

XVIII

ANÁLISIS REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL EN EL ECUADOR

JUAN CARLOS MÉNDEZ Y JOSÉ IGNACIO ANTÓN

1. INTRODUCCIÓN

La situación política y económica del Ecuador a finales de la década de los 90 y comienzos de la última década se ha caracterizado por marcados cambios, inestabilidad e inconsistencia programática. Esta realidad ha determinado que tanto las prioridades presupuestarias como las estructuras de ejecución de las políticas públicas se hayan visto sometidas a los intereses del gobierno de turno.

El objetivo de este trabajo es analizar la incidencia distributiva del gasto en inversión social del Gobierno Central del Ecuador en los últimos años, tomando como unidad de análisis los cantones del país. La importancia de esta tarea resulta indudable. El gasto en programas sociales puede tener una función de redistribución de la renta y, en algunos casos (como en el de las políticas educativas), de activos que generan oportunidades económicas; asimismo, la inversión social constituye una potente herramienta compensadora que puede contribuir a evitar que los sectores más desfavorecidos experimenten situaciones de privación en épocas de inestabilidad o crisis económica; además, por su contribución a la formación de capital humano, el gasto social en educación o salud representa uno de los ingredientes fundamentales en el proceso de crecimiento y desarrollo de un país. Cabe mencionar que la adecuada focalización de los programas sociales en el continente viene siendo uno de las principales preocupaciones y objetivos de organizaciones internacionales como el Banco Mundial (De Ferranti y otros, 2004) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009). Por último, el proceso de rendición de cuentas de todo gobernante sería claramente incompleto e insatisfactorio si los ciudadanos no pudieran acceder a información acerca de quién o quiénes se beneficiarían de qué gasto y en qué medida; la realización de este tipo de trabajos puede contribuir, por tanto, a facilitar un debate serio e informado acerca de la realidad política, económica y social del Ecuador.

En el Ecuador, el llamado sector social se encuentra conformado por cinco sectoriales, a saber: Educación, Salud, Trabajo, Inclusión Económica y Social, Desarrollo Urbano y Vivienda. El presente trabajo analiza principalmente los rubros de salud, educación y el llamado Bono de Desarrollo Humano (BDH), el programa

estrella de lucha contra la pobreza del actual gobierno encuadrado dentro del sector Inclusión Económica y Social. Los datos utilizados para estos rubros obedecen al gasto por entidad del Gobierno Central (por ejemplo, gasto del Ministerio de Salud) y no del sectorial en su totalidad. Esto se hace puesto que el gasto por sectorial involucra otras entidades que manejan temas relacionados. El análisis por entidad simplifica la evaluación del gasto (que, en efecto, debería ser mayor) para poder hacer una comparación específica entre salud, educación, BDH y el Presupuesto General del Estado en su totalidad.

Para llevar a cabo el análisis se ha procedido, a partir de información de UNICEF, Grupo FARO, el Banco del Estado y distintos Ministerios, a la construcción de una base de datos que recoge, a nivel cantonal, el ingreso público per cápita (los ingresos propios de cada cantón, que serían una variable que aproximaría la capacidad económica del mismo) y varios rubros per cápita de inversión social. A grandes rasgos, la principal tarea llevada a cabo en estas páginas consiste en la exploración de dicha base de datos a través de técnicas habituales de incidencia distributiva del gasto público; fundamentalmente, de curvas de concentración y de descomposiciones del índice de Theil en sus componentes interprovinciales e intraprovinciales. Este análisis se realiza para un año específico (2007), y se concluye con una descripción de la evolución del gasto a partir del año de análisis. Los principales resultados del trabajo indican que el gasto per cápita en inversión social del Gobierno Central del Ecuador se encuentra distribuido a través de los cantones de forma mucho más igualitaria que los ingresos públicos per cápita (a *grosso modo*, los ingresos propios de cada municipio en relación con su población). La progresividad de la inversión social la convierte, por tanto, en una herramienta fundamental de redistribución dentro del Ecuador y, asimismo, sugiere la conveniencia de priorizar estos rubros de gasto frente a otros de dudosa progresividad, como los subsidios.

El resto del capítulo se estructura en cuatro partes que siguen a esta introducción. En primer lugar, se realiza una breve reseña del alcance y significado de la inversión social en el Ecuador. La tercera sección describe brevemente la base de datos que sirve como fundamento del análisis y expone, también de forma concisa, las principales herramientas metodológicas para analizar la distribución de la inversión social. La última sección resume los principales resultados del análisis y sus implicaciones de política económica.

2. LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR

La inversión social constituye la principal herramienta de política pública para influir en las condiciones de vida del Ecuador. Asimismo, representa los esfuerzos económicos del Estado orientados a mejorar las condiciones para el desarrollo económico, la promoción y creación de capital humano y capital social, y la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad. La inversión social, como ya se mencionó en la introducción, comprende el gasto corriente, el gasto de inversión y el gasto de capital en cinco subsectores: Educación, Salud, Trabajo, Inclusión Económica y Social y Desarrollo Urbano y Vivienda.

En 2007, los recursos presupuestarios destinados a los sectores sociales suponían alrededor de la quinta parte del gasto público total (tabla 1), aproximadamente USD 2.700 millones. Mientras que el presupuesto total registró un incremento respecto a 2006 de algo más del 14%, los recursos destinados a inversión

social crecieron alrededor del 22%. Al 2011 la priorización de la inversión social es indudable y representa una cuarta parte del total del presupuesto del Gobierno Central (tabla 1). En este contexto de priorización de la inversión social en términos de recursos presupuestarios, la necesidad de determinar para quiénes y en qué medida se da la misma resulta una tarea necesaria e ineludible. Asimismo, y antes de proceder con el análisis de incidencia del gasto en salud, educación y en el BDH, conviene ofrecer algunos detalles sobre la inversión social en estos subsectores en el Ecuador, lo que facilitará la comprensión de las siguientes secciones.

Tabla 1. **Importancia de la inversión social en el presupuesto del Gobierno Central del Ecuador (2007-2011)**

	Millones de dólares de 2007	% 2007	Millones de dólares de 2008	% 2008	Millones de dólares de 2009	% 2009	Millones de dólares de 2010	% 2010	Millones de dólares de 2011	% 2011
Presupuesto del Gobierno Central	14326	100%	14150	100%	14345	100%	15943	100%	19758	100%
Total Inversión Social	2717	19%	3755	27%	3724	26%	4451	28%	5192	26%
Educación	1345	9%	1752	12%	1894	13%	2013	13%	2493	13%
Salud	615	4%	879	6%	921	6%	1153	7%	1308	7%
Trabajo	17	0%	22	0%	10	0%	24	0%	35	0%
Inclusión Económica y Social	507	4%	637	5%	663	5%	1047	7%	1153	6%
Desarrollo Urbano y Vivienda	233	2%	465	3%	236	2%	214	1%	203	1%

Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador.
Elaboración: Méndez y Antón.

En primer lugar, con respecto a la inversión social en educación, debe señalarse que este rubro comprende el gasto en redes educativas, en educación primaria hispana y bilingüe, institutos, en colegios, en planta central y en lucha contra el analfabetismo. Cabe señalar que, en 2007, este subsector representaba el principal componente de la inversión social (un 9% del presupuesto total, aproximadamente, y casi la mitad de la inversión social), concentrando alrededor de USD 1.350 millones, cifra que representaba, respecto a 2006, un incremento de un 20% de los recursos destinados a este mismo sector.

En segundo término, en relación con el sector Salud, la inversión social comprende inmunizaciones, maternidad gratuita, infraestructura, hospitales provinciales, áreas de salud, direcciones provinciales y planta central. En este caso, los recursos públicos, que suponían en 2007 alrededor del 4% del presupuesto, solo registraban un modesto incremento del 4% respecto a 2006.

En relación con el BDH, el programa social estrella de la administración actual, cabe señalar, en primer lugar, que se trata de un beneficio monetario

mensual de USD 35 mensuales dirigido a familias con niños que se encuentren bajo la línea de pobreza. La transferencia es percibida por las madres, que deben demostrar el cumplimiento de determinados requisitos en materia de salud y educación por parte de los niños. La inversión social del BDH se encuentra enmarcada dentro del sector Bienestar Social. En 2007, los recursos destinados a financiar el BDH ascendían a USD 384 millones, lo que suponía alrededor del 0,86% del PIB y un incremento del 100% del presupuesto de este programa respecto al año anterior.

3. DATOS Y METODOLOGÍA

3.1. Datos

La base de datos que sirve como punto de partida al análisis distributivo presentado en estas páginas tiene varios ingredientes:

- a) Información sobre inversión social (educación, salud y BDH) y subsidios por cantón, procedente de la base de datos elaborada de forma conjunta por UNICEF, Grupo Faro, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Estos datos incluyen el gasto por entidad rectora del Gobierno Central y no considera otras fuentes del sectorial. El año de análisis es 2007 pero se cuenta con información de gasto social entre el año 2000 y 2011.
- b) Ingreso público por municipio (consistente en los ingresos propios de cada municipalidad, concepto que excluye las transferencias realizadas por el Gobierno Central del Ecuador), extraído de la base de datos presupuestaria de 2007 a cargo del Banco del Estado.
- c) La población por cantón en el año 2007, información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), necesaria para calcular el ingreso público per cápita y gasto social por persona en cada uno de los rubros anteriores.

El análisis distributivo, que se llevó a cabo mediante la utilización del software DAD (acrónimo de Distributive Analysis/Analyse Distributive), consta de dos partes. La primera consiste en la realización de un estudio de la incidencia distributiva del gasto en educación, salud y de los recursos comprendidos en el BDH, mientras que la segunda tiene por finalidad, tomando como referencia el nivel provincial, analizar si las diferencias en términos de ingresos públicos e inversión social per cápita se explican por diferencias entre provincias o al interior de las mismas.

3.2. Metodología

A continuación, se presentan brevemente las principales herramientas de análisis del trabajo:

- 1) Curva de Lorenz del ingreso público per cápita. La curva de Lorenz constituye posiblemente el instrumento más popular en el análisis

distributivo. Esta herramienta ofrece, de forma gráfica, una información completa acerca de la distribución de una variable (tomando como referencia su media) en una población. Consiste, simplemente, en una representación gráfica de la proporción de ingreso público per cápita que concentra el p% de cantones con menor ingreso público per cápita. En términos más técnicos, la curva de Lorenz del ingreso público per cápita puede expresarse como sigue:

$$L(p) = \frac{1}{\mu} \int_0^p Q(q) dq$$

donde μ representa el ingreso público medio y $Q(q)$ denota el ingreso público per cápita bajo el cual se encuentra el q% de los municipios (o, en otras palabras, es el ingreso público per cápita del cantón que ocupa el percentil q).

- 2) Curvas de concentración. Permiten constatar cómo se distribuye la inversión social per cápita en relación con una variable de referencia, que, en nuestro caso, es el ingreso público per cápita del municipio. Las curvas de concentración consisten en la representación gráfica de la proporción de un determinado rubro de inversión social que recibe el p% de cantones con menor ingreso público per cápita. Formalmente, cada uno de los puntos de la curva de concentración de un rubro de la inversión social T viene dado por

$$C_T(p) = \frac{1}{\mu_T} \int_0^p T(q) dq$$

donde μ_T representa el gasto promedio per cápita del rubro de inversión social T y $T(q)$ denota el gasto per cápita del rubro T del cantón que ocupa el percentil q del ingreso público per cápita.

- 3) Concepto de progresividad de una transferencia. En la utilización de las herramientas subyace un concepto claro y sencillo de progresividad: una determinada transferencia social será progresiva si se distribuye de forma más igualitaria que la variable de referencia (en este trabajo, el ingreso público per cápita). En consecuencia, si la curva de concentración de un determinado rubro se encuentra por encima de la curva de Lorenz, dicha transferencia será inequívocamente progresiva. Asimismo, si la curva de concentración de una transferencia A se encuentra por encima de la curva de concentración de una transferencia B, la transferencia A es inequívocamente más progresiva que B. El concepto de regresividad se induce de forma evidente de la definición anterior.
- 4) Índice de Theil. Se trata de una medida de desigualdad perteneciente a la familia de índices de entropía generalizada, que cuentan con la

importante ventaja de su fácil descomposición aditiva por grupos. Así, la desigualdad existente en un determinado colectivo puede disociarse en un primer componente asociado a la desigualdad existente entre dichos grupos y un segundo vinculado a la desigualdad existente dentro de cada uno de ellos. En términos formales y teniendo en consideración la terminología expuesta unas líneas más arriba, podemos expresar el índice de Theil como sigue

$$I = \int_0^1 \frac{Q(p)}{\mu} \ln \left(\frac{Q(p)}{\mu} \right) dp$$

En este trabajo se ha procedido a descomponer el índice de Theil por provincias, manteniendo el cantón como unidad básica del análisis distributivo. De esta forma, se ha descompuesto el índice de Theil en un primer componente que captura la desigualdad (entre cantones) dentro de las 24 provincias ecuatorianas (I_W) y un segundo componente asociado a la desigualdad existente entre las provincias (I_B , consistente simplemente, en calcular el índice de Theil tomando cada una de las 24 provincias como unidad básica de análisis). De esta forma, y siendo s_k la proporción de cantones de Ecuador en la provincia k , el índice de Theil puede descomponerse de la siguiente manera:

$$I = I_W + I_B = \sum_{k=1}^{24} s_k I_k + \sum_{k=1}^{24} \frac{Q_{k(p)}}{\mu_k} \ln \left(\frac{Q_{k(p)}}{\mu_k} \right)$$

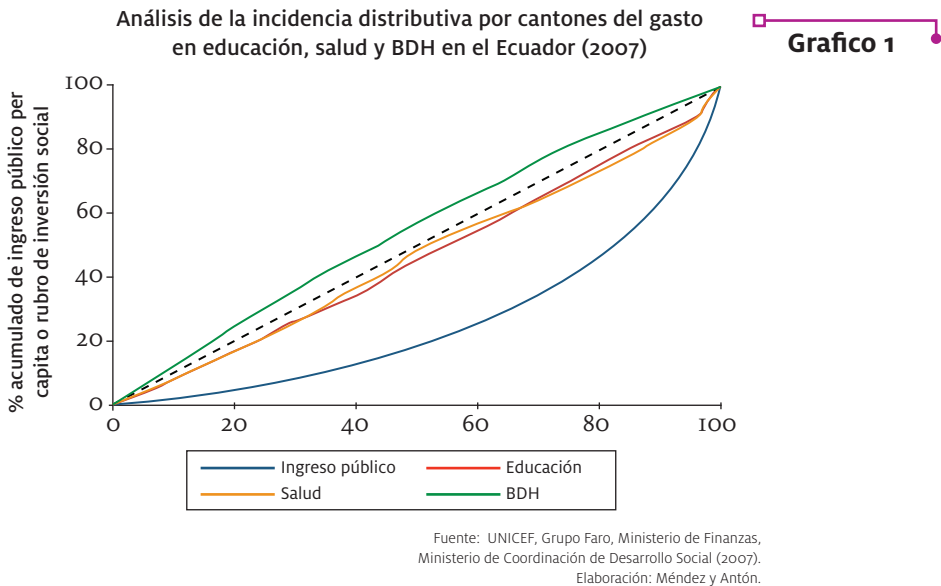
4. PRINCIPALES RESULTADOS

A continuación, se presentan los principales resultados del análisis de incidencia llevado a cabo utilizando las herramientas descritas en la sección anterior.

En el gráfico 1 se presentan, simultáneamente, la curva de Lorenz del ingreso público per cápita de los cantones y la inversión social en salud, educación y BDH. Dichas curvas se acompañan de la línea de equidistribución, que forma un ángulo de 45° con el eje vertical y denota la representación gráfica que se observaría en el caso de una variable que se distribuyera de forma igualitaria entre todos los cantones del país. De dicha figura pueden derivarse dos conclusiones muy relevantes:

- (i) Cada uno de los tres rubros de inversión social considerados se distribuye de forma mucho más igualitaria que el ingreso público per cápita, puesto que sus curvas de concentración se ubican muy por encima de la curva de Lorenz. Por lo tanto, tomando como referencia el ingreso público per cápita, puede afirmarse que la inversión social en

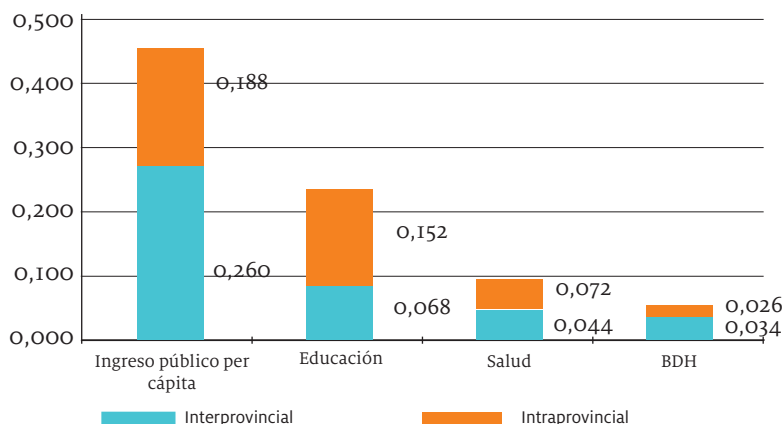
- el Ecuador es progresiva en el sentido indicado en el apartado anterior.
- (ii) De los tres rubros considerados, los recursos transferidos a través del BDH representan, con diferencia, el tipo de inversión social más progresivo. Mientras que la inversión social del Gobierno Central en materia de educación y salud se distribuye de forma prácticamente igualitaria entre los cantones (su curva de concentración se encuentra ubicada ligeramente por debajo de la línea de 45°), la inversión social canalizada a través del BDH se concentra en mayor medida en los municipios de menor ingreso público per cápita. Así, por ejemplo, mientras que el 30% de cantones más «pobres» absorben menos del 10% del ingreso municipal per cápita, concentran el 25% del gasto en educación y salud, respectivamente, y reciben aproximadamente el 35% de las transferencias realizadas a través del BDH.



Tomando como referencia la provincia, el gráfico 2 presenta los resultados de la descomposición de la desigualdad —medida a través del índice de Theil— en materia de ingreso público per cápita y los tres rubros de inversión social considerados (educación, salud y BDH) en dos componentes, a saber: desigualdad interprovincial e intraprovincial. En primer término, llaman la atención los bajos valores de Theil para todos los rubros de inversión social, circunstancia que indica la baja dispersión entre cantones de este gasto social. En segundo lugar, constatamos que el principal factor explicativo de la desigualdad entre cantones en materia de inversión social en educación y salud es la desigualdad existente entre provincias; por el contrario, en el caso de las transferencias del BDH y del ingreso público por habitante, el principal componente de la desigualdad se vincula a las diferencias al interior de cada provincia. Gráfico 2. Descomposición del índice de Theil para el ingreso público per cápita, gasto en salud, educación y en BDH en componentes inter e intraprovinciales (2007)

Grafico 2

Descomposición del índice de Theil para el ingreso público per cápita, gasto en salud, educación y en BDH en componentes inter e intraprovinciales (2007)



Fuente: UNICEF, Grupo Faro, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2007).
Elaboración: Méndez y Antón.

Durante los últimos tiempos, ha existido una indudable priorización en el gasto del sector. En tan solo los últimos 3 años existe mayor gasto en salud y educación que en la mayoría de la década (véase tabla 2) con una tendencia creciente en la participación del gasto social como porcentaje del Presupuesto total del Gobierno Central (13% en educación y 7% en Salud en el 2011). La progresividad de la inversión social contrasta con la incidencia distributiva de los subsidios a la electricidad, la gasolina y el diésel, rubros que, pese a concentrarse fundamentalmente en los estratos poblacionales de mayores niveles de renta, han experimentado, en los últimos tiempos, un crecimiento muy superior al de la inversión social (UNICEF y otros, 2007).

Tabla 2. Evolución de la inversión social en el Ecuador (2000-2011)

Año	Gasto en educación (millones de dólares de 2011)	Gasto en salud (millones de dólares de 2011)
2000	640	231
2001	810	302
2002	1.020	365
2003	920	402
2004	1.137	475
2005	1.222	529
2006	1.367	613
2007	1.659	723
2008	1.993	1.000
2009	2.049	996
2010	2.103	1.205
2011	2.493	1.308

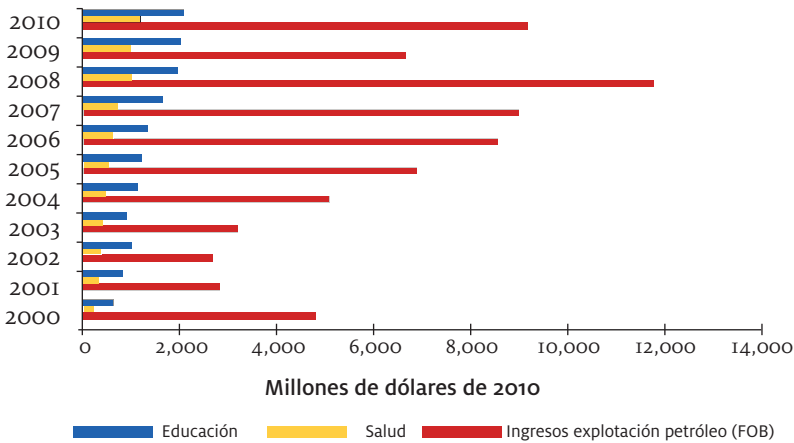
Fuente: Ministerio de Finanzas, INEC
Elaboración: Méndez y Antón.

A modo de ejemplo, cabe destacar que, en 2007, el gasto público en subsidios de gas y diésel prácticamente cuadruplicaba los recursos destinados al BDH, o que los subsidios al consumo de gas suponían más de un 80% del presupuesto del sector salud ese mismo año.

Así mismo (véase gráfico 3), hacia 2010 se nota aún un amplio campo de redistribución entre ingresos por exportación de petróleo FOB (considerando encañenamientos, 41% del total de los ingresos del Presupuesto General del Estado según el Ministerio de Finanzas) y el gasto social en educación y salud.

Ingresos por exportación de petróleo FOB y gasto social en educación y salud.

Grafico 3



Fuente: Ministerio de Finanzas, INEC
Elaboración: Méndez y Antón.

En este sentido, cabe preguntarse acerca de la conveniencia de redirigir una parte importante de los recursos empleados en subsidiar ciertos servicios hacia la financiación de servicios sociales que, *a priori*, permiten atender de forma más adecuada las necesidades de la población más vulnerable.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo ha presentado un análisis de incidencia distributiva por cantones de la inversión social en el Ecuador para el año 2007 y ha estudiado la evolución del gasto al 2011. Los principales resultados de este ejercicio señalan que la inversión social en educación, salud y, especialmente, el BDH, es claramente progresiva a lo largo de los cantones del país. En el caso del gasto educativo y sanitario, estos recursos, en términos per cápita, se distribuyen entre los cantones de forma prácticamente igualitaria, mientras que el BDH se concentra en mayor medida en aquellos cantones con un menor ingreso público per cápita. Asimismo, se destaca que en los últimos años, a partir del posicionamiento del gobierno actual, se ha incrementado sustancialmente el gasto en salud y educación, circunstancia que, muy posiblemente, contribuya a incrementar el potencial redistributivo del gasto social.

Los resultados del análisis de incidencia sugieren algunas reflexiones sobre la focalización del gasto social en el Ecuador. Dado el gran volumen de recursos que absorben, sería conveniente analizar de forma detallada la incidencia distributiva respecto al ingreso público por cantón, de los subsidios a determinados bienes y servicios, que, de acuerdo con estudios previos, no se concentran en los colectivos con mayores necesidades y mayor riesgo de pobreza. Un ejercicio como el que se sugiere podría servir, previsiblemente, para argumentar una reorientación de los recursos públicos dedicados a los subsidios hacia diversos rubros de la inversión social, mucho más progresivos, así como para minimizar las posibilidades de que eventuales recortes presupuestarios afecten a los sectores sociales analizados. La evolución del gasto en los últimos tiempos, sobre todo desde el Gobierno de la revolución ciudadana (2007 a la actualidad), parece ir en dicha dirección.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago: CEPAL.

De Ferranti, David, y otros (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington: The World Bank.

UNICEF, Grupo Faro, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2007). *Cómo va la inversión social. Análisis territorial de la inversión social 2006-2007 (Boletín de Inversión Social N° 20, octubre de 2007)*. Quito: UNICEF.