del funcionario implicado o de su entorno. La relación puede fortalecerse mediante la amenaza de utilizar esa misma capacidad de decisión para perjudicar a quienes no colaboren con el sistema.

### **Valornominal**

Es un monto en el cual se incluye la inflación; a diferencia del real el cual mide como deflactor de la economía.



UNIVERSIDAD DE CUENCA



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA

## **DISEÑO DE TESINA**

# **Gasto Social en el Ecuador: Evolución y Análisis de índices, período 2003-2009**

### **AUTORAS:**

Diana Cabrera  
Tamara Morocho

### **DIRECTOR:**

Eco. Jorge Luis Palacios

Cuenca, marzo de 2010

AUTORAS: DIANA CABRERA PALACIOS; TAMARA MOROCHO GUAMÁN



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. IMPORTANCIA

Hemos escogido este tema debido a que en los últimos años se ha dado mucha prioridad al tema del Gasto Público en el Ecuador, en lo que se refiere a educación, salud, obras públicas, etc., y como esto repercute a la sociedad. Es un tema muy criticado, por lo cual queremos enfocarnos en sus puntos positivos y negativos. A la vez analizar su nivel de esfuerzo.

El gasto social es una parte del presupuesto público destinadas al financiamiento de servicios sociales básicos. Que por mucho tiempo ha sido mal distribuido y su asignación no fue suficiente para satisfacer a las necesidades de la sociedad ecuatoriana.

Además nos parece interesante, aplicar para nuestra investigación, un índice que mida el esfuerzo del Gasto Social, para esto nos basaremos en un índice propuesto por Jon Olaskoaga Larrauri que plantea un índice que mide el nivel de esfuerzo del Gasto Social. Utiliza a la población dependiente (total de desempleados y personas de 65 años o más) para su análisis, este parámetro lo hace atractivo para ser analizado.

Por tal razón nuestra motivación e interés ya que es un tema actual, y tenemos todas las herramientas necesarias para desarrollarlo, además nuestro enfoque está orientado a los problemas sociales que vive nuestro país.

### DELIMITACIÓN DEL TEMA

- 1.1.1. Contenido:** Gasto Social: Evolución y Análisis de índices
- 1.1.2. Campo de Aplicación:** Economía ecuatoriana
- 1.1.3. Espacio:** Ecuador
- 1.1.4. Período:** 2003-2009



UNIVERSIDAD DE CUENCA

**Título de la tesina:**

Gasto Social en el Ecuador: Evolución y Análisis de índices, período 2003-2009

**JUSTIFICACIÓN**

- a. **Criterio Académico:** Nuestra tesina se justifica por el criterio académico, ya que puede servir como material de consulta o fuente de información dirigida para estudiantes y maestros, también servirá como guía o ayuda para la realización de otras tesinas.
- b. **Criterio Institucional:** Nuestra tesina se justifica porque servirá de referencia para el trabajo o consulta de instituciones públicas y privadas.
- c. **Criterio Social:** Nuestra tesina se justifica en términos del impacto social ya que beneficia a la sociedad (hogares, empresas) para saber la situación actual de la economía en el Ecuador.
- d. **Criterio Personal:** Nuestra tesina se justifica por el criterio personal ya que tenemos actitudes académicas suficientes para analizar y desarrollar este tema.
- e. **Factibilidad:** Nuestra tesina se justifica en términos de factibilidad porque hay suficiente información en la cual nos podemos basar y elaborar con datos reales nuestra investigación.

**1.2. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

**1.2.1. Descripción del Contexto del Objeto de Estudio**



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

La economía de hoy exige cada vez más la necesidad de analizar y hacer transparentes la evolución de los presupuestos públicos porque, tradicionalmente, habían estado aislados del debate y de una investigación profunda.

El gasto social en nuestro país se ha visto afectado por una asignación, distribución, y ejecución ineficiente de las instituciones hacia donde son dirigidos los fondos y por el clientelismo político. El gasto social ha sido un reflejo de la desigualdad existente en la asignación de los recursos en el presupuesto nacional. La participación del Estado es primordial para la asignación de los recursos, ya que es a través de los diferentes mecanismos y políticas en el gasto social que se redistribuye el ingreso a los contribuyentes.

En el presente trabajo analizaremos el Gasto Social en el Ecuador, su evolución y análisis de índices, período 2003- 2009, ya que el actual gobierno ha dado mayor importancia a lo que se refiere al gasto. Como estudiantes sabemos que es importante analizar e interpretar correctamente los datos para de esta manera entender mejor los temas económicos que se presentan día a día.

### **1.2.2. Descripción Histórica del Objeto de Estudio**

Durante décadas, muchos analistas y políticos demagogos han sostenido que la solución "revolucionaria" para la salud y la educación en el Ecuador es solamente cuestión de incrementos presupuestarios, y surgieron así propuestas poco realistas.

La economía ecuatoriana se ha vuelto más vulnerable ante choque externos y el gobierno tiene menos grados de libertad en el manejo de la política económica. Esto se debe al proceso de liberalización de la economía iniciado a comienzos de los noventa y al régimen monetario de dolarización adoptado en el año 2000.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Antes, la política macroeconómica sirvió como instrumento potencial para suavizar los costos sociales de situaciones económicas adversas causados por choques externos como la reducción del precio del petróleo. De hecho, la dolarización dejó al gobierno únicamente la política fiscal para influenciar el ajuste de la economía.

El margen de maniobra se ha reducido de tal manera que en general se respondería de manera pro-cíclica; es decir, cuando se deteriora las condiciones externas el gobierno debe contraer su gasto porque se reducen los ingresos fiscales.

En los últimos años el Ecuador ha estado entre los países con Gasto social más bajos en América Latina. En 1999 el gobierno gastó apenas \$142,00 por habitante en la oferta de programas y servicios sociales, mientras que el promedio latinoamericano es casi cuatro veces mayor, \$540.

Con el cambio de ejecutivo se observa una reversión de dicha tendencia. Ya que la composición del gasto social ha tendido a favorecer en los últimos años mucho más a programas y transferencias focalizadas en grupos específicos de la población (bono solidario, alimentación escolar, educación y salud).

## 2. PROBLEMA CENTRAL

- Mayor interés en el Gasto Social en el gobierno actual.

### 2.1. PROBLEMAS COMPLEMENTARIOS

- Sectores más beneficiados.
- Incremento en la asignación presupuestaria.

## 3. OBJETIVO GENERAL

**¿Qué?** Analizar la evolución del Gasto Social



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analizar la evolución del Gasto Social en el Ecuador, período 2003-2009.
2. Analizar un índice que mida el esfuerzo en Gasto Social en el Ecuador.

## 4. MARCO TEÓRICO

Es conveniente señalar que el supuesto de intervención del estado en la economía como inversionista único o socio no es el objetivo de la teoría keynesiana, ya que "no es la propiedad de los medios de producción lo que le conviene asumir al Estado.

El objetivo central de la posición keynesiana es el crecimiento del producto nacional y de las variables que lo determinan al afirmar que cuando aumenta la ocupación aumenta también el ingreso global real de la comunidad. Cuando el ingreso real aumenta, el consumo total crece, pero no tanto como el ingreso.

El principio medular de la teoría keynesiana es la afirmación de que el ingreso depende del empleo, el empleo de la demanda efectiva, y la demanda efectiva del consumo y la inversión. Por lo tanto, el ingreso depende del consumo y la inversión. Los hombres se encontrarán involuntariamente sin empleo en el caso de que la oferta total de mano de obra dispuesta a trabajar por el salario vigente sea mayor que el volumen de ocupación existente.

Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, Gasto Social se clasifica en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.

Los presupuestos públicos reflejan de manera indiscutible las prioridades económicas y sociales de un gobierno. Por tanto, su análisis, monitoreo y seguimiento por parte de la sociedad es fundamental para vigilar el



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

cumplimiento de las metas explícitas de una política económica, o de los acuerdos internacionales, barrera contra la corrupción, y para defender los intereses y las necesidades de los sectores más vulnerables. Así, la importancia creciente de analizar presupuestos públicos se deriva una forma de utilizarlos como herramienta de avance en la construcción de espacios democráticos de participación en la toma de decisiones.

En el país se vuelve urgente reconstruir instituciones sociales, organizadas con apego a tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia; así como formular una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión. Ello supone, entre otras cosas, una labor pública que relacione, simultáneamente, acciones tanto en el campo económico como en el social, para detener y revertir la segmentación y la exclusión dominante.

Por consiguiente, las políticas sociales deben fundarse en una concepción universalista e integradora y atender a los sectores más rezagados de la población. El gasto social, constituye el vehículo privilegiado de esa reconstrucción y debe enmarcarse en dicha política

Para ello, el gasto social del país debería alcanzar al menos tres objetivos básicos.

En primer lugar, acrecentar los esfuerzos para elevar dicho gasto a niveles que permitan mejorar su posición relativa, hasta ubicarlo entre los países de la región que otorgan mayor prioridad al gasto público social.

En segundo lugar, caracterizarse por una composición interna, en la cual el gasto en capital humano (educación y salud) sea privilegiado; y en su interior se alcance una combinación de factores que permita imprimir calidad al gasto, bajo nuevas formas de organización y gestión, adaptadas a las demandas actuales, y.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En tercer lugar, estabilizar su financiamiento, con el fin de evitar los efectos adversos, derivados del recorte de los recursos destinados a la inversión social, en las fases recesivas del ciclo económico, modificando su sesgo pro cíclico.

De acuerdo a Diéguez H., Llac JJ., Petrecolla. (1990), entenderemos al Gasto Social como el conjunto de las erogaciones que efectúan un gobierno con el objeto de solucionar las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendiente al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.

Según Pardo M. (2003), se puede hacer una clasificación, en base a diferentes categorías, donde se pueden incluir las distintas líneas de acción para combatir la pobreza.

### **Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad:**

- Presentaciones de desempleo
- Programas de empleo de emergencia
- Protección social y crisis
- Asistencia social directa
- Asistencia social por emergencia

### **Fondos de inversión social**

- Autoconstrucción de infraestructura social básica
- Vivienda
- Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias

### **Indicadores de los sistemas de protección social**



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Aunque en el ámbito de la producción estadística le corresponda una acepción diferente, el término sistema de protección social se ha empleado comúnmente para designar el conjunto de instituciones que en un determinado país actúan en el campo de la protección social, así como los mecanismos que se emplean para lograr que ésta sea eficaz.

En los sistemas de protección social, definidos de este modo, pueden distinguirse al menos dos dimensiones distintas: esfuerzo e intensidad.

- La dimensión esfuerzo constituye una medida relativa del gasto ejecutado en virtud de las acciones de protección social, que se pone en relación con el conjunto de los recursos disponibles en el ámbito geopolítico de referencia. Este indicador sirve, en ocasiones, para interpretar la vocación protectora de la comunidad política en la que se enmarca el sistema, aunque también puede entenderse como medida de la presión que ejerce la protección social sobre la economía.
- El indicador de intensidad se define, también en este caso, como el grado en que las instituciones de protección social atienden las necesidades sociales (enfermedad, asistencia sanitaria, vejez, etc.); lo único que varía es el marco de referencia poblacional, que ahora se convierte en el conjunto de la población, y la acotación de las situaciones protegibles.

La acotación territorial implícita en la definición propuesta impide, por otro lado, la consideración de otra dimensión habitual a la hora de valorar el desarrollo de las instituciones de protección social: la cobertura. Ello se debe a la diversidad de las poblaciones objetivo con las que operan los conjuntos normativos actuantes.

Por ejemplo, las normas que resuelven la protección social de los desempleados tienen una población objetivo; las que protegen a las personas que sufren algún tipo de minusvalía, otra; y así sucesivamente. Esto hace



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

imposible resumir en una medida común las coberturas de las diferentes contingencias, salvo en casos extraordinarios en los que los sistemas protectores cubren a la totalidad de la población con respecto a todas las contingencias posibles.

Las dos dimensiones aludidas carecerían de interés para el análisis si no incorporasen la posibilidad de medición de acuerdo con algún tipo de indicador. Tal es así que las propuestas en este sentido son diversas, si bien contienen un importante grado de consenso.

El esfuerzo de los sistemas nacionales de protección social se mide, generalmente, mediante el indicador gasto en protección social en porcentaje del PIB. De este modo se propone una imagen del gasto siempre relativa a la disponibilidad de los recursos económicos del sistema social de referencia. Esto es lo que podría llamarse un indicador sintético de esfuerzo, puesto que logra sintetizar en una sola magnitud la atención que reciben por parte de los sistemas protectores una infinidad de situaciones diversas.

El indicador de esfuerzo es, con diferencia, el más empleado en la literatura empírica. La práctica totalidad de los trabajos clásicos sobre las causas de la expansión de la política social en el período posterior a la segunda guerra mundial lo emplearon algunos autores y muchas de las aportaciones más recientes en este campo siguen esta misma tradición.

El atractivo de los indicadores de esfuerzo radica probablemente en las ventajas visibles de agregación, disponibilidad, y comparabilidad con otras magnitudes que también están referidas al PIB. No obstante, este indicador sufre importantes problemas que limitan su utilidad y reclaman la máxima cautela a la hora de su interpretación.

- Este indicador puede ser una medida inadecuada del desarrollo de la política social; es decir, los cambios en su valor pueden responder a



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

varias causas distintas de la extensión de los derechos sociales, como por ejemplo la composición demográfica de la población. En pocas palabras, un incremento de los gastos sociales medidos en relación con el PIB no refleja necesariamente una mejora del estatus de la ciudadanía social. Una limitación similar sobre el indicador de esfuerzo es que “falla al no considerar las necesidades sociales”.

- En segundo lugar, el indicador de esfuerzo recoge la evolución simultánea del gasto social y del PIB y, por tanto, su evolución es influida por lo que ocurre con el denominador.

A continuación se propone una primera aportación en este sentido, partiendo de la relación existente entre los indicadores de esfuerzo e intensidad. Esta relación resulta bastante inmediata y puede expresarse de manera sencilla en la siguiente identidad que expone los determinantes del indicador de esfuerzo:

$$\frac{GS}{PIB} \equiv \frac{GS}{Pob\ Dep} \times \frac{Pob\ Dep}{Pob} \times \frac{Pob}{PIB}$$

Dónde:

- “GS” es el gasto social.
- “Pob Dep” es la población dependiente tal y como ha sido definida en este capítulo.
- “Pob” es la población total.
- “PIB” es el Producto Interior Bruto.

Los elementos de la identidad pueden renombrarse así:

$$\text{Esfuerzo} = \frac{GS}{PIB} ; \text{Intensidad} = \frac{GS}{Pob\ Dep} ; \text{Incidencia} = \frac{Pob\ Dep}{Pob} ; \frac{1}{Renta} = \frac{Pob}{PIB}$$



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Y por lo tanto, puede escribirse:

$$\text{Esfuerzo} \equiv \text{Intensidad} \times \text{Incidencia} \times \frac{Pob}{Pib}$$

Lo que la expresión desataca es que el valor del esfuerzo en gasto social en un determinado país es:

- Directamente proporcional a la intensidad del gasto (medida en gasto por persona dependiente).
- Directamente proporcional a la incidencia de las situaciones protegibles.
- Indirectamente proporcional a la renta del país. Ceteris paribus el esfuerzo es mayor cuanto menor sea su renta.

En cada país, el indicador de esfuerzo es el resultado de su situación en cada uno de estos determinantes inmediatos. A priori podemos encontrarnos con países en los que un bajo nivel de esfuerzo se deba a una reducida incidencia o a un alto nivel de renta por habitante, y no tanto a la escasa protección de las personas que sufren las contingencias sociales.

Por otro lado, un indicador de esfuerzo relativamente elevado podría ser la resultante de una reducida prosperidad o de una mayor incidencia de las necesidades sociales. En otras palabras, un mismo valor en el indicador de esfuerzo puede estar escondiendo situaciones muy diferentes.

## 5. METODOLOGÍA

El diseño metodológico nos basaremos en recolectar datos de instituciones encargadas en el tema del Gasto Social su evolución y Análisis de Índices. El universo de nuestra investigación es el Ecuador.

### Recolección y Procesamiento de datos



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Se utilizarán técnicas cuantitativas como: estadísticas, registros, encuestas, escalas numéricas, otras. Vamos a trabajar en el procesamiento de la información a través de sistemas computarizados como los programas de: Excel, Word, entre otros si el caso lo amerite.

### 6. ESQUEMA TENTATIVO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CONTENIDOS. ESQUEMA TENTATIVO
	<b>INTRODUCCIÓN</b> <b>CAPÍTULO I: ANTECEDENTES</b> 1.1 Antecedentes Históricos del Gasto Social en el Ecuador: Evolución y Análisis de índices, período 2003-2009. 1.2 Antecedentes Teóricos
1. Analizar la evolución del Gasto Social en el Ecuador, período 2003-2009.	<b>CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL ECUADOR EN LA ÚLTIMA DÉCADA</b> 2.1 Sectores más beneficiados 2.2 Incremento en la asignación presupuestaria. 2.3 Análisis de Índices
	<b>CAPÍTULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</b> 5.1 Conclusiones 5.2 Recomendaciones.
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> <b>ANEXOS</b>



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## 7. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

ACTIVIDADES	MARZO				ABRIL				MAYO			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Elaboración del diseño de la tesina	■											
Recolección y sistematización de la información capítulo 1		■										
Redacción del Capítulo 1			■									
Revisión del Capítulo 1				■	■							
Recolección y sistematización de la información capítulo 2					■							
Redacción del Capítulo 2						■	■					
Redacción del Capítulo 3							■		■			
Revisión General del tesina									■	■		
Modificaciones									■	■	■	
Impresión											■	■
Presentación final												■



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Análisis de la evolución histórica de la inversión social  
Tomado de [www.mef.gov.ec/ecuador/social/](http://www.mef.gov.ec/ecuador/social/).  
Fecha de consulta: 03 de marzo del 2011.
- Barreneche. Pablo. Gasto Social en el Municipio de Gral. Pueyrredon una mirada de la última década. Tesis de Grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Mar de Plata. 2006.
- Olaskoaga. Jon. Indicadores imperfectos y conclusiones precipitadas en la medición de la evolución del gasto social en el mundo.  
Tomado de:  
[www.econ.unavarra.es/seminarios/.../Documentos/Olaskoaga/Olaskoaga.html](http://www.econ.unavarra.es/seminarios/.../Documentos/Olaskoaga/Olaskoaga.html)  
Fecha de consulta: 03 de marzo del 2011.
- Vos. Rob et al. ¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador? Institute of Social Studies, Holanda. SIISE, Ecuador. Quito. 2002.  
Tomado de [www.siise.gov.ec/Publicaciones](http://www.siise.gov.ec/Publicaciones)  
Fecha de consulta: 03 de marzo del 2011.