

Francisco Enríquez Bermeo
Editor

La calidad del gasto público a debate

Serie Economía y Territorio N° 3



2019

La calidad del gasto público a debate / editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública del Ecuador : El Instituto de Trabajo y Economía - ITE. 2019

viii, 183 páginas : cuadros, figuras, gráficos, tablas. - (Serie Economía y Territorio ; 3)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096630

GASTOS PÚBLICOS ; ECONOMÍA ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; INVERSIÓN ; FINANZAS PÚBLICAS ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; RECESIÓN ECONÓMICA ; ECUADOR ; AMÉRICA LATINA. I. ENRÍQUEZ BERMEO, FRANCISCO, EDITOR
.39 - CDD

Primera edición: 2019

© **Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com

Quito-Ecuador

El Instituto de Trabajo y Economía - ITE

Carlos Calvo 1378

Ciudad Autónoma de Buenos Aires-Argentina

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Francisco Enríquez Bermeo

Corrección: Isángela Ediciones

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-6630

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Economía y Territorio

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil sobre el desarrollo desde una perspectiva económica y territorial.

Índice

Presentación	VIII
<i>Pablo Jurado Moreno</i>	
Introducción	1
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Calidad en la inversión social: la Asignación Universal por Hijo en Argentina	5
<i>Mara Ruiz Malec y Leandro Martín Ottone</i>	
Presupuesto por resultados: una posibilidad en un escenario de ajuste	45
<i>Diego Martínez Echeverría y Tathiana Borja Rivadeneira</i>	
La sostenibilidad del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS	85
<i>Meitner Cadena Cepeda</i>	
Calidad de las finanzas públicas y el sector salud en Ecuador	113
<i>Francisco Enríquez</i>	
La política fiscal en Ecuador: ¿es siempre procíclica?	149
<i>Segundo Camino-Mogro y Fausto Ortiz</i>	
Anexo	
Economía mundial y crisis financiera, riesgos actuales y futuras predicciones	169
<i>Steve Keen</i>	

Presentación

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE presenta el volumen No 3 de la Colección Economía y Territorio, cuyo título es *La calidad del gasto público a debate*, en el que especialistas invitados analizan algunos aspectos de la política pública, como la ciclicidad de la política fiscal, herramientas como el presupuesto por resultados y su efectividad respecto a políticas sectoriales como la nutrición y además aborda temas como la inversión social, la seguridad social y la salud, entre otras.

En períodos de ajuste fiscal, como el que actualmente vive el Ecuador, resulta indispensable encontrar la forma de obtener mejores resultados con menos o los mismos recursos; de ahí la importancia de revisar los instrumentos de la formulación, ejecución y evaluación de la política pública, así como observar los logros o falencias de programas o proyectos específicos de las distintas áreas de la gestión gubernamental. Esta revisión no es solo responsabilidad del gobierno nacional, sino también de los gobiernos provinciales, más aún cuando su misión es planificar el desarrollo provincial, la gestión ambiental, el fomento de las actividades productivas provinciales, entre otras, actividades todas que se relacionan directamente con el bienestar de la población en cada territorio.

Si bien el análisis se sitúa en torno a políticas nacionales, que son responsabilidad del gobierno nacional, particularmente algunas políticas sociales, es necesario indicar que la normatividad y las herramientas para la formulación, ejecución y evaluación de políticas nacionales son las mismas que rigen para los gobiernos provinciales, puesto que son Ministerios

como el de Economía y Finanzas y el que antes fue de Planificación, quienes establecen esa normatividad. Desde esa perspectiva, la lectura crítica de la ejecución de esas políticas, da pauta a los gobiernos provinciales y locales para mejorar su capacidad de gestión y la posibilidad de hacer más efectivos los resultados de su acción.

No deja de estar presente en los artículos de este libro un enfoque territorial, puesto que se plantean temas como la falta de información sobre los territorios, lo que dificulta las buenas prácticas gubernamentales. Se propone también la necesidad de diferenciar entre rectoría sectorial, propia de los ministerios en sus áreas específicas, y la rectoría territorial que debe ser una función de los gobiernos provinciales y locales en sus áreas específicas. Rectoría territorial que no busca confrontar con la rectoría sectorial, sino más bien complementar y con ello fortalecer el rol del Estado, no como un organismo que controla y restringe la iniciativa de la sociedad, sino más que bien la promueve y potencia.

El libro incluye además un Anexo con la memoria de la conferencia magistral, que bajo el título “Economía mundial y crisis financiera, riesgos actuales y futuras predicciones” fue dictada por el destacado economista y matemático australiano Steve Keen - PHD, profesor de economía y finanzas de la Universidad de Sydney Western, en un coloquio organizado por el CONGOPE en Quito en el año 2018.

Esperamos que este libro, al igual que los otros dos volúmenes que se presentan en la Colección Economía y Territorio, sean una contribución a los desafíos que los gobiernos provinciales enfrentamos en nuestra misión de desarrollo territorial.

Ab. Pablo Jurado Moreno
Presidente del CONGOPE
Prefecto provincial de Imbabura

Introducción

Francisco Enríquez Bermeo*

Corren épocas de estancamiento económico, elevado déficit fiscal y crecientes pagos del servicio de deuda pública, producto de la caída de los precios del petróleo. Resulta álgida la falta de previsión de los gobiernos de crear fondos contracíclicos para enfrentar períodos contractivos. La opción trazada por los gobiernos es recurrir a un agresivo endeudamiento público como mecanismo para paliar esa reducción de ingresos. A ello se suman las medidas de achicar el gasto público, muchas de ellas traumáticas, principalmente para los sectores más vulnerables, es decir para quienes viven en la economía informal.

Dichas reducciones parecen irremediables, puesto que no se puede gastar lo que no se tiene; si no se reduce ese gasto, se corre el riesgo de extender la crisis en el tiempo y agravarla. El debate más bien se ha dado entre quienes creen que la reducción del gasto debe ser inmediata y otros que han propuesto procesos más lentos y graduales para esas medidas. Estos últimos apuntan a que los efectos, principalmente sociales, no desestabilicen políticamente el país. La discusión se ha centrado, entonces, en la temporalidad de las medidas.

En todo caso, el ajuste está dado, no solo durante este gobierno, sino incluso desde el anterior y se ha expresado en varias medidas, más recientemente, en el acuerdo del gobierno de Lenín Moreno con el FMI. Además de recortes, este instrumento pasa por incrementar impuestos, entregar varias empresas estatales a empresas privadas en concesión, entre otras.

Los recortes de gasto público que ya se han efectuado se caracterizan por ser generales y no selectivos, adoptados en mucho desde el análisis del creciente déficit fiscal, pero muy poco desde los problemas asociados a la calidad del gasto. La ineficiencia e ineficacia del gasto público hacen que

* Coordinador de la serie *Economía y territorio* del CONGOPE

este, pese a estar ya reducido, en lugar de contribuir a resolver los problemas sociales, los agrava. Todo ello genera un ambiente social sino explosivo, al menos, conflictivo.

Se ha debatido qué recortar, pero muy poco el cómo reasignar. Se han observado los indicadores macro fiscales y muy poco la microeconomía. Es decir, los sectores o áreas de la gestión pública en los que es importante introducir correctivos, no solo para reducir el gasto, sino también para mejorar su calidad y con ello las finanzas públicas, en general.

En este libro se busca analizar la selectividad del gasto público, aplicándola a algunos sectores o áreas de la gestión gubernamental. Al comprender estos vínculos, se proponen algunos lineamientos de política, más bien sectorial, cuya finalidad es mejorar la calidad del gasto y de las finanzas públicas. Dichas mejoras se expresarían en mayor calidad y cantidad de los servicios públicos. El libro analiza las distintas herramientas de la gestión pública como la planificación; el presupuesto y sus resultados; la inversión social; la seguridad social; la salud pública, y la ciclicidad de la política fiscal.

En el primer artículo, Mara Ruiz Malec y Leandro Martín Ottone recorren la evolución de la inversión social en América Latina y el Caribe en los últimos 10 años, con énfasis en Argentina, su país de origen. A criterio de los autores, el propio concepto de evaluación de la política es definido y discutido a partir de las últimas tendencias que colocan al tema de derechos como categoría central de las políticas. Desde esa perspectiva, los compromisos nacionales e internacionales suscritos por los gobiernos en materia de derechos fijan un marco de política fiscal y de orientación respecto al gasto y la recaudación públicos. En particular, los autores analizan una importante política de inversión social en Argentina, el programa de transferencias monetarias denominado Asignación Universal por Hijo, programa que se mantuvo pese a los cambios de políticas que se dio en el traspaso del gobierno de Cristina Fernández a Mauricio Macri.

A continuación, Diego Martínez y Tathiana Borja analizan el presupuesto por resultados (PPR), herramienta presente en nuestro país por más de una década y cuya finalidad es lograr un uso más racional y eficiente de los recursos públicos disponibles. En un escenario en que la contracción de la economía afecta el nivel de gasto del Estado (gobierno central y

gobiernos autónomos descentralizados) resulta oportuna. Se trata de una técnica que aporta elementos conceptuales y operativos que permiten ver las posibilidades de sostenibilidad de determinados gastos en el país. Los autores revisan, además, los principales instrumentos de la planificación, el presupuesto general del Estado (PGE) y el mencionado PPR, desde los cuales se podría contribuir en mayor eficacia a las políticas. Para el efecto, se hace indispensable realizar algunos ajustes tanto operativos como estratégicos del PPR, con miras a que la gestión de la política pública, sobre todo en lo social, se enfoque en lograr resultados y reducir brechas.

En el siguiente artículo, Meitner Cadena estudia cómo el Seguro General de Salud Individual y Familiar (SGSIF) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), actualmente se encuentra en una situación financiera crítica, expresada en una fuerte descapitalización. Las distintas acciones implementadas por las últimas administraciones del Instituto han tratado de superar esa situación, pero hasta ahora han sido poco efectivas. No se han logrado resolver los problemas de desfinanciamiento del seguro de salud. En el artículo se analiza la evolución del desfinanciamiento, algunas decisiones que han afectado a otros seguros del IESS como el de pensiones, lo que ha reducido su patrimonio. Esta reflexión se realiza con información pública fragmentada y parcial, obtenida de varias fuentes, que no siempre coinciden, pero que permiten observar la magnitud del posible desenlace financiero del fondo de salud.

En otro artículo, Francisco Enríquez aborda la situación del sector salud en Ecuador, para lo cual parte por definir qué son las finanzas públicas, para qué sirven y polemiza la calidad de las mismas. El autor observa que en América Latina, en general, las finanzas públicas no son de calidad, puesto que muestran una serie de fallas expresadas en inequidad, ineficiencia y poca efectividad, aspecto que también pesa sobre Ecuador. El autor pasa revista a la salud pública y a la presencia de un sector fragmentado y nada complementario, ni siquiera entre sus dos principales prestadores de servicios, el IESS y el Ministerio de Salud Pública (MSP). Concluye sugiriendo algunas líneas de reforma de las finanzas del sector y particularmente del MSP.

Finalmente, Fausto Ortiz y Segundo Camino debaten sobre las finanzas públicas y observan que, al ser Ecuador un país dolarizado, su capaci-

dad de respuesta a situaciones de crisis es muy limitada porque, al carecer de política monetaria, se recurre a la política fiscal para enfrentar los shocks del ciclo económico. La evidencia empírica demuestra que un tema poco explorado en nuestro país tiene que ver con la ciclicidad. Con datos de Ecuador del período 1982 a 2018, los autores detallan la ciclicidad de la política fiscal y utilizan un grupo de variables fiscales para contrastarla desde diferentes perspectivas. Los resultados sugieren que todas las variables fiscales tienen un comportamiento procíclico, sin embargo, solo el consumo del gobierno es significativo. También encuentran evidencia de que cuando se desvanece el efecto del petróleo de las finanzas públicas, el consumo del gobierno continúa siendo procíclico. Esto proporciona un apoyo empírico para la noción de que cuando llueve, se derrama.

Este libro complementa los otros dos volúmenes de la *Serie Economía y Territorio* del CONGOPE, los que abordan la dolarización en Ecuador, a dos décadas de su implementación, y el debate entre austeridad y crecimiento. Con la presente obra, enfocada más bien en las finanzas públicas desde el análisis microeconómico de los sectores, se completa una tríada de estudios económicos.

Calidad en la inversión social: la Asignación Universal por Hijo en Argentina

Mara Ruiz Malec*
Leandro Martín Ottone**

Resumen

El presente documento repasa la evolución reciente de la inversión social en América Latina y el Caribe y del proceso institucional recorrido, con algún énfasis en Argentina, en materia de la institucionalización en la evaluación de políticas. El propio concepto de evaluación es definido y discutido con base en las últimas tendencias, que señalan la necesidad de incorporar la noción de derecho. Los compromisos asumidos por los países en materia de derechos pueden brindar un marco a la política fiscal y ser los principios rectores del gasto y la recaudación públicas. A partir de estos principios, en la última sección revisaremos una de las principales políticas de inversión social en Argentina: la Asignación Universal por Hijo.

Palabras claves: gasto fiscal, gasto público y programas de bienestar, seguridad social y pensiones públicas, políticas públicas, derechos humanos

* Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), maestranda en Desarrollo Económico en la Universidad de San Martín, investigadora del Instituto de Trabajo y Economía. mararuizmalec@gmail.com

** Licenciado en Economía por la Universidad del Salvador y Roma “La Sapienza”, MSc. en Economics por University of Leeds, magíster en Historia Económica por la UBA, docente de la Universidad Nacional de José C. Paz y Universidad de Buenos Aires, investigador del Instituto de Trabajo y Economía (ITE). leandro.ottone@gmail.com

Introducción

En los últimos diez años, se consolidó un importante nivel de inversión social en América Latina y el Caribe paralelo a un ciclo de fuerte crecimiento económico. Estos factores permitieron a la amplia mayoría de la región mejorar sustancialmente en indicadores sociales referidos a desigualdad y pobreza. Al mismo tiempo, esta inversión social se institucionalizó a partir de ministerios, secretarías y organismos coordinadores específicos en la función social.

En los últimos años, la desaceleración del crecimiento económico en la región ha detenido los avances en materia de progreso social. Al mismo tiempo, si bien las políticas sociales han actuado como sostén que reduce los efectos de la desaceleración económica sobre la población más vulnerable, la disminución de los recursos fiscales pone límites a esta capacidad.

En este contexto, se profundiza el debate acerca de la calidad y efectividad del gasto público. Todavía existen brechas por cerrar en cuanto a la capacidad institucional de evaluar y mejorar la inversión social. Sin embargo, un nuevo enfoque ha surgido que puede servir como guía general y debe ser incorporado como marco en la política pública.

Los países de la región han asumido compromisos indeclinables en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), que tienen consecuencias en materia de política fiscal. Con base en estos compromisos, la evaluación de proyectos sociales debe ser precedida por aquella de los programas y políticas públicas, bajo un enfoque de derechos. Esto permitirá sostener en el largo plazo los programas y políticas y por lo tanto realizar las modificaciones que sean necesarias en un contexto de menores recursos fiscales, sin cuestionar los derechos adquiridos.

Cinco principios pueden extraerse de los compromisos asumidos que pueden servir como guía para evaluar las políticas y programas sociales y como marco para cualquier modificación que quiera realizarse: el principio de igualdad y no discriminación; transparencia, participación y rendición de cuentas; movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC; realización progresiva y no regresividad de los DESC y asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos.

En el presente documento repasamos la evolución reciente de la inversión social en América Latina y el Caribe y el proceso institucional recorrido. Revisaremos el concepto de evaluación, su evolución reciente y la necesidad de incorporar la noción de derecho. En los apartados siguientes analizamos cómo los derechos pueden brindar un marco a la política fiscal y cuáles deben ser los principios rectores del gasto y la recaudación públicas bajo un enfoque de derechos. A partir de estos principios, en la última sección revisaremos el marco institucional de evaluación de Argentina y analizaremos una de las principales políticas de inversión social en Argentina: la Asignación Universal por Hijo (AUH) bajo el enfoque propuesto. La última sección presenta un resumen y las conclusiones.

La política fiscal en América Latina y el Caribe en la última década

En los últimos diez años, la política fiscal en América Latina y el Caribe experimentó profundas transformaciones. Si bien a nivel desagregado, las diferentes subregiones (América del Sur, América Central y el Caribe) exhibieron una trayectoria particular, en la totalidad de la región es posible establecer patrones comunes en lo que respecta a la evolución de los ingresos, los gastos y el nivel de deuda.

El fuerte período de crecimiento económico experimentado a comienzos de 2000 y únicamente interrumpido por la crisis financiera internacional de 2008-2009, aportó a una subida tanto del nivel de gasto público como también de los ingresos en términos del PIB (CEPAL, 2019a).

En paralelo, la amplia mayoría de la región mostró una mejora sustancial en indicadores sociales referidos a desigualdad y pobreza. En efecto, las personas en situación de pobreza pasaron de representar un 44,5% de la población en 2002 a un 27,8% en 2014. Del mismo modo, la situación de pobreza extrema se redujo de 11,2% a 7,8% en el mismo lapso (CEPAL, 2019b).

Sin embargo, a partir de 2011, América Latina y el Caribe experimentaron una significativa desaceleración en la tasa de crecimiento económico, la cual en ciertos años implicó una caída del producto per cápita. El PIB,

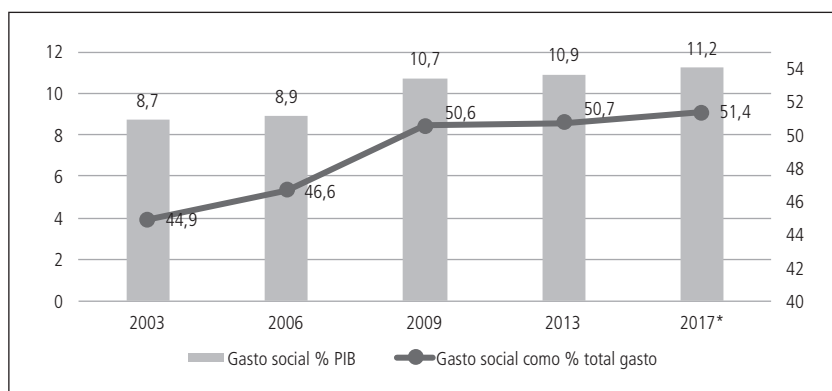
que se expandió a una tasa promedio de 4,0% anual entre 2003 y 2011, registró un alza promedio de 1,9% para el periodo 2012-2015 y de apenas 0,6% para el trienio 2016-2018 (FMI, 2018).

Bajo este contexto, los indicadores sociales no solo se estancaron, sino que sufrieron una reversión para todo el conjunto de América Latina. De acuerdo con la CEPAL (2018), a partir de 2018 la pobreza aumentó 1,8 p.p y la pobreza extrema 2,4 p.p., lo que en números absolutos implica un alza de 18 y 17 millones de latinoamericanos respectivamente.

Una tendencia similar se observa en los indicadores tradicionales de desigualdad, que luego de una importante mejora en la primera década de los 2000, mostraron también un estancamiento. El índice de GINI para América Latina se mantuvo prácticamente sin cambios entre 2014 y 2017, al pasar de 0,471 a 0,466 (CEPAL, 2019b). Asimismo, se redujo la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB en varios países de la región (Argentina, México, Colombia y Perú, entre otros).

Los sistemas de protección social cimentados durante la primera parte del siglo XXI han detenido los deterioros distributivos experimentados en los últimos años y evitaron mayores retrocesos en la lucha contra la pobreza (CEPAL, 2019b). En efecto, el gasto social en América Latina experimentó

Gráfico 1. Gasto social del gobierno central para América Latina
(En % del PIB y % del gasto total)



(*) Preliminar

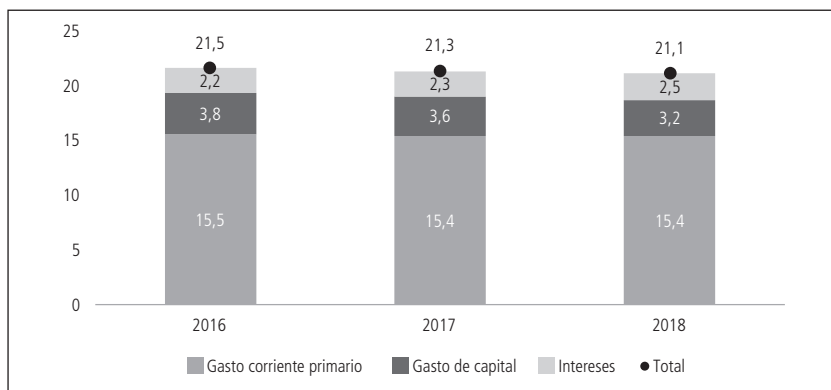
Fuente: CEPAL, Panorama Social América Latina y el Caribe 2018.

un alza de 2,5 p.p del PIB entre 2003 y 2017, incrementando su participación en el gasto total de un 44,9% a un 51,4%.

Cuando se analiza la evolución del gasto fiscal por funciones sociales, se observa que la protección social, la educación y la salud se mantienen como aquellas con mayor importancia en términos de cantidad de recursos asignados. En promedio representaron en 2016 el 4,1%, el 3,9% y el 2,2% del PIB de los países de América Latina, respectivamente.

Sin embargo, en un contexto de debilidad económica y un elevado ratio deuda pública/PIB, en especial en países del Caribe, pero también en Argentina, Brasil y Costa Rica, se ha impulsado un proceso generalizado de consolidación fiscal en la región. Entre 2016 y 2018, el gasto total del gobierno central se redujo levemente en términos del PIB (del 21,5% al 21,1%), lo que permitió que el déficit financiero pase de -3,3% del producto a -3,1%. Esta leve mejora en el resultado fiscal se encuentra totalmente vinculada a una reducción de los gastos (en especial el gasto de capital, el cual se contrajo -0,4 p.p del PIB), en tanto los ingresos no mostraron variación. Parte del esfuerzo de reducir el gasto total, se ve compensado por una subida de los recursos destinados al pago de intereses de la deuda pública (+0,3 p.p del PIB entre 2016 y 2018). Esto guarda relación con la subida relativa de deuda respecto al PIB en varios países de la región (CEPAL, 2019a).

Gráfico 2. Composición del gasto público de los gobiernos centrales por subcomponente (En % del PIB, 2016-2018)



Fuente: CEPAL (2019a).

El contexto actual representa un enorme desafío fiscal para las economías de América Latina y el Caribe. El bajo crecimiento económico y los elevados niveles de deuda pública en diversos países de la región requieren reconfigurar el sistema de gastos e ingresos con el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, el proceso de consolidación se ve limitado por la mayor demanda de fortalecer los sistemas de seguridad y protección social, en el marco de un estancamiento de los indicadores sociales.

En este contexto se pone de manifiesto la necesidad de que la política fiscal en América Latina y el Caribe apunte a mejoras de calidad, que permitan balancear la disponibilidad de recursos con la efectividad de las políticas. El enfoque basado en los derechos humanos (IPPDH, 2014), proveniente tanto de las constituciones políticas de los Estados como del derecho internacional, sirve de marco conceptual para formular, monitorear e implementar políticas públicas indispensables para asegurar una política fiscal de calidad.

Instituciones y seguimiento del gasto. Evaluar bajo un enfoque de derechos

El piso de protección social desarrollado en la primera década del nuevo siglo sirvió de contención frente a la nueva ola de austeridad. Dicho aumento en inversión social fue acompañado de un incremento en las instituciones abocadas de manera parcial o específica a la gestión de este tipo de gasto. De 26 países de América Latina y el Caribe, 19 cuentan con un ministerio de Desarrollo Social (o similar), dos con secretarías y tres con otras instancias dedicadas explícitamente al tema. En la mayoría de los casos,¹ estas instituciones fueron creadas a partir de la década del noventa o surgieron en los últimos veinte años (CEPAL, 2019b).

La política social es compleja e implica una permanente interacción con otras áreas de la administración pública (Salud, Educación, Trabajo) que suelen contar con sus propios ministerios o secretarías. Además, dicha

¹ Dependiente de la información disponible.

política genera impactos en el resto de la economía, tanto a nivel macroeconómico (por ejemplo, a través de los multiplicadores fiscales) como a nivel microeconómico (permitiendo aumentos de productividad, asignación de recursos, etc.). La mayoría de los países cuenta con algún tipo de organismo de coordinación de políticas sociales de carácter supra-ministerial (CEPAL, 2019b). En algunos casos, la coordinación o presidencia de estos cuerpos coincide con el/la ministro/a de Desarrollo Social (Argentina, Brasil, Chile, Panamá, Uruguay, Ecuador). En otros, la coordinación corresponde a otro ministerio (en El Salvador el ministro de Salud).² Por último, en trece países que analiza la CEPAL, la dirección o coordinación de estos organismos coincide con la máxima autoridad del poder Ejecutivo (presidente o primer ministro), el vicepresidente o algún delegado directo de la presidencia.

En términos de gestión, planificación y evaluación de las políticas sociales, los países de la región han avanzado en algunas cuestiones concretas. En cuanto a la recopilación y acceso a la información, de 24 países relevados por la CEPAL, 19 llevan un registro de participantes y 22 cuentan con un sistema de acceso a la información pública con el objetivo de una mayor transparencia. Diez cuentan con algún sistema integrado de información, ya sea general o sectorial.

Brechas en evaluación e incorporación del enfoque de derechos

El aumento en el gasto público, y en particular en la inversión social, incrementó las inquietudes por evaluar la eficiencia de esos desembolsos. Esto, en un marco de caída de los ingresos públicos, es más relevante. No obstante, este mismo contexto hace que sea de vital importancia comprender la función de la etapa evaluadora y, como veremos más adelante, la trascendencia de orientar la política social bajo un enfoque de derechos.

² Este último carece de Ministerio de Desarrollo Social.

La OECD define el término “evaluación” como:

Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida (OECD, 2002: 22).

Dentro de la política fiscal y específicamente la social, se identifican tres etapas que pueden ser evaluadas: los proyectos, los programas y la política pública. De acuerdo con CEPAL (2004: 2) el proyecto es “la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema”. Por lo tanto, los proyectos suelen buscar resolver problemas acotados con objetivos cuantificables, siendo estos el principal objeto de evaluación. Cuando diferentes proyectos son agrupados bajo un mismo objetivo, pero que funcionan operativamente por separado, ya sea porque utilizan distintas estrategias de intervención o apuntan a distintas poblaciones, los podemos llamar programas. Con lo cual, la política social es el conjunto de programas, y por ende proyectos, que poseen un mismo fin.

Cuando los problemas sociales se instalan en la agenda pública y se tornan prioritarios, se asocian a la política pública. A partir de este reconocimiento, se delimitan objetivos y se diseñan programas que incluirán uno o más proyectos. En consecuencia, se presume que una vez cumplidos estos objetivos, el programa ya no es necesario.

Los países de América Latina cuentan con alguna instancia de evaluación de proyectos y/o programas sociales, ya sea de nivel general o sectorial. A su vez, existen sistemas de monitoreo que permiten recoger información

acerca del avance y alcance las políticas públicas. No obstante, existen importantes brechas en la institucionalización de estas instancias y en su difusión al conjunto de los distintos niveles de gobierno. Pignatta (2015) identifica que aún en México y Colombia, donde se encuentra un alto nivel de institucionalización que comenzó hace años, existen importantes brechas entre distintos sectores y niveles de gobierno, además de trabajar con lógicas segmentadas. Estas características se repiten en el resto de los países de la región.

A los desafíos en materia de ampliación, difusión e institucionalización de la práctica de evaluación, se deben sumar aquellos que implica adoptar un modelo que incorpore la noción de derecho. Esta postura no es arbitraria, tiene que ver con el nuevo rol que se asigna a la política social y la política pública en general.

Desde hace algunos años, existe cierto consenso en que es necesario repensar las políticas públicas como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social (Cunill Grau, 2010). Dicho acuerdo ha sido impulsado por Naciones Unidas y en cierta medida el Banco Mundial, pero también por los propios gobiernos de América Latina. Se trata de un abandono progresivo de la perspectiva tradicional asistencialista en las políticas sociales. Este enfoque buscaba compensar los efectos no deseados de medidas características de los modelos neoliberales de la etapa anterior, pero que vuelven a resonar en el contexto actual: apertura comercial, ajuste fiscal y flexibilización laboral. Esta perspectiva buscaba mejorar y atender situaciones consideradas problemáticas, pero su fin último no consistía en lograr la igualdad sustantiva en el acceso a derechos; para ello, se requiere transformar los factores causantes de la desigualdad (IPDDH, 2014). Incorporar el enfoque de derechos implica incorporar una noción de ciudadanía a las políticas públicas, de identificación no de beneficiarios que requieren asistencia, sino de una ciudadanía que ven bloqueado su acceso a derechos. Además, una vez obtenidos, estos derechos incorporan también obligaciones ciudadanas.

Este nuevo enfoque se enmarca también en la consolidación de la democracia en la región. Este escenario permitió avanzar desde los llamados derechos “de libertad” a los derechos “de segunda generación” que son los derechos sociales. Respecto a los primeros, se habla del derecho “de la

abstención del Estado”, mientras que los segundos esperan un actuar positivo del Estado (Bobbio, 1991). Se trata justamente de derechos proclamados, pero que aún no son “de hecho” para una parte de los ciudadanos. Si hace 30 años la pregunta por los derechos humanos era una pregunta por la libertad, hoy es una pregunta por la igualdad (Rinesi, 2013).

Ahora bien, al incorporar el principio de igualdad y, como veremos más adelante, de universalidad, este enfoque se coloca en el centro de la evaluación. La pregunta es cómo la política social, sus programas y proyectos abordan las situaciones de desigualdad, qué construcción de sentido promueven en sus acciones y cuáles son sus potenciales efectos en los esquemas de organización familiar y género. A su vez, a partir del principio de exigibilidad, enfatiza en valorar los mecanismos de reclamo y garantía, de forma que sean insumos para monitorear y evaluar políticas conforme a derechos (IPPDH, 2014).

El enfoque de derechos otorga una ventaja importante en materia de implementación de evaluaciones. Una de las mayores críticas en la ejecución de un proceso de monitoreo y evaluación de programas por parte de los actores involucrados en su implementación, tiene raíz en la falta de propagación del verdadero significado que debe tener una evaluación. Al respecto, el manual de evaluación de políticas públicas de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina diferencia entre control, auditoría, investigación y evaluación. Esta última tiene como objetivo el aprendizaje y la rendición de cuentas (JGM, 2016); pero no es un mecanismo con fines punitivos, ni un control sobre el cumplimiento de normas rígidas. Tampoco es una acción con fines meramente informativos ni de investigación. Su objetivo último debe ser generar diagnósticos y proponer acciones que mejoren las políticas públicas.

No obstante, desde sus inicios y con cierta perseverancia en la actualidad, el monitoreo y la evaluación han sido liderados de modo principal por ministerios de Planificación y Hacienda, los que, a su vez, diseñan el presupuesto nacional. Esto genera fuertes críticas a la hora de incorporar las evaluaciones como práctica de política pública. Sin embargo, desde el enfoque propuesto, suspender un proyecto implica el riesgo de desproteger un derecho. Sobre todo, al considerar el principio que impone el enfoque de

derechos, relativo a garantizar el máximo de recursos disponibles para efectivizar progresivamente el pleno ejercicio de los derechos sociales (Pignatta, 2015). Si la evaluación de las políticas ha determinado que existe un derecho vulnerado y que se requiere una acción, la evaluación sobre los programas y proyectos puede indicar la necesidad de un cambio para mejorar el impacto, los resultados o maximizar la eficiencia en materia de costos. No puede obviar, ante un resultado negativo, una propuesta de acción reparadora que garantice ese derecho, ni tampoco puede disminuir los recursos afectados.

¿Qué son los derechos, económicos, sociales y culturales? Su impacto en la política fiscal

En 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 2200A, conocida también como Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Declaración Universal de Derechos Humanos y el mencionado PIDESC conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos, que rige el sistema de protección de DDHH de las Naciones Unidas.

Este acuerdo internacional busca promover el progreso social y mejorar la calidad de vida con base en un enfoque de derechos, y emplea el sistema internacional para dicho propósito. En América Latina, la totalidad de los países son miembros del PIDESC o lo han firmado y/o ratificado, mientras que en el Caribe hay un menor nivel de adhesión.

La región fue pionera a nivel global en lo que respecta a crear un marco jurídico institucional que contemple los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En 1948, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se adoptó la Declaración Americana, considerada el primer instrumento internacional que consideró los DESC. La aprobación del PIDESC a fines de la década del 60, se complementó a nivel regional con la celebración de nuevos acuerdos en materia de derechos humanos. En 1969, los países miembros de la OEA establecieron la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, también conocida como

Pacto de San José de Costa Rica). Esta pasó a funcionar como base del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Dicha convención fue complementada en 1988 con el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De esta forma, los DESC se incorporaron plenamente a la estructura jurídica en América Latina y el Caribe (Gros Espiell, 1985).

La importancia de estos instrumentos de reconocimiento de derechos va más allá de cuestiones meramente institucionales, ya que la firma del PIDESC y los acuerdos regionales tienen consecuencias concretas para la política fiscal de las naciones. A diferencia de los derechos políticos y civiles —denominados en ocasiones de primera generación y que presuponen un Estado pasivo, no intervencionista o mínimo— los DESC requieren una conducta positiva de los Estados, es decir de proveer, proteger y promover el cumplimiento de dichos derechos (Madurga, 2015).

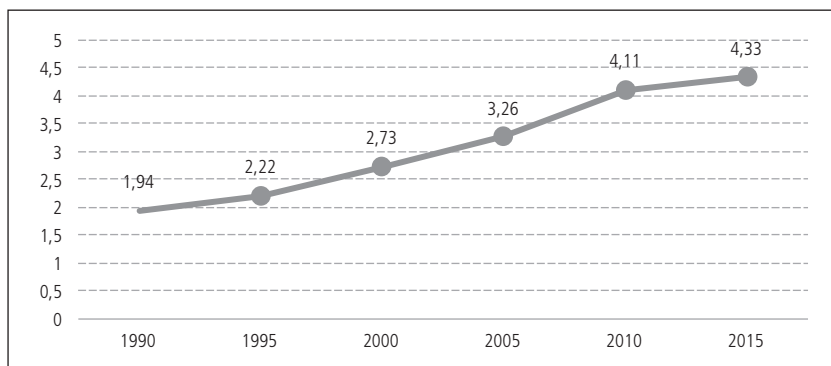
De esta forma, estos tratados internacionales establecieron obligaciones internacionales legalmente vinculantes para aquellos países que lo han ratificado. Esto es particularmente cierto para la política social, lo que impone un piso mínimo al gasto social. Como se mencionó previamente, dicho gasto en América Latina representa más de la mitad de las erogaciones totales, lo que pone de manifiesto la importancia de los instrumentos legales de DDHH para la política fiscal en su conjunto.

El PIDESC y los tratados regionales establecen, de esta manera, obligaciones en materia fiscal sobre el gasto social, dentro de las cuales se destacan las siguientes erogaciones:

Educación: los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a la educación (artículo 13 PIDESC), destacándose que la educación primaria debe ser obligatoria y gratuita. Por su parte, la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y accesible, lo que establece compromisos de inversión en educación no solo para los Estados nacionales, sino para los gobiernos subnacionales en aquellos países descentralizados. En las últimas décadas, el gasto en educación en América Latina se ha incrementado

significativamente, al pasar de un 1,94% del PIB en 1990 a más de 4% en 2015³ (CEPAL, 2019a), aunque dicho incremento de los recursos invertidos no consiguió cerrar la brecha en materia de cobertura y calidad educativa con los países desarrollados. Si bien en cuanto a alfabetización para niños y adolescentes la región alcanzó casi la universalidad (98,4% según UNESCO⁴), las estadísticas distan de ser satisfactorias en lo que respecta a deserción, rezago escolar y calidad educativa. Según datos de este organismo, la tasa neta de escolarización en América Latina y el Caribe en secundaria subió a un 76% comparada al 49% en 1990, aunque persisten grandes diferencias al desagregar por nivel de ingreso. De acuerdo con el BID, mientras que el 80% de los estudiantes con mayores recursos económicos se gradúan en América Latina, tan solo el 30% de los jóvenes con menores recursos logran alcanzar el mismo nivel. Aún persiste una brecha de siete años de escolaridad entre los segmentos más ricos y los más pobres de la población (BID, 2016).

Gráfico 3. Gasto público en educación en América Latina
(En % del PIB)



Fuente: CEPAL (2019b).

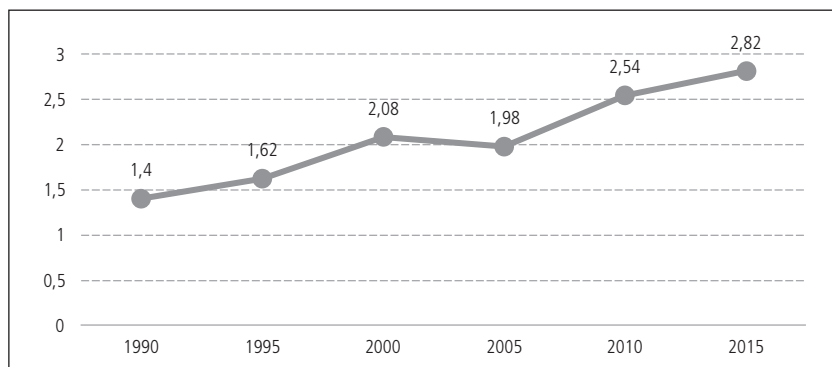
³ Se consideran los países Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La información corresponde al Gobierno central, a excepción de Brasil, Colombia, Argentina y México. En los dos primeros casos se refiere a Gobierno general, en los dos restantes a sector público no financiero.

⁴ <http://data.uis.unesco.org/>

Salud: los países adheridos reconocen el derecho de todas las personas a disfrutar del mayor nivel posible de salud física y mental, y se comprometen a tomar acciones para reducir la mortalidad infantil, asegurar la asistencia y servicios médicos y a prevenir y luchar contra enfermedades epidémicas, endémicas entre otras (artículo 12, PIDESC). En línea con el crecimiento del gasto social, en general, el gasto en salud en América Latina también se incrementó, pasando de 1,4% del PIB en 1990 a 2,8% en 2015.

A pesar de los mayores recursos invertidos, los indicadores de salud regionales continúan mostrando significativas diferencias con relación a las economías desarrolladas. A modo de ejemplo, la desnutrición crónica en niños en América Latina y el Caribe es aún siete veces más elevada que en EE.UU. y Canadá, mientras que la tasa de mortalidad por enfermedades transmisibles es 2,7 veces más elevada (OPS, 2018).

Gráfico 4. Gasto público en salud en América Latina
(En % del PIB)

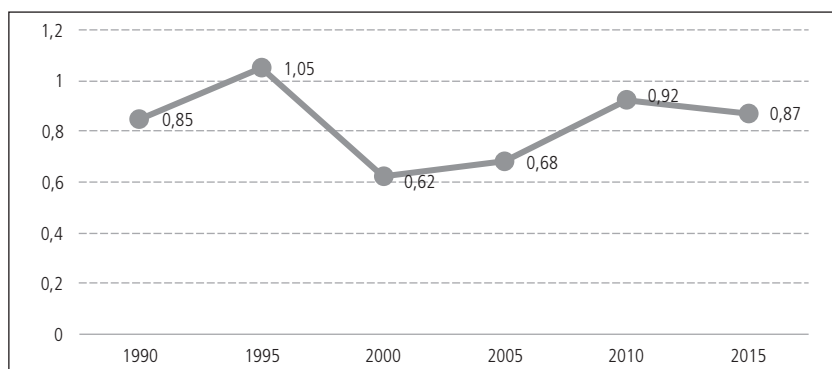


Fuente: CEPAL (2019b).

Vivienda: se reconoce el derecho de toda persona a vivienda adecuada y a una mejora continua en sus condiciones de vida (artículo 11 PIDESC). A diferencia del resto del gasto social, la inversión en vivienda en América Latina no mostró un crecimiento punta en las últimas dos décadas y se ubica por debajo del 1% del PIB.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, si bien el porcentaje de hogares con acceso a la vivienda ha mejorado en las últimas décadas en América Latina, en 2016 el déficit de vivienda afectaba a 55 millones de hogares. Se considera que cerca del 45% de la población de la región sufre algún déficit de vivienda, con amplia variabilidad por país (de menos del 20% en Chile a más de 75% en Bolivia). Asimismo, un 75% de los hogares con déficits tienen alguna carencia de tipo cualitativo (hacinamiento con tres o más personas por habitación, carencia de servicios de agua, saneamiento o electricidad, o de tenencia segura) y el 25% restante de tipo cuantitativo (vivienda precaria o compartida con otro hogar) (BID, 2016).

Gráfico 5. Gasto público en vivienda en América Latina
(En % del PIB)



Fuente: CEPAL (2019b).

Alimentación: el PIDESC establece el reconocimiento al derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, e instituye que los Estados deberán tomar medidas necesarias para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos y asegurar su distribución de manera equitativa, entre otros (artículo 11, PIDESC).

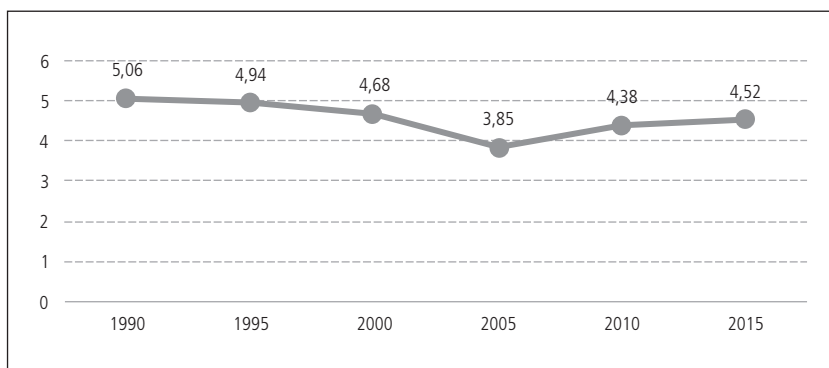
Si bien no es posible identificar un valor común de gasto en alimentación de los Estados latinoamericanos, los programas públicos vinculados a dicha temática son numerosos, incluyendo aquellos de transferencias monetarias no condicionadas, comedores escolares y comunitarios, programas

de producción de alimentos (comunitarios y familiares), obras públicas de acceso al agua e irrigación, entes nacionales de regulación de calidad alimenticia, entre otros.

La seguridad alimentaria en la región continúa siendo uno de los principales desafíos pendientes, abarcando cuestiones diversas como problemas de producción, distribución, acceso y adquisición de alimentos, así como también de calidad alimentaria (déficit de micronutrientes, obesidad, etc.). A modo de ejemplo, América Latina y el Caribe tenía en 2016 una prevalencia de la subalimentación de 6,6% (en 2015 era de 6,3%). Esto es, 42,5 millones de personas no contaban con los alimentos necesarios para cubrir sus requerimientos energéticos diarios. Estas cifras implican un incremento de 2,4 millones de personas en comparación con 2015. Asimismo, la desnutrición crónica se ha reducido de 24,5%, en 1990 a un 11% en 2016; sin embargo, aún 5,9 millones de niños se encuentran afectados por la desnutrición crónica (FAO, 2017).

Seguridad social: el PIDESC contempla, en su artículo noveno, el derecho de todas las personas a la seguridad social. En América Latina, los recursos destinados a la protección social se incrementaron en los últimos 15 años, alcanzando un 4,5% del PIB en 2015. En comparación con otras regiones

Gráfico 6. Gasto público en seguridad social en América Latina
(En % del PIB)



Fuente: CEPAL (2019b).

del mundo, la cobertura de la protección social durante el período 1998-2015, fue en promedio un 59,6% de la población, por encima de otras regiones en desarrollo, como África Sub-Sahariana (19,2%), Asia del Sur (27%), África del Norte y Medio Oriente (52,8%), Asia Oriental y Pacífico (58,9%), y solo siendo superada por Europa y Asia Central (69,3%).⁵

Estos valores proporcionalmente elevados se vinculan a la expansión de los programas de asistencia social, en especial aquellos programas de transferencias condicionadas (PTC). Actualmente 20 de los 33 países de la región cuentan con algún PTC en operación, tales como la Asignación Universal por Hijo (ARG), Bolsa Familia (BRA) o el Bono de Desarrollo Humano (ECU), llevando a una cobertura regional que alcanza el 20,2% de la población (FAO, 2017).

Además de los derechos ya mencionados, el PIDESC también contempla otras obligaciones, entre las cuales se destacan el derecho a participar en la vida cultural y a la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura (Artículo 15); derechos laborales (artículos 6, 7 y 8).

Por último, el artículo segundo de PIDESC condiciona la política fiscal en su conjunto e impone a los Estados obligaciones en materia de cobertura e inversión financiera. De acuerdo con el mismo es preciso que los Estados adopten medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” para avanzar de manera progresiva en su cumplimiento según los tratados de derechos humanos que contienen cláusulas específicas al respecto, como el PIDESC y CADH. Además, este artículo establece obligaciones también de cobertura, en tanto los estados se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos del PIDESC, “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (OHCHR, 2019).

De esta manera, durante las últimas décadas, la política pública latinoamericana se alineó con los compromisos jurídicos internacionales del PIDESC, lo que se reflejó en un incremento del gasto social y una mejora de los indicadores sociales. Sin embargo, y tal como se expresó en la primera

5 Considerando asistencia social, seguridad social y regulaciones laborales. En línea: <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>

sección, el menor crecimiento económico y el limitado espacio fiscal impiden asignar mayores recursos. Asimismo, la región también requiere una mejora cualitativa de las políticas públicas que permita incrementar el impacto en términos de cobertura y alcance. En este sentido, los principios rectores de los derechos humanos aplicables a la política fiscal pueden ser de mucha utilidad para contribuir a alcanzar una política fiscal de calidad.

Hacia una política fiscal con enfoque de derechos

Tal como vimos en el apartado precedente, el enfoque de derechos humanos –configurado a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– y los acuerdos regionales imponen a los Estados la obligación de respetar, la de proteger y la de cumplir con cada uno de estos derechos.

En este proceso, y en línea con las disposiciones del artículo segundo de PIDESC, se debe analizar hasta qué punto los Estados han invertido el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, sin discriminación alguna. Por este motivo, los principios de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales y regionales también proveen un marco normativo de referencia bajo el cual los Estados deben rendir cuentas de su política fiscal.

En octubre de 2015, en el marco de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos del 156° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un grupo de asociaciones civiles internacionales presentó un informe temático, en el cual se establecieron una serie de principios de los derechos humanos aplicables a la política fiscal (ASIJ et. al., 2015). La aplicación de dichos principios, que deben ser considerados en todas las fases del ciclo de diseño, elaboración, implementación y evaluación de la política fiscal, contribuyen de manera efectiva en el cumplimiento de los derechos humanos y los compromisos del PIDESC.

Principio de igualdad y no discriminación

Es parte de las bases del estado de derecho. Una distinción es discriminatoria si no tiene justificación objetiva y razonable o si no persigue un fin legítimo; o si no existe una relación razonable de proporcionalidad entre el fin y los medios empleados para lograrlo (Bayefsky, 1990). En relación con la política fiscal, el principio de igualdad y no discriminación puede aplicarse tanto del lado de los ingresos como de las erogaciones. En relación con las primeras, por ejemplo, el sistema tributario en América Latina continúa registrando una baja recaudación del impuesto sobre la renta personal (alrededor del 1,6% del PIB en promedio en 2017), así como un débil impacto en términos de eficiencia y equidad (CEPAL, 2019b). Del lado de las erogaciones públicas, las transferencias en concepto de seguridad social también pueden tener un impacto discriminatorio contra sectores de menores ingresos, como por ejemplo la inexistencia de un Sistema de Asignaciones Familiares no contributivo.

Transparencia, participación y rendición de cuentas

Es un aspecto fundamental para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, en tanto se requiere que existan mecanismos disponibles para hacer exigibles dichos derechos por parte de la sociedad. Por este motivo, el acceso a la información fiscal y la transparencia son requisitos indispensables para que las personas puedan participar de las decisiones que puedan afectarles (ASIJ et al., 2015)

En materia de legislación sobre transparencia y acceso a la información, en las últimas décadas América Latina ha realizado avances significativos, con aprobación de leyes de libertad de información en numerosos países.⁶ En particular, se destaca el avance en lo que respecta a información presupuestaria, por medio de herramientas accesibles para la ciudadanía.

La publicación de información completa, clara, oportuna y accesible permite además rendir cuentas a la sociedad sobre el accionar de los Estados, lo que facilita una mayor participación ciudadana.

⁶ <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/>

Mobilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC

La movilización de recursos, tal como se dispone en el artículo segundo del PIDESC, es un requisito indispensable para el cumplimiento de los derechos humanos. Los Estados firmantes se comprometieron a movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para alcanzar progresivamente los DESC.

Este compromiso de los Estados no implica únicamente una cuestión cuantitativa de inversión, sino también que se debe buscar incrementar la disponibilidad de recursos. Esto necesariamente implica que, para asegurar niveles adecuados de gasto público, es necesario aumentar la recaudación tributaria.

Niveles bajos de recaudación tributaria impactan desproporcionadamente sobre los sectores más pobres de la población y constituyen un impedimento para que los Estados puedan garantizar la puesta en marcha de programas sociales y servicios públicos que permiten el cumplimiento efectivo de los DESC. En la última década, el nivel de la recaudación tributaria en la región como porcentaje del PIB ha mostrado una tendencia creciente (Sepúlveda, 2014). Sin embargo, aún quedan importantes retos por superar, en especial respecto a la regresividad en la tributación y la dependencia de los impuestos directos.

Asimismo, la última estimación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la evasión y elusión fiscal en la región sugiere que el costo regional de este fenómeno alcanzó un 6,3% del PIB en 2017, una cifra equivalente a 335 000 millones de dólares (CEPAL, 2019a).

En un contexto de moderación de la actividad económica y tasas de inflación aún elevadas en algunos países de América Latina como Argentina y Venezuela, es necesario asegurar que los recursos invertidos no se vean disminuidos. Establecer fórmulas automáticas de indexación ha demostrado ser útil para evitar una caída en los montos reales de inversión pública, tal como demostró la experiencia de la Asignación Universal por Hijo en Argentina entre 2015 y 2017.

Realización progresiva y no regresividad de los DESC

Los principales tratados de derechos humanos reconocen que los DESC solo pueden ser cumplidos a nivel pleno de manera paulatina, ya que los recursos con los que cuentan los Estados son finitos y, en las economías en desarrollo, proporcionalmente escasos. Por este motivo, los Estados tienen que rendir cuentas acerca de si se están tomando medidas para un logro progresivo de los DESC. En este sentido, las evaluaciones de las políticas fiscales son necesarias. Estas no pueden ser consideradas como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el desarrollo de programas y proyectos que permitan el mejoramiento y transformación positiva de aquellos existentes (Hintze, 2001).

Asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos

La garantía de las condiciones materiales básicas de existencia digna es la base del derecho de autonomía de las personas. Por este motivo, los Estados se ven obligados a garantizar este piso mínimo de derecho. Los niveles mínimos constituyen puntos de partida y no de llegada y deben ser tenidos en cuenta en el ciclo de políticas. Actualmente, las políticas de transferencias condicionadas de ingresos han contribuido a garantizar el acceso a las condiciones materiales básicas (IPPDH, 2014).

Evaluación de políticas públicas y enfoque de derechos en Argentina

En Argentina, en el año 2009, se incorporó el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. El SIEMPRO proporciona y produce información sobre la situación socioeconómica de la población, monitorea el alcance de los programas sociales implementados por distintos organismos y elabora evaluaciones sobre las políticas públicas. La disponibilidad pública de las evaluaciones es acotada. Esto

también es producto de una superposición de funciones evidente en el ámbito de las evaluaciones.

A su vez, dentro del ámbito de la Educación existe un organismo propio de monitoreo y evaluación: la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) que produce los anuarios estadísticos del sector, evaluaciones y material de interés pedagógico.

En 2013, a través del decreto 416 se creó, dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, destinado a contribuir en institucionalizar la evaluación. Sus objetivos comprendían:

- Promover la sensibilización, la consolidación en agenda e institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la administración pública nacional.
- Fomentar la investigación aplicada, comparada y participativa y diseñar metodologías y herramientas de evaluación de políticas públicas susceptibles de ser aplicadas en los organismos gubernamentales.
- Desarrollar capacidades para diseñar e implementar diversos tipos de evaluación de programas y proyectos.
- Evaluar programas, proyectos y/o políticas implementadas en el ámbito de la administración pública nacional, de manera conjunta y en coordinación con los organismos que ejecutan dichas intervenciones, y/o asistir técnicamente para su desarrollo.

A partir del lanzamiento del programa, en el banco de evaluaciones de políticas públicas se encuentran varios estudios referentes a diversos proyectos y programas, en particular entre 2013 y 2015. Estas evaluaciones en general corresponden a proyectos y/o programas y fueron realizadas por diversos actores, incluyendo universidades y organismos internacionales. No obstante, la falta de homogeneización en los criterios es tal que algunas solo se encuentran en idioma inglés.

En 2016, la Jefatura de Gabinete de Ministros publicó el manual de base para la evaluación de políticas públicas, donde retoma las definiciones del manual de CEPAL de 2004. Esto implica, por ejemplo, que un proyecto debe fijar fechas de comienzo y de finalización. No obstante, no se

encuentran publicadas evaluaciones de ningún tipo (de impacto, de diseño, de resultados) en el banco de evaluaciones con fecha posterior a 2015.

A partir de 2018 y mediante el decreto 292, se establece

el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas será el organismo responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales, el cual será de cumplimiento obligatorio para las políticas, programas, planes y proyectos sociales financiados con fondos del Tesoro Nacional o con financiamiento proveniente de Organismos internacionales.

Si bien la función de evaluar ya estaba incorporada en los objetivos del Consejo, este nuevo decreto lo determinó como autoridad en materia de políticas sociales, además de forzar su cumplimiento obligatorio por parte de todos los proyectos, planes, programas y políticas sociales. Resta conocer si las partidas presupuestarias necesarias para ejecutar esta función serán otorgadas y cómo funcionará este esquema, ya que los distintos programas sociales se encuentran ejecutados por diversos organismos (Ministerio de Desarrollo Social, Administración Nacional de Seguridad Social [ANSES], Ministerio de Producción y Trabajo), debiendo hacer grandes esfuerzos de articulación.

Incorporar la función de evaluador como una de las atribuciones principales del Consejo le da una ventaja de suma relevancia, ya que este organismo se encarga de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 30 Objetivos del Desarrollo Sostenible. Estos objetivos integran todas las dimensiones del desarrollo sostenible y se basan en un enfoque de derechos con su carácter de integralidad. De esta forma, el organismo ya tiene incorporadas algunas cuestiones importantes en materia de priorizar el enfoque de derecho.

Experiencias en Argentina desde un enfoque de derechos: Asignación Universal por Hijo (AUH)

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el

tercer grado por cada menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo/a discapacitado. Está dirigida a los hijos e hijas de trabajadores desocupados, en actividades informales o que cobren menos del salario mínimo vital y móvil. Se enmarca en el Sistema de Asignaciones Familiares, creado originalmente para trabajadores con aportes a la seguridad social. La AUH fue creada mediante el decreto 1602/2009, y entre sus fundamentos se encuentran la Ley N.º 26.061, que tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina. Su objetivo es garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales signados.

La AUH es una de las políticas públicas que mayor consenso ha generado en el espacio político y en la sociedad civil argentina. Si bien fue implementada bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, su origen se remonta a proyectos y propuestas presentadas por diversos sectores, algunos de los cuales integran hoy el espacio de CAMBIEMOS, el partido gobernante que sucedió a Cristina Fernández. Ha habido cambios, algunos positivos y otros negativos desde una perspectiva de derecho, que serán señalados oportunamente. Sin embargo, en líneas generales, se puede hablar de continuidad en la implementación y el alcance de la AUH por parte de los dos partidos de gobierno que han tenido en sus manos la ejecución de esta política.

Entre los derechos y garantías respaldados por la AUH se encuentra alcanzar una buena calidad de vida, educación y los beneficios de la seguridad social. La medida fortalece el combate contra la pobreza y mejora la calidad de vida de los sectores vulnerables. En sus fundamentos se reconoce que la verdadera clave para estos objetivos “sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona” (Decreto 1602/2009). La AUH apunta al derecho de la seguridad social, a la protección contra el hambre, a la salud y a la educación.

En el año 2011, se añadió a este proyecto la asignación por embarazo para protección social, para cubrir a las madres a partir de las doce semanas

de gestación. Luego se incorporó el beneficio de la ayuda escolar anual (que se cobra al inicio del año lectivo) para todos los beneficiarios de la AUH. Distintos tipos de trabajadores que no estaban cubiertos por el Sistema de Asignaciones Familiares (de temporada, trabajadoras de casas particulares, etc) fueron incorporados progresivamente al marco de la AUH.⁷ A lo largo de este apartado, enmarcaremos a todo este conjunto de proyectos y medidas bajo la denominación de programa de AUH.

*Universalidad, principio de igualdad y no discriminación
y realización progresiva y no regresiva*

La AUH es un derecho al que acceden aquellos que no tienen trabajo, que tienen trabajo informal o que no alcanzan al salario mínimo, vital y móvil. No se trata de una transferencia original, sino de ampliar un programa al que ya accedían los trabajadores formales. Por ello, desde lo normativo y bajo el enfoque de derechos, puede identificarse como una política por la igualdad.

La AUH tiene su complemento en el Sistema de Asignaciones Familiares para trabajadores en relación de dependencia (y trabajadores pasivos) registrados en la seguridad social, que establece también una transferencia monetaria mensual para quienes perciben hasta cierto salario (y de un monto decreciente de acuerdo con el ingreso familiar). A partir de allí, existe también una suerte de “transferencia indirecta” a través del impuesto a las ganancias, que permite deducir hijos/as, lo que redundaría en una diferencia monetaria entre el impuesto a abonar por alguien que no tiene hijos/as en comparación a alguien que sí los tiene. Este beneficio a veces es incluso mayor al monto de la Asignación Familiar. Este esquema alcanza también a quienes pagan impuesto a las ganancias sin ser trabajadores en relación de dependencia (autónomos). Hasta el fin del gobierno anterior quedaban excluidos dos casos: los monotributistas,⁸ y un sector que no estaba cubierto por no poseer la documentación necesaria o encontrarse fuera del alcance del Estado por diversos motivos (falta de información, de acceso a ANSES, etc.).

7 Trabajadores de temporada, trabajadoras de casas particulares, etc.

8 El monotributo es un régimen opcional y simplificado para pequeños contribuyentes. Incluye un impuesto simplificado y componente previsional.

Con respecto al universo de los monotributistas, cabe aclarar que los monotributistas sociales,⁹ las trabajadoras de casas particulares y los trabajadores de temporada sí accedían a la AUH. Pero a partir de 2016, se extendió a los monotributistas regulares. Adicionalmente, se acordó en 2016 un préstamo con el Banco Mundial para reforzar la asignación estableciendo como objetivo “Ampliar la cobertura del programa AUH: por un lado, se apoyará en una búsqueda activa para completar información faltante de 1,5 millones de niños, lo que impide que se determine su elegibilidad para el programa.”¹⁰

Esto permite hablar de una cuasi universalidad en la cobertura del régimen de asignaciones familiares, al menos en una cobertura teórica, aunque pueden seguir discutiéndose los matices al interior de los distintos grupos de beneficiarios. Asimismo, la permanente extensión de la AUH (a embarazadas en 2011 y a grupos excluidos en 2016) va en línea con una realización progresiva de los DESC, de acuerdo con los recursos disponibles.

En lo que respecta al programa en particular de la AUH, cabe preguntarse si cumple los principios de no discriminación. Aquí debemos distinguir algunos procesos y normas que influyen en este aspecto: primero, la ausencia de un cupo.¹¹ El programa está dirigido a la población por debajo de un umbral de ingresos generoso.¹² Además, siempre se trabajó en mejorar la inclusión y no en limitarla. Por ejemplo, se permitió el cobro por parte de quienes cumplían la escolaridad en escuelas de gestión privada con subvención pública, se articuló con los gobiernos provinciales para permitir la superposición con programas provinciales, etc. Por otra parte, la política no es temporal, sino permanente, como corresponde a

9 Se trata de una categoría especial de monotributo para trabajadores de muy bajos ingresos y/o de la economía social, donde algunos de los componentes impositivos se encuentran subsidiados

10 <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/06/30/argentina-world-bank-child-allowance-additional-15-million-children-youth>

11 La ampliación de la cobertura de las Pensiones No Contributivas (PNC) en 2003 fue un importante antecedente. Antes, las PNC tenían un cupo que se liberó para cubrir a quienes cumplieran las condiciones de ingreso, lo que permitió incorporar más de un millón de beneficiarios/as sobre un total que en 2015 alcanzaba el millón y medio. Otro antecedente es el Plan Jefas y Jefes que, pese a su compleja inscripción, terminó con una cobertura muy alta, llegando a dos millones de trabajadores/as en su pico.

12 Si bien el límite de ingreso se encuentra por debajo de distintas canastas de pobreza, lo cierto es que, al beneficiar a trabajadores del sector informal, la comprobación de ingresos se realiza mediante declaración jurada y es probable que se esté cubriendo a toda la población sin ingresos registrados, en tanto no tengan un nivel de vida ostentoso.

un derecho. Eventualmente, podría dejar de ser necesaria sí y solo sí se elimina la desigualdad que le da origen, que es la condición de informalidad o desempleo de los padres y madres. Pero en este caso, el niño, niña o adolescente no vería eliminada la transferencia de ingresos, sino que la AUH sería reemplazada por el resto de los esquemas que aplican un tratamiento diferencial a los hogares con menores de edad.

Por otro lado, cabe destacar un factor de mayor importancia en la universalidad de este programa, la facilidad para su inscripción y cobro. El alta se da a través del ANSES, de manera sencilla, utilizando la telefonía celular para consultas. Dado que este medio tiene incluso mayor llegada que el teléfono de línea, se produjo una importante ampliación de la red territorial de este organismo, clave para alcanzar una importante cobertura.

No obstante, existe una exclusión normativa que se refiere a los dependientes de los migrantes. La Asignación aún exige a los beneficiarios ser argentinos, naturalizados o extranjeros residentes legales por un período no inferior a tres años. Ello rige pese a los cambios normativos que en los últimos años promovieron la ampliación de los derechos de la población migrante por medio de la Ley 25.871 (UNICEF et. al., 2017). También existen restricciones por cantidad de hijos (se cubre hasta cinco hijos menores de 18 años, al tiempo que existe una asignación especial para madres de siete hijos).

El segundo aspecto tiene que ver con las condicionalidades, el estatus dentro del derecho en Argentina de estas condicionalidades y las acciones que provoca su falta de cumplimiento. Los programas con condicionalidades muchas veces corren el riesgo de generar discriminaciones, al inculpar a poblaciones vulnerables de su propia situación y exigirles obligaciones distintas y mayores que al resto de la población para ejercer un derecho.

En el caso de la AUH, para cobrar el monto total, el titular debe presentar la libreta de salud y escolaridad del niño, niña o adolescente firmadas por las autoridades de salud y escuela respectivamente. Esta condición no es compartida por el resto del esquema de Asignaciones Familiares. Esto ha provocado que diversos organismos, entre ellos UNICEF, adviertan sobre las condicionalidades.¹³

13 <https://www.cronista.com/economiapolitica/ANSeS-estudia-quitar-las-condiciones-para-poder-cobrar-la-AUH-20181021-0023.html>

Si bien el Sistema de Asignaciones Familiares contributivo carece de estas condiciones, esta obligatoriedad no es exclusiva de los niños, niñas y adolescentes que reciben la AUH. Cumplir el calendario de vacunación y la escolaridad hasta el último año del secundario son obligatorias para todos. Lo que hace la condicionalidad de la AUH es reforzar dos cuestiones que, de por sí son obligatorias, y sumar otro aspecto que son los controles de salud. Estas condiciones están basadas en dos derechos y obligaciones: el acceso de la salud y el acceso a la educación. Esto marca una diferencia de otros programas focalizados de la región, donde parte de las condicionalidades son de obligación exclusiva para los beneficiarios (como, por ejemplo, requisitos de performance escolar).

Lo cierto es que estas condiciones implican una discriminación efectiva que pone en riesgo el cobro de la transferencia. No cumplir con estos requisitos imposibilita primero el pago de un 20% de la prestación monetaria y, si el incumplimiento no se corrige a la brevedad, la suspensión automática del beneficio. En un estudio sobre las condicionalidades del programa, Straschnoy (2016) afirma que estas suspensiones automáticas afectan anualmente a cerca de 600 mil niños, niñas y adolescentes. Además, señala que las suspensiones, sin reincorporación posterior, podrían estar señalando una deficiencia en la oferta de los servicios estatales necesarios para cumplir las condicionalidades (que, como dijimos antes, son derechos). Al mismo tiempo, la reincorporación implica realizar trámites de forma personal, que en situaciones de vulnerabilidad pueden ser difíciles de llevar adelante. El préstamo del Banco Mundial previamente mencionado busca colaborar en identificar a los potenciales beneficiarios aún no alcanzados y evaluar las suspensiones por no presentar las libretas de salud y escolaridad. Un diagnóstico desde un enfoque de derecho exige más acciones para propiciar el cumplimiento de los derechos y obligaciones en materia de salud y educación sin condicionar el acceso a la asignación.

A su vez, la cuestión de las condicionalidades hace notar la necesidad de evaluar las políticas públicas de manera amplia, lo que implica articular con otros ministerios y organismos para el cumplimiento efectivo de todos los derechos.

Transparencia, participación y rendición de cuentas

En términos de transparencia, la gestión de la AUH por parte de un organismo con importante capacidad de gestión y experiencia en la recopilación de datos administrativos permitió contar con un aceptable monitoreo de datos. Dicha información se puso a disposición del público general con la publicación de los boletines de la Seguridad Social, a pesar de no haber tenido un cronograma estricto y pautado. En 2015, con la creación del portal “ANSES transparencia” (hoy “Datos Abiertos ANSES”) se comenzaron a publicar los datos con mayor frecuencia. Por otra parte, el Presupuesto Nacional cuanta con datos diferenciados acerca de los montos asignados al programa y las metas físicas (en cantidad de beneficiarios y en proporción de niños y niñas y adolescentes hasta 18 años, cubiertos por sistemas de protección social de carácter nacional). Algunos datos no son publicados, pero dicha información puede obtenerse mediante una consulta en el marco de los decretos y leyes de acceso a la información pública.

La existencia de criterios claros, objetivos y amplios para la inscripción, la facilidad administrativa (es decir, que no requieren la presencia de un funcionario en la casa del beneficiario), el mecanismo de inscripción centralizado en un único organismo, la baja presencia de montos diferenciados por criterios, y la actualización de los montos por medio de una fórmula pública y conocida, entre otras cualidades del diseño, abonan a la transparencia respecto de quién cobra la Asignación y cuánto recibe.

En materia de participación y rendición de cuentas, el programa AUH ha sido evaluado varias veces tanto a partir de iniciativas propias del sector público como por centros de investigación y universidades privadas.

Tabla 1. Estudios y evaluaciones del sector público a la AUH (2011-2015)

Año	Estudio	Organismo	Tipo de Evaluación	Metodología	Observaciones
2011	Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la AUH	Ministerios de Educación Universidad Nacional General Sarmiento Universidad Nacional de La Plata Universidad Nacional de Misiones Universidad Nacional de Moreno Universidad Nacional de Villa María	Resultados	Cualitativa: entrevistas en profundidad, grupos focales, encuestas.	Con colaboración de la DINIECE
2011	AUH Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Impacto	Cuantitativa, con base en la Encuesta Permanente de Hogares	
2012	AUH: alcance e impacto por regiones del país	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Impacto	Cuantitativo, con base en distintas fuentes secundarias (censo, base de datos de ANSES, Encuesta Anual de Hogares Urbanos)	
2013	Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multi-sectorial: el Plan Nacer, la AUH y la asignación por embarazo	Ministerio de Salud	Procesos	Estudio de múltiples etapas con metodología cualitativa y cuantitativa (análisis de bases de datos, entrevistas semiestructuradas a actores institucionales y a beneficiarios)	En este estudio se evalúa la interacción entre la AUH y el Plan Nacer (Salud)

2015	El gran desafío - Romper la trampa de la desigualdad des- de la infancia. Aprendizajes de la AUH	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y Universidad Nacional Tres de Febrero (UN- TREF)	Impacto	Cualitativo y cuantitativo (diseño cuasiexperimental con grupo de tratamiento y grupo de comparación con base en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, grupos focales y entrevistas en profundidad a actores institucionales)	
------	--	---	---------	--	--

Fuente: elaboración propia con base en el banco de evaluaciones de políticas públicas.

En 2017, el Estado nacional, por medio del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES, junto con dos universidades públicas y UNICEF, publicaron un informe con un compendio de estudios que abarcan cuestiones de diseño y cobertura, disponibilidad de datos y encuestas para monitoreo, así como evaluaciones sobre resultados e impacto.

En términos generales, la AUH cumple con los requisitos de disponibilidad de datos y monitoreo necesarios para realizar evaluaciones de procesos, impacto y resultados. El trabajo del año 2017 es el primer estudio integral que incluye los diversos aspectos que se esperan sean evaluados de un programa social. Al respecto, cabe advertir que las propuestas en dicho documento deben evaluarse y su pertinencia debe ser verificada respecto a los resultados de cumplimiento en materia de los requisitos rectores que se asumen bajo un enfoque de derechos. Esto evitaría que las sugerencias de política vayan contra de este enfoque, como el propio documento advierte.

En este sentido, un elemento clave que hace a la evaluación es la de su utilización como herramienta de decisión política. Las evaluaciones no deben tener como único fin otorgar transparencia acerca de los resultados de un programa o proyecto, sino también promover efectivamente cambios que mejoren los resultados de las políticas públicas que se llevan adelante.

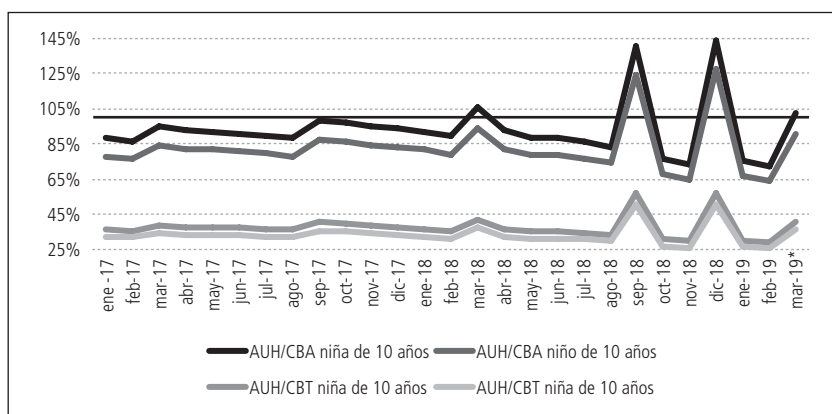
Movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC

La AUH representa alrededor de 0,6% del PIB, de acuerdo con el presupuesto 2019. La ausencia de cupo, aún con las limitaciones señaladas en la sección anterior, permite su ajuste automático en tiempos de recesión. Dadas las capacidades cedidas al poder Ejecutivo sobre las partidas presupuestarias, no son necesarios pasos administrativos difíciles para ajustar los créditos asignados, si estos no fueran suficientes para cubrir nuevos demandantes.

Sin embargo, un posible retroceso es el cambio en la fórmula de movilidad que ajusta el monto de la asignación. En un país con inflación por encima del 20% como Argentina, es imprescindible resguardar el poder de compra de las transferencias monetarias. Al mismo tiempo, es importante cuidar la sostenibilidad del gasto. Pero, además, dado que la asignación no llega a cubrir la canasta básica alimentaria que marca la línea de indigencia, es importante que también permita mejoras a lo largo del tiempo. La fórmula de movilidad original combina la evolución de los salarios formales registrados y la recaudación de la seguridad social ponderada por beneficiario. Esta fórmula inicialmente se propuso para actualizar los beneficios contributivos de la seguridad social de la población pasiva. Buscaba compartir con aquellos que no participan del mercado de trabajo formal las ganancias del sector asalariado y las ganancias en materia de crecimiento económico, reflejadas en la recaudación, ajustadas por beneficiario para cuidar la sostenibilidad. Esta fórmula era insuficiente, ya que no garantizaba la preservación del poder de compra. Se esperaba que generara ganancias en el largo plazo, pero en el corto plazo podía generar caídas en el valor real de la asignación. El cambio de fórmula propuesto por el poder Ejecutivo en 2017 buscaba mantener en el tiempo el valor real de la asignación ya que se ajustaba por inflación cuatro veces al año, pero sin posibilidad de crecimiento real. El Congreso de la Nación introdujo cambios para incluir la evolución de los salarios, pero esto no resultó en una ganancia de poder adquisitivo. A febrero de 2019, la Asignación Universal había alcanzado uno de los valores más bajos en materia de cobertura de la canasta básica alimentaria y la canasta básica total.

Si se suma el acuerdo firmado con el FMI, la Argentina puede únicamente ampliar el déficit por hasta 37 mil millones de pesos en 2019 (aproximadamente un 0,2% del PIB proyectado en el presupuesto) para contener la situación social. En la nueva revisión, este monto se ampliaría a 0,3% del PIB (55 mil millones con el PIB proyectado). El poder Ejecutivo decidió aprovechar esta posibilidad y adelantar todos los aumentos de la movilidad a marzo. Pero aún con el aumento de 46% de una sola vez en la Asignación Universal, es posible que la misma no llegue a cubrir la canasta básica alimentaria para un niño/a de 10 de años.

Gráfico 7. Cobertura de la AUH sobre la canasta básica alimentaria (CBA-línea de indigencia) y la canasta básica total (CBT-línea de pobreza) para un niño/a de 10 años



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía con base en INDEC, ANSES y proyección propia de CBA y CBT *marzo 2019 (3%). Los picos corresponden a bonos entregados en carácter extraordinario.

Con esta medida, el gobierno asumió un costo fiscal de 15 mil millones de pesos, menos de la mitad de lo originalmente autorizado. Desde la perspectiva de derechos asumida, el gobierno debe hacer uso de todos los recursos disponibles para mejorar la situación de los niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con los últimos datos publicados para el segundo semestre de 2018, 46,8% de los menores de 14 años en Argentina son pobres, mientras que la indigencia alcanza al 10,9%. Un año antes, estos valores eran de 39,7% y 7,6% respectivamente.

Conclusiones

En los últimos diez años, la política fiscal en América Latina y el Caribe experimentó profundas transformaciones. Durante la primera década del nuevo siglo, el fuerte crecimiento económico de las economías de América Latina le dio un gran impulso al gasto público, por sobre todo a la inversión social. En paralelo, hubo una mejora sustancial en indicadores sociales referidos a desigualdad y pobreza, pasando de un 44,5% de pobreza en 2002 a un 27,8% en 2014. Del mismo modo, la situación de pobreza extrema se redujo de 11,2% a 7,8% en el mismo lapso.

Sin embargo, a partir de 2011, América Latina y el Caribe experimentaron una significativa desaceleración en la tasa de crecimiento económico, la cual en ciertos años implicó una caída del producto per cápita. Bajo este contexto, los indicadores sociales no solo se estancaron, sino que sufrieron una reversión para todo el conjunto de América Latina. Por lo tanto, se pone de manifiesto la necesidad de que la política fiscal en América Latina y el Caribe apunte a mejoras de calidad, que permitan balancear la disponibilidad de recursos con la efectividad de las políticas.

El piso de protección social desarrollado en la primera década del nuevo siglo sirvió de contención frente a la nueva ola de austeridad. Dicho aumento en inversión social fue acompañado de un incremento en las instituciones abocadas de manera parcial o específica a la gestión de este tipo de gasto.

El aumento en el gasto público y en particular en la inversión social, incrementó las inquietudes por evaluar la eficiencia de ese gasto. Esto, en un marco de caída de los ingresos públicos, toma un matiz más relevante. No obstante, este mismo contexto hace que sea de vital importancia comprender la función de la etapa evaluadora.

Desde hace algunos años, existe cierto consenso en que es necesario repensar las políticas públicas como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social. Incorporar el enfoque de derechos implica incorporar una noción de ciudadanía a las políticas públicas, de identificar no beneficiarios que requieren asistencia, sino ciudadanos/as que ven bloqueado su acceso a derechos. Este nuevo enfoque se enmarca también en la consolidación de la

democracia en la región. Este escenario permitió avanzar desde los llamados derechos “de libertad” a los derechos “de segunda generación” que son los derechos sociales. Se trata justamente, de derechos proclamados pero que aún no son derechos “de hecho” para una parte de la ciudadanía.

La importancia de estos instrumentos de reconocimiento de derechos va más allá de cuestiones meramente institucionales, ya que la firma del PIDESC y los acuerdos regionales tienen consecuencias concretas para la política fiscal de las naciones. A diferencia de los derechos políticos y civiles, denominados en ocasiones de primera generación y que presuponen un Estado pasivo, no intervencionista o mínimo, los DESC requieren una conducta positiva de los Estados, es decir de proveer, proteger y promover el cumplimiento de dichos derechos.

En este proceso, y en línea con las disposiciones del artículo segundo de PIDESC, se debe analizar hasta qué punto los Estados han invertido el máximo de los recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, sin discriminación alguna. La aplicación de principios de los derechos humanos a la política fiscal, que deben ser considerados en todas las fases de diseño, elaboración, implementación y evaluación de dichas políticas, contribuyen de manera efectiva en el cumplimiento de los derechos humanos y los compromisos del PIDESC.

Cinco principios pueden extraerse de los compromisos asumidos que pueden servir como guía para evaluar las políticas y programas sociales y como marco para cualquier modificación que quiera realizarse: el principio de igualdad y no discriminación; transparencia, participación y rendición de cuentas; movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC; realización progresiva y no regresividad de los DESC y asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos.

En Argentina se implementó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, proyecto que cumple un elevado principio de igualdad y no discriminación, ya que se extiende a la mayoría de las personas, ya sean trabajadores formales (sin importar su régimen de contratación) o informales, como así también desempleados. Cabe aclarar que el alcance sigue siendo limitado para los migrantes y sus hijos/as. En términos de transparencia, la gestión de la AUH por parte de un organismo con importante capacidad de

gestión y experiencia en la recopilación de datos administrativos permitió contar con un aceptable monitoreo de datos. La existencia de criterios claros, objetivos y amplios para la inscripción, la facilidad administrativa, el mecanismo de inscripción centralizado en un único organismo, la baja presencia de montos diferenciados por criterios, y la actualización de los montos por medio de una fórmula pública y conocida, entre otras cualidades del diseño, abonaron a la transparencia respecto de quién cobra la asignación y cuánto cobra. En materia de participación y rendición de cuentas, el programa AUH ha sido evaluado varias veces, tanto a partir de iniciativas propias del sector público como por centros de investigación y universidades del sector privado. En cuanto a la movilización de “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC, la AUH inició con una partida considerablemente importante y una fórmula que apostaba al crecimiento de largo plazo. No obstante, su modificación por decreto y la posterior intervención del Congreso, como así también el acuerdo firmado con el FMI, hicieron que esta política no goce de las máximas asignaciones de recursos. Aún con el aumento de una sola vez, dictado a principios de 2019 y avalado por el FMI, es posible que la misma no llegue a cubrir la canasta básica alimentaria para un niño/a de 10 de años.

Los objetivos de la política pública social pueden estar determinados por la noción de derechos y los programas y proyectos serán herramientas para su cumplimiento. La cuantificación de los resultados es de suma importancia para verificar la efectividad de los programas y proyectos.

Bibliografía

- ASIJ, CESR, DeJusticia, CELS, Grupo Faro, INESC e IBP (2015). “Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas -Movilizar los recursos para garantizar los derechos”. Informe de Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos 156° Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Bayefsky, Anne (1990). “El principio de No Discriminación en el Derecho Internacional”. *Human Rights Law Journal* Vol. 11, N.º 1-2: 1-34.

- BID (2016). “Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda”. Documentos BID.
- Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema.
- CEPAL (2019a). “Panorama Fiscal de América Latina 2018”. Santiago de Chile.
- (2019b). “Panorama Social de América Latina 2018”. Santiago de Chile.
- Cunill Grau, Nuria (2010). “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. *Reforma y Democracia* No. 46. Feb: 1-20.
- Decreto 1602/2009. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 30 de octubre de 2009.
- FAO (2017). “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile.
- FMI (2018). “World Economic Outlook”. FMI. Octubre.
- Fraguas Madurga, Lourdes (2015). “El Concepto de Derechos Fundamentales y las Generaciones de Derechos”. *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*.
- Gros Espiell, Héctor (1985). “La Declaración Americana: raíces conceptuales y políticas en la historia, la filosofía y el derecho americano”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Hintze, Susana (2001). “La evaluación de políticas sociales en Argentina: reflexiones sobre conflicto y participación”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires, Argentina.
- IPPDH (2018). “Ganar Derechos. Lineamientos Para La Formulación De Políticas Públicas Basadas En Derechos”. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Septiembre.
- JGM (2016). “Manual de base para la evaluación de políticas públicas”. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina.

- ME, UNGS, UNLP, UNaM, UNM y UNVM (2011). “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)”. Ministerio de Educación, Universidad Nacional General Sarmiento, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Moreno y Universidad Nacional de Villa María.
- MSAL (2013). “Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multisectorial: el Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo”. Ministerio de Salud de la República Argentina.
- MTEySS (2011). “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- (2012). Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- OCDE (2002). “Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París.
- OHCHR (2019). “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Oficina de Alto Comisionado de Naciones Unidas.
- OISS y UNTREF (2015). “El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo”. Administración Nacional de la Seguridad Social, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF).
- OPS (2018). “Indicadores Básicos: Situación de Salud en las Américas”. Organización Panamericana de la Salud.
- Pignatta, María Angélica (2015). “Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 4 N.º 8 (enero-junio 2015): 49-69.
- Rinesi, Eduardo (2013). “De la democracia a la democratización: notas para una agenda de la discusión filosófico-política sobre los cambios en la Argentina actual. A tres décadas de 1983”. *Debates y Combates* N°5 Año 3: 22-29.

- Sepúlveda, Magdalena (2014). “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina”. Serie Políticas Sociales – CEPAL N°. 189.
- Straschnoy, Mora (2016). “Las condicionalidades de la asignación universal por hijo. Un análisis desde el enfoque de derechos y las capacidades estatales”. *Administración Pública y Sociedad* N°02 diciembre: 60-78-
- UNICEF, ANSES, MDS y CCPS (2017). “Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo 2017”. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Presupuesto por resultados: una posibilidad en un escenario de ajuste

Diego Martínez Echeverría*
Tathiana Borja Rivadeneira**

Resumen

El presupuesto por resultados (PPR) se deriva de una aproximación de la nueva gestión pública que busca contar con una burocracia eficiente y eficaz que sea capaz de cumplir con las metas y promesas, generando información y relacionamiento con la sociedad civil para cumplir con un proceso activo de rendición de cuentas. Bajo esta aproximación, los funcionarios públicos no sólo deben ser responsables por el manejo correcto de los recursos, sino por cumplir metas y adecuar las políticas públicas a la población.

El presupuesto por resultados (Barzelay) desde sus orígenes en la década de los 90 se centró en el uso racional y eficiente de los recursos públicos disponibles. En esta línea y bajo el actual escenario del Ecuador, en el que se prevé una contracción de la economía que afectará el nivel de gasto del Estado (tanto a nivel central como en gobiernos autónomos descentralizados), la discusión sobre este tipo de herramientas (presupuesto por resultados), busca aportar elementos tanto conceptuales como operativos, que permitan evaluar su aplicabilidad y sostenibilidad en el país.

El presente artículo parte de revisar los instrumentos de planificación del país, así como el presupuesto general del Estado (PGE), para luego discutir los elementos operativos del PPR y la viabilidad de aplicarlo en el contexto, sobre todo, de políticas sociales. Se trata por tanto de una exploración y propuesta para el Ecuador. Si bien el país cuenta con un marco normativo y de planificación para aplicar el PPR, se requieren ajustes tanto operativos como estratégicos e incentivos para que la gestión de la política pública, sobre todo en lo social, se enfoque en lograr resultados y reducir brechas.

Palabras claves: presupuesto por resultados, generación de valor público, rendición de cuentas, eficiencia del gasto, teoría de cambio

* Msc. en Políticas Públicas con énfasis en protección social por Maastricht University. Máster en Análisis Económico por IDEC-Universidad Pompeu Fabra. Consultor para el diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas en Forumconsultor. dmartinez@forumconsultor.com

** Msc. en Desarrollo Económico y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Consultora para la evaluación de políticas públicas con énfasis en sector social en Forumconsultor. tborja@forumconsultor.com

Antecedentes

La evidencia empírica sugiere que los nuevos modelos de administración pública (nueva gestión pública), se focalizan en la gestión de resultados. Esta noción se acerca al concepto de buen gobierno, una forma de ejercicio del poder caracterizada por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado de derecho. Todo ello revela la determinación de un gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social (Alberdi, 2019).

La nueva gestión pública busca contar con una burocracia eficiente y eficaz capaz de cumplir con las metas y promesas, generando información y relacionamiento con la sociedad civil para cumplir con un proceso activo de rendición de cuentas. Bajo esta aproximación, los funcionarios públicos no sólo deben ser responsables por el manejo honesto de los recursos, sino por cumplir metas y adecuar las políticas públicas a la población.

El presupuesto por resultados (PPR) se deriva de esta aproximación. Este es un campo de discusión profesional que se realiza a nivel nacional e internacional sobre política pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales (Barzelay, 2000). Este fenómeno fue impulsado por Michael Barzelay desde sus orígenes en la década de los 90; supuso una nueva forma de hacer gestión pública y un enfoque en el uso más racional y eficiente de los recursos públicos disponibles.

En la situación actual, en que se prevé una contracción de la economía que afectará el nivel de gasto del Estado (tanto nivel central como en gobiernos autónomos descentralizados), la discusión sobre este tipo de herramientas aporta elementos tanto conceptuales como operativos, que permitan evaluar su aplicabilidad y sostenibilidad en el país. En este artículo se parte por revisar los instrumentos de planificación del país, así como del presupuesto general del Estado (PGE), para luego discutir los elementos operativos del presupuesto por resultados, y la viabilidad de su aplicación en el contexto sobre todo de políticas sociales. Se trata por tanto de un documento exploratorio y propositivo para la aplicación de PPR en el Ecuador.

Los instrumentos de planificación del país

En la Constitución de la República del Ecuador, la planificación y el ordenamiento territorial se posicionan como un medio para alcanzar objetivos de desarrollo en el marco de la equidad social y territorial, la igualdad en la diversidad y la garantía de derechos (Senplades, 2018). El artículo 280 establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado y la inversión y asignación de los recursos.

El artículo 293 define, además, que los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del PND, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.

Para operativizar la planificación nacional, se incluyó dentro del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) en el artículo 18, crear el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) que se entiende como el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno (Asamblea Nacional, 2010).

Según el artículo 19 del COPFP, el SNDPP se rige bajo los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social.

En el artículo 34 del COPFP, se establece que el PND es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos sus instrumentos. De acuerdo con dicho Código, la estructura que debe tener el PND incluye los siguientes elementos mínimos: i) la definición del contexto histórico y la realidad nacional actual; ii) una visión que permita establecer perspectivas de mediano y largo plazo; iii) la generación de políticas de gobierno que incluyan estrategias, metas e indicadores de cumplimiento; iv) criterios para orientar la asignación de recursos e

inversión públicos; v) plan plurianual de inversiones; vi) lineamientos de planificación territorial,¹ y vii) los instrumentos complementarios.

El responsable de la preparación y seguimiento del PND es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades²). En este sentido, la estructura propuesta de los planes elaborados luego de los cambios establecidos en la Constitución ha incluido la revisión del contexto actual y el desarrollo de una visión de largo plazo.³ Por otro lado, y dentro de los aspectos pragmáticos, los planes han incluido objetivos nacionales, políticas públicas, indicadores y metas de cumplimiento obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.⁴

Desde esta perspectiva, es posible asumir que las políticas nacionales y su aplicación territorial, a partir de lo establecido en la Constitución del 2008 y en el COPFP, tienen como referencia el cumplimiento de metas establecidas, medidas a través de los indicadores del PND. En la aproximación de PPR y de la nueva gestión pública, este elemento es importante pues conecta a la acción del Estado con la generación de valor público que se origina tras las iniciativas de modernización de la gestión pública que busca mayor productividad. Ello resulta relevante solo si dicho incremento influye de manera significativa en mejorar las condiciones de bienestar de la población que recibe (directa o indirectamente) los beneficios derivados de los bienes y/o servicios de los programas y proyectos que materializan la acción de la administración pública (Medina, 2005).

Existen además otros elementos generales y específicos definidos en la organización institucional y en el marco normativo del SNDPP, que crearían condiciones para la aplicación de PPR. Se pueden mencionar los siguientes:

1 En el presente documento, a pesar de su importancia tanto en el proceso de planificación como de construcción de políticas públicas del país, no se incluirá como elemento de análisis la Estrategia Territorial Nacional.

2 En mayo del presente año el presidente Moreno firmó el Decreto Ejecutivo 732 que suprime Senplades y crea la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, adscrita a la Presidencia de la República.

3 Los planes incluyen las dos versiones del Plan Nacional del Buen Vivir y el PND vigente denominado Plan Toda una Vida

4 De acuerdo con el marco normativo, se sujetarán al plan además del presupuesto general del Estado, el endeudamiento público y la cooperación internacional (Art. 34 COPFP)

- Un instrumento de planificación nacional de cumplimiento obligatorio para el sector público en todos los niveles. Esto implica que las acciones de los niveles desconcentrado y descentralizado se deben alinear con el cumplimiento de las metas establecidas.
- Al fijarse unos objetivos nacionales, políticas, metas e indicadores, se definen los problemas prioritarios para la acción del Estado (prelación) y las brechas en cada uno de ellos. El tamaño del problema, por tanto, se cuantifica estableciendo un plazo para su solución (a través de las metas).
- El sistema de planificación incluye la responsabilidad de seguimiento y evaluación que permite “medir” los avances o no con relación a esas metas e indicadores.
- El presupuesto general del Estado se debe alinear con el Plan Nacional de Desarrollo para cumplir las metas e indicadores establecidos en el Plan, por lo que una lógica de presupuesto por resultados se ajusta al marco normativo e institucional vigente en Ecuador.

Presupuesto por resultados: el territorio y las políticas públicas

La implementación de la política pública se ha distinguido como una etapa única que representa la transformación de una idea (de diseño de política pública) o una expectativa en acciones diseñadas para resolver problemas sociales (DeGroff y Cargo, 2009). Actualmente la implementación de políticas públicas se enfrenta a escenarios complejos que generan tensiones tanto a nivel nacional como en el territorio debido a: 1) la pérdida de confianza de los ciudadanos, 2) la discusión ideológica de los límites entre lo público y lo privado, 3) la demanda generalizada del uso de recursos con eficiencia y eficacia y 4) la brecha fiscal entre ingresos disponibles y demandas de gasto público⁵ (Velasco Ulloa, Caro Crispancho y Romero Bolívar, 2016).

En este contexto, la noción de valor público⁶ adquiere relevancia para la gestión tanto a nivel nacional como a nivel desconcentrado y descentralizado.

⁵ En el caso ecuatoriano, es posible considerar además la necesidad de contar con elementos de transparencia en la gestión que permitan el acceso público a la información.

⁶ Como se ha presentado, se entiende valor público como la creación o mejora en el bienestar de la población.

El valor público se puede entender como el reconocimiento ciudadano de que los servicios ofrecidos por los gobiernos, en sus distintos niveles, son de calidad y responden a sus necesidades o preferencias influyendo de manera significativa en la mejora de las condiciones de bienestar⁷ (Lopez Santos, 2016).

Considerando esta noción de valor público, se plantean retos operativos para poder adaptar efectivamente el diseño o la idea de la política pública en acciones, programas y proyectos que sean valorados por los ciudadanos.⁸ Una aproximación posible para entender el proceso de implementación de una política pública y explicar los incentivos presentes en cada uno de los niveles que intervienen es el enfoque de principal-agente, que se deriva de las teorías de agencia.⁹ Este presenta los conflictos y las deficiencias entre dos partes, donde el sujeto que se denomina principal delega la realización de actividades al sujeto denominado agente (Silva y Meléndez, 2018).

En el caso del Ecuador, por la forma de organización de los servicios, es posible encontrar tensiones y conflictos en los procesos de desconcentración y de descentralización. En los dos casos, las instituciones del gobierno central o de los GAD diseñan programas, proyectos y acciones para ser implementados por los responsables técnicos. Sin embargo, estas acciones son ejecutadas en el territorio, mediante delegación por las entidades desconcentradas o descentralizadas y muchas veces con enfoque intersectorial.

Al igual que en el enfoque de agente principal, existe una ventaja para quien ejecuta la política pública. Por la forma de organización, quien im-

7 La noción de calidad es un tema de discusión en sí. Considerando lo anterior y desde la evidencia empírica, utilizaremos como referencia los estudios del BID sobre política pública que caracterizan elementos “deseables” que vuelven exitosa una política pública. De acuerdo con los mismos, las políticas deberían ser estables, de modo que cambien solo en respuesta a las condiciones económicas, en lugar de obedecer a cambios en los vientos políticos. Asimismo, las políticas deberían ser adaptables, de manera que puedan ajustarse o reemplazarse si fuera necesario. También deben estar bien coordinadas entre diferentes agencias y niveles de gobierno. Debían estar bien implementadas y vigilarse su cumplimiento. Por último, deberían estar regidas por el “interés público”, promoviendo el bienestar general en lugar de recompensar a individuos, facciones o regiones específicas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019).

8 Desde una perspectiva conceptual de la teoría de la política pública, uno de los retos más importantes de la gestión es cómo implementar en el territorio las acciones, los servicios y los productos definidos desde nivel central para una política.

9 Esta sección fue trabajada por los autores como parte de un documento de base para el desarrollo del Seminario Internacional de “Políticas para Criar con Ternura” desarrollado en coordinación con Unicef, MIES y Senplades el 2, 3 y 4 de julio de 2018.

plementa los bienes y servicios a ser provistos tiene más información que quien diseñó el programa, el proyecto o la actividad. Así mismo, no siempre es posible que quien está en planta central o en el GAD, monitoree y haga seguimiento a las actividades de quien implementa la política pública en el territorio.

En ambos casos, nos enfrentamos a un problema de asimetría de la información entre los territorios (agentes) y la planta central (principal). El resultado de esta estructura de incentivos y la diferencia en el acceso a información oportuna y pertinente genera una implementación de acciones de política pública no acorde a las condiciones esperadas inicialmente. En este caso, el proceso de implementación de la política pública puede no responder a las expectativas de los ciudadanos y no generar bienestar.

En estos casos, como argumentan Vanhuyse y Sulitzeanu-Kenan (2009), la resolución de este conflicto puede darse en un primer plano, si existe voluntad política, o si, en un segundo paso, quien diseña la política pública (principal) identifica elementos donde los implementadores/ejecutores (agentes) realicen las acciones de acuerdo con los intereses nacionales o locales, sin perder de vista las particularidades del territorio.¹⁰ Para impulsar este momento, el enfoque del agente principal plantea al menos tres alternativas: i) aplicar diferentes incentivos y sanciones; ii) intentar monitorear de cerca al agente y/o iii) establecer un contrato donde el agente compense al principal por no actuar de la mejor forma.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede considerar que la consolidación de acciones en los territorios, así como la provisión de bienes y servicios que generen valor, bienestar y mejoren la calidad de vida de la población requieren de varios elementos que las tornen factibles y viables: i) apoyo de los responsables y tomadores de decisión tanto a nivel central como en el territorio; ii) un diálogo social que genere acuerdos y confianza a nivel institucional (a nivel nacional y local); iii) un marco legal e institucional que favorezca su implementación; iv) una aproximación conceptual (modelo lógico) que permita identificar, a priori, los objetivos y resultados que se esperan de la acción de la política pública (actividades y productos), así como la población

¹⁰ La creación de valor público considera que los ciudadanos mejoren las condiciones de bienestar por lo cual dan una valoración positiva al servicio que reciben.

a ser atendida en cada territorio; v) financiamiento disponible para cubrir las atenciones que se requieren por el tiempo necesario; vi) un equipo técnico responsable de implementación que tenga la habilidad de poner en práctica el modelo lógico en el territorio, como fue planteado; vii) una estructura de coordinación a nivel nacional y en el territorio, que permita ejecutar la política pública, y viii) un sistema de monitoreo y evaluación que permita dar cuenta de los avances, desafíos y resultados de su aplicación.

La identificación de determinantes y la cadena de resultados

Partiendo de los aportes de Vanhuyse y Sulitzeanu-Kenan, podemos argumentar que la definición de un acuerdo¹¹ entre quienes diseñan una política pública y quienes la implementan se inicia con el conocimiento de las dos partes, de la forma precisa (percibida de manera clara y nítida) en que esa acción se implementará. Esta definición, en nuestro criterio, se alcanza cuando quien diseña la política define un modelo lógico de implementación.¹²

El PPR parte de identificar un modelo lógico (en el diseño de la política pública) y lo incorpora como elemento central. Para el caso de país, si se toman como referencia las directrices e instructivos de las agendas de coordinación intersectorial y sectorial desarrolladas por Senplades,¹³ se encuentra que uno de los pasos de construcción consiste en identificar un *modelo de determinantes*. Estos son los factores de una situación o circunstancia (problema-causas) que se quiere modificar o resolver a través de una estrategia o intervención de política pública, en función de las cuales se define una meta. De esta manera la acción de la política pública crea valor público en su fase de diseño.¹⁴

11 Un acuerdo puede manifestarse en un contrato, en mecanismos de seguimiento, en una estructura de incentivos o en la combinación de estos elementos.

12 El modelo de implementación es un elemento que facilita el diálogo entre quien diseña y quien implementa la política pública, además de los ciudadanos.

13 La Senplades es la responsable del desarrollo de metodologías para la gestión del sistema de planificación. En las mismas se encuentran entre otros, los documentos metodológicos para el desarrollo de políticas sectoriales, para la planificación institucional o para la construcción de Agendas de Coordinación Inter sectorial.

14 Una acción desde la política pública sobre un determinante que ha sido identificado da como resultado una mejora de la situación. Por ejemplo, en el caso de desnutrición crónica infantil (DCI),

Una manera de encontrar una aproximación de problema-causa, y así modelar una teoría de cambio (determinantes del cambio), es aplicar la aproximación cadena de resultados. Este proceso busca presentar de manera ordenada una secuencia lógica de insumos, actividades y productos que son efecto de una intervención y que a su vez desembocan en resultados sobre los beneficiarios y en el cumplimiento de los objetivos de la política (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings y Vermeersch, 2011).

En el gráfico 1 se puede apreciar cómo se ordena de forma lógica una cadena de resultados. Los componentes se dividen en dos subconjuntos tomando en cuenta que los actores son los que influyen en cada uno de ellos. Los insumos son todos los recursos empleados; las actividades son las acciones concretas de la intervención, y los productos, que se miden en bienes o servicios tangibles, son los componentes que dependen exclusivamente de la entidad ejecutora de la política. En segundo lugar, están los componentes que adicionalmente dependen de los beneficiarios de la intervención.

Por un lado, los resultados son el producto de lo que los beneficiarios logran a partir de lo entregado por el ejecutor. Por el otro lado, están los resultados finales de la intervención, que son los objetivos de la política medidos por el cambio de situación de los beneficiarios, junto con las metas alcanzadas a largo plazo y gran escala.

Gráfico 1. Ordenamiento lógico de una cadena de resultados



Fuente: Gertler, Martínez, Premand, Rawlings y Vermeersch, 2011.

Desde la aproximación de la creación de valor público, la cadena de resultados identifica determinantes que permiten solucionar un problema. Este ejercicio posibilita contar con un modelo lógico que “prioriza” aquellas

la lactancia materna exclusiva es determinante en reducir la misma. Una acción de política pública que promueva la lactancia materna exclusiva ayuda a reducir el problema de DCI.

actividades más relevantes para alcanzar una meta o un objetivo público (resultado). Este ejercicio demanda un trabajo técnico de investigación, relevamiento de información y un proceso de validación por parte de los responsables de la decisión política de su implementación. El segundo ejercicio requiere, además, de la participación de la sociedad civil y de los ciudadanos como usuarios de la acción de la política pública.

La construcción del modelo lógico y de la cadena de valor también permite identificar con detalle y precisión aquellos productos, bienes y servicios que, como parte de la implementación de la política pública, se realizarán en cada territorio. Este es el punto en el que se construye la relación entre los ciudadanos que identifican y valoran los bienes y servicios a los que acceden y el Estado que los provee.¹⁵

El relacionamiento con el presupuesto se da desde la identificación de los insumos requeridos para proveer los bienes y servicios establecidos por el modelo lógico en el territorio. Como se mencionó, la aproximación de PPR se basa en la gestión de la cadena de resultados y se aproxima hacia un enfoque de gerencia por parte de los niveles directivos en el sector público. Entre otros elementos relacionados a este enfoque, se pueden considerar los siguientes:

- La implementación de la política pública parte de un modelo lógico que identifica aquellas acciones, bienes y servicios a ser provistos de manera prioritaria, en la solución de un problema público.
- A través de lo anterior, es posible asegurar la optimización de los recursos en la producción y distribución de los bienes y servicios públicos como respuesta a la demanda de más servicios. Se puede esperar más

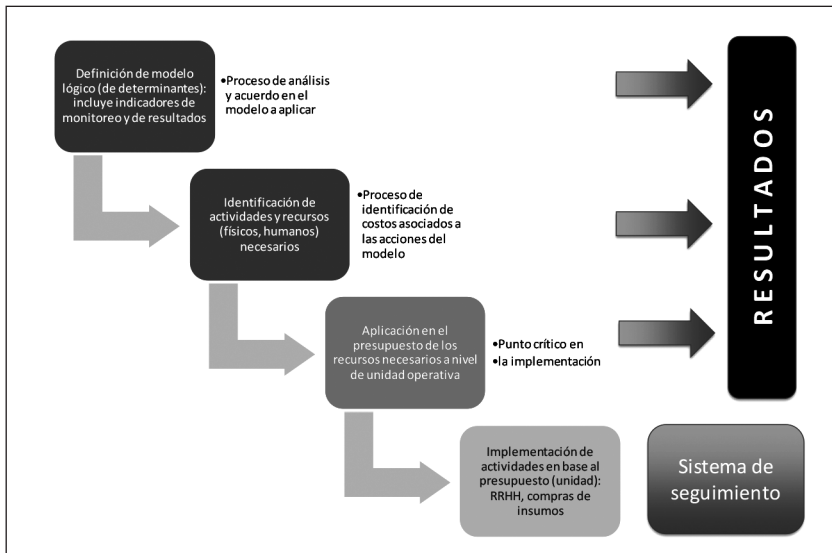
15 Existen varios autores que relacionan la construcción de democracia con la provisión de servicios públicos dadas las consecuencias de las políticas públicas sobre el bienestar de las personas. Esta preocupación se reconoce en los ODS en los que se incluye, como uno de los objetivos, la construcción de paz, justicia e instituciones sólidas. Las metas del objetivo 16 incluyen: crear instituciones eficaces y transparentes a todos los niveles, que rindan cuentas, y garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. La dotación de bienes y servicios definidos con claridad en el territorio permite que los ciudadanos conozcan de antemano la forma y requisitos para acceder a los mismos. Genera además un instrumento de participación y control social para verificar si el servicio se da en las condiciones de calidad y oportunidad previamente acordadas y definidas. Como se ha argumentado, es además el punto de acuerdo entre quien diseña la política pública y quien la implementa.

y más calidad. Quien diseña la política pública y quien la implementa reconocen “cómo”, “qué” y “cuándo”.

- Desde de la implementación de la cadena de valor, es posible monitorear y facilitar el proceso de producción de bienes y servicios públicos. Este proceso es más transparente, más equitativo y controlable.
- Es posible promover el uso y aplicación de mecanismos que permitan a funcionarios y directivos del sector público mejorar su desempeño para aumentar la efectividad de sus instituciones.
- Cuando la gestión se concentra en los resultados de la política pública se genera valor público, entendido como el bienestar y la valoración que los ciudadanos otorgan a las actividades de el o los organismos públicos.

Con estos antecedentes, el proceso lógico de implementación del PPR puede sistematizarse de la siguiente manera:

Gráfico 2. Lógica de aplicación de PPR



Fuente y elaboración: estudio Banco Mundial, adaptación autores.

La aplicación del presupuesto por resultados: el caso del Perú

El PPR es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población.¹⁶ Para el caso peruano,¹⁷ la aplicación de PPR fue una respuesta exitosa desde el Estado para reducir la tasa de desnutrición crónica de 28% para el año 2009 al 16% para el año 2016.¹⁸ La experiencia muestra que la desnutrición crónica se reduce al combinar intervenciones multisectoriales por el lado de la demanda y otras orientadas a incrementar la cobertura y calidad de los servicios de salud y nutrición. Dado el éxito de esta estrategia peruana, la aplicación de PPR en ese país se amplió a otros programas intersectoriales (por ejemplo el registro de nacimiento o salud materno natal).

La lógica de aproximación incluye, en todos los casos, construir un modelo lógico y definir un modelo explicativo y uno prescriptivo. A continuación, un resumen de los pasos sugeridos para aplicar e implementar el PPR¹⁹ para el caso peruano.

16 En los instrumentos que se utilizan en Ecuador (Agenda de Coordinación Sectorial e Intersectorial), se demanda construir un modelo de determinantes e identificar productos (bienes y servicios) por lo que esta aproximación (presupuesto por resultados), al igual que la cadena de valor, son consistentes con los instrumentos que actualmente se utilizan.

17 La siguiente sección se ha preparado con base en el trabajo del equipo técnico responsable de la implementación del presupuesto por resultados en el caso del Perú. La misma se realizó desde el Ministerio de Finanzas de ese país y se aplicó para mejorar resultados en desnutrición crónica. Este equipo técnico de consultoría ha participado en reuniones de coordinación con el equipo técnico responsable de Perú.

18 En la aplicación de la estrategia se identificaron reducciones más altas que el promedio nacional en las regiones de Amazonas, Cajamarca y Huanuco. Información tomada del Banco Mundial (2019). La experiencia peruana es actualmente un referente internacional en la reducción de la desnutrición crónica.

19 Esta aproximación es consistente con la creación de valor público y con los elementos conceptuales que han sido presentados en el presente documento. La misma corresponde a la sistematización realizada por Luis Cordero, uno de los responsables técnicos de su aplicación en el Perú.

Gráfico 3. Esquema general de presupuesto por resultados (caso Perú)



Fuente y elaboración: Luis Cordero (2010)

El PPR se implementa progresivamente a través de los programas presupuestales. A partir del presupuesto, el seguimiento del desempeño se hace sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión,²⁰ entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público.

En la descripción conceptual, se define al PPR en Perú como una

manera diferente de realizar el proceso de asignación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto Público. Implica superar la tradicional manera de realizar dicho proceso, centrado en instituciones (pliegos, unidades ejecutoras, etc), programas y/o proyectos y en líneas de gasto o insumos; a otro en el que eje es el Ciudadano y los Resultados que éstos requieren y valoran (Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, 2017).

Esta aplicación se apoya en la noción de generar valor público, como centro de la acción del Estado.

²⁰ La generación de un mecanismo de incentivos es una de las propuestas de Vanhuyse y Sulitzeanu-Kenan (2009) para resolver conflictos en la implementación de una acción de política pública.

Programa presupuestal (PP)

Son unidades de programación de las acciones de un conjunto de entidades públicas (pliegos) que, integradas y articuladas, se orientan a proveer productos (bienes y servicios) para lograr un resultado específico en la población y así contribuir a alcanzar un resultado final, u objetivo de política pública.²¹ Incluyen en el presupuesto general, a nivel de detalle, los insumos que se requieren para producir las actividades, bienes y servicios que se identificaron en el modelo lógico.

En este sentido, la provisión de los bienes y servicios en el marco de un programa presupuestal implica, por lo general, la participación de dos o más entidades de distinto nivel de gobierno (aproximación a la articulación territorial) así como más de una entidad de dos o más sectores del gobierno nacional (aproximación a la multisectorialidad).

Independientemente del número de participantes, en el caso peruano, todo programa presupuestal tiene un responsable, que es el titular de la entidad que tiene a cargo la implementación de dicho programa o que ejerce la rectoría de política pública en el que se enmarca. Este responsable da cuenta sobre el diseño, uso de los recursos públicos asignados y el logro de los resultados esperados.²²

Todo programa debe contar con una matriz lógica de intervención, en donde se especifican los productos que llevarán a alcanzar los productos y resultados, así como los indicadores y medios de verificación. Adicionalmente, los supuestos permiten considerar los riesgos que pudieran atentar contra el logro de los resultados (Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, 2017).

Seguimiento de desempeño

A partir del uso del presupuesto por resultados, se genera un sistema de seguimiento y evaluación. En este caso, el seguimiento al desempeño es una

21 En el caso del Ecuador, son comparables con las agendas de coordinación interinstitucional por su carácter (más de una unidad o institución involucrada en la provisión de bienes y servicios).

22 Es responsable del ciclo de proyecto desde la etapa de formulación. La información del sistema de seguimiento y evaluación se genera desde la etapa de generación de insumos.

tarea continua que consiste en recopilar sistemáticamente los datos sobre indicadores de desempeño de los programas presupuestales y que recae en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Perú.

Según el tipo de indicador, los responsables de generar la información son el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) o los sistemas estadísticos propios de las entidades involucradas. Los datos son entregados al MEF para su consolidación. Los responsables de cada programa presupuestal velan por la calidad de la información de indicadores de desempeño y establecen los valores iniciales, o línea de base, las metas nacionales, anuales y multianuales en los indicadores de resultados y productos, los estándares mínimos obligatorios a nivel de país y la estructura de costos para prestar los servicios de los programas presupuestales.

Reporteo de indicadores

Los indicadores de desempeño, como se definen en Perú, miden cómo se logran los objetivos de una intervención pública, tanto a nivel del resultado de un programa presupuestal, como de la entrega de los productos (Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, 2017).

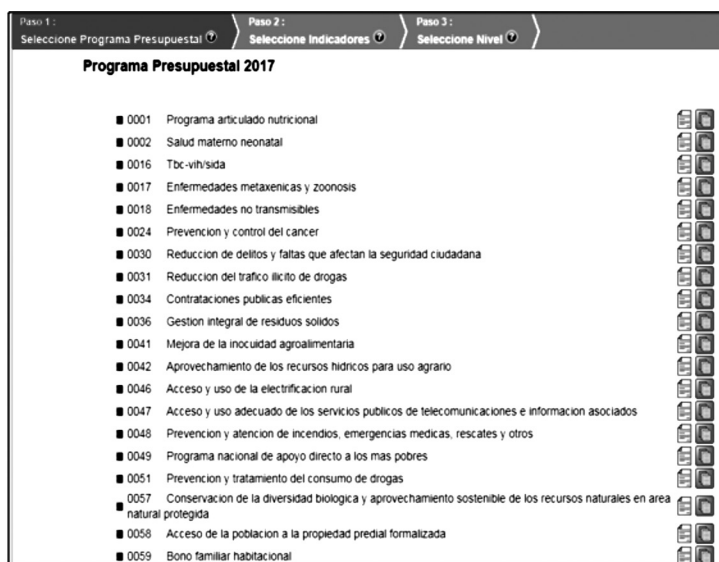
Los indicadores de desempeño informan sobre:

- Eficiencia: mide la relación entre dos magnitudes físicas, como la producción de un bien o servicio y los insumos utilizados. Ejemplo: costo por kilómetro de carretera construido.
- Eficacia: mide el grado de cumplimiento de los resultados u objetivos de política. Ejemplo: cobertura de agua potable.
- Calidad: mide la capacidad de la intervención para responder a las necesidades de su población objetivo. Sus atributos son: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad, comodidad y cortesía en la atención. Ejemplo: porcentaje de docentes que reciben acompañamiento pedagógico de acuerdo con el protocolo, o tiempo de espera promedio en oficinas de atención al público.
- Economía: mide la capacidad de administrar recursos financieros, generarlos y movilizarlos adecuadamente en pos de su misión. Ejemplo:

capacidad de autofinanciamiento, ejecución del presupuesto y recuperación de préstamos.

Medir los indicadores de desempeño es parte de las actividades de seguimiento del PPR e implica un proceso de obtener y generar información. El Perú utiliza el sistema RESULTA,²³ donde constan los indicadores de desempeño, los cuales se seleccionan desde el programa presupuestal. Figuran todos los programas del país y los indicadores pueden desagregarse por nivel de departamento o ciudad. El sistema es de acceso público; la información que muestra incluye presupuesto mensual. A modo de referencia, se presenta la información del programa de salud materno y neonatal.

Gráfico 4. Presentación del sistema RESULTA



²³ El sistema RESULTA se encuentra en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, e incluye el presupuesto de los bienes y servicios provistos por los programas y proyectos y los resultados obtenidos en relación con el modelo lógico (cadena de resultados).

Paso 1: Seleccione Programa Presupuestal Paso 2: Seleccione Indicadores Paso 3: Seleccione Nivel

Programa Presupuestal 2017

Salud materno neonatal

- Seleccionar Todos
 - Resultado específico
 - Mejorar la salud materno neonatal**
 - Proporción de nacidos vivos con edad gestacional menor a 37 semanas
 - Tasa de mortalidad neonatal de los 10 años anteriores a la encuesta
 - Tasa global de fecundidad
 - Producto
 - Atención del parto normal**
 - Cobertura de parto institucional
 - Proporción de parto institucional del último nacimiento de gestantes procedentes del área rural
 - Atención prenatal reenfocada**
 - Proporción de gestantes que en el último nacimiento recibieron su primer control prenatal en el primer trimestre de gestación
 - Proporción de gestantes que en el último nacimiento recibieron 6 o más controles prenatales

[Regresar](#) [Continuar](#)

Paso 1: Seleccione Programa Presupuestal Paso 2: Seleccione Indicadores

Paso 3: Seleccione Nivel

Programa Presupuestal 2017

+ INDICADOR DE PRODUCTO

☒ Cobertura de parto institucional

[Regresar](#) [Continuar](#)

☐ DEPARTAMENTO
☐ CIUDAD

☒ Datos
 ☒ Diferencia
 ☒ Gráfico
 ☒ Informe Presupuestal
 [Anterior](#)
[Siguiente](#)
[Excel](#)

Programa: Salud materno neonatal
Producto: Atención del parto normal
Indicador: Cobertura de parto institucional

**COBERTURA DE PARTO INSTITUCIONAL
(PORCENTAJE)**

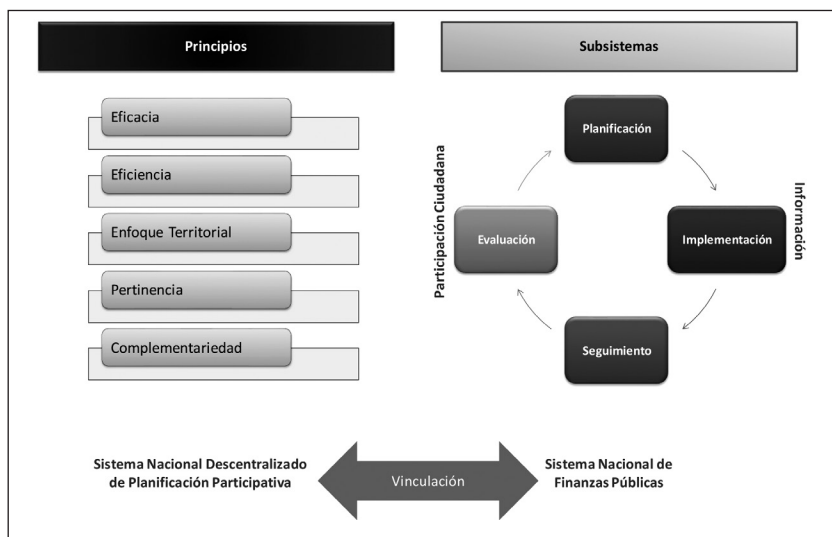
DEPARTAMENTO	2012		2013		2014		2015		2016	
	Valor Estimado	Coefficiente de Variación	Valor Estimado	Coefficiente de Variación	Valor Estimado	Coefficiente de Variación	Valor Estimado	Coefficiente de Variación	Valor Estimado	Coefficiente de Variación
AMAZONAS - TOTAL	60.70	9.23	63.39	9.39	65.51	7.17	73.84	4.44	72.28	5.29
ANCASH - TOTAL	84.72	3.29	88.55	2.55	90.17	2.97	93.01	1.46	94.11	1.46
APURIMAC - TOTAL	97.32	1.05	97.61	1.14	96.62	1.12	96.33	0.51	96.77	0.43
AREQUIPA - TOTAL	93.26	2.43	93.51	1.48	95.13	1.45	97.29	0.99	96.40	0.58
AYACUCHO - TOTAL	92.08	2.50	94.65	1.84	94.47	1.74	96.16	1	97.65	0.59
CAJAMARCA - TOTAL	64.34	7.43	67.80	5.46	70.34	6.85	77.84	3.55	76.51	3.56
CALLAO - TOTAL	Nd	Nd	Nd	Nd	97.24	1.04	99.09	0.37	Nd	Nd
CUSCO - TOTAL	93.01	2.46	92.76	1.57	96.43	1.12	97.31	0.73	97	0.98
HUANCAVELICA - TOTAL	79.08	5.25	87.31	2.65	89	2.66	90.51	1.55	91.28	1.77
HUANUCO - TOTAL	89.74	2.63	86.77	3.66	87.32	4.59	94.64	0.99	94.37	1.44

¿Es posible aplicar el PPR en Ecuador?

Con base en los elementos normativos y metodológicos del país, así como la evidencia empírica y la experiencia de otros países, es posible evaluar la viabilidad de aplicación del PPR.

Senplades es la institución responsable de generar metodologías e instrumentos para el diseño y desarrollo de políticas públicas en el país. La aplicación de PPR se debe enmarcar en el sistema de planificación cuya estructura, principios y elementos se presentan a continuación:²⁴

Gráfico 5. Elementos del sistema de planificación



Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

De acuerdo con este esquema metodológico, los principios que guían la acción de la política pública son: eficacia, eficiencia, enfoque territorial, pertinencia y complementariedad. Dentro de los instructivos²⁵ tanto de la

²⁴ Los autores tuvieron acceso a esta presentación, como parte de la ejecución de actividades de consultoría.

²⁵ Los instructivos de Senplades incluyen la aproximación metodológica para construir políticas sectoriales y agendas de coordinación intersectorial en donde se incluyen las políticas públicas intersectoriales.

Agenda de Coordinación Intersectorial (ACI) como en los planes sectoriales se encuentran desarrollados los conceptos sobre enfoque territorial y pertinencia. En el caso del primero, se entiende como la búsqueda para que las estrategias, intervenciones y acciones sectoriales e intersectoriales que ponen en práctica una política pública tengan una localización, cobertura y pertinencia con respecto al territorio (pertinencia territorial) (Directrices Agenda de Coordinación Intersectorial, 2017).

La pertinencia considera las particularidades sociales, culturales, ambientales y el entorno físico que garanticen el aprovechamiento, la optimización de recursos y la sostenibilidad de las intervenciones orientadas a satisfacer las necesidades de la sociedad.

En el caso de eficacia y eficiencia, son principios que se buscan generalmente en la acción de la política pública.²⁶ En este contexto, se entenderá como eficacia, a la capacidad de la política pública de alcanzar una meta. Para poder darle un sentido aplicado y operativo en el marco de los procesos e instrumentos de planificación y evaluación generados por Senplades, se considerará que la efectividad de una política pública se puede medir como la cantidad de bienes y servicios efectivamente provistos en un período de tiempo sobre el número de bienes y servicios planificados.²⁷

En este caso, la efectividad mide el cumplimiento de hitos en la dotación de bienes y servicios. Esta aproximación recoge la información que incluye los instrumentos desarrollados por SENPLADES.²⁸ En relación con la efectividad, las políticas públicas que alcanzan objetivos y metas deseadas con el menor uso de recursos son más eficientes que aquellas que alcanzan el mismo objetivo con mayor uso de recursos o metas menores con el mismo uso de recursos (Rosell, 1993).

26 Como argumenta Rosell (1993), si bien existen diferentes aproximaciones a la política pública incluyendo el proceso de definición política como tal, la búsqueda del interés público, de la equidad, de la eficiencia y efectividad son elementos que generalmente se consideran al establecer las políticas públicas.

27 Tanto las agendas sectoriales como intersectoriales incluyen la definición de bienes y servicios como parte de su proceso de construcción. La definición utilizada se basa en la aproximación de outputs de la literatura anglosajona (ver Rosell, 1993).

28 Hay que considerar, sin embargo, que el momento de utilizar esta aproximación aparece un dilema de política pública a resolver. Si bien el cumplimiento de metas en la provisión de bienes y servicios (indicadores de seguimiento) permite medir la efectividad en la gestión de la política pública, esto no garantiza que exista un efecto sobre las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Elementos para aplicar el PPR en el sistema de planificación del país

Como se ha explicado, los instrumentos y las metodologías de planificación del país, parten de definir los determinantes que modelan una teoría de cambio. Establecen además los bienes y servicios a ser provistos para resolver un problema en específico. Si se considera la cadena de valor como la representación de la teoría de cambio de una política pública, es posible identificar los elementos disponibles o no para la aplicación de PPR. Como aproximación metodológica, se ha optado por identificar el tipo de información que se genera en cada uno de los de los componentes de la cadena.

Con estos antecedentes, siguiendo el enfoque de cadena de resultados, a continuación se presenta un esquema que evalúa las fuentes de información requeridas para construir un sistema de indicadores de desempeño en la lógica de PPR.²⁹ Se partirá de un escenario deseado para luego revisar la consistencia con la información que en efecto se genera.

Gráfico 6. Estructura deseada de fuentes de información



Fuente y elaboración: autores.

²⁹ Para ésto, se usa como marco de referencia, los conceptos de gestión por resultados (PPR) y la experiencia de Perú en aplicación de PPR.

En el caso del país, se pueden identificar al menos cinco fuentes de información que pueden ser evaluadas como elementos para la gestión de PPR: i) el presupuesto general del Estado; ii) el sistema de gobierno por resultado; iii) las fuentes de información administrativas de los distintos ministerios (por ejemplo información de educación, de atenciones de salud, de vacunas, de niños que asisten a CIBV; iv) las fuentes del sistema estadístico nacional (por ejemplo ECV, CPV, ENEMDU), y v) los levantamientos que Senplades realiza como parte de la evaluación de impacto.

La aproximación utilizada parte de un escenario deseado sobre el cual evaluar la situación del sistema de planificación y presupuestación para aplicar el PPR. Considerando lo anterior, argumentamos que se necesitaría ajustar los siguientes puntos para aplicar el PPR:

- Identificar un *modelo de determinantes* (apartado 3 de este artículo) permite contar con un elemento cohesionador entre los distintos instrumentos de planificación. Sin embargo, es importante que los bienes y servicios que del mismo se derivan se ajusten al nivel del territorio tanto en el registro de la producción (productos) como de los insumos que se requieren (presupuestación). Debe existir conexión sobre el modelo de determinantes, entre las distintas agendas y en los distintos niveles.
- En este contexto, el PGE no permite, por un lado, registrar insumos (gasto corriente y gasto de inversión), por programa intersectorial o con responsabilidad de más de una institución. El registro se realiza de manera separada por lo que el seguimiento a los insumos no es posible. Esto limita la coordinación intersectorial y la implementación de las agendas de coordinación intersectorial.
- El PGE y las cuentas que se utilizan no permiten identificar el detalle del presupuesto inicial y devengado e igualmente los insumos utilizados en la implementación de una política pública (por ejemplo, el registro del presupuesto para la compra de vacunas no permite identificar por separado cada vacuna incluida en el esquema). Esto limita por un lado la gestión de los responsables de la implementación y por otro lado, la transparencia y el acceso a información de parte de la ciudadanía y personas usuarias de dichos servicios públicos.

- Por la forma de organización institucional, el registro de estos insumos a nivel del territorio tiene un sesgo de subregistro. Muchos de los insumos se registran a nivel nacional (por ejemplo RRHH en planta central) por lo que el seguimiento a nivel del territorio es deficiente. El PGE tampoco facilita un registro territorial de la información.
- El cumplimiento de los principios en los que se basa el sistema de planificación requiere que el sistema de seguimiento y evaluación genere información desde la etapa de definición de insumos (presupuestación) al menor nivel territorial y con el mayor nivel de detalle.
- El gobierno por resultados (GPR) está actualmente desconectado del presupuesto. En este contexto, el registro de actividades, bienes y servicios provistos no es consistente con los insumos con los que se cuenta. Existe además la posibilidad de que los bienes y servicios sobre los cuales se reporta a nivel territorial no sean consistentes con el modelo de determinantes planteado, o que no exista un ajuste del modelo al territorio.

A partir de la información existente en cada uno de los elementos de la cadena de valor y considerando el escenario deseado, a continuación se presenta una tabla con el tipo de información que se debe generar en cada nivel y por fuente.

Tabla 1. Ajustes a las fuentes de información

Nombre de la fuente	PGE	GPR	Sistemas propios (de cada institución)	Sistemas Senplades
Tipo de información	Presupuesto	De gestión	De gestión. Información sobre producción	De seguimiento a los resultados a nivel nacional y territorial.
Cómo se presenta	Por grupo de gasto a nivel institucional	Por bienes y servicios a nivel institucional	Por unidad de atención escalable a entidades operativas descentradas o zona	
Qué ajustes se necesitan para alinearlos al modelo de determinantes	Bajar partidas a nivel de función de producción (catálogo). Usar el espacio de programa para incluir gasto corriente y de inversión. Tener información por territorio.	Incluir productos (más allá de bienes y servicios) alineados con el modelo de determinantes. Productos (bienes y servicios) deben ser consistentes con el presupuesto en el territorio.	Tener registros administrativos de los productos del modelo de determinantes	
Cómo se alinea con los otros sistemas	En productos entregados	En productos entregados	En productos entregados	En medición de resultados en relación a las metas del PND
Reporte SS S&E				Efectividad y eficiencia en relación a productos nivel nacional, zonal, provincial Cumplimiento de metas en el territorio y a nivel nacional

Fuente y elaboración: autores con base en documentos de consultoría trabajados para Senplades.

Hacia el cambio a la visión de presupuesto por resultados:

La aplicación de PPR tiene un énfasis importante en el componente de gestión de la política pública, dotándola de un nuevo marco de referencia que se centra en los ciudadanos, su bienestar (objetivo y subjetivo) y su valoración de la acción del Estado. Bajo este prisma, la experiencia sugiere que el cambio hacia la aplicación del enfoque de presupuesto por resultados requiere no solamente nuevos instrumentos y metodologías, sino también fortalecimiento institucional y procesos de apoyo a la gestión del cambio. Esto es necesario, por cuanto el presupuesto resultados demanda que la institución sea capaz de procesar los siguientes elementos:

- Considerar que el o los resultados sean la referencia en todos los procesos de gestión organizativa de la institución y de la coordinación con otras instituciones u otros niveles de gobierno. Este punto requiere de decisiones en el nivel estratégico, sobre todo en la definición de los resultados que se esperan por parte de la institución.³⁰
- Que exista una vinculación de funcionarios y directivos con la responsabilidad por los resultados obtenidos. Que la responsabilidad sea compartida en el caso de las políticas intersectoriales y que la misma se oriente al bienestar de la población (valor público).
- Que se entienda al presupuesto por resultados como marco para integrar y optimizar el funcionamiento de los distintos componentes del proceso de gestión, al interconectarlos. Que se entienda así mismo que el PPR permite el relacionamiento con otras instituciones que tienen metas y resultados de política pública comunes.
- Que exista claridad en el ámbito de la institución pública, que el PPR es una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión que pone el énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos.

30 Existe un ámbito operativo e instrumental relacionado con la implementación de procesos de gestión por resultados o PPR. Este nivel incluye cambios en la organización del presupuesto, en la organización y gestión de los recursos humanos, en la gestión de los insumos, en el manejo e implementación de los instrumentos de planificación, en el manejo de los sistemas de seguimiento y evaluación y en el manejo de los reportes a nivel directivo. Es importante considerar que, a pesar de su importancia relativa, estos instrumentos pierden eficiencia si no corresponden con la estrategia, metas y resultados definidos en el nivel directivo.

- Que, como resultado de lo anterior, exista la apropiación del concepto de valor público dentro de las instituciones responsables de implementar política pública.

La política de primera infancia en el Ecuador: ¿un espacio para el uso de PPR?

La experiencia de aplicación de PPR en Perú partió de la necesidad de contar con mecanismos de gestión de la política pública que permitieran focalizar su atención en la reducción de la desnutrición crónica en ese país. Al igual que en Ecuador, se necesitaba la atención y participación de varios sectores (salud, educación, protección social) y había dispersión en las acciones a implementarse.³¹ El ejercicio, como se ha argumentado, se centró en identificar un modelo conceptual sobre los determinantes de la desnutrición crónica, un modelo explicativo que identificó los bienes y servicios prioritarios de ser implementados y un modelo prescriptivo que relaciona el modelo conceptual con el presupuesto. En la aproximación presentada, estos elementos se alinean en la cadena de valor.

Para el caso del Ecuador se estima que existen 1 660 000 niños y niñas menores de cinco años. Uno de cada cuatro sufre desnutrición crónica. En el caso de los hogares más pobres del país, la cifra cambia a uno de cada tres y en el caso de los niños y niñas indígenas, es uno de cada dos (existe evidencia además de la existencia de casos de desnutrición crónica, en hogares no pobres). Al problema de desnutrición crónica, en el último tiempo se suma el problema de obesidad. En el Ecuador uno de cada 10 niños y niñas tiene sobrepeso u obesidad.³²

En el caso de la tasa de mortalidad materna en el país, esta es de 39,7 por cada 100 000 nacidos vivos;³³ mientras la tasa de mortalidad neonatal es de 5,6 por cada 1000 nacidos vivos. En este entorno, únicamente seis

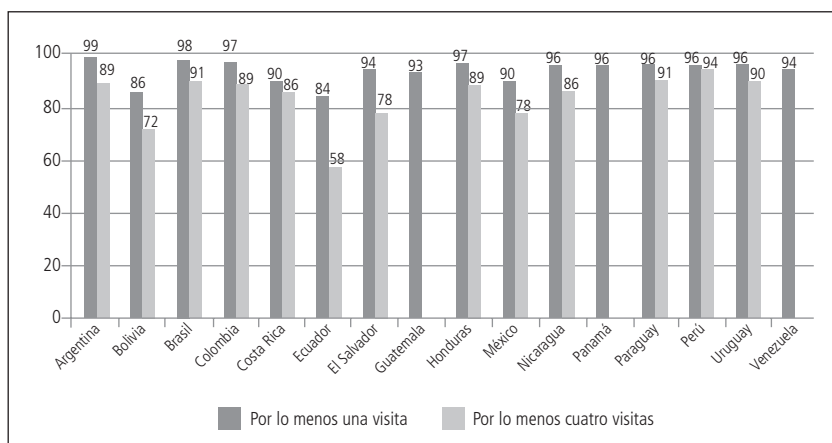
31 Al momento de inicio de la aplicación, existían más de 30 proyectos relacionados con desnutrición crónica y alimentación para menores de cinco años.

32 Hay evidencia que sugiere, que niños desnutridos pueden ser obesos por el tipo de alimentación que reciben. En este caso, es un problema combinado de desnutrición crónica y obesidad.

33 De acuerdo con información de la OPS, Ecuador es uno de los países de la región con el descenso más importante en la tasa de mortalidad materna desde el año 1990 (-44%).

de cada diez madres cumplirían con el mínimo de controles prenatales (cuatro) recomendados a nivel internacional. En este sentido el Ecuador, según la CEPAL tiene el porcentaje más bajo de la región, como lo indica el gráfico 7 (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015).

Gráfico 7. Proporción de mujeres embarazadas que recibieron atención de salud, según número de visitas 2008-2012 en 16 países de América Latina (En porcentaje)



Fuente y elaboración: Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015.

En relación con la violencia, seis de cada diez mujeres han sufrido algún tipo de violencia de género y al menos una de cada diez han sufrido han sufrido algún tipo de abuso antes de cumplir los 18 años.³⁴ En el caso de la violencia dentro del hogar, 38% de los niños de entre 5 y 17 años afirma haber recibido trato violento extremo (que le peguen, que le encierren, que le insulten, que le dejen fuera de la casa, que no le den de comer) (Observatorio Social del Ecuador, 2016).

³⁴ Estos datos se encuentran incluidos como parte de la presentación de Misión Ternura en la versión a la que tuvo acceso el equipo técnico.

Desnutrición crónica: un reto de política pública.

La evidencia empírica establece que la desnutrición crónica aumenta el riesgo de contraer enfermedades y frenar el crecimiento y el desarrollo físico, intelectual y cognitivo del niño.³⁵ Ello afecta el rendimiento escolar y la adquisición de habilidades para la vida (Wisbaum, 2011). Existen además efectos económicos de largo plazo relacionados con la desnutrición crónica.³⁶

En el caso del país, la evidencia sugiere que la desnutrición crónica se concentra en hogares que viven en condiciones de pobreza y en población indígena. Estaría además relacionada al número de hijos de un hogar (fecundidad) de manera directa. En este contexto, es especialmente importante el trabajo en embarazo adolescente. Las madres adolescentes tienen el mayor riesgo de mortalidad materna y sus hijos presentan el mayor riesgo de mortalidad neonatal. Cuentan además con una red de apoyo (cónyuge, familiares, amigos o la comunidad) muy débil (Unicef, 2018).

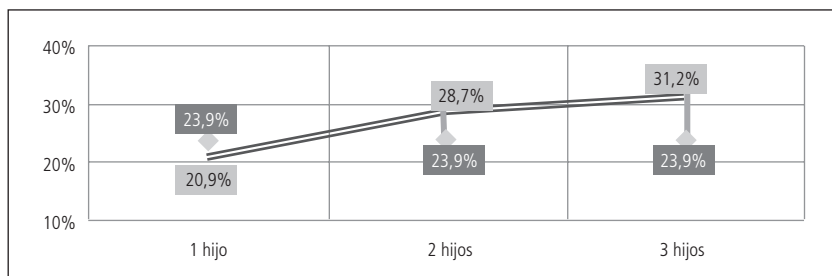
De acuerdo con un estudio del Banco Mundial (Castro y Gachet, 2017), que analiza los determinantes de la desnutrición crónica en el país, existe una brecha de más de siete puntos porcentuales entre hogares con tres hijos menores de cinco años o más con relación al promedio nacional. Esto implica que, en hogares en donde se dan estos casos,³⁷ la probabilidad de tener hijos con desnutrición crónica es de tres por cada diez niños.

35 Cuando nace una persona, su cerebro ya contiene casi todas las neuronas que llegará a tener, y para los 2 años se ha creado un número formidable de conexiones neuronales (OMS, Unicef, 2018). En el caso de los niños con desnutrición crónica, su cerebro tiene un menor número de conexiones neuronales que la de un niño sin desnutrición crónica y como resultado, una menor capacidad. La ventana de oportunidad para apoyar a un niño con desnutrición crónica son los primeros 36 meses de vida (Unicef, 2018).

36 Alderman y otros recopilaron estudios para definir el nivel de beneficios en el ingreso nacional neto por reducir la desnutrición crónica infantil (DCI) (Alderman, Behrman y Puett, 2017). En el caso de América Latina, la reducción del 40% de la DCI representaría un incremento en el crecimiento del ingreso nacional en el orden del 5%. La evidencia internacional apoya la relación entre desnutrición crónica y nivel de ingresos. Países con mayores niveles de ingreso tienen niveles de desnutrición crónica más bajo, sobre todo por la implementación de modelos de desarrollo para reducir desigualdades de forma integral y sostenible.

37 La existencia de este patrón en el hogar (más de tres niños menores de cinco años), podría sugerir la presencia de gran multiparidad.

Gráfico 8. Prevalencia de desnutrición crónica por número de hijos y nacional 2014



Elaboración: equipo técnico.

La multiparidad (gran multiparidad) es la condición por la cual la gestante ha tenido dos o más partos. Resulta en un riesgo fundamental relacionado con causas de incapacidad, enfermedad y muerte de las mujeres en edad reproductiva, así como afectaciones en la salud del niño (Suracasa, 2018).

Otros retos de política pública

Durante los últimos 30 años, la evidencia empírica desde diversas áreas de estudio ha confirmado la importancia de la primera infancia para la vida de las personas. Los ambientes y las relaciones positivas favorecen el desarrollo de los niños y niñas. En este contexto, el cuidado sensible se entiende como el conjunto de condiciones que permiten la atención óptima de los niños pequeños. Se refiere a un entorno estable creado por los padres y otros cuidadores con apoyo de las políticas, los servicios y la comunidad, que asegura la salud y nutrición adecuadas de los niños, los protegen de los riesgos y les brindan oportunidades para el aprendizaje temprano, mediante interacciones que son emocionalmente propicias y receptivas (OMS, Unicef, 2018).³⁸

³⁸ Los riesgos para los niños incluyen las complicaciones del parto, la nutrición de la madre, la nutrición del niño, la lactancia materna exclusiva, la salud mental de los padres y la calidad de las relaciones entre los cuidadores y el niño, entre otros.

Desde el punto de vista de la política pública, entender, desde el Estado, cómo promover ambientes estimulantes, positivos que incluyan relaciones sensibles, implica el reto de incluir estas nociones en los servicios de salud, protección social, desarrollo infantil y educación, y el reto de sensibilizar a las familias y las comunidades sobre su importancia. Implica así mismo, el reto de coordinar estas acciones para crear entornos seguros para los niños con la participación de la familia y de la comunidad.³⁹

Actualmente esta respuesta desde el Estado se da a través del programa Misión Ternura, el paraguas de la política pública para la atención de la primera infancia.

La respuesta del Estado en Ecuador: Misión Ternura

La primera infancia, según la define Misión Ternura, inicia con la concepción y el embarazo de la mujer y termina a los cinco años. Su aproximación conceptual reconoce la noción de atención receptiva y de cuidado cariñoso y sensible, es decir que los vínculos afectivos y las interacciones positivas deben suceder en diferentes ámbitos de la acción pública y privada (OMS, Unicef, 2018)

El marco de referencia de la Misión Ternura se basa en el trabajo entre la OPS y Unicef sobre el cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo infantil (OMS, Unicef, 2018). El mismo busca contar con un marco general para lograr resultados mediante propuestas innovadoras centradas en el rol de los cuidadores del niño. En este contexto, el Estado desarrolla políticas públicas que favorecen la realización de relaciones cariñosas y sensibles del niño con su entorno, su comunidad y los propios servicios del Estado. Esta concepción implica entender la integralidad en la atención del niño y de su entorno. En este contexto, a continuación, se presenta el marco de referencia de atención de Misión Ternura.

39 Con base en la evidencia, la construcción de una política comprehensiva de primera infancia requiere identificar determinantes y construir una teoría de cambio que incluya la atención de desnutrición crónica y el desarrollo infantil. Esto conlleva establecer una relación de causalidad entre la política pública y los resultados esperados.

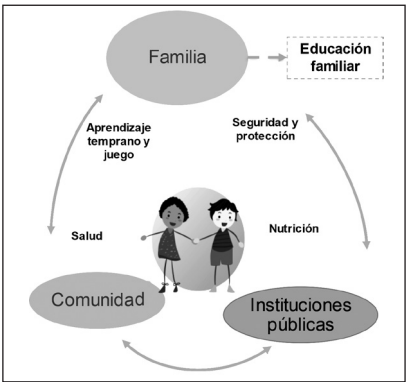
Gráfico 9. Marco de referencia Misión Ternura



Fuente: presentación Misión Ternura.

Misión Ternura reconoce la importancia de la participación del hogar, sus cuidadores y su corresponsabilidad; realza también el rol de la comunidad (ver gráfico 10). Esta aproximación es consistente con los hallazgos de evidencia empírica.⁴⁰

Gráfico 10. Responsables Misión Ternura



Fuente: presentación Misión Ternura Abril 2018.

40 El documento de OPS y Unicef incluye evidencia alrededor de la importancia del entorno en el desarrollo del niño. Existe evidencia de la importancia de padres y madres (o cuidadores) como fuente de estímulo para el desarrollo cognitivo del niño.

En la siguiente tabla se encuentra el detalle de los servicios incluidos en la presentación conjunta con la Secretaría Técnica Plan Todo una Vida, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y Ministerio de Salud y Ministerio de Educación.

Tabla 2. Cuadro de servicios por edad de Misión Ternura⁴¹

Institución	1000 Primeros días			3-4 años
	Mujer embarazada	Recién nacido	0-2 años	
	Servicios			
MIES	•BDH/BDHV •Acompañamiento familiar	•BDH/BDHV •Acompañamiento familiar	•CNH Creciendo con Nuestros Hijos sensible a diversidad cultural y ruralidad. Una educadora por 45 niños/as •CRA: círculos de cuidado, recreación y aprendizaje sensible a diversidad cultural y ruralidad. Una educadora por 30 madres/ cuidadores y sus hijos/as. •Escuelas de familia •BDH/BDHV y acompañamiento familiar	• BDH/BDHV acompañamiento familiar • CDIs y CNH en zonas sin cobertura de educación inicial hasta cuatro años
Registro Civil		Registro e inscripción de nacimiento niños/ niñas Cedulación		
MSP	•Control del primer trimestre •Ganancia de peso, exámenes VIH, VRDL, EMO y hemoglobina • Cuatro controles prenatales	•Atención al parto •Tamizaje neonatal •Atención integral del niño sano •Asesoría en planificación, lactancia materna, alimentación saludable en salas posparto	•12 controles de crecimiento y desarrollo en el primer año de vida + seis controles entre 1-2 años. •Vacunas de neumococo y rotavirus	• Dos controles anuales • Suplementación de Vitamina A • Consejería en alimentación, higiene y agua segura • Sesiones demostrativas de alimentación

41 No está incluido, el modelo EIFC (Educación Infantil, Familiar y Comunitaria) de la Subsecretaría de Educación Intercultural BILINGÜE DEL Ministerio de Educación.

Institución	Mujer embarazada	Recién nacido	0-2 años	3-4 años
MSP	•Suplementación con hierro + ácido fólico •Tratamiento de anemia •Planificación familiar •Prevención de violencia, maltrato y drogodependencia •Sesiones de educación prenatal	•Aseguramiento de adopción de métodos anticonceptivos antes del egreso hospitalario •Agendamiento de controles posteriores	•12 controles de crecimiento y desarrollo en el primer año de vida + seis controles entre 1-2 años. •Vacunas de neumococo y rotavirus	• Sesiones demostrativas de alimentación
MINEDUC	• Todos ABC (movilización para alfabetizar, completar la educación básica y bachillerato) • Programa de atención educativa hospitalaria y domiciliaria en 60 hospitales, 5 CETD, 1 casa de acogida y 1 instituto psiquiátrico			Educación inicial (modalidades)

Fuente y elaboración: MIES, presentación Misión Ternura, mayo 2018.

Misión Ternura incluye la referencia de los servicios que están incluidos y priorizados por cada grupo de atención. Los mismos son consistentes en términos de política pública, con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” que incluye las siguientes metas:

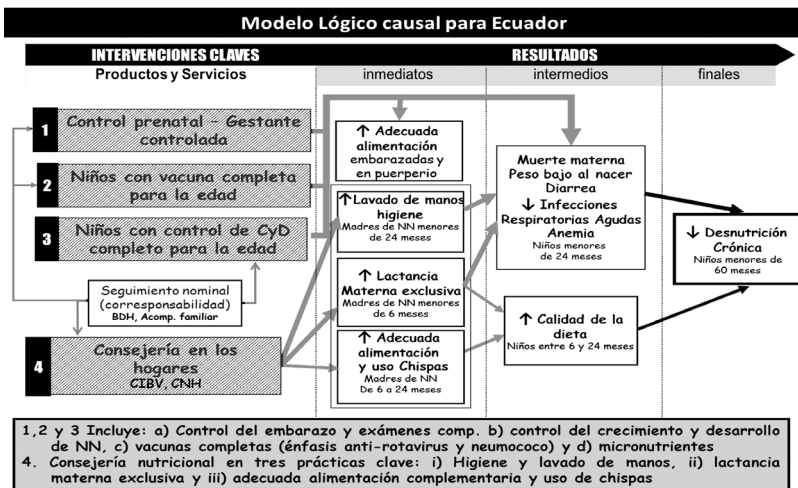
- Reducir la tasa de mortalidad infantil de 8,95 a 6,8 por cada 1000 nacidos vivos a 2021.
- Disminuir del 76,5% al 63,5% la tasa específica de nacidos vivos en mujeres adolescentes entre 15 a 19 años de edad a 2021.
- Reducir de 24,8% al 14,8% la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años, a 2021.
- Reducir del 31,2% al 29,4% la prevalencia de obesidad y sobrepeso en niños de 5 a 11 años a 2021.

- Aumentar del 46,4% al 64%, la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida, a 2021.

Los avances en la identificación de una cadena de valor: desnutrición crónica

En el caso de la desnutrición crónica, el país ha trabajado en identificar un modelo lógico. El mismo se recoge en un documento del Banco Mundial⁴² trabajado en coordinación con el antiguo Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS)⁴³ e incluye la priorización e identificación de actividades, bienes y servicios, así como los resultados inmediatos e intermedios.

Gráfico 11. Modelo lógico para reducción de desnutrición crónica en Ecuador



Fuente y elaboración: equipo consultor Banco Mundial.

Como se concibió, al igual que en el caso del Perú, la estrategia de reducción de la desnutrición crónica es multisectorial y requiere de la parti-

⁴² El documento fue parte de una consultoría para evaluar elementos para la aplicación de PPR en la reducción de desnutrición crónica en el país.

⁴³ El documento se trabajó sobre información del MCDS, del Ministerio de Salud y del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Tabla 3. Insumos, equipos y talento humano esencial para la entrega de productos priorizados por la ERADCI

Producto	Insumos críticos	Talento humano	Equipos	Fuente de información
Gestante controlada	Tabletas de hierro y ácido fólico Carné de salud materno Biológico dT Jeringuillas Bajalenguas Tirillas reactivas EMO	Enfermera/obstetriz/médico	Balanza Tallímetro Termómetro Hemocue Espéculo vaginal Tensiómetro Fonendoscopio	SIVAN y/o Censo Obstétrica
Niño vacunado	Carné de salud NN Formularios registro PAI Biológicos: anti-rotavirus y anti-neumococo Jeringuillas Algodón Alcohol Cinta métrica Formularios SIVAN y PAI	Enfermera/TAP	Termómetro Refrigeradora Termos	PAI/SIVAN
Niño controlado	Sobres micronutrientes (Chispas) Goteros de hierro polimaltosado Carné de salud NN Formularios registro PAI Biológicos: anti-rotavirus y anti-neumococo Jeringuillas Algodón Alcohol Cinta métrica Formularios SIVAN y PAI Cartilla consejería	Enfermera/Médico/TAP	Balanza Tallímetro Hemocue Fonendoscopio Termómetro	SIVAN/RDACCA REVIT
Consejería en hogares	Carné de Salud NN Libro paso a paso Guía de consejería (paso a paso) Sobres Chispas Formularios SIVAN y SIIMIES	Educadora CNH y CIBV	Balanza Tallímetro Rincón de lavado de manos	SIIMIES/SIVAN

Fuente: ERADCI.

Elaboración: equipo de consultoría Banco Mundial.

cipación tanto del Ministerio de Salud Pública (MSP) como del MIES. De acuerdo con los elementos presentados, el ejercicio desarrollado por el equipo de consultoría del Banco Mundial, para el año 2017, incluyó el detalle de los insumos para la realización de los bienes y servicios identificados como parte del modelo lógico.

Si bien actualmente el país cumple con la compra de los insumos y con la dotación de equipos y de recursos humanos, la estrategia de desnutrición crónica y su modelo conceptual enfrentan las mismas limitaciones operativas que han sido discutidas en el presente documento.

El PGE no refleja el detalle de insumos críticos requeridos para aplicar la estrategia ni el MSP ni en el MIES. Como resultado, no es posible monitorear el detalle del uso del financiamiento en el presupuesto.

Con las fuentes de información que se cuentan, no es posible identificar con “oportunidad” si los insumos se encuentran completos en las unidades del MSP y del MIES y si los productos definidos en el modelo lógico fueron entregados (los sistemas administrativos proveen esa información, pero luego de que el servicio se da y una vez se consolidan los datos).

Si bien el país trabaja a través de los distintos ministerios y de la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, no se ha logrado consolidar un sistema de monitoreo común que registre si los productos, bienes y servicios provistos por el Estado en relación con la reducción de la desnutrición crónica infantil, se encuentren efectivamente siendo provistos en el territorio.

No existen mecanismos de levantamiento de información que identifiquen si se redujo o no la tasa de desnutrición crónica.

Como se explicó, este documento es de carácter exploratorio y propositivo. Nuestras conclusiones abogan por la utilización de PPR como un instrumento en la gestión de la política pública.

Conclusiones

- La forma de organización, institucional, normativa y metodológica del sistema de planificación y de finanzas públicas del Ecuador permitiría aplicar el PPR. Se requiere, sin embargo, entender las implicaciones

estratégicas y de gestión a nivel de las instituciones implementadoras, sobre todo en territorio. La identificación de la teoría de cambio y la apropiación de los resultados que se quieren conseguir por parte de los niveles estratégicos y operativos en el marco de la generación de valor público, son también necesarias.

- La identificación de determinantes y de un modelo causal es un esfuerzo que incluye una etapa analítica y técnica y una etapa de validación y definición por parte de los responsables de política pública. En los dos casos, el ejercicio requiere de la identificación precisa de las actividades y productos que se van a dar en el territorio y el reconocimiento de los mismos tanto por quien diseña la política pública como por quien la implementa. De ese modo se relaciona la aproximación conceptual con el presupuesto y con la implementación de acciones en el territorio.
- Más allá de la identificación de productos, el ejercicio de gestión por resultados necesita del compromiso de los responsables de la implementación de la política pública en el territorio, para ajustar su acción al contexto local y para definir metas territoriales en relación al problema que se quiere atender. El compromiso de los responsables de implementación se da con el resultado a nivel del territorio y el resultado a nivel nacional. A pesar de los instrumentos existentes en el PND incluyendo las metas nacionales, las políticas públicas en el Ecuador no se guían actualmente por el logro de resultados. Un ejemplo es la tasa de desnutrición crónica infantil que se ha mantenido sin variación tanto a nivel nacional como en los territorios más críticos, a pesar de la implementación de acciones de política pública desde el gobierno central y desde los GAD.
- Como se ha argumentado, en relación con los productos, bienes y servicios identificados, es necesario incluir una descripción detallada de insumos necesarios. Este ejercicio descriptivo es el que permite el relacionamiento del PGE con los productos (bienes y servicios). En el caso de Ecuador, se necesita que el PGE o los presupuestos de los GAD

ajusten su catálogo de cuentas a los insumos que se necesitan para proveer los bienes y servicios que se derivan del modelo lógico y de la teoría de cambio. En los casos en que esto no sea posible, es necesario contar con sistemas administrativos propios de cada institución, que permiten identificar estos insumos en el presupuesto. La experiencia peruana sugiere que el mecanismo más eficiente en el largo plazo, es el ajuste del PGE o de los presupuestos de los GAD, por transparencia y por los incentivos para el seguimiento del presupuesto.

- Más allá de que la organización del PND incluye objetivos, políticas, indicadores y metas, la aplicación de PPR requiere un esfuerzo en identificar incentivos y acuerdos en el territorio que apoyen el cumplimiento de esas metas. Eso implica el ajuste de las metas nacionales, al nivel territorial, para identificar brechas a nivel territorial. Este ejercicio permitirá, en el mediano plazo, asignar recursos suficientes a los territorios en donde la problemática es más grande. Como se ha presentado, a pesar de que existe un marco de planificación y de gestión de la política pública que permite la aplicación de PPR, el relacionamiento de la gestión de la política pública a los resultados de la misma, requiere del planteamiento de incentivos para que esto suceda. En el caso del Perú, por ejemplo, se implementaron mecanismos que recompensaban a aquellos territorios con mejor cumplimiento en relación con la meta que se planteaba (por ejemplo en reducción de desnutrición crónica). La discusión de este tipo de mecanismos demanda, en cualquier caso, claridad en el modelo lógico a utilizar, una definición exacta de los bienes y servicios a proveer y el contar con mecanismos de seguimiento y evaluación capaces de seguir la ejecución de la política pública desde el presupuesto.
- En este contexto y en relación con el caso ecuatoriano se necesita, desde la gestión de las políticas públicas, sistemas de información que permitan monitorear con oportunidad: i) el presupuesto disponible para los insumos; ii) la compra de los insumos; iii) la distribución de los insumos necesarios en el territorio a nivel de unidad de atención; iv) la producción y entrega de los bienes y servicios identificados (de

acuerdo con la población objetivo) y el monitoreo en el cumplimiento de las metas en el territorio.

- A pesar de que en este artículo no se ha incluido la definición de la población objetivo, se requiere una discusión para contar con información ajustada en el territorio. Para el caso de la desnutrición crónica, dada la importancia de la oportunidad en la provisión de atenciones por parte del Ministerio de Salud y del Ministerio de Inclusión Económica y Social y considerando la ventana de oportunidad que incluye un período crítico hasta el primer año de vida, se sugiere desarrollar un padrón nominal que genere información detallada desde el nacimiento del niño y que sea el instrumento para identificar la demanda de servicios en territorio. En este caso, el ajuste de la oferta (insumos y productos) se hace en relación con esta fuente de información. Para esto se requiere de la identificación de acuerdos institucionales y fuentes administrativas como el Registro Civil que permitan contar con información oficial oportuna y validada.

Bibliografía

- Alberdi, Jokin (s/f). “Buen gobierno”. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24>. [visitada 12 de febrero de 2019].
- Asamblea Nacional (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito, 20 de octubre.
- Banco Mundial (2018). “Combate a la desnutrición en Perú: mejoras en la demanda, oferta y administración de servicios de salud y nutrición en tres regiones”. Disponible en www.bancomundial.org/es/results/2018/04/18/fighting-malnutrition-in-peru [visitada 6 de abril de 2019].
- Castro, Luis y Nicolás Gachet (2017). “Determinantes de la desnutrición crónica infantil”. En *Apuntando alto: Retos de la lucha contra la desnutrición crónica en Ecuador*, Banco Mundial: 39-42. Quito: Banco Mundial.

- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez y Cecilia Rossel Odriozola (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DeGroff, Amy y Margaret Cargo (2009). "Policy Implementation: implication for evaluation". *New Directions for Evaluation*, N° especial 2009: 47-60.
- Gertler, Paul, Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura Rawlings y Christel Vermeersch (2011). *La Evaluación de Impacto en la práctica*. Washington: Banco Mundial.
- López Santos, Jonathan (2016). "Innovación y creación de valor público en gobiernos locales mexicanos". *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas* N° 9, Vol. 5:101-117.
- Medina, Alejandro (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Observatorio Social del Ecuador (2016). *Niñez y Adolescencia desde la Intergeneracionalidad*. Ecuador.
- OMS y Unicef (2018). *El cuidado cariñoso y sensible para el desarrollo de la primera infancia*. OMS/ Unicef / Alianza para la Salud de la Madre, el Recién Nacido y el Niño/ Red de Acción por el Desarrollo en la Primera Infancia.
- Real Academia de la Lengua (2018). "Preciso, sa". Disponible en: dle.rae.es/?id=TwEYBwx [visitada 12 de abril de 2018].
- Rosell, Christine (1993). "Using Multiple Criteria to Evaluate Public Policies". *American Politics Quarterly* N° 2, Vol. 21: 155-184.
- Scartascini, Carlos (2018). "¿Cómo vamos con la calidad de nuestras políticas públicas?" Disponible en: blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/como-vamos-con-la-calidad-de-nuestras-politicas-publicas/ [visitada 6 de abril de 2019].
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2018). *Directrices Técnicas para la Elaboración de la Agenda de Coordinación Intersectorial*. Quito.
- (2017). *Toda Una Vida: Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito.

- Silva, Ernesto y Claudio Meléndez (2014). “En búsqueda del Principal: nueva definición de la relación principal-gente en el Plan Piloto de Reforma de la Gestión para fortalecer el vínculo Subsecretario-Jefe de Servicio”. Disertación doctoral, Universidad del Desarrollo.
- Susacasa, Sandra (2013). “Análisis de factores sociodemográficos como determinantes de la multiparidad extrema y su relación con la morbilidad materna. Un estudio cuali-cuantitativo en el Hospital Materno Infantil Ramón Sardá de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Disponible en: www.researchgate.net/publication/267510600 [visitada 18 de abril de 2018].
- Unicef (2018). “¿Qué están haciendo las empresas por la niñez en el Perú? Primer informe sobre la relación entre el sector privado y la niñez del Perú”. Disponible en: www.unicef.org/peru/informes/que-estan-haciendo-las-empresas-por-la-ninez-en-el-peru [visitada 14 de mayo de 2018].
- Vanhuyse, Pieter y Raanan Sulitzeanu-Kenan (2009). “Teacher’s PAT? Multiple-role principal-agent theory, education politics, and bureaucrat power”. *Critical Studies in Education* N° 2, Vol. 50: 129-144.
- Velasco Ulloa, Orlando, Fabián Leonardo Romero Bolívar y William Ernesto Caro Cristancho (2016). “Gobiernos responsables que inducen valor público: de productos a impactos en la Gobernación de Boyacá”. *Administración y Desarrollo* N° 2, Vol. 46: 219-234.
- Wisbaum, Wendy (2011). *La desnutrición infantil: Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento*. Madrid: Unicef España.

La sostenibilidad del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS

Meitner Cadena Cepeda*

Resumen

El Seguro General de Salud Individual y Familiar (SGSIF) del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se encuentra actualmente en una situación financiera apremiante, la cual ha sido anunciada desde hace varios años. En efecto, en algunas ocasiones, ya se ha materializado el riesgo de descapitalización del patrimonio de este fondo. Si bien se ha tratado de evitar este hecho de diversas maneras, las decisiones tomadas no han sido efectivas, pues ellas no han estado principalmente orientadas a resolver los problemas que han originado el desfinanciamiento de este seguro. Esto pone de relieve el carácter eminentemente técnico de la seguridad social, lo cual debía haber sido observado en forma oportuna, a fin de implementar los correctivos necesarios. En este artículo se analiza la evolución de este desfinanciamiento, que ha tomado protagonismo principalmente en los últimos años. Adicionalmente, algunas de estas decisiones han involucrado otros seguros del IESS, los cuales se han visto afectados en sus patrimonios. Por ello, estos daños financieros colaterales también son revisados. Todos estos análisis son realizados con información pública fragmentada y parcial, obtenida de diversas fuentes, no siempre coincidentes; sin embargo, permiten configurar escenarios sobre el desenlace financiero de este fondo.

Palabras claves: seguro de salud, sostenibilidad financiera, descapitalización, deuda del Estado

* PhD en matemática, docente e investigador de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Magíster en Ciencias Actuariales, UCL, Bélgica, y magíster en Investigación, mención en Ciencias Actuariales y Financieras e Ingeniería de Riesgos, UCBL, Francia. mncadena2@espe.edu.ec

Introducción

La asistencia en salud que se brinda a la población conjuntamente con las pensiones son los componentes reconocidos generalmente como esenciales de la seguridad social. En cuanto a salud, los Estados prevén financiamiento para su cobertura en sus presupuestos anuales. En Ecuador, la asistencia de salud no solamente la realiza el Estado, también lo hacen instituciones públicas creadas para brindar seguridad social. Este es el caso del IESS, el cual forma parte de la Red Pública Integral de Salud. En efecto, el IESS brinda cobertura en salud a la ciudadanía ecuatoriana con relación de dependencia laboral o a personas que se encuentran afiliadas voluntariamente, según la norma vigente. También atiende a poblaciones afiliadas al Seguro Social Campesino. El SGSIF, más conocido como el ‘fondo de salud del IESS’, como lo referiremos en este artículo, es uno de los mecanismos mediante el cual el IESS brinda cobertura en salud. Este fondo tiene una larga trayectoria. Está relacionado con el Departamento Médico, adjunto a la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros, que data del año 1937, cuando esta Caja fue creada con la Ley del Seguro Social Obligatorio. Posteriormente, con la nueva Ley de Seguro Social Obligatorio expedida en 1942, se crea el seguro de enfermedad y maternidad, entre otros beneficios para los afiliados. Dos décadas más tarde, en 1963, se fusionan la Caja de Pensiones y la Caja del Seguro para dar origen a la Caja Nacional del Seguro Social. El IESS fue creado en 1970 a partir de esta última Caja.

El fondo de salud del IESS cubre a las personas afiliadas al IESS, a sus cónyuges o convivientes con derecho, a sus hijos menores hasta los 18 años de edad, y a los jubilados del IESS.¹ Esta cobertura comprende acciones integrales de fomento y promoción de la salud, prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades no profesionales, recuperación y rehabilitación de la salud individual. Este seguro incluye el seguro de maternidad, el cual comprende atención en el embarazo, parto y puerperio.

La información del fondo de salud del IESS que se conoce en forma pública es sumamente escasa e inconsistente en algunas de sus partes, por lo que no se puede realizar un análisis pormenorizado de este fondo. A pesar

1 Ver el Art. 102 de la Ley de Seguridad Social.

de ello, se puede examinar varios hechos que se han presentado en los últimos años, los cuales dejan entrever la situación difícil y compleja que este fondo ha atravesado, incluso hasta la actualidad. En efecto, los siguientes cuatro hechos ponen en relevancia esta problemática. Estos se describen rápidamente a continuación, siguiendo un orden cronológico según su apareamiento público. Primer hecho: la resolución del Consejo Directivo (C.D.) del IESS No. 501 del 13 de noviembre del 2015, mediante la cual se modifican las tasas de aportación y contribución obligatorias del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (SIVM), del Seguro General de Riesgos del Trabajo (SGRT) y del SGSIF. En este caso, los dos primeros fondos: el fondo de pensiones y el fondo de riesgos de trabajo, respectivamente, son perjudicados en favor del tercer fondo. Esta resolución ha sido muy cuestionada tanto desde el punto de vista legal como sobre el efecto que la misma ha tenido en la sostenibilidad financiera principalmente del SIVM. De hecho, el actual presidente del Consejo Directivo del IESS afirmó que la resolución C.D. 501 va a ser eliminada.² En este artículo, más adelante, se analiza la legitimidad de esa resolución desde un punto de vista técnico.

Segundo hecho: el C.D. del IESS resolvió el 15 de marzo del 2018 “revocar la declaratoria de reservados a los estudios actuariales determinados en las resoluciones del Consejo Directivo previstas en el Acta No. C.D 756 del 23 de noviembre de 2016 y Acta No. C.D 782 del 8 de enero de 2018”.³ A partir de esa fecha, la divulgación de los informes de los estudios actuariales del IESS con corte a diciembre del 2013, permitió conocer de primera mano las situaciones financiera actual y futura de los fondos administrados por el IESS, el fondo de salud entre ellos. Cuando esos informes se hacen públicos resulta notoria la alta vulnerabilidad financiera a la que el fondo de salud se encontraba expuesto. Dado que este tipo de estudios son instrumentos de planificación, también más adelante se profundiza en los detalles del estudio actuarial del fondo de salud.

Tercer hecho: el riesgo de descapitalización del fondo de salud se ha materializado en algunas ocasiones. Este fue el caso en el 2014, conocido

2 Ver la nota de prensa “El Seguro Social revertirá los fondos de salud y de pensiones” del 20 de marzo del 2019 en www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/iess-resolucion-aportes-ecuador.

3 Los estudios actuariales del IESS con corte a diciembre del 2013 se encuentran disponibles en www.iess.gob.ec/es/web/guest/estudios-actuariales.

por el autor a través de un informe público de la Contraloría General del Estado (CGE) que data de 2017. Más adelante se analizan estos eventos.

Cuarto hecho, mucho más reciente: el Estado va a incumplir en el año 2019 con el compromiso del pago completo del 40% para el pago de pensiones, a pesar de haberse dispuesto la restitución de estos pagos a partir del 2019, pues el respectivo presupuesto anual del Estado solo prevé cumplir con USD 1300 millones de USD 1723 millones (Consejo Directivo del IESS 2018, resolución C.D. 581). Es decir 75,4% del 40% mencionado. No va a contribuir con el pago por la atención de enfermedades de la población jubilada y tampoco con el pago total de atención de enfermedades catastróficas. La principal causa para estos incumplimientos es el desfinanciamiento en el que se encuentra actualmente el Estado. Estos últimos factores limitan mucho más el cumplimiento de obligaciones por parte del fondo de salud hacia sus beneficiarios.

Además de los hechos mencionados, otros eventos también podrían incidir en la sostenibilidad financiera del fondo de salud. Uno de ellos son las desinversiones que podrían exponer los valores nominales de las inversiones a precios de compra con descuentos importantes. Otro hecho relevante que merece ser estudiado es el costo financiero de la ampliación de la cobertura en salud a los hijos menores de 18 años de edad, tanto de los afiliados como de los jubilados. Este artículo no estudia estos eventos y otros debido a la falta de información suficiente y detallada. Por ejemplo, el Boletín Estadístico Número 22 correspondiente al año 2016 presenta montos de prestaciones para enfermedades por grupos de edad, pero ello no permite identificar el monto para el grupo de beneficiarios de 7 a 17 años de edad. Tampoco se dispone de este boletín para los años 2017 y 2018, mientras que los boletines hasta 2014 no presentan detalles de estas prestaciones por grupos de edad.

La evaluación que se realiza en este artículo se limita a los cuatro hechos enunciados anteriormente y, por lo expuesto, los resultados a obtenerse no contemplan riesgos adicionales que podrían influir en estos resultados.

Este artículo está organizado de la siguiente manera. La siguiente sección describe los datos utilizados. En la tercera sección se investiga cada uno de los hechos referidos anteriormente: el origen y el impacto de la resolución

C.D. 501, algunas lecturas técnicas del informe del estudio actuarial del IESS con corte a diciembre del 2013 sobre el fondo de salud, la ocurrencia de eventos de desinversión del fondo de salud, y la ocurrencia de eventos de incumplimientos de obligaciones por parte del Estado. Posteriormente se analiza la sostenibilidad financiera del fondo de salud. La última sección presenta conclusiones y recomendaciones del estudio realizado.

Datos

Como se había indicado anteriormente, los datos a ser analizados se encuentran fragmentados, son parciales y proceden de distintas fuentes, producto de lo cual no necesariamente son coincidentes. Estas puntualizaciones se realizarán junto con el análisis respectivo de la información.

La información disponible públicamente y de utilidad para el presente estudio es (algunos de los títulos de los documentos referenciados han sido abreviados):

- Información contable de los fondos del IESS⁴ para los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018. El balance correspondiente al año 2018 no presenta detalles a nivel de fondo, por lo que no será utilizado.
- Boletín estadístico del IESS, documento de difusión anual, disponible desde 1977 hasta 2016.
- Información contable de los fondos de pensiones y de salud del IESS para los años 2013, 2014, 2015 y 2016 (CGE 2017: “Examen especial a las resoluciones C.D./ porcentaje de distribución de las aportaciones...”)
- Análisis de las hipótesis actuariales asumidas en los estudios actuariales de los fondos del SIVM y del SGSIF con corte a diciembre del 2013 (CGE 2018: “Examen especial preparación, ejecución /estudios actuariales IESS...”)

⁴ Estos balances están disponibles en http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=342. Fueron consultados el 1 de junio del 2019.

- Hipótesis actuariales asumidas en el estudio del fondo del SIVM con corte a diciembre del 2013 (IESS 2016a: “Estudio Actuarial/ Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte”)
- Hipótesis actuariales asumidas en la revisión del estudio del fondo del SIVM con corte a diciembre del 2013 (Volrisk 2016a: “Análisis/ Estudio Actuarial/ Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte”)
- Hipótesis actuariales asumidas en el estudio del fondo del SGSIF con corte a diciembre del 2013 (IESS 2016b: “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar)
- Hipótesis actuariales asumidas en la revisión del estudio del fondo del SGSIF con corte a diciembre del 2013 (Volrisk 2016b: “Análisis, Revisión/ Estudio Actuarial / Salud Individual y Familiar).
- Hipótesis actuariales asumidas en el estudio sobre el cambio en las tasas de contribución de (Volrisk 2015: Cambio/ Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte/ Riesgos del Trabajo/ Salud Individual y Familiar)
- Información demográfica y financiera del fondo de pensiones desde el año 2015 (IESS 2019)
- Hipótesis actuariales asumidas en el estudio actuarial realizado por la OIT con corte diciembre de 2007 (OIT 2009)
- Presupuestos financieros del IESS para los años 2017, 2018 y 2019 (Resoluciones de C.D. 459, 545 y 581)
- Tasas de aportación entre 2014 y 2021 (Resoluciones de C.D. 261 y 501)

Análisis de hechos destacables respecto a la evolución financiera del fondo de salud

En esta sección se investigan los siguientes hechos relacionados con la evolución financiera pasada del fondo de salud: el origen y el impacto de la resolución C.D. 501, algunas lecturas técnicas del informe del estudio actuarial del IESS sobre el fondo de salud, los eventos de descapitalización del patrimonio del fondo de salud ocurridos y los eventos de incumplimientos de obligaciones por parte del Estado en cuanto al fondo de salud. En cada uno de estos exámenes se describen los factores desencadenantes de estos hechos y sus efectos sobre el propio fondo y otros fondos relacionados.

Origen e impacto de la resolución C.D. 501

Esta resolución estuvo orientada a proveer recursos financieros adicionales al SGSFI, a partir de una redistribución de los aportes a este fondo y a los fondos del SIVM y del SGRT, en desmedro de estos dos últimos. El sustento técnico para esta resolución fue el informe público del “Cambio en las tasas de contribución de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, Seguro de Riesgos del Trabajo y Seguro de Salud Individual y Familiar” (Volrisk 2015). Sin embargo, este informe adolece de serias deficiencias técnicas como se señala a continuación: se indica que se consideró la longevidad pero usando un procedimiento ad-hoc, sin ningún sustento técnico, y además partiendo de las tablas de mortalidad elaboradas por la DAI, una de las cuales es cuestionable según se indica en el “Examen especial preparación, ejecución/ estudios actuariales IESS...” (CGE 2018); no se indica la forma de aplicación de la tasa de rendimiento asumida, es decir sobre qué capital se aplica esa tasa, y se hace mención del empleo de la tasa técnica actuarial (TTA) definida en la resolución C.D. 459, la cual sesga los resultados puesto que lamentablemente está desactualizada, como se expondrá más adelante; y, no hay ningún análisis de los costos de las enfermedades atendidas por el fondo de salud, así como de la inflación que afecta a estos costos, de hecho según el último párrafo en la página 36 del informe citado anteriormente (Volrisk 2015), la tasa de inflación aplicada para estos costos fue la misma que se aplicó para todo el estudio, lo cual no tiene sustento técnico. Adicionalmente, puesto que las modificaciones a las tasas de contribución tienen gran impacto sobre las sostenibilidades financieras de los fondos involucrados, ¿cuál sería la situación financiera de estos fondos si se hubiera cumplido un peor escenario que el escenario pesimista asumido en ese estudio? En efecto, este es un hecho que se vive desde el año 2016 en adelante: reducción de la inflación (lo que implica menos rendimientos financieros según los supuestos del estudio), eventual disminución del número de afiliados y eventual reducción de los salarios. En otras palabras, dadas estas posibilidades y la alta sensibilidad financiera de los fondos mencionados anteriormente, *era técnicamente muy prudente que se recomiende en ese estudio la revisión inmediata de la redistribución de*

tasas propuesta, en caso de que ocurran situaciones desfavorables no asumidas en el estudio.

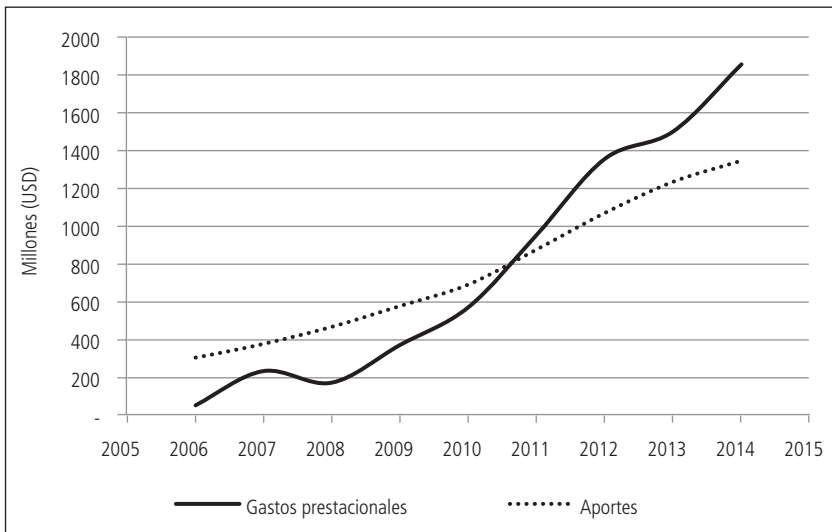
Nótese que la normativa vigente sobre la realización de estudios actuariales prevé revisar la situación financiera de los fondos al menos cada tres años. Al respecto, esa revisión debió haber sido parte de una observación continua a la situación financiera de los fondos bajo redistribución de tasas. Más aún, esta redistribución de tasas debe ser revisada en los estudios actuariales con corte diciembre del 2018 que se están realizando en el año 2019. De todas formas, el mayor cuestionamiento a la aplicación de la resolución C.D. 501 es la conclusión a la que llega el estudio “Cambio/ Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte/ Riesgos del Trabajo/ Salud Individual y Familiar” (Volrisk 2015): tanto el fondo de salud como el fondo de pensiones son financieramente inviables una vez que se aplique el cambio de tasas. En definitiva, cabe preguntarse, ¿por qué el esfuerzo de realizar *redistribuciones de tasas si finalmente ésta no es una solución sostenible?*, ¿no hubiera sido prudente contrastar esta solución con otras alternativas evidentes que ofrezcan mejores resultados para el fondo de salud? Por ejemplo, establecer financiamiento para la ampliación de la cobertura en salud a los hijos menores de 18 años de edad, tanto de los afiliados como de los jubilados, hubiera sido técnicamente oportuno y adecuado, y con beneficios permanentes a corto, mediano y largo plazo. Una recomendación en este sentido ya se presentó en los estudios actuariales sobre el fondo de salud con corte diciembre 2010 (CGE 2018: 20). Se hace notar que el rol de un actuario es la asesoría en términos actuariales, inclusive para orientar sobre la pertinencia de los objetivos que a algún directivo o grupo de directivos les interese evaluar. Al respecto, la Intendencia Nacional de Seguridad Social (INSS) de la Superintendencia de Bancos (SB) no cumplió su rol en cuanto a establecer adecuadamente los mejores objetivos a analizar para procurar la sostenibilidad financiera del fondo de salud del IESS.

Uno de los hechos relacionado con la formulación de la resolución C.D. 501 fue el incremento acelerado de los gastos operacionales directos en salud ocurridos en el período 2011 a 2014. En efecto, en el último año de este período, estos gastos superaron los aportes en el 37,9%. Durante este período, este fondo no percibió las contribuciones del Estado para ese

año, lo que hubiera significado alrededor de USD 1474 millones de ingresos adicionales (valor deducido a partir de la variación de la cuenta ‘Deuda del Gobierno’ establecida en los balances del fondo, entre diciembre del 2010 y diciembre del 2014).

El gráfico 1 muestra la evolución de los egresos por prestaciones y de los aportes. Allí se observa que los gastos por prestaciones venían siendo menores que los aportes, aunque próximos entre sí. Estos comportamientos se mantenían considerando que el Estado realizó contribuciones durante los años 2008, 2009 y 2010, pero no desde el 2011 en adelante. Esta tendencia se revirtió desde el 2011, cuando los gastos por prestaciones pasaron a ser superiores a los aportes, siendo estas diferencias cada vez más pronunciadas. ¿Cuál fue el motivo para tener crecimientos tan elevados en los gastos? La respuesta a esta pregunta parece estar relacionada con dos factores: de una parte, la ampliación de la cobertura en salud a los hijos menores de 18 años de edad de afiliados y jubilados. Este beneficio, vigente desde fines del año 2010, no contó con el financiamiento correspondiente. De otra parte, hubo

Gráfico 1. Gastos por prestaciones y aportes en el período 2006 a 2014



Fuente: Informe “Análisis/ Estudio Actuarial/ Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte” (Volrisk 2016a) y balances contables del fondo de salud del IESS del 2010 al 2014

la falta de pago de las contribuciones del Estado desde el año 2011, como ya se indicó precedentemente. La información disponible no permite analizar los costos que esta ampliación de beneficios tuvo. Los comportamientos que se presentan en el gráfico 1 muestran la alta sensibilidad que tiene la relación entre ingresos y egresos en el fondo de salud frente a variaciones en los beneficios.

El siguiente hecho también está relacionado con la resolución C.D. 501, en donde el saldo del patrimonio del fondo de salud a diciembre del 2014 que figura en el balance contable disponible en la SB, muestra un valor superior respecto al saldo del patrimonio de ese fondo a diciembre del 2014 presentado en el “Examen especial a las resoluciones C.D./ porcentaje de distribución de las aportaciones...” (CGE 2017). Ello evidencia una descapitalización del patrimonio del fondo de salud. Más adelante, cuando se analicen los eventos de incumplimiento de pagos por parte del Estado, se mostrará la trascendencia de esa descapitalización.

El análisis hasta diciembre 2014 muestra la evolución de los ingresos sin la afectación de la resolución C.D. 501, mientras que en los años posteriores se tiene el efecto de esa resolución. El análisis de su aplicación va a permitir evaluar cómo incidió esa resolución, puesto que dispuso la redistribución de las tasas de contribución como se indica en el cuadro 1. En dicho elemento se presenta la redistribución de las tasas que aplica a la mayor parte de trabajadores y empleados del país, entre ellos a los trabajadores bajo relación de dependencia y a los servidores públicos en la Ley Orgánica del Servicio Público, incluido el magisterio y los servidores, funcionarios y empleados de la Función Judicial u otras dependencias que presten servicios públicos, entre otros. Se hace notar que los porcentajes totales no varían.

Cuadro 1. Distribución de tasas de aportación según la resolución C.D. 501

Seguro	2015 (*)	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (**)
SIVM	9,74	5,86	6,80	7,66	8,86	9,86	10,46
SGSFI	5,71	9,94	9,00	8,14	6,94	5,94	5,16
SGRT	0,55	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,38
Total	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00

(*) En el año 2015 figuran los porcentajes de aportación vigentes en ese año, regida por la resolución C.D. 261. La resolución C.D. 501 inició su aplicación desde el 1 de noviembre del 2015, y para los meses de noviembre y diciembre del año 2015 rigieron los porcentajes de aportación que se presentan en el año 2016.

(**) Desde el año 2022 en adelante aplican los porcentajes presentados en el año 2021.

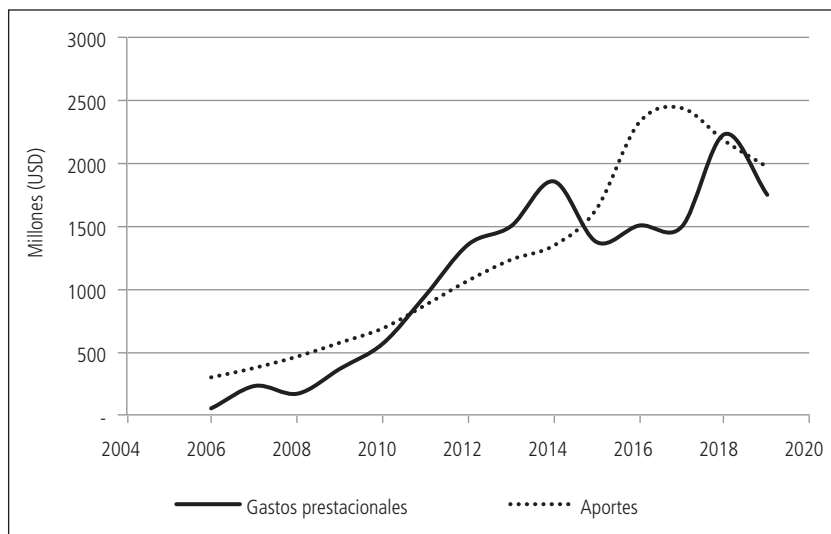
Fuente: Resoluciones C.D. 261 y C.D. 501

La continuación de la historia descrita en el gráfico 1 se presenta en el gráfico 2. Para construir este gráfico se utilizó la siguiente información estimada. Para el año 2018, no se tiene detalles sobre gastos por prestaciones y aportaciones, por lo que se usaron los valores presupuestados correspondientes, los cuales fueron obtenidos de la resolución C.D. 567. Para el año 2019 tampoco se cuenta aún con información observada, por lo que se utilizó la información presupuestaria del IESS sobre gastos por prestaciones y aportaciones, referenciada en la resolución C.D. 581. Cabe indicar que en esta última resolución no se prevé ninguna contribución del Estado para el fondo de salud. Entonces se puede observar primeramente que los gastos por prestaciones tienen una tendencia creciente, sostenida, con un salto decreciente en 2015, y de hecho la gráfica presenta a partir de ese año una pendiente menor que la pendiente observada hasta el 2014.

A partir del 2015, se observa que la curva de las aportaciones se ubica sobre aquella de los gastos por prestaciones, pero para los años 2018 y 2019, estas dos curvas se aproximan entre sí e inclusive en 2018 la curva de gastos por prestaciones se superpone ligeramente a la de aportes. La curva de aportaciones muestra en los dos últimos años el efecto de la reducción de la tasa de aportación para el fondo de salud. Al observar los valores futuros de esta tasa para los años 2020 y 2021 (ver el cuadro 1) y la tendencia de los gastos por prestaciones, se esperaría que en esos dos años futuros se

revierta nuevamente la posición de estas dos curvas, es decir se empezaría a experimentar eventos ocurridos entre 2011 y 2014, como la situación de iliquidez observada en 2014. Ello conduciría a revisar las fuentes de financiamiento alternativo como el incremento de las tasas de aportaciones.

Gráfico 2. Gastos por prestaciones y aportes, 2006 a 2019



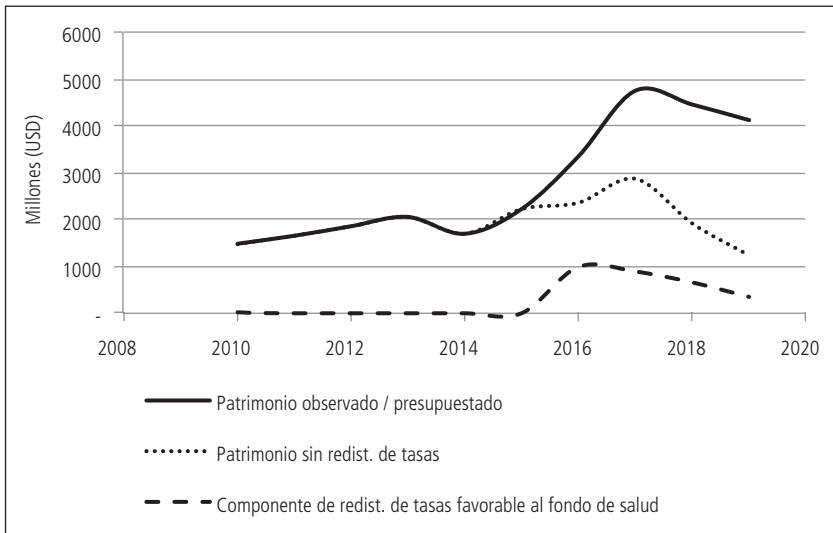
Fuente: Informe del “Análisis/ Estudio Actuarial/ Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte” (Volrisk 2016a), balances contables del fondo de salud del IESS del 2010 al 2017, y resoluciones C.D. 567 y C.D. 581

A continuación, se presenta la situación financiera que hubiera vivido el fondo de salud, de no haberse presentado la redistribución de tasas que mayoritariamente favoreció al fondo de salud y perjudicó a los fondos de pensiones y de riesgos del trabajo. No se incluye esta redistribución para 2015 debido a la complejidad de los cálculos, puesto que se carece del valor de los recursos adicionales que recibió ese año el fondo de salud. Tampoco se identifican los rendimientos ocasionados por estos recursos adicionales; de todas formas, en el fondo de salud ellos no son muy representativos.⁵ La evolución del patri-

⁵ De acuerdo con las tasas de rendimiento promedio presentadas en las páginas 53 y 54 del “Examen especial preparación, ejecución/ estudios actuariales IESS...” (CGE 2018), en el fondo de pensiones esta tasa promedio es superior a 6,0% mientras que en el fondo de salud es inferior a 2,0%.

monio del fondo de salud, sin el apoyo de esta redistribución de tasas, revela la extrema fragilidad en la que se encontraba este fondo. En el gráfico 3⁶ se puede observar que los recursos provenientes de la redistribución de tasas impulsan el patrimonio del fondo de salud, hasta el 2017, pero luego para el 2018 y el 2019 este patrimonio se reduce. Bajo la actual normativa, el año 2020 va a ser el último año en que el fondo de salud aún va a ser beneficiado con la redistribución de tasas, aunque ya marginalmente, para luego regresar a porcentajes de aportes algo menores que aquellos que se mantuvieron hasta el 2015, ver el cuadro 1.

Gráfico 3. Patrimonio observado y situación sin apoyo de aportaciones de otros fondos, 2010 a 2019



Fuente: Informe del “Análisis/ Estudio Actuarial/ Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte” (Volrisk 2016a), resolución C.D. 545 y balances contables del fondo de salud del IESS del 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017

⁶ Hay diversas fuentes de los patrimonios del fondo de salud. De una parte, se tiene la información registrada en balances. Pero esta información no es coincidente con deducciones de patrimonio realizadas a partir de los ingresos, egresos y el patrimonio precedente. En todo caso, las diferencias encontradas son marginales, por lo que ellas no influyen en las tendencias observadas en el Gráfico 3.

Lecturas técnicas del informe del estudio actuarial del IESS sobre el fondo de salud

Los estudios actuariales de los fondos del IESS son instrumentos de planificación, donde se evalúan las situaciones financieras futuras de estos fondos a partir de las condiciones dadas en un momento tomado como fecha de corte. Estos estudios tratan de identificar anticipadamente eventuales riesgos de desfinanciamiento que podrían ocurrir en un horizonte determinado. Por ello, son utilizados para diseñar medidas de mitigación y remediación de esos eventos nocivos futuros. Estas medidas serían implementadas de forma coordinada, y el efecto de este plan de implementación también debería ser contemplado al diseñar estas medidas. Para que los estudios actuariales cumplan con la función de identificar, prevenir y mitigar eventos contraproducentes para la sostenibilidad del fondo, evidentemente se requiere que en ellos se analicen variables trascendentes, que influyen en el comportamiento financiero de los fondos.

Dependiendo del tipo de fondo, algunas variables podrían ser de interés particular para cada uno de ellos. Nosotros nos enfocamos en el fondo de salud y en el “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b) referente a este fondo. Si este informe tiene variables sin el sustento técnico adecuado, entonces sus resultados pueden conducir a interpretaciones erradas sobre la sostenibilidad financiera del fondo de salud. Al respecto, se revisan de forma rápida las variables analizadas en el “Examen especial preparación, ejecución/ estudios actuariales IESS...” (CGE 2018; Cadena 2019). Cabe indicar que el “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b) inicialmente era reservado, sin justificativo técnico alguno, pues este tipo de información necesita ser expuesta al escrutinio técnico del país. Esto significa que ese informe inicialmente no era de dominio público. Sin embargo, frente a la presión social,⁷ el 15 de marzo del 2018, el directorio del IESS hizo públicos los informes de los estudios actuariales con corte a diciembre del 2013, entre otros informes de carácter técnico.

En el “Examen especial preparación, ejecución/ estudios actuariales IESS...” (CGE 2018) se estudian principalmente cuatro variables:

7 Ver <https://www.elcomercio.com/actualidad/estudios-actuariales-iess-reservados-informe.html>.

la longevidad de la población estudiada, la tasa de rendimiento, la proyección del número de afiliados y la proyección del salario promedio. En este artículo no se incluyen otras variables importantes en fondos de salud, puesto que no se cuenta con suficiente información sobre ellas, por ejemplo, sobre las tasas de prevalencia de las enfermedades, principalmente de aquellas que conllevan costos elevados. El “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b) muestra algunas cifras sobre estos costos elevados, pero únicamente en promedios y que se encuentran presentados gráficamente, lo que no es suficiente para realizar análisis adecuados. Otra variable que también es importante tiene que ver con el riesgo de pérdida de las inversiones, que tampoco se incluye en este análisis, puesto que para este artículo no se cuenta con los montos de las inversiones y sus calificaciones de riesgo.

Se hace notar que este análisis puede aplicarse al estudio “Cambio/ Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte/ Riesgos del Trabajo/ Salud Individual y Familiar” (Volrisk 2015), pues involucra no solamente al fondo de salud, sino también a los fondos de pensiones y de riesgos del trabajo, a los cuales también les impactan las cuatro variables indicadas.

Longevidad de la población estudiada

En el “Estudio Actuarial/ Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte” (IESS 2016a), y por lo tanto en el “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b), lamentablemente se asumió que las tasas de mortalidad para la población de afiliados y de pensionistas del Seguro General Obligatorio (SGO) del IESS son constantes en el horizonte de estudio, es decir no tienden a reducirse, a pesar de que existe evidencia de que la población ecuatoriana es cada vez más longeva. En efecto, la presencia del fenómeno de longevidad en Ecuador se puede constatar por ejemplo en la información demográfica del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. De hecho, este factor trascendente ya fue tomado en cuenta en un estudio que realizó la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2009). Al haber omitido la longevidad en el “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016), se tiene que ciertos montos de costos

en salud, aquellos correspondientes al tiempo de vida adicional progresivo que vivirían los pensionistas en el futuro, no son tomados en cuenta, lo que conlleva a que los niveles de patrimonio futuros del fondo de salud se encontrarían sobrestimados.

Tasa de rendimiento

El rendimiento financiero es un elemento constitutivo del financiamiento de un fondo. Por ello, es importante conocer su influencia en el fondo de salud. Al respecto no necesariamente todo el patrimonio se encuentra invertido financieramente puesto que, por ejemplo, puede haber montos disponibles a la vista para pago de prestaciones. Ello significa que parte del patrimonio que no se encuentra invertido podría tener rendimiento 0. Por esto, una forma de calcular una tasa de rendimiento promedio respecto a todo el patrimonio consiste en dividir todo el rendimiento obtenido durante un período de referencia, para ese patrimonio. Esto es lo que precisamente se realizó en el “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016) en el período 2006 a 2013, tomando como referencia los años calendario. Para las proyecciones futuras a partir del 2014, en el estudio mencionado se considera una tasa de rendimiento promedio respecto al patrimonio de 7,64%. Sin embargo, esta tasa es sumamente elevada respecto a aquella observada entre 2006 y 2013. Como el “Examen especial preparación, ejecución/ estudios actuariales IESS...” (CGE 2018) indica, esta tasa promedio histórica es apenas de 2,08%.

De otra parte, para calcular la tasa de rendimiento futura, en el “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b) se utilizó una formulación basada en la TTA. Sin embargo, en esta formulación no se actualizó esta TTA, pues se empleó la resolución C.D. 459 que dispone que: “Hasta que, con el debido sustento la Dirección Actuarial y de Investigación (DAI) proponga la modificación de la tasa de interés actuarial, ésta se mantendrá en el cuatro por ciento (4%) anual.” Esta afirmación pone en evidencia múltiples aspectos del ámbito actuarial que son desconocidos en el país: primero, en tiempos recientes, esta tasa históricamente fue establecida en la resolución No. C.I. 141 dictada por la ex Comisión

Interventora del IESS en 2002, y allí también se indicó que cada tres años esta tasa, conjuntamente con otros parámetros de tipo actuarial, debían actualizarse. La razón de esta última instrucción procede del hecho de que la TTA se origina en el mercado económico y financiero ecuatoriano, por lo que no puede limitarse a la disposición de una normativa; por el contrario, la normativa debía actualizarse en concordancia con lo que se observe en este mercado. De allí la disposición en la resolución No. C.I. 141 sobre la necesidad de actualizar esa tasa cada tres años, requerimiento técnico que no fue comprendido por las autoridades de turno, pues ellos en realidad debían disponer a la DAI la actualización inmediata de la TTA. Segundo, la resolución C.D. 459 se expidió antes de iniciar las actividades de elaboración del “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b), y sin embargo –lamentablemente– la DAI no actualizó la TTA previo al emprendimiento en ese informe. En el conocimiento del autor, hasta fines del 2018, no existe ninguna resolución del C.D. que modifique la TTA dada por la C.D. 459. Tercero, instancias como la auditoría al “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b) por parte de actuarios independientes y como la Intendencia Nacional de Seguridad Social (INSS) de la Superintendencia de Bancos (SB) sobre la supervisión y control de los estudios actuariales realizados en la seguridad social, no observaron la falta de apego a la técnica en cuanto a la TTA que se empleó. El resultado de la aplicación de esa TTA produjo, como ya se indicó anteriormente, una tasa de rendimiento que tiene indicios de encontrarse sobrestimada.

Respecto a la TTA, la OIT en el informe OIT 2009 señaló que para el horizonte de estudio asumido, suponer una tasa de interés real, es decir una TTA, del 2%, era ya muy optimista.

Proyección del número de afiliados

La proyección del número de afiliados es clave para evaluar parte de los ingresos que tendría a futuro el fondo de salud. Si este número crece, el fondo contará con más aportaciones, mientras que, si este número decrece, las aportaciones totales se reducirán. El “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b) previó incrementos del número de afiliados

en más del 10% para los años 2014, 2015, 2016 y 2017, y para los años sucesivos en el orden del 2,2%. La argumentación dada por la DAI para asumir estos supuestos fue que “El Estado ecuatoriano estableció, para los próximos cuatro años, aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60% y a nivel rural al 50%” (IESS 2016b: 57). Sin embargo, el número de afiliados está estrechamente relacionado con el número de empleos en el país, la cual es una variable macroeconómica que no se rige necesariamente por disposiciones gubernamentales. En este caso, estas tasas, respecto a aquellas usadas por ejemplo por la OIT en el informe OIT 2009 para los primeros cuatro años, resultan ser bastante optimistas. En este último informe se asumió, de hecho, una tasa de a lo sumo 2,5%.

Proyección del salario

La proyección del salario promedio de los afiliados también es clave para evaluar parte de los ingresos que tendría a futuro el fondo de salud. Si este salario promedio crece, habrá más aportaciones, mientras que si decrece, las aportaciones totales se reducirán. Al respecto, el “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b) previó incrementos salariales del 7% para los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, y en adelante del 4%. Esto significa que, al término del año 2018, en promedio, los salarios de los afiliados se incrementarían en aproximadamente el 40%. La argumentación dada por la DAI para asumir estos supuestos fue “... principalmente porque las políticas gubernamentales apuntan a que el segmento de la población menos favorecido cada vez se acerque más al salario digno” (IESS 2016b: 68). Sin embargo, aquí también, el salario promedio es una variable macroeconómica que no se rige necesariamente por disposiciones gubernamentales. En forma similar, en este caso, estas tasas respecto a aquellas usadas en el informe OIT 2009 para los primeros cinco años son bastante optimistas, pues en este último documento se asumió una tasa de solamente 4%. Esta cifra correspondiente a la inflación, fue asumida como la tasa de incremento salarial, según indica ese informe, por pedido del IESS.

Consecuencias del empleo de hipótesis actuariales muy optimistas

El hecho de no asumir longevidad para la población de afiliados y pensionistas del SGO del IESS, de considerar una tasa de rendimiento futura sobrestimada, de suponer que el número de afiliados futuro se va a incrementar en forma importante y de esperar que el salario promedio futuro va a aumentar en forma notoria, configura un escenario venidero muy optimista. Bajo estas premisas, las reservas futuras del fondo de salud resultan sobrestimadas respecto a escenarios basados en supuestos establecidos a partir del empleo de procedimientos técnicos. En efecto, de acuerdo con el “Examen especial preparación, ejecución/ estudios actuariales IESS...” (CGE 2018), al utilizar metodologías basadas en principios actuariales, se detecta que al año 2033, el déficit actuarial tiene una subestimación de al menos USD 14 072 millones, lo que significa el 155,0% del déficit actuarial que el “Estudio Actuarial/ Salud Individual y Familiar” (IESS 2016b) presentó.

Eventos de iliquidez, descapitalizaciones y desinversiones del fondo de salud

En el caso del fondo de salud, a partir de la investigación realizada, se encuentran dos descapitalizaciones ejecutadas: en 2014 por USD 360 millones (CGE 2017) y en 2015 por USD 90 millones,⁸ y tres desinversiones presupuestadas: en 2017 por USD 170 millones (resolución C.D. 545) en 2018 por USD 295 millones⁹ y en 2019 por USD 333 millones (resolución C.D. 581). Se hace notar que el autor no encontró la desinversión del 2014 en medios públicos usuales, como los sistemas de información de la SB, sino a través del “Examen especial a las resoluciones C.D./ porcentaje de distribución de las aportaciones...” (CGE 2017).

⁸ Este valor se obtiene considerando el patrimonio del fondo de salud para el año 2015 indicado en el “Examen especial a las resoluciones C.D./ porcentaje de distribución de las aportaciones...” (CGE 2017). Este patrimonio es superior a aquel presentado en el balance contable del fondo de salud del IESS para el año 2015.

⁹ Ver <https://www.cesla.com/detalle-noticias-de-latinoamerica.php?fecha=2018&Id=105>.

Adicionalmente, las situaciones de iliquidez están relacionadas con la deuda del Estado al fondo de salud. En la subsección siguiente se profundiza el análisis de los eventos de incumplimiento de pagos por parte del Estado.

De otra parte, de no haberse producido beneficio financiero mayoritariamente para el fondo de salud a partir de la redistribución de tasas (lo que a su vez perjudicó a los fondos de pensiones y de riesgos del trabajo), estas desinversiones hubieran sido más frecuentes y hubieran representado valores mucho más grandes que aquellas observadas y presupuestadas.

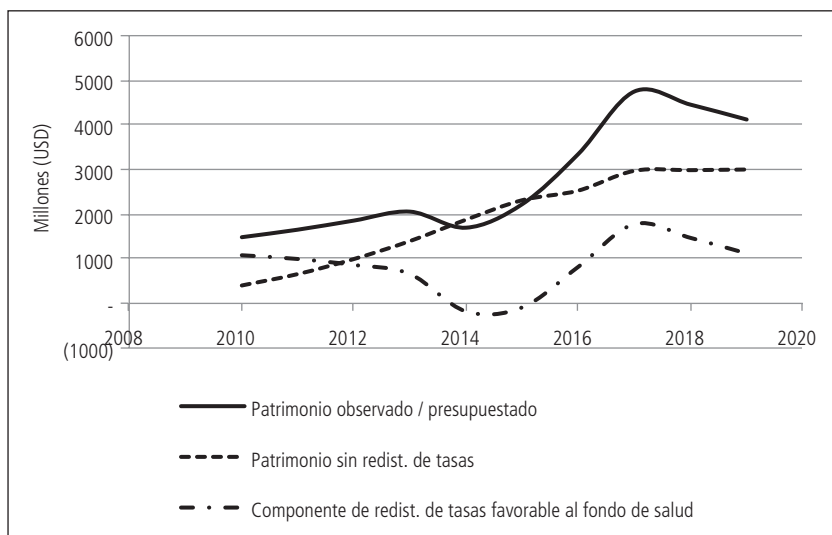
Eventos de incumplimientos de pagos por parte del Estado

Otro hecho observable, de alto impacto financiero para el fondo de salud, son los montos que el Estado debe pagar al fondo de salud, pero que no lo ha hecho. Este rubro se encuentra registrado en los balances contables del fondo de salud como ‘Deuda del Gobierno’. El motivo de estos pagos es el literal d) del Art. 10 de la Ley de Seguridad Social que dice “El jubilado recibirá prestaciones de salud en las unidades médicas del IESS, en las mismas condiciones que los afiliados activos, con cargo a la contribución financiera obligatoria del Estado. Sin perjuicio que el Estado entregue la contribución financiera, el jubilado recibirá la prestación;” y el literal f) del Art. 103 de esa ley que afirma: “Tratamiento de enfermedades catastróficas reconocidas por el Estado como problemas de salud pública, bajo la modalidad de un fondo solidario financiado con el aporte obligatorio de los afiliados y empleadores y la contribución obligatoria del Estado”. El fondo solidario indicado en la última cita aún no se ha creado por falta de un reglamento.

La deuda del Estado registrada en los balances contables del fondo de salud es un componente del activo y, por ello, del patrimonio de este fondo. Un primer impacto de ello es que no todo el patrimonio del fondo se puede invertir en forma real, pues no se dispone del mismo. Al respecto, lo usual es registrar en esta deuda los rendimientos que ese capital hubiera generado. Un segundo impacto es que el fondo puede entrar en déficit real en forma anticipada a pesar de tener un patrimonio positivo, pues *¡el fondo no puede pagar beneficios con deuda!*

El gráfico 4 muestra la relación entre el patrimonio observado y/o presupuestado y la deuda del Estado. Estos resultados ponen en evidencia la enorme representación que tiene esta deuda en el patrimonio del fondo de salud. También, mucho más dramático, nótese la sobreposición de la curva de la deuda del Estado a la curva de patrimonio en 2014 y en 2015. Esto indica que en esos dos años el fondo de salud estuvo en déficit real, pues este fondo se encontraba ilíquido y sin embargo cumplió con obligaciones. Esto muestra una enorme correlación entre los eventos de desfinanciamiento que vivió el fondo de salud en ese par de años y la necesidad de elaborar un plan de ayuda urgente al fondo, como fue la resolución C.D. 501, hecha para darle un respiro al fondo, pero sin una expectativa de solución financiera permanente. Cabe indicar que para el año 2014, esta situación de iliquidez no es detectable, si se utiliza el patrimonio registrado en el balance contable del fondo de salud que se encuentra disponible en forma pública. Sí se

Gráfico 4. Patrimonio observado y/o presupuestado versus deuda del Gobierno, y patrimonio sin deuda del Gobierno, 2010 a 2019



Fuente: CGE 2017, resolución C.D. 581, balances contables del fondo de salud del IESS del 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, y nota de prensa sobre la deuda del Gobierno al 2019 dada por el presidente del C.D. del IESS

evidencia esta iliquidez si se utiliza la cifra de patrimonio presentada en el “Examen especial a las resoluciones C.D./ porcentaje de distribución de las aportaciones...” (CGE 2017), la cual fue proporcionada a la CGE por el IESS. También, las situaciones de iliquidez en 2014 y en 2015 son reveladas únicamente a partir del contraste del patrimonio con la deuda del Estado, lo que produjo eventos de descapitalización en estos dos años.

Análisis de la sostenibilidad financiera del fondo de salud

Los análisis precedentes permiten identificar algunos de los principales factores que inciden en la sostenibilidad financiera del fondo de salud. Entre ellos destaca la deuda del Estado, registrada contablemente como ‘Deuda del Gobierno’. Este es un valor de gran importancia respecto al patrimonio de este fondo, tanto que en los años 2014 y 2015 dejó al fondo en iliquidez. En tiempos actuales, según nota de prensa, este fondo tiene serios problemas de liquidez.¹⁰ En efecto, de acuerdo con el gráfico 4, a partir del año 2017 se observa un decrecimiento del patrimonio y un crecimiento de esta deuda. Ambas curvas tienden a converger. Esto va a comprometer aún más la falta de liquidez ya evidenciada actualmente. El segundo factor es la falta de solvencia financiera del Estado para asumir sus responsabilidades completas con el fondo de salud, lo que ya es un hecho en 2019. Nótese que los valores por el literal d) del Art. 10 de la Ley de Seguridad Social, no requieren de reglamentos y, sin embargo, desde el 2011 no hay la voluntad de Estado para asumir este componente de la deuda. El tercer factor de alto impacto es el incremento notorio de los egresos, que tienden a ser cada vez más elevados que los ingresos. Esto se constata con las desinversiones y con los ingresos decrecientes presupuestados en los dos últimos años 2018 y 2019. Cabe indicar que este problema es adicional al referido como primer factor. Es decir, aparte de la cobertura que hace el IESS en cuanto a montos que debe sufragar el Estado, lo que se traduce en deuda, también debe afrontar las disminuciones de los ingresos mediante desinversiones.

¹⁰ Ver www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/jubilados-protestas-crisis-ies-s del 15 de enero del 2019.

Según la nota de prensa aquí referida,¹¹ a octubre del 2018, el fondo de salud contaba solamente con USD 680 millones como ahorros, por lo que el monto para constituir el patrimonio estaba conformado mayoritariamente por deuda. Esto significa que, de acuerdo con la desinversión presupuestada para el 2019, casi el 50% de este ahorro se reduciría. Asumiendo para el 2020 un monto presupuestado de desinversión similar a aquel previsto para el 2019, esto lleva a considerar que, para finales del 2020, el fondo de salud podría perder su liquidez. Los efectos de los factores antes indicados han sido profundizados por la toma de decisiones técnicas deficientes, pues estas decisiones carecen de fundamentos actuariales básicos. No fueron enfocadas a resolver los problemas trascendentes de este fondo y tampoco contaron con seguimiento para garantizar su correcta aplicación. Entre estas decisiones inapropiadas se cuenta la aceptación de conceder beneficios sin financiamiento como el caso de la ampliación de la cobertura en salud a los hijos menores de 18 años de edad, tanto de los afiliados como de los jubilados, y la promulgación de la resolución C.D. 501. Nótese que los hechos de no haber propiciado las revisiones de las aportaciones y de las condiciones para otorgar beneficios, también son decisiones que vulneran la sostenibilidad financiera del fondo de salud.

Se indica nuevamente que el análisis de la sostenibilidad financiera del fondo de salud es técnico. En este sentido, es necesaria la reformulación técnica urgente de este fondo, tanto en su organización como en los beneficios que concede y en las aportaciones que recibe. En el mundo, principalmente en países que muestran sistemas de salud organizados, se tienen ejemplos de alternativas de solución, los cuales podrían inspirar el diseño de organizaciones administrativas y técnicas para el fondo de salud, adaptados a nuestro medio. Estas posibilidades de solución no solamente observan parámetros actuariales típicos, como edades de concesión de beneficios y montos de aportaciones; también involucran estrategias de control de riesgos, de minimización de pérdidas, de aprovechamiento de recursos, entre otros.

Algo que también nos enseña la experiencia financiera del fondo de salud es la nocividad que tiene el Estado en cuanto a obligaciones a asumir.

11 Ver www.elcomercio.com/actualidad/crisis-iess-salud-fisco-jubilados.html.

En este sentido, una restructuración de este fondo debería evitar la participación del Estado, de forma que la planificación del fondo se realice sobre situaciones ciertas y confiables, y no sobre supuestos excesivamente inciertos. Para el efecto, este fondo debería propender a ser autónomo técnica y administrativamente, y encaminarse a su universalización.

Conclusiones y recomendaciones

En este artículo se ha revisado la poca información disponible sobre el fondo de salud del IESS para analizar su sostenibilidad financiera. Se ha encontrado que, entre los factores que afectan esta sostenibilidad financiera, está la alta dependencia del fondo respecto a los pagos que debe efectuar el Estado y el incremento progresivo de los egresos respecto a los ingresos. El primer problema se resolvería a través de mecanismos que eviten la alta dependencia del fondo de salud del Estado, por ejemplo a través de la delegación de la cobertura de enfermedades catastróficas al Estado, lo que precisamente se interpreta del literal f) del Art. 103 de la Ley de Seguridad Social. El segundo problema está relacionado con la eliminación de beneficios que no cuentan con financiamiento o con la creación de su financiamiento correspondiente, como la ampliación de la cobertura en salud a los hijos menores de 18 años de edad, tanto de afiliados como de jubilados, y con la revisión de la otorgación de beneficios, de los mecanismos de control de riesgos y de la optimización en la organización del fondo. Además, se ha encontrado que se pudo utilizar la técnica actuarial para conducir en el fondo estrategias de apoyo apropiadas, pero el ejercicio realizado no tuvo el acierto esperado. Finalmente, se encuentra que, al 2019, la situación del fondo de salud es financieramente agobiante, con un ínfimo saldo de liquidez a favor, mientras que los egresos superan cada vez más los ingresos, lo que ha producido diferencias financieras que se han traducido en desinversiones presupuestarias crecientes.

Como recomendaciones para fomentar la sostenibilidad financiera del fondo de salud del IESS, se recogen aquellas dadas en el “Examen especial preparación, ejecución/ estudios actuariales IESS...” (CGE 2018), las

cuales se orientan a fortalecer el desarrollo de la técnica actuarial y a la aplicación de la misma en seguridad social. Pero también es importante que los entornos de administración de este fondo se nutran de equipos entendidos con la seguridad social. Al respecto, se hace notar que el fondo de salud es un sistema complejo, ya que involucra las dinámicas de salud de la población ecuatoriana, las cuales necesitan ser entendidas y gestionadas en forma suficiente. Por ello, el fondo de salud debería contar con equipos constituidos por investigadores de diversas áreas como ciencias médicas y ciencias actuariales, dedicados a definir las mejores condiciones reales de cobertura de salud que podría brindar el IESS.

Finalmente, la situación actual muestra que el fondo de salud se encuentra próximo a un estado de iliquidez, lo que debería motivar su intervención inmediata. Al respecto, las soluciones no solamente deberían estar basadas en obtener más recursos financieros. De hecho, esta ya fue la intención de la resolución C.D. 501, pero sin producir sostenibilidad financiera. Estas experiencias nos muestran que las estrategias de solución deberían estar dirigidas a rediseñar el funcionamiento y las organizaciones administrativa y técnica de este fondo. Por ello, se torna imprescindible que se involucre a personal técnico altamente calificado para la determinación de alternativas de viabilidad técnica y financiera para este fondo.

Bibliografía

- Cadena Cepeda Meitner (2019), presentación pública titulada “Lectura Técnica de los estudios actuariales del IESS con corte 2013”, I Simposio de Pensiones, Situación de los Sistemas Públicos de Pensiones, Universidad Indoamérica, Quito, 8 de abril del 2019.
- Consejo Directivo del IESS (2009). Resolución C.D. 261 del 27 de mayo de 2009. www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+261
- (2013). Resolución C.D. 459 del 7 de octubre de 2013. www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+459
- (2015). Resolución C.D. 501 del 13 de noviembre de 2015. <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+501>

Consejo Directivo del IESS (2016). Resolución C.D. 545 del 28 de diciembre de 2016.

<https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+545>

— (2017). Resolución C.D. 567 del 28 de diciembre de 2017.

<https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+567>

— (2018). Resolución C.D. 581 del 17 de diciembre de 2018.

www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+581

Contraloría General del Estado, CGE (2017). Informe del “Examen especial a las resoluciones realizadas por el Consejo Directivo del IESS, respecto a los porcentajes de distribución de las aportaciones efectuadas para los fondos administrados de los seguros de pensiones y de salud, en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, por el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015”, con fecha de aprobación 5 de mayo del 2017.

www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=49321&tipo=inf.

— (2018). Informe público de la CGE titulado “Examen especial a la preparación, ejecución, aprobación y aplicación de los estudios actuariales en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS y entidades relacionadas por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017”, con fecha de aprobación 19 de diciembre del 2018.

www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=57330&tipo=inf.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS (1977-2016). Boletín estadístico, documento de difusión anual.

IESS (2016a). “Estudio Actuarial del Fondo del Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro General Obligatorio”, con corte a diciembre del 2013.

www.iess.gob.ec/informacion/Estudios_Actuariales/Estudio_Actuarial_IVM.pdf.

— (2016b). “Estudio Actuarial del Fondo del Seguro General de Salud Individual y Familiar del Seguro General Obligatorio”, con corte a diciembre del 2013.

www.iess.gob.ec/informacion/Estudios_Actuariales/Estudio_Actuarial_Salud.pdf.

- IESS (2019). “2019 Situación actual del Seguro de Pensiones del Ecuador”, I Simposio de Pensiones, Situación de los Sistemas Públicos de Pensiones, Universidad Indoamérica, Quito, 8 de abril del 2019.
- Volrisk (2015). “Cambio en las tasas de contribución de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, Seguro de Riesgos del Trabajo y Seguro de Salud Individual y Familiar”.
- www.iess.gob.ec/documents/10162/12103782/Cambio+porcentajes_ult_Reporte_FINAL.pdf
- (2016a). “Análisis, Revisión y Aprobación del Estudio Actuarial del Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro General Obligatorio”, con corte a diciembre del 2013.
- www.iess.gob.ec/documents/10162/12103782/Analisis_Revision_Aprobacion_IVM_2013.pdf
- (2016b). “Análisis, Revisión y Aprobación del Estudio Actuarial del Fondo del Seguro General de Salud Individual y Familiar del Seguro General Obligatorio”, con corte a diciembre del 2013.
- www.iess.gob.ec/documents/10162/12103782/Analisis_Revision_Aprobacion_Salud_2013.pdf
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2009). “Análisis actuarial y financiero del sistema público de pensiones, al 31 de diciembre de 2007”.

Calidad de las finanzas públicas y el sector salud en Ecuador

Francisco Enríquez Bermeo*

Resumen

Qué son las finanzas públicas, para qué sirven, su calidad; estos son los temas que se aborda en el artículo inicialmente. Luego se pasa a observar cómo en América Latina, en general, las finanzas públicas no son de calidad, puesto que muestran una serie de deficiencias expresadas en inequidad, ineficiencia y poca efectividad, aspectos de los cuales el Ecuador no está exento. Se analizan algunas variables del sector salud y se observa la presencia de dos servicios fragmentados y poco complementados, como son el IESS y el Ministerio de Salud Pública (MSP), que en algunos casos duplican los servicios. Se proponen algunas líneas de reforma de las finanzas del sector, particularmente del MSP, cuya finalidad es establecer una relación más adecuada entre oferta y demanda de los servicios de salud.

Palabras claves: finanzas públicas, racionalidad del gasto, reasignación de recursos, oferta y demanda de servicios de salud

* Economista, investigador del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador. fenriquez@flacso.edu.ec

Qué son y para qué sirven las finanzas públicas

Las finanzas públicas son una consecuencia y a la vez un reflejo de la evolución del Estado, por lo que en cada época han tenido diferentes significados. Desde finales del siglo XIX, las finanzas públicas se enmarcaban bajo los principios de justicia social y una mejor distribución del ingreso, manteniendo la vigencia de la economía de mercado. Se trataba de principios inspirados en el Estado del bienestar surgido en Europa en ese período. Posteriormente, con la crisis de los años 30 del siglo XX, el apareamiento del keynesianismo lleva a adoptar unas finanzas públicas y una política fiscal más activa.

A pesar de que existen diferentes definiciones de las finanzas públicas, hay dos elementos presentes en todas ellas: el gasto y los ingresos públicos. Para Legorreta Ito (citado por Alexa Diago, 2015: 6) las finanzas públicas son “la ciencia que se ocupa de estudiar la captación y administración de los recursos monetarios por el sector público y de sus efectos en el ámbito económico y social de un país”.

Las finanzas públicas son la forma cómo se provee de recursos el Estado y sus distintos niveles de gobierno y la manera en que se los distribuye en beneficio de la comunidad, en función de ciertas políticas. En torno a ellas se estudian los instrumentos operacionales de los ingresos y egresos del sector público y el impacto que causan en todas las esferas de la producción y el consumo de la economía nacional. En ese sentido las finanzas públicas tienen una función social, dado que se proponen beneficiar a la comunidad. Su sostenibilidad depende de la generación de recursos actuales y futuros, que permitan financiar su gestión gubernamental, los servicios públicos, las deudas y obligaciones contraídas, sin comprometer el patrimonio económico del país.

Fue en el siglo XX cuando se delimitó un nuevo pensamiento en la organización y competencia del Estado a propósito de las finanzas públicas, principalmente como consecuencia de un incremento importante de la renta estatal derivada de las necesidades financieras crecientes del Estado y del aumento de sus gastos, y la complejidad, cada vez mayor, que fue adquiriendo la organización social surgida de una población en crecimiento.

Las políticas de las finanzas públicas se implementan a través del gasto público y los impuestos y de su relación va a depender, en parte, la estabilidad económica del país. Su principal objetivo es el pleno empleo y el control de la demanda agregada, es decir el control del total de bienes y servicios demandados por un país a un determinado nivel de precios, en un determinado período de tiempo. Cuando aumenta la oferta monetaria real,¹ significa que aumenta la riqueza de los consumidores y con ello la demanda de bienes y servicios. Así mismo, cuando se reduce el gasto público, disminuye la demanda agregada. De ahí que las finanzas públicas se centran en el estudio del rol del gobierno en la economía.

Desde el siglo XX, el principal instrumento de las finanzas públicas es el presupuesto general del Estado. Se consagra en esa condición cuando se logra plasmar, en un documento, la planificación derivada de objetivos, metas y actividades, con sus respectivos costos y fuentes de financiamiento, en donde de la relación entre ingresos, gastos y financiamiento se derivará una situación deficitaria o superavitaria.

Más recientemente, en el siglo XXI, el notable incremento de las deudas públicas, la competitividad cada vez mayor en los mercados internacionales, el surgimiento de procesos hiperinflacionarios y la presencia de crisis económicas continuas y generalizadas, en un mundo cada vez más internacionalizado, ha dado lugar a que las finanzas públicas empiecen a rebasar su carácter nacional y vayan adquiriendo también una dimensión global. A pesar de ello, los Estados nacionales y el manejo de las finanzas públicas no han dejado de tener un peso preponderante en el destino de sus economías, aunque estén más limitados por tratarse de un sistema económico interdependiente.

Todos estos hechos han motivado a que los gobiernos traten de optimizar el uso de sus recursos con la finalidad de elevar la productividad de sus finanzas públicas. No cabe duda de que el gasto público estimula el consumo, puesto que el Estado está en condiciones de generar empleo y por tanto de pagar salarios e incrementar el volumen de dinero en la sociedad.

¹ La oferta monetaria real es el volumen de dinero disponible en la economía de un país; corresponde al efectivo en poder del público (familias y empresas) y a los depósitos.

Desde el último cuarto de siglo del siglo anterior, se produce en la sociedad un gran debate en torno a cuáles deberían ser específicamente las funciones del Estado. Los neoclásicos, ortodoxos o neoliberales parten de la idea de que el mercado es un orden natural de la sociedad, donde los agentes son seres racionales que actúan de manera individual buscando maximizar su ganancia y utilidad (Giraldo, 2009). El gobierno no debe intervenir más que en la administración de la justicia, en la seguridad interna y externa y en el cumplimiento de una función redistributiva que reasigna recursos para corregir las distorsiones del mercado. Esta última función de las finanzas públicas, aunque necesaria, no deja de ser vista por los mismos neoclásicos como un factor de distorsión del mercado, ya que el Estado obtiene recursos de los agentes económicos a través del cobro de impuestos, que luego se reasignan mediante el gasto público por fuera de la asignación que hace el mercado. De acuerdo a Vito Tanzi, funcionario de la CEPAL a fines del siglo pasado, y que forma parte de esa corriente “un sector público eficiente debería poder alcanzar los objetivos del Estado, con la menor distorsión posible del mercado, con la carga tributaria más baja posible sobre los contribuyentes, con el menor número posible de empleados públicos y con la menor absorción posible de recursos económicos por el aparato público” (Tanzi y Zee, 1997: 7). Por ello “un sector público de elevada calidad debe descansar en un sistema tributario eficiente y un sistema de egresos que minimice el gasto ineficiente e improductivo” (Tanzi y Zee, 9: 1997).

Los neoestructuralistas o heterodoxos proponen en cambio un rol más activo del Estado en la economía, que implica una mayor intervención. Para ello el Estado debe, por un lado, proveerse de recursos suficientes que le permitan proporcionar servicios que satisfagan las necesidades básicas de la comunidad, principalmente de los más vulnerables y, por otro, debe regular el mercado a fin de impedir manipulaciones o distorsiones provocadas por grandes monopolios, además de ejercer un mayor control para evitar los actos de corrupción, cada vez más frecuentes, provocados, en muchos casos, por grandes empresas en asocio con altos funcionarios públicos en un ambiente de baja regulación gubernamental.

Si una de las actividades más importantes de las políticas de las finanzas públicas es garantizar la provisión de servicios públicos con los que

se busca satisfacer las necesidades de la sociedad, el Estado entonces es el principal depositario del interés público (para muchos el único); es la representación de lo público en un país.

La calidad de las finanzas públicas

La calidad de las finanzas públicas debe estar asociada a una estrategia económica de desarrollo sostenible del país, en donde el Estado, con su presupuesto, garantice a la población el acceso a servicios de salud, educación y otros que protejan y desarrollen las capacidades humanas. Debe además dotar de infraestructura física (vías, puertos, aeropuertos, generadoras de energía, refinerías de petróleo, etc.), financiar la investigación científica y técnica, reducir la pobreza hasta erradicarla, fortalecer la cohesión social y preservar y remediar el ambiente, procurando un crecimiento sostenido de la producción y el empleo. Para eso debe crear o fortalecer un sistema tributario moderno que provea al Estado de recursos suficientes con los que pueda cumplir su responsabilidad frente al desarrollo nacional.

La calidad del gasto público se refleja en logros macroeconómicos y de política fiscal, expresados en estabilidad y crecimiento económico y equidad, que contribuyan a generar empleo, producción y riqueza. De ahí que esté asociada a aspectos de política fiscal y de gestión pública.

Si bien el crecimiento económico es importante, hay que anotar que un alto crecimiento por sí solo no mejora los resultados sociales, a la vez que buenos resultados sociales sin un crecimiento sólido resultan insostenibles (Berg, Ostry y Zettelmeyer, 2012).

No deja de ser pertinente la reflexión de quienes consideran que el crecimiento económico debe ser reconsiderado, toda vez que se sostiene, en gran medida, sobre la extracción de petróleo o minerales que están ocasionando daños irreversibles a la naturaleza y que están poniendo en riesgo la sobrevivencia de la especie y de buena parte de la vida en el planeta. De ahí las propuestas de reducir los niveles de consumo y adoptar condiciones de vida más austeras, acordes con el potencial de la naturaleza, pues los recursos que proporcionan son limitados. De no producirse ese cambio, el

riesgo es que fenómenos como el cambio climático pongan en peligro la vida de las futuras generaciones.

La calidad de las finanzas públicas está asociada a la productividad de un gobierno y de un Estado, por lo que solo puede ser entendida desde sus resultados, es decir desde su contribución al crecimiento económico sostenible, que considere el pleno empleo y la presencia de un ambiente saludable. Pero vale la pena detenerse en estas dos nociones para que no queden como enunciados generales.

La calidad de las condiciones de vida relacionada con el pleno empleo está asociada a la creación de empleo. Para ello, dos aspectos se deben cumplir: que los bienes y servicios que se produzcan no causen gran afectación al ambiente, la salud y la vida, y, que se trate de empleos en donde la temporalidad no sea el corto plazo (trabajo temporal), que cumpla además con los derechos laborales establecidos en las leyes (seguridad social, derecho a la maternidad, no trabajo infantil, etc.) y respete la igualdad de derechos laborales para los distintos géneros, razas, etnias y clases sociales.

Respecto a la segunda noción, el crecimiento económico sostenible está asociado con un ambiente saludable. No se trata de cualquier crecimiento, se trata de uno con base en la satisfacción de las necesidades actuales, pero sin comprometer los recursos y las posibilidades de vida futura, no solo humana sino también respecto a las otras formas de vida. Ese crecimiento debe considerar el menor impacto ambiental, no solo en la producción de bienes y servicios, sino también en el consumo y sus secuelas (Mlachila, 2015). Y como ya hay afectación al ambiente y a la vida en todas sus formas, se debe considerar un crecimiento que propicie la remediación, es decir la recuperación de lo perdido o dañado hasta donde sea posible, porque la afectación es tal que hay mucho de irreversible o reversible en el muy largo plazo. Hay que alcanzar el crecimiento económico, pero uno que agregue valor a bienes y servicios que recuperen la vida en la naturaleza, que eliminen o reduzcan los efectos negativos que va dejando la sociedad de consumo.

La política pública debe propiciar también el uso eficaz y eficiente de los recursos de la sociedad, desestimulando el consumo de ciertos bienes y servicios que afectan a la vida y al ambiente, más aún ahora que los recursos

públicos son escasos, consecuencia de la difícil situación fiscal, el bajo crecimiento económico, el desempleo y el incremento de la pobreza. La calidad del gasto público debe alcanzar logros macroeconómicos y de política fiscal. Por estas razones es que el concepto de calidad del gasto público ha devenido en calidad de las finanzas públicas.

Cuando la política fiscal enfatiza solo en el control cuantitativo de las finanzas públicas, no se garantiza un adecuado manejo de la economía por parte del Estado. Esa acción limitada afecta el desenvolvimiento del mercado, porque pierde de vista el impacto de las finanzas públicas sobre los objetivos del desarrollo, el crecimiento sustentable de largo plazo y la distribución equitativa del ingreso.

La calidad de las finanzas públicas no solo consiste en alcanzar y mantener una posición fiscal sólida y un nivel de deuda sostenible, resultados que además son naturales en la política fiscal, sino que además deben contribuir a que los recursos que invierte el Estado y la sociedad generen más y mejores servicios públicos, infraestructura y creen condiciones que conduzcan al crecimiento económico y del empleo, con las precisiones antes anotadas. Hay que evitar que los servicios públicos, la infraestructura y las condiciones de vida de la población se deterioren más, con el justificativo de que hay restricciones de gasto. El esfuerzo ahora es inverso: cómo mantener servicios de calidad a pesar de contar con escasos recursos.

Las reformas al sistema presupuestario, como por ejemplo el presupuesto por resultados, permitió avanzar en aspectos como contar con presupuestos plurianuales, tener sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño de las instituciones, contar con procesos de rendición de cuentas, etc. A pesar de esos avances, aún se observa que las metas y los resultados de los planes sectoriales e institucionales, están asociados más a aspectos relacionados con la cobertura y la producción de servicios públicos, que con su calidad.²

Analizar la calidad de las finanzas públicas vinculando las opciones de políticas con los resultados e impactos, requiere de indicadores que permitan medir efectividad. En educación, por ejemplo, ello se logra observando

2 Lamentablemente muchas reformas de la política social existen como normativa e instrumentos, pero no cumplen o cumplen parcialmente con la función para la que fueron creadas. Por ello los servicios no tienen la calidad adecuada, no solo ahora que no hay recursos, sino incluso cuando los recursos fueron abundantes.

el gasto público en relación con los logros en conocimientos adquiridos por los estudiantes o usuarios de esos servicios.

Los riesgos en la implementación de las políticas públicas se dan cuando solo se considera el crecimiento, el número de prestaciones o la cobertura (indicador importante), pero se deja de lado otros objetivos asociados a la eficacia y la equidad. No hay que olvidar que los indicadores son solo un instrumento de análisis y que es indispensable complementarlos con estudios cualitativos.

Aspectos como la corrupción, los trámites burocráticos, la confianza en la administración de justicia, el tamaño de la economía informal son elementos centrales que también deben ser considerados en la perspectiva de brindar servicios públicos de calidad. Hay que recuperar el sentido de lo público como la mayor responsabilidad del Estado.

Los recursos públicos destinados a salud, educación, seguridad social, nutrición e inclusión social, deben contribuir a desarrollar las capacidades humanas, lo que no solo aumenta la productividad de la economía como un todo, sino también abre la posibilidad de alcanzar igualdad de oportunidades para que las personas puedan beneficiarse de los frutos de un mayor crecimiento.

Respecto a la gobernanza fiscal, que hace alusión a las instituciones, reglas y procedimientos, como indica el BID, tiene que ver además con la estructura del Estado. Hay que observar si no existen instituciones que realizan funciones similares; en muchos casos así se duplican servicios. Ocurre en el sector salud, en el cual la prestación de atenciones ambulatoria y de hospitalización, brindados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el Ministerio de Salud Pública (MSP), cuentan con redes de servicios, infraestructura, instalaciones, equipamiento y personal. Si bien, en principio, tienen poblaciones objetivo distintas (IESS afiliados, MSP población en general), en mucho duplican su capacidad instalada en lugar de complementarse. Acontece que ninguna de las dos instituciones satisface las necesidades de salud de su población específica o general. Ese es un ejemplo de productividad del Estado que debe ser corregido, más aún cuando ahora el Estado y la seguridad social atraviesan por graves problemas de financiamiento, que han colapsado ciertas áreas de atención.

En muchos países de la región y de fuera de ella, existe un solo sistema nacional de salud que incluye a contribuyentes (afiliados), semicontribuyentes (por cuenta propia con capacidad de contribución) y subsidiados por el Estado. Si bien ello parece ahora imposible, la crisis de la seguridad social exige reformas radicales y una de ellas puede ser en esa dirección. Una reforma de ese tipo u otras pueden contribuir a elevar la calidad de las finanzas públicas.

Las finanzas públicas en América Latina

A pesar de que durante la primera década del siglo XXI todos los países de América Latina, con excepción de Haití, dejaron de ser de ingreso bajo y pasaron a ser países de ingreso medio, continúan las dificultades en el manejo de las finanzas públicas. Ese importante salto de la región fue consecuencia de que en la primera década del nuevo siglo, la tasa de crecimiento económico fue mayor que en las cuatro décadas anteriores. Factores como la revalorización de los *commodities*, la creación de empleos y la implementación de políticas sociales sostenidas permitieron, entre otros, dicho salto.

Por primera vez en esos años, la clase media (29%) se equiparó con la población en situación de pobreza (31%). Desde mediados de la segunda década de este siglo, cuando la economía entra en un ciclo de desaceleración, se corre el riesgo de que una parte de esa clase media vuelva a caer en la pobreza. De ahí que uno de los principales desafíos de la región sea construir políticas de seguridad social universal que protejan a los hogares y personas de una variedad de riesgos, siendo el principal el de la pobreza (PNUD, 2019).

Ese importante paso de las naciones de la región a la condición de países de desarrollo medio, ha modificado también las demandas de la población, que ahora exige más y mejores servicios públicos. El derecho universal a la educación, por ejemplo, ya no se refiere solo a la educación primaria, como lo plantearon los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ahora se demanda bachillerato completo y educación superior de tercer nivel gratuita. En salud se demandan garantías para acceder a una atención médica de mejor calidad en todos los niveles.

Pero satisfacer esas demandas se torna difícil en un contexto de contracción de los ingresos nacionales y fiscales. Las posibilidades de incrementar el gasto público son muy limitadas y difíciles, por lo que corresponde hacer más con los mismos recursos. Ello exige reasignar fondos hacia actividades que satisfagan las viejas y nuevas demandas. Uno de los riesgos mayores está en empezar a realizar grandes recortes generales de gasto, provocando efectos de contracción económica, si se trata de inversiones, o de pérdida de conquistas sociales alcanzadas en varios años, si es gasto corriente. Todo ello puede provocar tensiones sociales y pérdidas de capacidades humanas, que luego costará mucho recuperar al mismo Estado. Ello no implica que no se deba recortar el gasto público, más aún cuando en los años anteriores el aparato del Estado creció de manera significativa. Pero esos recortes deben ser muy bien analizados para no provocar daños.

Limitaciones en el manejo de las finanzas públicas

América Latina presenta varias dificultades en el manejo de las finanzas públicas. Los gobiernos usualmente priorizan los gastos actuales por sobre las inversiones cuyos resultados se pueden observar a futuro. Por ejemplo, durante los períodos de desaceleración económica, la inversión pública es la variable de ajuste, mientras que el gasto corriente muchas veces se incrementa. En los períodos de auge los gobiernos debían ahorrar, mientras en los períodos de contracción deben sostener el gasto a fin de evitar el recorte y la paralización de servicios que pueden ser fundamentales. A eso se denomina políticas contracíclicas, generalmente expresadas en la creación de fondos de ahorro constituidos en los períodos de auge. Algunos países, entre esos Ecuador, ante la falta de previsión de crear fondos contracíclicos, no han tenido otra opción que recortar sus gastos e inversiones o endeudarse para financiarlos.

De acuerdo con el BID (2018: 26), “cerca de un 75% de los países en desarrollo sigue practicando el derroche del gasto en los buenos tiempos y, por consiguiente, se ven obligados a recortar el gasto en tiempos difíciles”. “El gasto corriente en América Latina aumentó en los buenos tiempos y

disminuyó en los tiempos difíciles, y a la inversa, los gastos de capital bajaron en los malos tiempos, cuando debían crecer y subieron poco o no lo hicieron en los buenos tiempos” (41).

En los últimos 20 años, el gasto público en América Latina y el Caribe se incrementó en siete puntos porcentuales promedio y ello no debe provocar alarma, puesto que aun así América Latina y el Caribe tienen un gasto público general consolidado bajo equivalente al 29,7% del PIB. En otros países, como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el gasto asciende al 43,5% del PIB. Por supuesto que se trata de países con Estados de bienestar que garantizan a sus poblaciones cobertura universal y servicios públicos de calidad en salud y educación, fondos de pensiones para la jubilación, aunque en algunos, estos servicios han sufrido deterioro en los últimos años.

El problema en la región es más bien que dicho incremento, si bien puede reflejarse en mayor infraestructura pública y mayor cobertura de servicios, poco se observa en aumentos en la calidad de los servicios y en mayores beneficios sociales duraderos.

El gasto es desigual en la región: en los últimos años, los países que más gastaban eran Argentina, Brasil, Ecuador, Trinidad y Tobago y Uruguay (más del 35% del PIB); los países que gastaban menos eran República Dominicana y Guatemala (menos del 20%); el resto tenía un gasto intermedio (entre el 20% y el 35%). Los salarios de los empleados públicos representan el 29% del gasto en la región, más que el 24,2% de la OCDE.

En América Latina y el Caribe, el malgasto de fondos públicos en sobornos y presupuestos abultados parece ser enorme, pues llega a aproximadamente el 26% del costo de los proyectos. La corrupción en los países de la UE es un poco más moderada, 10%. Una estimación aproximada de la malversación en las adquisiciones en los países de América Latina y el Caribe es de un promedio de alrededor del 17%, lo que equivale a un malgasto del 1,4% del PIB.

El gasto salarial general del gobierno de América Latina y el Caribe representó, en promedio, el 29% del gasto público y el 8,4% del PIB, cifra superior a la de los salarios en el gasto total de los países de la OCDE (24,2% o 10,6% del PIB). Los salarios promedio de los trabajadores del

sector público son más elevados que los del sector privado. Los salarios en el sector público en 2014 eran, en promedio, un 25% más altos que en el sector privado.

La pérdida por ineficiencia en el gasto salarial en los sectores de educación y salud equivalía a aproximadamente el 0,9% del PIB. Entre 1992 y 2015, la inversión pública y privada en infraestructura en América Latina y el Caribe alcanzó un promedio de 2,75% del producto interno bruto (PIB), y entre 2008 y 2015 el promedio ascendió al 3,8%. Este nivel de gasto es bajo en comparación con, China (8,5%) Japón e India (5%), por ejemplo, y del promedio de los países desarrollados (4%) (BID, 2016). La inversión actual ha alcanzado incluso niveles inferiores a la de los años ochenta. Para zanjear la brecha de infraestructura, la región tendría que invertir alrededor del 5% de su PIB a lo largo de los próximos 20 a 30 años.

La tasa de crecimiento promedio para la región en el período 2017-2019 es del 2%, por lo que es probable que la inversión pública en infraestructura enfrente recortes importantes en los próximos años. Desde 1995, los gastos corrientes han crecido casi sin interrupción. Los gastos de capital han sido más volátiles, incluyendo períodos prolongados de recortes. Entre 2007 y 2014 el gasto público total en América Latina y el Caribe aumentó en un 3,7% del PIB pero más del 90% de ese monto se destinó a gastos corrientes; solo el 8% se dirigió a inversiones a más largo plazo.

Para crear igualdad de oportunidades para todos, el gobierno debe gastar mejor en lugar de gastar más. La respuesta tiene que ver con la eficiencia fiscal y con un gasto inteligente, y no con la solución estándar de hacer recortes generalizados para lograr la sostenibilidad fiscal. Un gasto más eficiente puede conducir a un mayor crecimiento, considerando no solo la eficiencia, sino también la equidad, particularmente aquella que conduce a la igualdad de oportunidades.

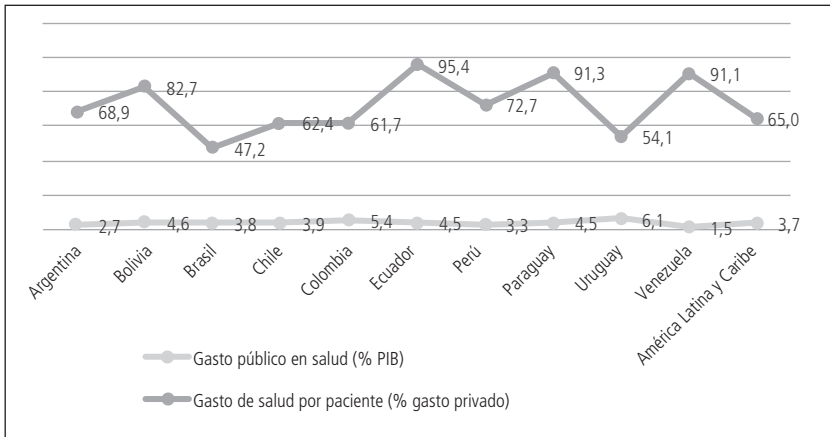
Mientras que en la región las políticas impositivas y de gasto público reducen la desigualdad en alrededor de un 5%, en las economías avanzadas la reducción es de un 38%. En lugar de recortar los gastos en todos los ámbitos, como se ha hecho muchas veces en el pasado, es preferible analizar el presupuesto sector por sector, identificar las ineficiencias técnicas y de asignación y cambiar el destino si aquello se justifica.

Las finanzas públicas y el sector salud en Ecuador

En las finanzas públicas de Ecuador se repiten varias de las limitaciones descritas para el caso de América Latina y no podía ser de otra manera, pues el país es parte de la región. Algunos indicadores muestran inclusive características más dramáticas. En este artículo no se pretende realizar un análisis comparativo entre la situación de las finanzas públicas de Ecuador respecto a la región. Más bien se va a centrar en analizar la situación del sector salud como un sector con varias falencias desde la perspectiva del manejo de las finanzas públicas.

De acuerdo con el Banco Mundial, en 2014, el Ecuador era uno de los países de América Latina con mayor gasto público en salud, puesto que equivalía al 4,5% del PIB, situándose solo detrás de Uruguay, Colombia y Bolivia, como lo indica el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Gasto público y por paciente en salud en 2014



Fuente: Banco Mundial 2017.

A pesar de ello, de acuerdo con la fuente citada, el gasto desembolsado por paciente era el más alto de la región con el 95,4%.³ Ello evidencia que a pesar de que el Estado destina un porcentaje importante de sus recursos al sector salud con respecto al PIB (4,5%)⁴, el gasto que realizan los pacientes es el más alto de la región. Algo está pasando con el gasto público en salud puesto que, no obstante su incremento, mantiene elevado el gasto de las familias por paciente. Por supuesto este gasto no incluye agua y saneamiento, tiene que ver exclusivamente con el gasto en atención de salud.

El gasto en salud a partir del siglo XXI ha tenido incrementos importantes, tanto el público cuanto el privado, en donde los hogares realizan los mayores desembolsos. El cuadro siguiente, da cuenta de un crecimiento acelerado. No se toma en este artículo como base al año 2000, porque en ese año el Ecuador adoptó el dólar como moneda nacional, lo que generó grandes distorsiones monetarias.⁵ Se tomó el año 2006 como referencia del crecimiento del gasto en salud.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, a partir de 2007 el gasto público en salud empezó a crecer y a un ritmo más acelerado en los años posteriores. No solo ocurre en el sector salud, hay un crecimiento general, aunque el gasto público es el de mayor crecimiento. Entre 2006 y 2010 creció tres veces y hasta el año 2014 creció seis veces. Es importante anotar que se trata de valores corrientes y no reales que, por tanto, no consideran la depreciación de la moneda, la inflación.

3 Datos tomados de la Presentación del MSP- Coordinación General de Desarrollo Estratégico en Salud “Financiamiento en el Sistema de Salud” de 12-Julio de 2017, en donde se cita al Banco Mundial como fuente.

4 Incluye el gasto de la seguridad social.

5 La dolarización la adoptó Ecuador no como una opción, sino como el único mecanismo para detener un proceso devaluatorio incontenible. Cuando el país se dolarizó, se estableció que 1 dólar equivalía a 25 000 sucres, lo que perjudicó a quienes tenían deudas en dólares y benefició al sector financiero.

Cuadro 1. Crecimiento del gasto en salud por sectores

Año	Gasto púb.	% creci.	MSP	% creci.	Fondo Seg. Social	% creci.	Gasto priv.	% creci.
2006	768		486		160		1545	
2007	1007	31,1	586	20,6	182	13,8	1836	18,8
2010	2124	110,9	1153	96,8	922	406,6	2037	10,9
2014	4508	112,2	2162	87,5	2275	146,7	3401	67,0
2015	4304	- 4,5	2323	7,4	1907	- 16,2	3571	5,0
2016	4430	2,9	2397	3,2	1982	3,9	3750	5,0

Fuente: Coordinación General de Desarrollo Estratégico en Salud del MSP, "Financiamiento en el Sistema de Salud", 12 de julio de 2017.

Si se desagrega ese gasto por institución, se puede observar que entre 2007 y 2010 el MSP duplica su gasto, mientras que los fondos de la seguridad social⁶ se cuadruplican en ese mismo período, en parte por la aprobación de la norma que penaba con prisión a los patrones que incumplieran la afiliación a la seguridad social de sus empleados.⁷ Lo que sorprende es que pese al significativo incremento del gasto público en salud, el gasto privado en salud (financiado mayoritariamente por los hogares) también se incrementa, al punto de que entre 2006 y 2014 supera el doble (2,42 veces).

De acuerdo con Miguel Malo, la enorme inversión realizada por el Estado significó la adecuación, ampliación y renovación integral de toda la red hospitalaria en su infraestructura y equipamiento, así como el proceso de construcción de 18 nuevos hospitales públicos, lo que amplió el acceso de la población a los servicios públicos. Este proceso permitió que en el año 2006 se registraran 14 372 251 atenciones de salud, mientras que para el año 2013 fueron 38 088 410 (Malo, 2014: 755, 759). Los datos muestran la magnitud de los logros alcanzados en materia de cobertura, siendo más consultas de tipo curativo y hospitalario que preventivas y de atención primaria.

⁶ Incluye al IESS, ISSFA (Fuerzas Armadas) e ISSPOL (Policía).

⁷ De acuerdo con Miguel Malo (2014: 259) del 2007 al 2013 los afiliados al IESS subieron del 26% de la población económicamente activa al 43%.

La tendencia al alza en el gasto público se revierte a partir de 2014 en todos los sectores, puesto que las tasas empiezan a crecer menos e incluso a decrecer. Es el caso del gasto público general que entre 2014 y 2015 baja en 4,5%. El decrecimiento en esos mismos años es más significativo en los fondos de seguridad social, que caen en 16,2% entre 2014 y 2015. Si bien el gasto privado no cae, a partir de 2014 crece a una tasa menor.

Ese cambio de tendencia en el gasto de salud se debió fundamentalmente a la caída de los ingresos públicos, como consecuencia de la baja del precio del barril de petróleo y, en general, de los *commodities* a nivel mundial. Si bien se pretendió revertir la situación con endeudamiento público y ventas anticipadas de petróleo, ello no fue suficiente para cambiar la tendencia del proceso. De este modo se evidenció la vulnerabilidad de los servicios públicos, puesto que las fuentes de financiamiento no son sostenibles en el tiempo. La ausencia de fondos contracíclicos (ahorro público en tiempos de expansión económica), impidieron evitar la caída de los ingresos y con ello el deterioro de los servicios públicos en general y de salud en particular.

Es importante destacar que al sumar el gasto del MSP y de los Fondos de la Seguridad Social del año 2016, la cifra alcanza al 98,8% (USD 4379 millones) del gasto público total en salud y es superior en cerca de USD 700 millones respecto al gasto privado (US 3750 millones). Ello da cuenta del peso de estas dos instituciones públicas en la administración de los recursos invertidos en salud. Nótese sin embargo, que si bien la seguridad social se considera como público, en su origen mayormente son fondos privados que salen del bolsillo de los aportantes y de las empresas.

De acuerdo con el MSP, el gasto total en salud de Ecuador en 2016 ascendió a USD 8795,7 millones de dólares, que representó el 9,1% respecto del PIB de ese año, 96 656 millones de dólares.

Desde la perspectiva de las fuentes de financiamiento de la salud, es decir de quienes proveen los recursos y no de quienes los administran (como se analizó anteriormente), el gobierno en 2016 aportó a ese gasto con USD 2995 millones (34,1% del total), mientras que el restante 65,9% (USD 5799 millones) aportaron los hogares. El aporte del gobierno se desagrega en el MSP y otras instituciones públicas como el Ministerio de Defensa, el Municipio de Quito y los aportes del gobierno a la seguridad social. En el

monto de los hogares se incluye el que destinan a los seguros de salud privados, los aportes a la seguridad social, SOLCA (Sociedad de Lucha Contra el Cáncer), JBG (Junta de Beneficencia de Guayaquil) y principalmente los servicios y productos de salud adquiridos por los hogares, que sumados todos representan el 64,3% del total del gasto de hogares en salud. Para el año 2010 el porcentaje del gasto de bolsillo en salud con respecto al gasto total en salud en Ecuador fue del 50%, el más alto de la región, mientras en América Latina fue del 34%, Perú 40%, Bolivia 29% y Colombia 20%.⁸

Si se suman los recursos que administra el MSP con los fondos que administra la seguridad social, se tiene que juntos estos dos sectores administran USD 4379 millones, que para el año 2016 representaba el 49,8% del total del gasto en salud, que ascendió a USD 8795,7 millones.

Por el lado del financiamiento, el resultado es similar. Si se suman el financiamiento del Estado al MSP en 2016 (USD 2397 millones), más el financiamiento estatal a la seguridad social (USD 307 millones), más el aporte de los hogares a la seguridad social (USD 1538 millones) se obtiene un total de USD 4271 millones, que representa el 48,6% del total del gasto en salud (cuadro 2, página siguiente).

Los cálculos muestran que los dos principales actores institucionales del sector salud son el MSP y los fondos de la seguridad social. Manejan cerca de 50% del gasto total en salud de Ecuador que, de ser mejor gestionado desde una perspectiva de calidad de las finanzas públicas, podría arrojar resultados más efectivos y eficientes respecto a la salud de los ecuatoriano, como por ejemplo la posibilidad de cobertura universal. De mejorar los servicios públicos de salud se lograría reducir el elevado gasto de los hogares en la compra de servicios y productos de salud, que representó el 42,4% del gasto total en salud y el 3,9% del PIB en ese año.

En épocas de ajuste económico y fiscal, la calidad de las finanzas públicas no solo depende de los recortes presupuestarios, sino también de su mejor uso.

8 Camilo Cid Pedraza “Gasto de Bolsillo en Salud y Rol del Gasto Público en Países de América del Sur” Pontificia Universidad Católica de Chile, PAHO-WHO, 2013.

Cuadro 2 Financiamiento del sector salud (2016)

Gobierno	Millones USD	Hogares	Millones USD	Fuentes externas	Millones USD	Total
MSP	2397	Compra servicios y productos	3730	Cooperación	1,7	6128,7
Aportes SS	307	Medicina prepagada y seguros privados	453			760
SECOB	170	Aportes al seguro social	1.538			1708
Adscritas	29	SOLCA	16			45
Min. Defensa	74	JBG	62			136
Mun. Quito	18					18
Subtotal	2995		5799		1,70	8795,7
%	34,1		65,9		0,02	100

Fuente: Coordinación General de Desarrollo Estratégico en Salud del MSP, “Financiamiento en el Sistema de Salud”, 12 de julio de 2017.

El sector de salud en Ecuador

En Ecuador existen tres grandes proveedores de servicios de salud: la red pública, que atiende de manera gratuita a toda la población y es financiada por el Estado;⁹ la Seguridad Social, que atiende a los afiliados y aportantes que son empleados y trabajadores formales; y el sector privado, con una dinámica con fines de lucro que atiende a sectores con capacidad de pago, un pequeño porcentaje de la población; finalmente está el sector privado sin fines de lucro, ONG y entidades fiscomisionales que reciben donaciones del exterior, nacionales e incluso asignaciones fiscales.¹⁰

9 En épocas de crisis, la gratuidad de la atención de salud se relativiza, puesto que los establecimientos públicos carecen de insumos, medicinas, personal como consecuencia de los recortes presupuestarios.

10 En el grupo de ONG que proveen servicios de salud están SOLCA, la Cruz Roja, algunos hospitales como el León Becerra de Guayaquil, y la JBG, que no recibe financiamiento público, pero tiene

El sistema Público de salud tiene como principal proveedor a la red de servicios del MSP, aunque involucra a otros proveedores, como municipios, consejos provinciales, otros ministerios y otras instituciones públicas. La seguridad social opera a través de tres instituciones: el IESS, que incluye al Seguro Social Campesino (SSC); el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL). El Sector Privado, como ya se anotó, incluye a proveedores con fines de lucro y, a proveedores sin fines de lucro, que son instituciones como las antes citadas y además las clínicas, hospitales, consultorios, medicina prepagada y seguros de salud.

Los datos de cobertura de los servicios de salud son bastante imprecisos y varían de una fuente a otra. De acuerdo con el MSP, el 31,4% de la población está cubierta por el IESS; el 7,5% por el Seguro Social Campesino, que es parte del IESS aunque tiene su particularidad.¹¹ Además, el ISSFA cubre al 1,5% y el ISSPOL al 0,9%, ambos de las Fuerzas Armadas y la Policía respectivamente. Sumados todos los proveedores mencionados, su cobertura llegaría al 41,3% de la población, y el resto lo cubre teóricamente el MSP y el sector privado, aunque es evidente que una parte de esa población no está cubierta por ningún proveedor.

De acuerdo a Ruth Lucio, el MSP cubre al 51% de la población; el IESS, incluido el SSC, el 20%; el ISSFA e ISSPOL cubren al 5%, mientras que los seguros privados de salud cubren al 3%, que sumados dan un total de 79% de la población (Lucio, 2011: 180). Miguel Malo considera para el 2103 la siguiente cobertura: 41% al MSP, 31% al IESS, y 3% a ISSFA e ISSPOL (Malo, 2014: 759), que sumados representan al 75%, no muy distante de lo estimado por Lucio. De acuerdo con estas fuentes, entre 21% y 25% de la población acude al sector privado, que cuenta con hospitales, clínicas, dispensarios, consultorios, laboratorios, farmacias, etc., gestionados por profesionales o empresas de salud. En ese 21% o 25%

la exclusividad del juego de la lotería nacional, otorgada por el Estado. El financiamiento estatal a estas instituciones es parcial, puesto que generan sus propios ingresos. La contribución de varias de estas instituciones es muy importante para la atención de salud en Ecuador.

¹¹ El SSC fue creado en 1980 como un servicio solidario de los afiliados con una parte de los campesinos pobres, quienes con una bajísima contribución acceden a servicios ambulatorios de salud creados por el propio programa y solo en casos que ameriten, a los servicios hospitalarios de la red del IESS.

de la población, habrá una parte que se automedica o recibe atención no profesional con lo que no se garantiza buena salud ni calidad del gasto. De ahí lo elevado del gasto por paciente en Ecuador, cuya consecuencia es la presencia de un gasto ineficiente, en mucho provocado por una mala atención de la salud pública, lo que reduce la calidad de las finanzas públicas.

Si se observan los datos por establecimientos de salud en el año 2016: el MSP tenía 31 hospitales de especialidades y especializados (3er nivel de atención), 110 hospitales o centros de salud con especialidades básicas (2do nivel de atención) y 1984 centros, subcentros y puestos de salud (1er nivel de atención). El IESS, sin incluir al SSC, tenía para ese año: 5 hospitales de especialidades (3er nivel), 24 unidades de 2do nivel y 66 unidades de 1er nivel. El SSC tenía 643 unidades de 1er nivel de atención. El ISSFA tenía 74 unidades del 1er nivel, 12 unidades de 2do nivel y una unidad de 3er nivel. El ISSPOL tenía 60 unidades del 1er nivel, una unidad de 2do nivel y otra unidad de 3er nivel.

Cuadro 3. Establecimientos de salud por nivel y proveedor

	MSP	IESS	SSC	ISSFA	ISSPOL
I Nivel	1984	66	643	74	60
II Nivel	110	24		12	1
III Nivel	31	5		1	1

Fuente: MSP.

Es decir, el MSP tenía para ese año el 46,8% de las unidades de salud de todo el país; el IESS (incluido el SSC) el 23,9%; el ISSFA el 2,3%; el ISSPOL el 0,9% y el sector privado, con y sin fines de lucro, el 26,1%.

De toda esta información se puede concluir que entre los establecimientos sanitarios del MSP y el IESS se conforma el más importante proveedor de servicios de salud del país, no solo por la cantidad, sino también por la especialidad, puesto que allí laboran profesionales de alto nivel que cuentan con buen equipamiento.

Pero un problema central del sector de salud en Ecuador y en particular del sistema público, como lo reconoce Miguel Malo (2014: 756), es que se trata de

un sistema fragmentado compuesto por servicios de salud públicos del MSP, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y algunos servicios de menor cobertura de gobiernos locales y otros ministerios, cada uno funcionando de manera autónoma, con su propio sistema de financiamiento, política de recursos humanos, compras, etc.

Al fragmentado sector de salud se suma una amplia oferta de servicios privados que, como ya se anotó, ha tenido un crecimiento importante en los últimos años.

El Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social¹² cuentan con una red de servicios a la que se denomina Red Pública de Integral de Salud (RPIS), que cubre desde la atención ambulatoria hasta la atención hospitalaria, la promoción y prevención de la enfermedad, la recuperación, la rehabilitación y los cuidados de salud paliativos.

Si se observa la distribución de la RPIS en el territorio, se verá que muchos de los servicios se duplican, hasta el punto de sobreponerse unos con otros, mientras hay unidades de salud subutilizadas. A pesar de que los promedios nacionales de ocupación de camas hospitalarias han subido en los últimos años y se podría decir que es adecuado (entre el 81% y el 90% de ocupación entre 2010 y 2016), hay hospitales básicos que tienen tasas de ocupación más bajas.

12 Si bien el IESS es una institución financiada principalmente por los afiliados, el Estado también realiza importantes aportes, por lo que sus servicios (seguro de salud y pensiones) son un bien público.

Cuadro 4. Porcentaje de ocupación hospitalaria

Año	General	2do nivel	3er nivel
2006	72,5	70,0	77,0
2007	73,9	71,0	80,0
2008	78,8	76,0	86,0
2009	83,0	81,0	87,0
2010	83,8	81,0	91,0
2011	83,3	81,0	89,0
2012	87,1	86,0	90,0
2013	86,4	85,0	92,0
2014	85,0	83,0	89,0
2015	83,6	81,0	91,0
2016	84,0	81,0	91,0

A pesar de que Ecuador es uno de los países de mayor gasto en salud pública respecto al PIB en la región, como ya se anotó, tiene baja cobertura en aseguramiento en salud, como lo sostienen López y otros (2014: 348),

Mientras la mitad de la población refiere algún problema de salud, casi un tercio de la población no tiene acceso alguno a servicios y solo un 10% utiliza servicios preventivos. Si bien el gasto en salud ha crecido en la última década (de 4% del PIB en 2000 a 6% en 2008), el gasto privado representa casi dos tercios del total (61%). El gasto de bolsillo asciende a 87% del gasto privado.

Probablemente esa duplicación de tener dos proveedores públicos de servicios de salud de magnitud sea un factor que contribuye a la problemática que ahora se ahonda ante la contracción de recursos fiscales y que tiene impacto en la atención de salud de los ecuatorianos. En épocas de

austeridad corresponde recuperar la racionalidad de lo público y propiciar cambios que permitan cumplir con el fin para el que estas instituciones fueron creadas. Ello pasa por implementar reformas institucionales y de las finanzas públicas.

Dos proveedores, dos grupos de población

En alguna medida, la existencia de dos proveedores públicos de salud respondió a una política implícitamente definida de los años 60, en que los servicios de la seguridad social estaban destinados predominantemente a la clase media y a los sectores vinculados a la moderna economía, con capacidad de cotizar mensualmente. En cambio, los servicios del MSP estaban destinados a sectores carentes de ese vínculo con la economía moderna, muchos de ellos pobres, sin ninguna o con limitada capacidad de pago, que carecían de ingresos fijos y no constaban en un rol de pagos. Este sector representaba y sigue representando el mayor porcentaje de la población. En la década de los años 70, militares y miembros de la policía, dos grupos corporativos importantes, crearon sus propios sistemas de seguridad social (ISSFA e ISSPOL).

Se trataba y aún se trata de dos sistemas: uno totalmente subsidiado (MSP) y otro parcialmente subsidiado por el Estado (IESS), aunque durante la década de los 90, el sistema totalmente subsidiado (MSP) estableció políticas tarifarias para los usuarios que lo convirtieron en un sistema de copago.

En la primera década de este siglo, las políticas tarifarias del MSP fueron reduciéndose hasta ser suprimidas y asumidas por el Estado, dado el incremento de la renta petrolera. Durante el gobierno de Alfredo Palacio (2005-2006) se planteó una política de aseguramiento universal sobre la base de los servicios prestados por el MSP, pero dicho intento no quedó sino en una propuesta y fue descartada durante el gobierno de Rafael Correa. En lugar de ello, dicho gobierno más bien propició ampliar el aseguramiento del IESS, incrementando el número de afiliados e incluso incorporando a los hijos menores de 18 años de todos los afiliados. Esa ampliación saturó

los servicios al punto de que, en la actualidad, algunas áreas están colapsadas. Esto se explica porque dicha ampliación de cobertura no fue debidamente planificada y no contó con el financiamiento necesario.

Si bien la atención en salud para toda la población es un derecho, la vía escogida no fue la más adecuada, puesto que, para la segunda mitad de la presente década, el IESS muestra enormes dificultades de sostenibilidad financiera. Entre tanto, el MSP persiste en sus dificultades de atención, que no le permiten un adecuado funcionamiento. Los dos sistemas de salud atraviesan por graves dificultades que requieren cambios importantes a todo nivel, sobre todo revisar sus finanzas públicas.

La vía de aseguramiento de la población escogida por el gobierno anterior, fue quizás la vía más fácil, puesto que se incluyó en tiempos relativamente cortos a un importante sector de la población en la seguridad social; el problema es que no es sostenible. Lo adecuado hubiese sido retomar la propuesta de aseguramiento universal de la población, articulando los servicios de salud del IESS y del MSP, con mayor carga en los servicios prestados por el MSP. Habría sido un reto inmenso y un camino largo para el gobierno anterior, pero ese régimen tuvo un tiempo extendido (10 años) para iniciar un cambio profundo en el sistema de salud ecuatoriano. Además, durante varios años contó con recursos extraordinarios que hubiesen permitido sentar las bases de un sistema de aseguramiento no contributivo y semicontributivo, complementario al del IESS. De este modo se habría incluido no solo a la población más pobre en un sistema de aseguramiento, sino incluso a la población con alguna capacidad de pago vinculada a la economía informal (trabajo por cuenta propia), que puede aportar con un copago al aseguramiento en salud.

Cierto es que el MSP tiene la responsabilidad de brindar servicios de salud gratuitos a toda la población, pero eso no se cumple o se cumple parcialmente. El sistema de salud administrado por el MSP debe asumir el compromiso de asegurar a una parte de la población, aquella que no tiene capacidad de pago y aquella que tiene capacidad limitada de pago, en suma una parte importante de la población. Este sistema debe complementarse con el de la seguridad social, que a su vez debe descongestionarse a fin de salir de la difícil situación en que se encuentra.

Para lograr ese objetivo se requiere introducir una serie de reformas en la institucionalidad del MSP y de la seguridad social que se mencionan a continuación. Este será un proceso de mediana y larga duración que no se puede implementar en un gobierno, sino seguramente en varios, pero debe empezar en algún punto.

Algunos criterios

Una de las principales causas para que existan dos sistemas públicos de salud tiene que ver con el hecho de que el MSP tiene tres importantes funciones que no deberían estar concentradas en una sola institución: rectoría del sector salud, financiamiento de los servicios de salud y prestación de esos servicios. Por esta concentración no se cumple eficientemente ninguna de las funciones, en mucho porque no son compatibles entre sí y pueden ser contrapuestas. A pesar de que al interior del MSP se intentó separar dichas funciones con la creación de dos viceministerios, uno encargado de la rectoría y otro de la prestación de servicios, el MSP no logró separarlas y terminó operando con una dinámica en la que prevalecieron los intereses institucionales.

La rectoría es la función más importante del Ministerio, la que está respaldada en la Constitución (art. 361), puesto que es la que orienta, dirige regula y controla a todo el sector salud del país, incluyendo al IESS, al sector privado con y sin fines de lucro y a la cooperación internacional. Dicta las políticas nacionales, establece las prioridades y fija los criterios de asignación de los recursos públicos sobre la base de una planificación nacional que se complementa con la planificación territorial y local, emanada por las instancias correspondientes. La rectoría implica también regulación a los proveedores de servicios de salud públicos o privados, incluido el mismo MSP. Otorga permisos de funcionamiento sobre la base de normas de calidad que garanticen la prestación de servicios adecuados, autoriza la fabricación e importación de medicinas e insumos, fija tarifas, estándares de calidad y establece procedimientos o protocolos de tratamiento. Además, orienta en aspectos relacionados con la formación de técnicos y profesionales de la salud y en la investigación y generación de conocimiento.

La rectoría es una función del Estado; mientras el MSP la ejerce en el ámbito sectorial, la rectoría territorial la ejercen los gobiernos locales (municipios), que deben organizar el acceso a los servicios de salud de su población en su localidad sobre la base de las normas y directrices sectoriales que fije el MSP. La función de los municipios no es administrar los servicios de salud, sino contribuir a garantizar el acceso universal de la población local y velar por la calidad de dichas prestaciones.

Ofrecer servicios de salud no debería ser una función del MSP, puesto que al ser ente rector debería regular, controlar, acompañar, e incluso sancionar a quienes no cumplan con las normas y directrices fijadas, tanto entidades públicas como privadas. Esta labor no debería afectar el sentido de lucro que tiene una buena parte del sector privado, que contribuye con su servicio a mantener en condiciones adecuadas de salud una buena parte de la población. El hecho de que el MSP, además de rector sea prestador de servicios de salud, hace que sea juez y parte; por ello, en muchas ocasiones, puede perder objetividad y convertirse en cómplice de servicios deficientes que afectan a la salud de la población. En tanto el MSP presta servicios de salud, el incumplimiento de alguna unidad de atención lo hace responsable y lo inculpa.

La prestación de los servicios públicos de salud debería estar asociada a una institucionalidad pública autónoma y desconcentrada de carácter territorial, como las áreas o distritos de salud, que tampoco dependan de los gobiernos seccionales, aunque estén relacionadas con ellos. Los hospitales deberían gozar de mayor autonomía, sin que ello signifique su privatización, puesto que seguirían dependiendo del presupuesto público. No se trata de convertir a los hospitales en empresas públicas, que generen sus propios ingresos, porque ello podría significar que el Estado deje de proporcionar recursos para su funcionamiento. Pero sí se trata de encontrar una mejor asignación de recursos a las áreas de salud en función de su cobertura y su capacidad de prevención de la enfermedad. Las asignaciones para los hospitales ser harían en función de su producción de servicios y de los casos de salud resueltos, a fin de lograr un uso más eficiente de los recursos públicos.

Existen países en donde los hospitales reciben un financiamiento fiscal que les permite cumplir con los derechos laborales de sus funcionarios y

trabajadores y a la vez estos cumplen su función de brindar servicios adecuados a la población. Además, pueden acceder a recursos adicionales en función de su desempeño. Se trata de crear un sistema público que introduzca algunos mecanismos del mercado que lo hagan eficiente, pero no a costa del sacrificio de funcionarios y trabajadores de la salud.

Con respecto a la tercera función del MSP, la del financiamiento, ya se anotó que esta institución administra una parte importante del 4,5% del PIB. Este porcentaje está asignado por dos razones principales. Primero, la Constitución vigente establece en su disposición transitoria vigésima segunda que el Estado destinará al sistema nacional de salud pública un financiamiento equivalente hasta el cuatro por ciento del producto interno bruto en el presupuesto general del Estado. La segunda razón es que la asignación de recursos a la salud pública está orientada a financiar la oferta y no la demanda. Los recursos públicos asignados se calculan en función de cuánto cuesta sostener los factores de producción de los servicios de salud, en donde el personal de salud (médicos, enfermeras, trabajadores) constituye el principal rubro de gasto. Debe ser así, puesto que se trata de un servicio de personas a personas; no existen máquinas que puedan sustituir a los médicos.

El financiamiento a la oferta es demasiado rígido puesto que no permite ajustar los factores de producción de manera adecuada a los continuos cambios de una demanda muy dinámica como consecuencia del crecimiento demográfico, los procesos migratorios internos e incluso los provenientes de fuera, los cambios epidemiológicos, entre otros. Si el sistema de financiamiento no cuenta con mecanismos ágiles de ajuste de la oferta con la demanda, éste se vuelve ineficiente, deja muchos factores de producción subutilizados o sobreutilizados y a importantes sectores poblacionales sin atención de salud.

En definitiva, el financiamiento de la salud pública expresado en el presupuesto se convierte en una camisa de fuerza rígida, que no se adecúa a los cambios de una demanda que depende de la dinámica y movilidad de la población a ser atendida. Ese sistema rígido expresado en el presupuesto es un gran talón de Aquiles para la salud pública en Ecuador.

Establecer una metodología flexible de asignación de recursos en función de los cambios sociales, demográficos, epidemiológicos, de morbilidad,

causas de muerte y de equidad territorial, que no es fácil, es muy complejo; requiere de estudios continuos de demanda no solo de carácter nacional, sino también de carácter territorial. Y no obstante es indispensable y necesario asumir este desafío de manera inmediata.

Por supuesto, una parte de los recursos asignados a la salud pública se destinan a inversiones en infraestructura, equipamiento e instalaciones. Hasta 2014, este fue uno de los principales motivos del incremento del financiamiento a la salud pública. Sin embargo, las inversiones en nuevas instalaciones no siempre se realizan en función de estudios adecuados de demanda, más aún cuando se trata de decisiones tomadas por el MSP de manera centralista, sin considerar la rectoría territorial de los gobiernos locales. Rectoría territorial que no afecta la rectoría sectorial en salud del MSP, sino que más bien la complementa, toda vez que contribuye a organizar el acceso de la población local a los servicios de salud, permitiendo con el ello el cumplimiento del derecho constitucional a los servicios de salud.

El MSP tiene como responsabilidad garantizar el derecho a la salud de toda la población. Una parte de ella accede a los servicios de la seguridad social, otra a los servicios privados, y otro segmento recurre al MSP. Pero ni el mismo Ministerio tiene establecida con claridad la población que debe ser cubierta; lo que existen son estimaciones variadas. Sin ese dato resulta difícil establecer un criterio de asignación de recursos adecuado, eficiente y eficaz, no solo en términos nacionales, sino también en términos de su distribución territorial. Por esa razón, además de ineficiente, es un sistema inequitativo, dado que al no existir criterios para asignar recursos de acuerdo a la cobertura poblacional de atención o el volumen de servicios producidos, los fondos se asignan en función del gasto histórico, es decir la asignación del año anterior. Ese sistema genera graves distorsiones entre la oferta de servicios y la demanda de salud de la población.

Una forma de empezar a superar estos desajustes entre oferta y demanda de servicios de salud es el aseguramiento universal de salud. Ello permitiría al MSP no atender solamente a la población que espontáneamente llega a sus servicios, sino atender a una buena parte de la población y con ello cumplir con el mandato constitucional del derecho universal a la atención de salud. En ese escenario, cada unidad de salud, cada área o

distrito de salud tendría una población asignada y además identificada en el territorio que le corresponda.

Es imprescindible iniciar una validación de la oferta de servicios de salud existente con respecto a la demanda de la población; ello solo es posible con un enfoque territorial, en donde cada servicio (subcentro y centro de salud, hospital) tenga una población asignada bajo su responsabilidad, pero no en el papel, no como declaración de buenas intenciones, sino de manera real, ofertando un sistema de aseguramiento familiar y comunitario a la población que le corresponda territorialmente.

La construcción del sistema de aseguramiento público debe partir de la atención primaria, organizada desde hace varias décadas en el país en áreas de salud o distritos, en donde cada unidad tiene responsabilidad en un territorio y una población bien determinada y cuya atención familiar y comunitaria es obligatoria y por tanto es intra y extramural. No solo debe atender la enfermedad, sino también debe realizar acciones de prevención y promoción de la salud. El proceso debe considerar, en un principio, a la población más vulnerable, a aquella en situación de mayor riesgo por pobreza y a partir de allí otras vulnerabilidades como edad, géneros, discapacidad, entre otras.

Dicho proceso, al tener un carácter territorial, debe involucrar a los gobiernos locales, no para que administren los servicios de salud, sino para que faciliten la organización del derecho a la atención de salud, garantizando de manera progresiva el aseguramiento universal.

La seguridad social

Antes de la Constitución de 1998, el IESS era una entidad autónoma dirigida por el Consejo Directivo o Superior, conformado por el ministro de Bienestar Social (MBS), que lo presidía y por dos delegados, uno de los trabajadores y otro de los empresarios. La Constitución citada creó una comisión interventora transitoria designada por el presidente de la República, hasta cuando se formule una propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Social y otras y un plan integral de reforma al Instituto. De ese

modo, el IESS dejó de estar bajo el ámbito del MBS y pasó a estar bajo la Presidencia de la República. Con la Constitución de 2008, esa situación no varió, puesto que el presidente de la República siguió nombrando el representante del Ejecutivo al Consejo Directivo.

De acuerdo con el art. 26 de la Ley de Seguridad Social, el órgano máximo de gobierno es el Consejo Directivo del IESS, responsable de las políticas del Seguro Social Obligatorio. Entre sus atribuciones (art. 27) está aprobar las políticas, regular, expedir reglamentos, aprobar el presupuesto, nombrar a las autoridades encargadas de gestionar y administrar los recursos y los servicios.

La Constitución vigente habla del Sistema de Seguridad Social en el art. 367 y señala que estará conformado por el ISSFFAA y el ISSPOL (art. 370); la ley habla del Sistema Nacional de Seguridad Social (art. 304), que, además de las instituciones mencionadas, integra a los seguros privados. En los dos casos se trata de instancias más de coordinación que de conducción, por lo que la rectoría de la seguridad social, en general, es responsabilidad del Estado pero no está claro que institución la ejerce.

En todo caso, la rectoría del IESS le compete a su Consejo Directivo, que además tiene las otras dos funciones. Nuevamente esta institución concentra la rectoría, prestación de servicios y financiamiento lo que genera dificultades similares a las antes anotadas respecto al Ministerio de Salud. Bajo esas condiciones, es imperativo separar dichas funciones.

La reforma del sector salud

La propuesta de separar las tres funciones es la más adecuada, en donde la rectoría de la salud le corresponda con exclusividad al MSP, mientras que la prestación de servicios sea una función autónoma, desconcentrada y organizada territorialmente en función de áreas o distritos de salud y de hospitales. Al hablar de desconcentración se deja en claro que las unidades de atención no serán parte del MSP ni de los municipios, aunque sí serán parte del sector salud y se relacionarán con los municipios para organizar el acceso a la atención con enfoque territorial. No mantendrán ninguna

relación administrativa financiera con los municipios y, tanto hospitales como áreas o distritos de salud, conservarán su actual estructura presupuestaria como unidades ejecutoras, pero no registradas como tales en el Ministerio de Economía y Finanzas, como actualmente, sino dentro del sector salud. De este modo, la reasignación de recursos entre unidades será flexible y permitirá ajustar regularmente la oferta con la demanda bajo la rectoría del MSP. Como ya se anotó, se requiere de un mecanismo flexible y rápido de reasignación de recursos entre unidades que evite los engorrosos trámites de reformas presupuestarias que deben ser aprobadas por la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Con respecto a la rectoría de la seguridad social y a la prestación de servicios del IESS, cabe indicar que sería importante precisar qué instancia gubernamental la ejercería, a fin de superar la generalidad de que el Estado la ejerce. Es indispensable asignar la rectoría a una instancia específica existente, puesto que ello permitiría superar la fragmentación de los sistemas de seguridad social en varias instancias. Dicho proceso ya se inició en la administración anterior, cuando existía doble aseguramiento en varias instituciones del Estado (Banco Central, superintendencias, etc.) y se redujo a una.

Con respecto a la prestación de servicios, si bien tanto las unidades de atención del MSP como las del IESS se integrarían en una sola red, ese proceso es a mediano plazo, no puede ser inmediato, porque se correría el riesgo de bajar aún más la calidad de los servicios. Por el momento, lo que corresponde es autonomizar y desconcentrar las unidades de atención hospitalaria en el territorio. La atención primaria de salud brindada por unidades sin hospitalización, podrían empezar a articularse territorialmente, en donde las unidades del MSP y del IESS irían conformando la Red Pública de Integral de Salud.

Con respecto al financiamiento, cada institución debería mantener sus fondos destinados a los servicios de salud y solo cuando la calidad de los servicios sea la misma o similar, se podrá pensar en crear un fondo nacional de salud para financiar la Red Pública Integral de Salud. Como ello tomará mucho tiempo, por el momento, cada institución deberá administrar sus propios presupuestos. En el caso de los servicios del MSP, éstos serán administrados por lo que hemos denominado el sector de salud pública.

Lo importante desde ahora es establecer criterios de asignación de recursos similares para las unidades de atención (áreas o distritos de salud u hospitales), sean del IESS o del MSP.

Conclusiones

- La principal función de las finanzas públicas es social, porque beneficia a la comunidad financiando los servicios públicos, sin comprometer el patrimonio económico del país.
- En el siglo XXI las finanzas públicas han dejado de tener un carácter netamente nacional y han adquirido una dimensión global. Pese a ello, el manejo de los Estados nacionales sigue siendo importante, aunque más limitado.
- Para que las finanzas públicas tengan calidad, deben estar asociadas a una estrategia de desarrollo en la que el Estado garantice a la población el acceso a servicios de salud, educación y otros que protejan y fortalezcan sus capacidades humanas. Ello contribuirá a elevar la productividad del país. La calidad de las finanzas públicas se mide en logros macroeconómicos y de política fiscal, estabilidad, crecimiento y equidad.
- En momentos de contracción económica y restricción fiscal es necesario hacer más con menos recursos. No se deben recortar gastos de manera general; se deben recortar de manera selectiva, a fin de que el impacto social del recorte sea menor. La reasignación de recursos entre actividades prioritarias y menos prioritarias adquiere mucha importancia.
- En tanto la economía es cíclica, es necesario ahorrar en períodos de abundancia en fondos contracíclicos que permitan financiar lo esencial en períodos de escasez y, con ello, evitar el deterioro de las capacidades humanas.
- En el 2014 Ecuador fue uno de los países con mayor gasto en salud pública en América Latina (4,5% del PIB), a pesar de lo cual, el gasto desembolsado por paciente por las familias, fue el más alto de la región.

- El MSP y el IESS administran cerca del 50% de los recursos públicos destinados a la salud. De ser mejor gestionados, esos fondos podrían arrojar resultados más efectivos y eficientes, lo que permitiría reducir el elevado gasto en salud de parte de los hogares. Estas dos instituciones concentran cerca del 60% de las unidades de atención en salud, lo que las convierte en el principal proveedor de servicios de salud del país. Su problema es la fragmentación, lo que hace que algunos servicios se dupliquen y sobrepongan.
- Pese a que Ecuador es uno de los países con mayor gasto en salud pública de la región, es uno de los que tiene menor cobertura en aseguramiento en salud. En época de austeridad, hay que recuperar la racionalidad de lo público y propiciar cambios en las finanzas públicas que permitan mejorar la atención de salud.
- Parte del problema es que el MSP cumple con tres funciones: rectoría del sector salud, financiamiento y prestación de servicios, lo que ha dado lugar a que no cumpla eficientemente ninguna de ellas. Se trata de funciones no compatibles e incluso contrapuestas.
- La rectoría del sector salud es la función más importante y debe ser cumplida por el MSP, aunque complementada con la rectoría territorial a cargo de los gobiernos locales, cuya función es apoyar la organización territorial de los servicios de salud para garantizar el acceso universal.
- La prestación de servicios de salud no debería ser una función del MSP, puesto que al ser ente rector es juez y parte. La prestación debería estar asociada a una institucionalidad pública, autónoma y desconcentrada de carácter territorial, como las áreas o distritos de salud, que dependan del sector salud. Los hospitales deberían tener autonomía, sin que ello sea privatización, pues seguirían dependiendo del presupuesto público. Tampoco los hospitales deben ser empresas públicas, porque ello significaría que el Estado dejaría de proporcionar recursos fiscales para su funcionamiento.
- Hay que encontrar una mejor asignación de recursos a las áreas de salud en función de su cobertura y su capacidad de prevención de la enfermedad, y a los hospitales, en función de su producción de servicios y de los

casos de salud resueltos. De este modo se lograría un uso más eficiente de los recursos públicos.

- El financiamiento de los servicios de salud debería en el futuro canalizarse a un solo fondo. Ahora, ello es imposible porque primero se requiere lograr que todas las unidades de salud brinden servicios de una misma calidad. Mientras esto ocurre, debe mantenerse el financiamiento de cada institución a través del presupuesto, logrando que la asignación de recursos a cada unidad se dé en función de la demanda y no de la oferta. Se precisa adoptar una modalidad de asignación de recursos más flexible que permita realizar reasignaciones entre unidades sin pasar por las engorrosas reformas presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Hay que precisar quién tiene la rectoría de los sistemas de seguridad social en el Estado.

Bibliografía

- Armijo, Marianela y María Victoria Espada (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Asamblea Nacional Constituyente (1998). Constitución de la República. Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 1, 11 de agosto.
- Cid Pedraza, Camilo (2013). Gasto de Bolsillo en Salud y Rol del Gasto Público en Países de América del Sur (Presentación). Pontificia Universidad Católica de Chile, PAHO-WHO. Santiago.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Diago, Alexa y Sergio Vélez (2015). “Relación entre la inversión pública y el índice multidimensional de condiciones de vida – IMCV en las subregiones de Antioquia para el periodo 2012-2013”. Disertación de maestría. Universidad EAFIT.
- Malo-Serrano Miguel y Nicolás Malo-Corral (2014). “Reforma de salud en Ecuador: nunca más el derecho a la salud como un privilegio”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica* N°4, Vol. 31: 754-761.

- Mlachila, Montfort, René Tapsoba y Sampawende Tapsoba (2015). “En busca de la calidad. Por si solo un mayor crecimiento no mejora las condiciones sociales”. *Finanzas & Desarrollo* N°1, Vol. 52: 14-17.
- Ley de Seguridad Social, Ley 55 (2001). Registro Oficial, Suplemento 465 del 30 de noviembre.
- López-Cevallos, Daniel, Chunhwei Chi y Fernando Ortega (2014). “Consideraciones para la transformación del sistema de salud del Ecuador desde una perspectiva de equidad”. *Revista de Salud Pública* N°3, Vol. 16: 346-359.
- Lucio, Ruth, Nilhda Villacrés y Rodrigo Henríquez (2011). “Sistema de salud de Ecuador”. *Salud Pública de México*, Vol. 53, suplemento 2: 177-187.
- PNUD (s/f). “Sobre América Latina y el Caribe”. Disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/regioninfo.html> [visitada 25, mayo 2018].

La política fiscal en Ecuador: ¿es siempre procíclica?*

Segundo Camino-Mogro**

Fausto Ortíz***

Resumen

Ecuador, al ser un país dolarizado desde el año 2000, tiene una capacidad muy limitada en una parte de su caja de herramientas —la política monetaria— lo cual ha llevado a que utilice ‘en gran medida’ la otra herramienta disponible: la política fiscal, para sobrevenir los diferentes shocks en el ciclo económico. La evidencia empírica muestra diversos resultados sobre el efecto macroeconómico de la política fiscal en el PIB y otras variables en muchos países (incluido Ecuador), sin embargo, un tema poco explorado en nuestro país es la ciclicidad de esta herramienta. En este trabajo se utilizan datos de 1982 a 2018 de Ecuador para testear la ciclicidad de la política fiscal; además se utiliza un grupo de variables fiscales para contrastar la ciclicidad desde diferentes perspectivas. Los resultados sugieren que todas las variables fiscales tienen un comportamiento procíclico, sin embargo, solo el consumo del gobierno es significativo. También se encuentra evidencia de que cuando se limpia el efecto del petróleo, el consumo del gobierno continúa siendo procíclico. Esto proporciona un apoyo empírico para la noción de que cuando llueve, se derrama.

Palabras claves: política fiscal, países productores de petróleo, gasto público, Ecuador

*Los autores agradecen los comentarios de Ángel Maridueña y Paúl Carrillo-Maldonado. Se aplica el descargo de responsabilidad correspondiente. Todos los errores son nuestros y esta investigación no representa la opinión de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; Universidad Ecotec, ni de sus autoridades.

**Director nacional de Investigación y Estudios de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros [SCVS] y profesor Invitado en la Universidad Ecotec, Guayaquil. scaminom@supercias.gob.ec

***Autor de correspondencia. Analista Económico, Ex Ministro de Economía y Finanzas del Ecuador. Fausto.ortizd@gmail.com

Introducción

Según Blanchard et al. (2012), la política fiscal no es más que la elección de los impuestos y manejo del gasto por parte de un gobierno. Es una herramienta que el gobierno posee para determinar el nivel de impuestos (ingresos) y consumo (gastos) que desea tener para influir en el nivel de producción. Sin embargo, la discusión sobre qué tan influyente es esta herramienta sobre la demanda agregada aun es un tema de debate entre los hacedores de política pública.

De acuerdo con la teoría económica tradicional, la política fiscal debería ser contracíclica (Céspedes y Velasco, 2014). Ricardo-Barro afirma este argumento al mencionar que, si un gobierno financia una senda dada de gasto por medio de déficit, el ahorro privado aumenta en la misma cuantía en que disminuye el ahorro público. En tanto el ahorro total no varía, la cantidad total que queda para inversión no resulta afectada. En una situación óptima, un gobierno obtiene excedentes en tiempos de auge y déficits en tiempos de recesión, lo que implica que la deuda pública aumenta, sin que esto sea motivo de preocupación (Barro, 1979; Blanchard et al., 2012).

El enfoque keynesiano también menciona que si la economía está en recesión, los gastos del gobierno deberían aumentar y se deberían reducir los impuestos para ayudar a salir de la recesión; mientras que durante los booms económicos (épocas de auge), el gobierno debería salvar los excedentes que surgen de la operación de los estabilizadores automáticos y, si es necesario, ir más lejos con aumentos discrecionales de impuestos o recortes de gastos (Erbil, 2011). En coincidencia con Ricardo-Barro, se espera que la política fiscal tenga un patrón contracíclico a través de los estabilizadores automáticos y los canales discrecionales. Es decir, un aumento del gasto público disminuiría la producción y una disminución de impuestos aumentaría la demanda agregada.

Sin embargo, la evidencia empírica cada vez confirma más que la política fiscal es procíclica en países en vías de desarrollo y emergentes y contracíclica en los países desarrollados (con excepciones). Luego de analizar dos casos puntuales, Alesina et al. (2008) mencionan que en los países en vías de desarrollo el gasto de gobierno, como porcentaje del PIB, aumenta

durante un boom y cae en las recesiones, además de que los déficits se incrementan en los booms y decrecen en las recesiones. Galí y Perotti (2003) argumentan que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) los déficits presupuestarios discrecionales se han vuelto más anticíclicos en los países de la Unión Europea Monetaria (UEM) después del Tratado de Maastricht, así como en los otros países industrializados de la Unión Europea (UE) y fuera de la UE.

En este capítulo se estudia una pregunta simple: ¿cuál es la ciclicidad de la política fiscal en Ecuador durante 1982-2018? Se cubre entonces un período predolarización y posdolarización. Carrillo-Maldonado (2015) menciona que la política fiscal tiene especial relevancia en economías dolarizadas, limitadas en su caja de herramientas al no disponer de política monetaria. Esto ha llevado a que Ecuador utilice (en gran medida) la otra herramienta de su caja: la política fiscal, para sobrevenir los diferentes shocks en el ciclo económico.

Ecuador es una economía dolarizada desde el año 2000.¹ Con esta nueva moneda de curso legal, la única forma que posee el gobierno para intervenir en la economía es el gasto público y los impuestos (política fiscal). Debido a su naturaleza para actuar como estabilizadores económicos, los impuestos y el gasto público reaccionan automáticamente a los cambios en la actividad económica, por ello, la política fiscal puede fomentar u obstaculizar el uso de estabilizadores automáticos (Toro y Lozano, 2007).

Si bien varios autores han analizado los efectos de la política fiscal en Ecuador, ningún estudio (a conocimiento de los autores) ha determinado su tipo de ciclicidad. Pacheco (2006) muestra que la política fiscal no tiene efecto sobre el ciclo económico; Carrillo-Maldonado (2015) menciona que dichos resultados contradicen varios análisis de América del Sur, cuestiona la medida del ciclo económico y que este pueda influir en los resultados obtenidos.

Este artículo brinda evidencia empírica nueva sobre Ecuador desde un enfoque diferente: la afectación de los shocks de la política fiscal en

1 Para una revisión del proceso de causa de la dolarización, ver Vera-Gilces et al. (2019) y Camino-Mogro y Armijos-Bravo (2018). Vale la pena destacar que desde el año 2000, Ecuador es “legalmente” dolarizado, ya que, en la práctica, Ecuador estuvo dolarizado muchos años antes.

diferentes períodos de tiempo. Se examina si el comportamiento fiscal es efectivamente procíclico en Ecuador mediante el empleo de pruebas econométricas. Aunque hay un número creciente de estudios sobre el tema, pocos han observado a fondo la prociclicidad de las políticas fiscales en este país, particularmente durante el reciente período de altos precios del petróleo y crisis económica.

Además de utilizar las típicas variables de las cuentas nacionales, agregamos otros factores políticos e institucionales para detectar si estas métricas desempeñan un papel en la ciclicidad de las políticas fiscales en Ecuador. Los resultados muestran que todas las variables fiscales tienen un comportamiento procíclico, sin embargo, solo el consumo del gobierno es significativo. Además, esta evidencia muestra que en Ecuador, durante 1982 y 2018, en promedio, el consumo del gobierno respondía proporcionalmente menos a las fluctuaciones del PIB.

Revisión de la literatura

La política fiscal ha sido concebida como contracíclica; sin embargo, Gavin y Perotti (1997) señalaron un marcado contraste entre las economías industriales y América Latina respecto a la ciclicidad de la política fiscal y, desde entonces, mostraron que en esta última región esta herramienta ha sido procíclica. Ello pone en duda la aplicabilidad de la hipótesis de allanamiento de impuestos en América Latina propuesta por Barro (1979). Un creciente número de investigaciones han mostrado que efectivamente la política fiscal tiende a ser más procíclica en economías emergentes y en vías de desarrollo (Alesina et al., 2008; Gavin et al., 1996; Kaminsky et al., 2004; Stein et al., 1999).

Sin embargo, la prociclicidad de la política fiscal también se ha encontrado en países desarrollados, aunque en menor medida (Arreaza et al., 1999; Lane, 1998, 2003; Talvi y Vegh, 2005). Aunque la evidencia empírica acerca de los países desarrollados se inclina más a una política fiscal contracíclica (Alesina et al., 2008; Galí y Perotti, 2003; Gavin y Perotti, 1997; Panizza y Jaimovich, 2007), al parecer las conclusiones

sobre su ciclicidad no son del todo firmes para este tipo de naciones. Para los países en vías de desarrollo, la literatura es más consistente.²

Un estudio en África desarrollado por Thornton (2008) sugiere que el consumo del gobierno es altamente procíclico y en muchos casos responde más que proporcionalmente a las fluctuaciones en la producción. Este análisis se realizó en 37 países africanos de bajos ingresos entre 1960 y 2004. Lledó et al. (2011) también estudian países africanos, específicamente los patrones cíclicos de los gastos del gobierno en África subsahariana desde 1970, y encuentran que los gastos del gobierno son un poco más procíclicos en esa zona que en otros países en desarrollo. Hallan también cierta evidencia de que la prociclicidad en África ha disminuido en los últimos años, después de un período de alta prociclicidad durante las décadas del ochenta y el noventa. No encuentran evidencia que las instituciones políticas afecten la prociclicidad fiscal en esta región.

En esta línea, Ilzetzki y Vegh (2008) apoyan la idea de que la política fiscal es procíclica en los países en desarrollo. De hecho, sugieren que es verdad y no ficción, como mencionan otros autores; también encuentran evidencia que la política fiscal es expansiva, un canal que no se tiene en cuenta en la literatura existente. Todo ello brinda un apoyo empírico a la idea de que “cuando llueve, se derrama”.

Por su parte, Daude et al. (2011) encuentra que desde principios de los años noventa, la política fiscal discrecional³ ha sido procíclica en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay, mientras que es neutral en Chile, Colombia y Perú. Ello se explica probablemente por la falta de acceso al crédito durante las crisis profundas, en lugar de por el gasto “despilfarrador”. Frankel et al. (2013) también mencionan que los países en vías de desarrollo siguen una política fiscal procíclica aunque en la última década, aproximadamente un tercio de esos países ha podido escapar de la trampa de la prociclicidad y convertirse en anti-cíclico. Esta evidencia concuerda en algunos puntos con lo demostrado por Gavin y Perotti (1997).

2 Klemm (2014) ofrece una revisión exhaustiva de la literatura.

3 La política discrecional es aquella que aplican los gobiernos para influir en los ingresos o gastos públicos. Tienen la ventaja de que pueden actuar directamente sobre los problemas, pero el inconveniente es que suelen tardar mucho, debido a que los trámites requieren de un proceso de aceptación demasiado largo.

Por el lado de los impuestos, Vegh y Vuletin (2015) mencionan que se sabe poco sobre el comportamiento cíclico de las tasas impositivas (a diferencia de los ingresos tributarios, que son endógenos al ciclo económico y, por lo tanto, no pueden arrojar luz sobre el carácter cíclico de la política tributaria). Los autores analizan 62 países durante el período 1960-2013 y encuentran que la política fiscal es acíclica en los países industrializados (entre las tasas impositivas y el PIB), pero en su mayoría es procíclica en los países en desarrollo. Esta evidencia es similar a la encontrada por Talvi y Vegh (2005) que argumentan que en un gobierno que enfrenta graves fluctuaciones en la base tributaria, como es el caso de los países en desarrollo, se considera óptimo ejecutar una política fiscal procíclica. También, existe una corriente que analiza la prociclicidad de la política fiscal en los países productores de petróleo y en países productores de *commodities*. En el primer caso, para 28 países en vías de desarrollo y al mismo tiempo productores de petróleo, Erbil (2011) encuentra que todas las variables analizadas como fiscales son fuertemente procíclicas. No obstante, esta evidencia no es uniforme en todos los grupos de análisis, dado que el autor divide a los países en vías de desarrollo por su ingreso: alto, medio y bajo. Asimismo, Murphy et al. (2010) evalúan el comportamiento de la política fiscal en los países productores de petróleo durante el reciente ciclo del petróleo (2003-2008) para 31 países donde los ingresos de este producto representan al menos el 25% de los ingresos fiscales, y encuentra que la política fiscal es procíclica.

Recientemente, Céspedes y Velasco (2014) analizan la prociclicidad de la política fiscal en las naciones con alta riqueza en *commodities* y encuentran evidencia de una reducción de la prociclicidad de la política fiscal en varios países. Los autores sugieren que las mejoras en la calidad institucional han conducido a una postura de política fiscal más anticíclica en varios países y que la presencia de reglas fiscales también parece haber marcado una diferencia: los países que las usan mostraron un cambio mayor hacia la contraciclicidad fiscal.

Finalmente, autores como Schuknecht (2000) y Alesina et al. (2008) argumentan que los instrumentos de política fiscal sirven a los gobiernos para influir en los resultados de las elecciones en los países en desarrollo.

Los autores mencionan que el principal vehículo para las políticas fiscales expansivas en torno a las elecciones es aumentar el gasto público en lugar de reducir los impuestos y que la prociclicidad de la política fiscal es más pronunciada en democracias corruptas. Por lo tanto, vale la pena considerar los mecanismos institucionales que restringen las políticas de gasto discrecional y que fortalecen el control fiscal para prevenir la formulación de políticas oportunistas en torno a las elecciones (Schuknecht, 2000).

En general, los estudios empíricos han demostrado que las economías en vías de desarrollo, emergentes, productoras de petróleo, *commodities*, con altos niveles de corrupción y poca institucionalidad, tienden a tener una política fiscal procíclica y particularmente expansiva vía aumento del gasto del gobierno y no vía disminución de impuestos. Esto ha llevado a que ciertos gobiernos decidan tomar este camino previo a elecciones para valerse de dicha herramienta para influir en sus votantes.

Hechos estilizados de la economía ecuatoriana

En esta sección se analizan las principales variables macroeconómicas del Ecuador (PIB, consumo de hogares, consumo del Gobierno, inversión, exportaciones, importaciones, déficit primario y presupuestario, ingresos petroleros, no petroleros, ciclo económico, entre otros) desde 1982 a 2018 con el propósito de revisar ciertos hechos importantes en la economía desde una perspectiva evolutiva y poder tener una visión general del comportamiento de la misma.

Ecuador se ha caracterizado por ser un país productor y proveedor de materias primas (Camino et al., 2016; Domínguez y Caria, 2016) y esta especialización productiva primario-exportadora ha dado lugar a una sucesión de ciclos de auge y depresión vinculados con la producción de una única materia prima (petróleo) y por lo tanto, con la demanda y cotización de la misma en los mercados internacionales, factores sobre los cuales Ecuador no ha tenido ninguna capacidad de influencia (Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou, 2018). Adicionalmente, Pacheco (2006) afirma que la evolución de la economía ecuatoriana, desde antes de la dolarización, se ha

caracterizado por la inestabilidad. Uno de estos síntomas más evidentes es el desequilibrio fiscal, que se manifiesta a través del déficit presupuestario recurrente.

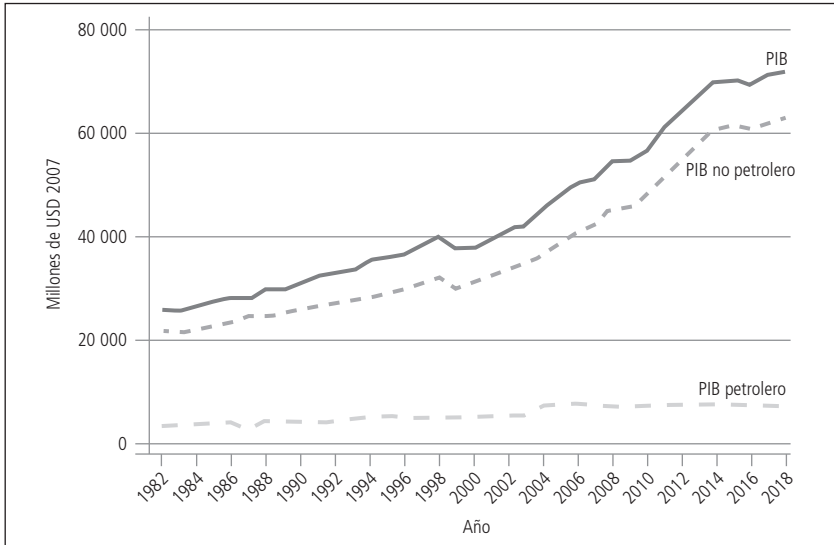
Ecuador tiene bajos niveles de productividad, particularmente en el sector manufacturero. Camino-Mogro et al. (2018) mencionan que esta variable presenta un patrón de crecimiento que coincide con los movimientos del PIB; en épocas de auge, la productividad crece, mientras que en desaceleración esta variable decrece. Sin embargo, Ruiz-Arranz et al. (2018) y Domínguez y Caria (2016) mencionan que la productividad tiene tasas bajas de crecimiento en Ecuador, lo que dificulta el crecimiento económico. Estos autores argumentan que el síntoma de baja productividad podría ser el enanismo empresarial, la informalidad, el escaso desarrollo del sector de exportaciones no tradicionales y la menor profundización financiera.

En la figura 1 se muestra la evolución de algunos agregados macroeconómicos del Ecuador desde 1982 a 2018. En el panel a), se muestra el PIB total y su composición como PIB petrolero y no petrolero, siendo este último el que más representa en el agregado. En este lapso, el consumo de los hogares representa alrededor de 10 veces más el consumo del gobierno, aunque desde 2007, el consumo del gobierno tiene un ligero crecimiento, generado por el cambio de modelo económico de dicho momento y que representaba una participación más activa del gobierno central. Sobre el consumo de los hogares, otro agregado macroeconómico, siempre ha representado más del 60% del PIB desde 1982, mientras que la inversión total (privada y pública) decreció entre 1982 y 2000. Empieza a crecer del 2001 en adelante, mientras que en el 2013 vuelve a decrecer por las restricciones de liquidez.

El panel b) muestra la participación de la inversión privada y pública sobre el PIB. Se destaca cómo la inversión privada desde 1982 es cada vez menor con respecto al producto. Llegó a su punto más bajo en el año 1999 y 2000, cuando Ecuador se dolarizó y la inversión pública por primera vez era mayor que la privada. Sin embargo, luego del año 2000, la inversión pública vuelve a ser menos representativa como porcentaje del PIB que la inversión privada, que comienza a crecer. Solo en 2007 la inversión pública

Figura 1. Agregados macroeconómicos en Ecuador 1982-2018

a) PIB Petrolero y No Petrolero



b) Inversión Pública y Privada sobre PIB



Fuente: Banco Central del Ecuador. Notas: las variables en USD se encuentran a dólares constantes del 2007. Elaboración: autores.

vuelve a tener una mayor participación sobre el PIB igual que en los años 2012 al 2014. Esto sin duda por la mayor participación del estado en obras públicas que se generaron a partir de los altos precios del petróleo. Con los problemas económicos que presentó el país en el año 2015 en adelante, la inversión privada vuelve a tomar mayor participación, desplazando a la inversión pública.

Algo importante a destacar es que en América Latina y el Caribe (ALC), la inversión es mayoritariamente privada, aproximadamente el 75% de la inversión total, mientras la inversión pública representa un 25%. El análisis de la evolución de la inversión pública en ALC en el período 1980-2017 muestra una tendencia a la baja entre 1980 y principios de la década de 2000, y una recuperación a partir de la mitad de esta misma década (CEPAL, 2018). En Ecuador, el promedio de la participación de la inversión pública sobre el total de inversión entre 1982 y 2000 fue de 20,4%, mientras que del 2001 al 2006 fue del 22,4% y del 2007 al 2018 se incrementó al 43% por el cambio de modelo económico en el país.

Según Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018) durante los años 1983 y 2000 la economía ecuatoriana prácticamente experimentó lo que Kehoe y Prescott (2002) definen como una “gran depresión”. Por otro lado en el año 2000, con la dolarización, Ecuador tuvo en mejor desempeño económico, acompañado básicamente con una “sólida moneda”⁴, alto flujo de remesas, saneamiento del sistema financiero privado, estabilización de la inflación, entre otros.⁵

En cuanto a la evolución del balance fiscal⁶ y de los ingresos del Ecuador desde 1982 a 2018, el balance primario y global del gobierno ha mostrado un saldo positivo desde 1983 hasta 1985. En 1986 y 1987 fue deficitario y también fue negativo en 1998, 2009 y 2010. En 2011 nuevamente fue

4 En un período de gran depreciación del dólar hasta el año 2013, está podrá a ser una de las causas para que Ecuador se haya beneficiado mayoritariamente de la dolarización, mientras que luego de este año, el dólar se volvió más fuerte en el mercado internacional y causó problemas de competitividad.

5 Para una revisión exhaustiva de los acontecimientos más importantes en materia política y económica, ver Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018) capítulo 1 y 2; también Gachet et al. (2011) incluido su anexo D.

6 Se utilizan datos de las operaciones del sector público no financiero con base devengado en dólares corrientes.

superavitario, del 2012 al 2017 nuevamente tuvo déficit, recuperándose en 2018 con un saldo de 1377 millones de USD. Por el lado del balance global, este ha tenido un comportamiento muy similar al balance primario, aunque siempre menor que el balance primario, siendo deficitario desde 2009 hasta 2018, y con superávit entre 2000 y 2008.

Sobre la composición de los ingresos del gobierno divididos en petroleros y no-petroleros, desde 1982, Ecuador ha tenido una tendencia creciente en ingresos no-petroleros. Antes del 2012 estos ingresos representaban menos del 15% del PIB, luego representaban alrededor del 17%. Presentó pequeñas disminuciones en 2015 y 2018, cuando cayó alrededor del 15,5%. La historia es un poco diferente con los ingresos petroleros y, aunque Ecuador es un país exportador de este producto, no decide sobre su precio. Solo en 2011 estos ingresos superaron más de 5000 millones de USD, por la subida del precio del barril de petróleo. Esta es la cifra más alta desde 1982. La participación de los ingresos petroleros sobre el PIB también tuvo su punto más alto en el 2011 con alrededor del 10% y su punto más bajo con alrededor del 2% en el 2017.⁷

En el contexto de comercio internacional de Ecuador desde 1982 a 2018, las exportaciones e importaciones han tenido una tendencia creciente. La participación de estos dos agregados macroeconómicos sobre el PIB ha sido de alrededor del 23% en promedio de las exportaciones e importaciones. En la última década, las importaciones han participado más sobre el PIB que las exportaciones.

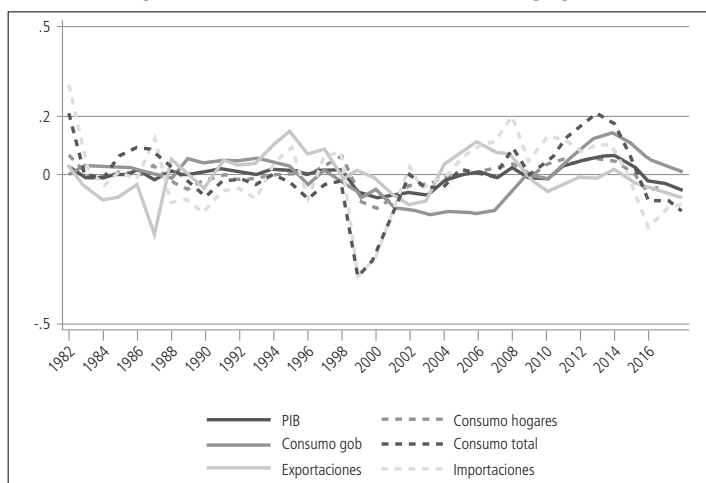
En el inicio de la década de los noventa el país se beneficia de un entorno internacional favorable que se caracteriza por buenos precios del petróleo, el inicio de las exportaciones de flores y el auge de la producción de camarón (Gachet et al., 2011). Si bien ello generó una mayor apertura comercial, y a su vez una balanza comercial positiva, las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones. Desde la dolarización en el año 2000, las exportaciones comienzan a tener una mayor participación sobre el PIB. Solo en 2011 comienzan a perder participación; en 2016 ya

7 Para una revisión exhaustiva de los acontecimientos más importantes en ingresos y gastos del gobierno ecuatoriano, ver el capítulo 4 de Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018), que incluye una tabla detallada de las reformas tributarias desde la dolarización; también ver Pacheco (2006) y Carrillo-Maldonado (2017).

las importaciones participaban de forma mayoritaria que las exportaciones sobre el PIB.⁸

En la figura 2 se puede observar el ciclo económico de todos los componentes de la demanda agregada de Ecuador de 1982 a 2018. Se evidencia que en la década de los 80 las importaciones, exportaciones e inversión total son las variables más volátiles respecto al PIB; también se muestra que el consumo de los hogares y del gobierno son menos volátiles. Sin embargo, la ciclicidad de estas variables sugiere comportamientos diferentes en esta década: el consumo del gobierno, importaciones, exportaciones e inversión total es acíclico, mientras que el consumo de los hogares procíclico.

Figura 2. Ciclo económico de la demanda agregada



Fuente: Banco Central del Ecuador. Notas: Para obtener el ciclo de cada variable se usó la metodología propuesta por Hodrick y Prescott (1997),
Elaboración: autores.

Finalmente, al comparar los componentes de la demanda agregada del Ecuador con otros países, se observa que la volatilidad del consumo, la inversión y el producto en los países desarrollados es más estable, además, la

⁸ Para una revisión exhaustiva de las políticas de inserción internacional en Ecuador desde la dolarización, ver el capítulo 5 de Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018)

volatilidad del producto en el Ecuador es inferior no solo a la de los países desarrollados sino también a la de los países latinoamericanos (Gachet et al., 2011).

Política fiscal en Ecuador

Pacheco (2006) menciona que en Ecuador, en épocas de expansión, los recursos se destinan a incrementar el gasto, especialmente el corriente y la inversión pública, mientras que se reduce el nivel de endeudamiento. En épocas de crisis, este ajuste se lo hace mediante una reducción en la inversión pública y en las remuneraciones, así como en la contratación de nueva deuda. La autora también menciona que el impuesto a la renta y el impuesto a consumos especiales (ICE) son los más significativos y procíclicos respecto al PIB, en comparación con el resto de ingresos (excepto los petroleros).⁹

Por su parte, Carrillo-Maldonado (2015) encuentra que en Ecuador el aumento de los impuestos no tiene un efecto significativo sobre el gasto público y que aunque exista mayor recaudación, el gobierno mantendrá su gasto corriente de acuerdo con lo presupuestado. El autor también menciona que los impuestos tienen una relación dinámica con los componentes del PIB y que más del 50% del crecimiento del PIB está interrelacionado con los impuestos directos e indirectos. Mientras los shocks de impuestos indirectos afectan negativamente a las importaciones, exportaciones y PIB, el crecimiento de los impuestos directos aumenta las exportaciones. El autor concluye que un shock positivo del consumo del gobierno tiene efectos sobre los impuestos y la inversión y que los instrumentos de política fiscal tienen una alta interrelación entre ellos.

Pacheco (2006) encuentra que en Ecuador, el gasto total, los gastos corrientes, remuneraciones y los gastos de capital son procíclicos respecto al PIB. En esta línea, Carrillo-Maldonado (2017) encuentra que un aumento del gasto público tiene un efecto inicial positivo en la actividad económica (relación inversa a la encontrada por Pacheco) y que la respuesta es simi-

9 Pacheco realiza este análisis de los ciclos económicos de cada variable con el método propuesto por Hodrick y Prescott (1997). Lo realiza de forma gráfica y con un análisis de correlación simple.

lar en los tres primeros meses, mientras que desde el cuarto mes el efecto es negativo. En tiempos de crisis el aumento del gasto sería más efectivo que en expansión. Carrillo-Maldonado (2017) también encuentra que el aumento de los impuestos provoca un efecto negativo en la actividad económica y con mayor impacto en crisis; además, menciona que el ingreso petrolero genera un efecto positivo permanente en la economía con un mayor efecto en expansión.

Finalmente, Ruiz-Arranz y Díaz-Cassou (2018) encuentran que la política fiscal en Ecuador es procíclica y no cuenta con estabilizadores automáticos efectivos que atenúen las fluctuaciones del ciclo económico. Los autores también mencionan que las finanzas públicas ecuatorianas están más influidas por el precio del crudo que por el ciclo económico. Adicionalmente, encontraron que la política fiscal fue procíclica: en las etapas expansivas del ciclo, el déficit tendió a incrementarse, mientras que en las etapas contractivas disminuyó. Los autores dejan en claro que la política fiscal ecuatoriana se volvió más procíclica con el tiempo, especialmente durante el súperciclo de las materias primas que se inició a mediados de la década pasada.

En general, la política fiscal en Ecuador tiende a ser procíclica y en los últimos años esta prociclicidad ha aumentado. Al parecer hay un consenso en que el gasto público ha sido la principal herramienta de la política fiscal y que este es procíclico respecto al PIB. Si se estudian los datos de ingresos no petroleros, se observa que son procíclicos con el PIB, pero en una menor medida que los ingresos petroleros; en otras palabras, los impuestos al parecer no tienen mayor influencia en el ciclo del PIB.

En la actualidad, Ecuador acaba de firmar una nueva carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) donde una de las metas es reducir el gasto público (vía gasto corriente y capital), además de disminuir los subsidios. Esto, a cambio de aumentar la recaudación de los impuestos. ¿Estamos preparados para esto? La evidencia muestra una mayor prociclicidad del gasto público y poco o nulo efecto de los impuestos sobre la actividad económica.

En este sentido, el FMI ha recomendado varias reformas estructurales como reducir la compensación del sector público y de forma mínima en el sector privado, pasar de los impuestos directos a los indirectos y permitir

horarios y contratos menos rígidos, además de aumentar la productividad disminuyendo las regulaciones, mejorar la competencia y mejorar las instituciones. As mismo esta propuesta de reforma plantea: (i) simplificar el sistema tributario, (ii) ampliar la base tributaria; y, (iii) eliminar las exenciones fiscales injustificadas e injustificadas, los regímenes especiales y las preferencias que ahora benefician a los segmentos más ricos de la población; (iv) reequilibrar el sistema de impuestos directos a impuestos indirectos; y (v) eliminar gradualmente los impuestos distorsionados sobre el volumen de negocios y los gravámenes a las transferencias al exterior (IMF, 2019).

Lo que se buscaría con esta reforma es mejorar el sistema de administración tributaria, a fin de que cumpla con los principios fundamentales de igualdad y generalidad, capacidad económica, progresividad, no confiscatoriedad y simplicidad. Sin embargo, el gobierno actual debe buscar la eficiencia desde el aumento de la recaudación, contrario a la propuesta del FMI que involucra un aumento de impuestos. Lo primero no tiene una afectación directa sobre la renta disponible, mientras lo segundo puede afectar el consumo y el ahorro.

Conclusiones y propuestas de política pública

En este capítulo se ha respondido una pregunta sencilla: ¿cuál es la ciclicidad de la política fiscal en Ecuador durante 1982-2018? Para esto se examinaron variables fiscales mediante regresiones simples, utilizando un “viejo conocido” método como el Mínimos Cuadrados Ordinarios.

Los resultados empíricos sugieren que todas las variables fiscales tienen un comportamiento procíclico, sin embargo, solo el consumo del gobierno es significativo. Además, esta evidencia muestra que en Ecuador durante 1982 y 2018, en promedio, el consumo del gobierno respondía proporcionalmente menos a las fluctuaciones del PIB. Esto ofrece un apoyo empírico para la idea de que cuando llueve, se derrama: el consumo procíclico del gobierno en los países en desarrollo implica que la política fiscal exacerba el ciclo económico.

Ecuador, al depender del petróleo y con poca diversificación de las exportaciones, particularmente de las manufactureras, enfrenta el clásico

problema de la volatilidad de los precios de los commodities. Esto puede ocasionar shocks en los ingresos totales, además de generar una situación en que la administración fiscal se vuelva un desafío. Entonces, ¿qué tan buena es una política fiscal procíclica? La respuesta es simple, buscar objetivos de corto plazo implica que las decisiones de gasto, se las realiza para cubrir requerimientos inmediatos. Según Céspedes y Velasco (2014) incrementar el gasto o disminuir impuestos es políticamente fácil, pero hacer lo opuesto es políticamente difícil.

En una economía altamente dependiente de los *commodities*, como Ecuador, es imperativo que se formulen políticas fiscales anticíclicas efectivas mediante las cuales se disminuya discrecionalmente el gasto gubernamental, puntualmente del gasto corriente, y que la inversión pública y las transferencias sociales no se recorten, en aras de prevenir posibles shocks de los ingresos volátiles del petróleo y prevenir los ciclos de auge y recesión. Mantener la ‘regla de oro’ de limitar la posibilidad de un Gobierno de gastar más de lo que recauda, limita el crecimiento de la deuda pública y garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas; en otras palabras, el gasto público, a través del tiempo, debe crecer más lento que la economía privada.

Otros desafíos, en el corto plazo, son continuar con el ajuste fiscal gradual, al tiempo que se preservan las ganancias sociales y no se ahondan los recortes a la inversión pública, especialmente en infraestructura. Ello implica que en el largo plazo se construyan instituciones fiscales sólidas y ganando espacio fiscal en los buenos tiempos para usarlo en los malos tiempos (Vegh, 2018). Finalmente, disminuir una política fiscal procíclica podría ayudar a mantener un crecimiento a largo plazo y mantener la atención social que la población pobre necesita (Erbil, 2011).

En este sentido, el FMI ha sido muy claro en su nueva carta de intención y su reporte de país No. 19/79 donde menciona que los grandes aumentos de gastos de la última década en sueldos y salarios han resultado difíciles de revertir, mientras que los subsidios al combustible mal orientados siguen siendo un componente importante del gasto gubernamental (IMF, 2019). De hecho, desde el 2011 en la cuenta de compra de bienes y servicios del gobierno central se incluye la importación de derivados, lo que ha inflado la cuenta de gasto gubernamental. Esto se da ‘en parte’ por la vía

de aumento del precio del petróleo. El mismo FMI ha mencionado que los subsidios a los combustibles no dirigidos son actualmente alrededor del 3% del PIB y que la reforma del subsidio se debe calibrar cuidadosamente para promover la equidad y la eficiencia social; no se espera que tenga un impacto importante en los niveles de precios al consumidor minorista.

Tiempo atrás, Castillo (2007) mencionaba los incentivos de mantener y/o eliminar los subsidios a los combustibles, entre los que se destaca que, en el caso de la clase media y la población deprimida, el ahorro público que genera la política de focalización (de combustibles) puede mejorar significativamente las condiciones de oferta, calidad y cobertura de los servicios públicos, especialmente los de educación y salud; puede significar algunos programas más de vivienda popular o más infraestructura productiva como vías de comunicación, etc.; puede significar proyectos de inversión pública, mejorar los ingresos de la nueva población empleada y dinamizar el consumo.

Referencias

- Alesina, Alberto, Filipe Campante y Guido Tabellini (2008). “Why is fiscal policy often procyclical?”. *Journal of the European Economic Association* N°5, Vol. 6: 1006-1036.
- Arreaza, Adriana, Bent Sgrensen y Oved Yosha (1999). *Consumption smoothing through fiscal policy in OECD and EU countries*. Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.
- Barro, Robert (1979). “On the determination of the public debt”. *Journal of Political Economy* N°5, Vol. 87: 940-971.
- Blanchard, Olivier, Alessia Amighini y Francesco Giavazzi (2012). “Macroeconomía”. *Rivista di Politica Economica* Vol. 7: 101-129.
- Camino, Segundo, Víctor Andrade y Diana Pesantez (2016). “Posicionamiento y eficiencia del banano, cacao y flores del Ecuador en el mercado mundial”. *Ciencia Unemi* N°19, Vol. 9: 48-53.
- Camino, Segundo y Grace Armijos (2018). “Assessing competition in the private banking sector in Ecuador: an econometric approach with the Panzar-Rosse model”. *Cuadernos de economía*, N°117, Vol. 41: 225-240.

- Camino, Segundo, Grace Armijos y Gino Cornejo (2018). “Productividad total de los factores en el sector manufacturero ecuatoriano: evidencia a nivel de empresas”. Cuadernos de Economía N°117, Vol. 41: 241-261.
- Carrillo, Paul (2017). “El efecto de la política fiscal en expansión y recesión para Ecuador: un modelo MSVAR”. Cuadernos de Economía N°71, Vol. 36: 405-439.
- (2015). “Efectos macroeconómicos de la política fiscal en Ecuador 1993-2009”. Analítika: revista de análisis estadístico N°9: 21-52.
- Castillo, José Gabriel (2007). “Una nota acerca de los subsidios, la política y la economía. Cuestiones Económicas N°3 Vol. 23: 171-181.
- CEPAL (2018). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política. Santiago de Chile: CEPAL.
- Céspedes, Luis Felipe y Andrés Velasco (2014). “Was this time different? Fiscal policy in commodity republics”. Journal of Development Economics, Vol. 106: 92-106.
- Daude, Christian, Ángel Melguizo y Alejandro Neut (2011). “Fiscal policy in Latin America: countercyclical y sustainable?”. Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, Vol. 5: 1-29.
- Domínguez, Rafael y Sara Caria (2016). “Ecuador en la trampa de la renta media”. Problemas del Desarrollo N°187, Vol. 47: 89-112.
- Erbil, Nese (2011). Is fiscal policy procyclical in developing oil-producing countries? Fondo Monetario Internacional.
- FMI (2019). “IMF Executive Board Approves US\$4.2 Billion Extended Fund Facility for Ecuador. International Monetary Fund”. Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/11/ecuador-pr1972-imf-executive-board-approves-eff-for-ecuador> [Visitado 20 mayo 2019].
- Frankel, Jeffrey, Carlos Vegh y Guillermo Vuletin (2013). “On graduation from fiscal procyclicality”. Journal of Development Economics N°1, Vol. 100: 32-47.
- Gachet, Ivan, Diego Maldonado, Nicolás Oliva y José Ramírez (2011). Hechos estilizados de la economía ecuatoriana: El ciclo económico 1965-2008. Munich: University Library of Munich.

- Galí, Jordi y Roberto Perotti (2003). "Fiscal policy y monetary integration in Europe". *Economic Policy* N°37, Vol. 18: 533-572.
- Gavin, Michael, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti y Ernesto Talvi (1996). *Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, procyclicality, and limited creditworthiness*. Nueva York: Universidad de Columbia.
- Gavin, Michael y Roberto Perotti (1997). "Fiscal policy in latin america". *NBER macroeconomics annual*, Vol. 12: 11-61.
- Hodrick, Robert y Edward Prescott (1997). "Postwar us business cycles: an empirical investigation". *Journal of Money, credit, and Banking* N°1, Vol. 29: 1-16.
- Ilzetzki, Ethan y Carlos Vegh (2008). *Procyclical fiscal policy in developing countries: Truth or fiction?* Cambrige: Buró Nacional de Investigación Económica.
- Kaminsky, Graciela, Carmen Reinhart y Carlos Vegh (2004). "When it rains, it pours: Procyclical macro-policies y capital flows. *NBER Macroeconomics Annual*: 11-53.
- Kehoe, Timothy y Edward Prescott (2002). "Great depressions of the 20th century". *Review of Economic Dynamics* N°5, Vol. 1: 1-18.
- Klemm, Alexander (2014). *Fiscal policy in Latin America over the cycle*. Fondo Monetario Internacional.
- Lane, Philip (2003). "The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD". *Journal of Public economics* N°12, Vol. 87: 2661-2675.
- Lane, Philip (1998). "On the cyclicity of Irish fiscal policy". *Economic y Social Review* N°1, Vol. 29: 1-16.
- Lledó, Victor, Irene Yackovlev y Lucie Gadenne (2011). "A tale of cyclicity, aid flows and debt: government spending in Sub-Saharan Africa. *Journal of African Economies* N°5, Vol. 20: 823-849.
- Murphy, Pablo, Mauricio Villafuerte y Rolando Ossowski (2010). *Riding the roller coaster: Fiscal policies of nonrenewable resource exporters in Latin America and the Caribbean*. Fondo Monetario Internacional.
- Pacheco, Diana (2006). "Ecuador: Ciclo económico y política fiscal". *Cuestiones Económicas* N°1-3, Vol. 22: 7-56.

- Panizza, Ugo y Dany Jaimovich (2007). *Procyclicality or Reverse Causality?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ruiz, Marta, María Cecilia Deza (Eds.) (2018). *Creciendo con productividad: Una agenda para la región andina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ruiz, Marta, Javier Díaz Cassou (Eds.) (2018). *Reformas y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schuknecht, Ludger (2000). "Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries". *Public Choice* N°1-2, Vol. 102: 113-128.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, y Alejandro Grisanti (1999). *Institutional arrangements y fiscal performance: The Latin American experience*. Cambridge: Buró Nacional de Investigación Económica.
- Talvi, Ernesto y Carlos Vegh (2005). "Tax base variability y procyclical fiscal policy in developing countries". *Journal of Development economics* N°1, Vol. 78: 156-190.
- Thornton, John (2008). "Explaining procyclical fiscal policy in African countries". *Journal of African Economies* N°3, Vol. 17: 451-464.
- Toro, Jorge y Ignacio Lozano (2007). "Fiscal policy throughout the business cycle: the Colombian experience". *Ensayos sobre política económica* N°55, Vol. 25: 12-39.
- Vegh, Carlos (2018). "Fiscal policy in Latin America and the Caribbean: Past, present, y future". Conferencia sobre política económica desafíos y prioridades una década después de lo global: perspectivas para América Latina, Bogotá, Colombia.
- Vegh, Carlos y Guillermo Vuletin (2015). "How is tax policy conducted over the business cycle?". *American Economic Journal: Economic Policy* N°3, Vol. 7: 327-70.
- Vera Paul, Segundo Camino, Xavier Ordeñana, y Gino Cornejo (2019). *A look inside banking profitability: Evidence from a dollarized emerging country*. *The Quarterly Review of Economics and Finance*. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1062976918301443> [Visitado 15 julio 2019].

Anexo

Economía mundial y crisis financiera, riesgos actuales y futuras predicciones

Steve Keen*

Traducción de Xavier Casanova Cepeda**

Ecuador no está pasando por los mismos problemas que atraviesa el resto del mundo; esto es positivo, pues existen mayores oportunidades para analizar y prever posibles acciones para evitar una crisis económica.

Se ha dado un vigoroso debate sobre las causas y factores que provocan una crisis económica; la explicación convencional apuntará directamente al gasto público. Por ejemplo, si se analiza el caso de la Unión Europea con el tratado de Maastricht, su propuesta se enfocaba en lograr que el gasto público no superará el 60% del PIB, y ese aumento no debía exceder en el tiempo a más de un 3%. Hoy resulta indiscutible que la Unión atraviesa una de las crisis económicas más fuertes del mundo. España tiene un desempleo del 28%, aunque los especialistas digan que ya se ha superado la crisis, mientras en Alemania, el desempleo se mantiene en un 10%.

La historia nos habla de dos grandes crisis económicas en Estados Unidos. Si analizamos la Gran Depresión de 1929 y la Crisis del Subprime de 2008 encontramos que la deuda del gobierno caía antes de que estas ocurrieran –incluso con la guerra de Irak– y fue después de la crisis del Subprime que esa deuda comenzó a aumentar.

Otro factor es la deuda privada, pues causaría esos “booms” falsos vinculados a las crisis. Esto tiene mucho que ver con el nivel de deuda y la economía; cuando un banco presta dinero también da el equivalente en

* El presente texto es una memoria de la conferencia de Steve Keen, profesor de Economía y Finanzas de la Universidad de Western, en Sydney, Australia. Se dictó en un ciclo organizado por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador en mayo de 2018.

** Sistematización y traducción. Economista. Analista de proyectos CONGOPE – Ecuador. xcasanova@congope.gob.ec

deuda,¹ es decir, la deuda tiene una relación directa con el crédito anual. Si revisamos la historia, antes de estas tres grandes crisis, la capacidad de la deuda privada estaba aumentando, pero luego comenzó a caer. En todos los casos, el cambio de la deuda era negativo; en lugar de aumentar la demanda, esta se reducía y cayó en un 10% durante un período de cuatro años.

Sucedió lo mismo por al menos tres años durante la Gran Depresión, con una caída del 6% del PIB. Esto muestra que el gasto público juega un rol más importante que la deuda privada en la configuración de una gran crisis.

Acerca del mecanismo que está atrás de este proceso, es imprescindible saber que nuestro gasto es el ingreso de alguien más. Existen dos determinantes de la capacidad de gasto, el volumen de ventas (turnover) o facturación de la moneda existente, y el dinero nuevo, que puede ser creado cuando las exportaciones exceden las importaciones, también considerado en el PIB. En el caso de los gobiernos, estos gastan más de lo que reciben en impuestos y eso se considera en el cálculo del PIB. Del otro lado estarían los bancos, que prestan más de lo que reciben en reembolsos. Ello resulta crucial, pero no se toma en cuenta en el PIB.

Los “booms” ocurren justamente porque los bancos exceden los montos de préstamo que les corresponde, generando grandes movimientos de dinero. Cuando los préstamos del sector privado se detienen, provocan una caída. La economía convencional no lo está tomando en cuenta, pero los datos son abrumadores.

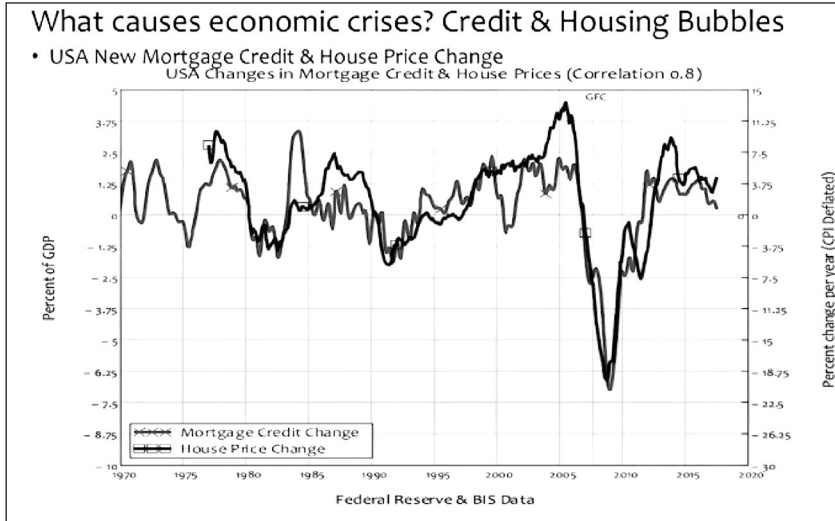
Hay una relación entre el crédito y el desempleo en Estados Unidos; es obvio que si uno sube, el otro baja; estas tendencias son un factor muy importante que definen la economía, pero han sido dejadas de lado luego del tratado de Maastricht.

El cuadro 1 muestra la correlación del cambio de crédito hipotecario y el cambio de precios de responsabilidades en Estados Unidos; podemos observar una correlación de 0,8, un valor sumamente alto pero según la

1 Uno de los principales postulados del pensamiento postkeynesiano trata sobre la endogeneidad del dinero, que determina que el dinero no se crea mediante la intermediación bancaria en la que las reservas juegan un papel importante, sino que son los bancos privados crean dinero a través de la oferta de crédito y los préstamos que realizan, lo que configuraría una bomba de tiempo, pues una crisis de sobre oferta de dinero, no puede ser previsible, utilizando para el análisis los agregados monetarios de la economía convencional, pues son indicadores que no se miden a nivel macroeconómico o que no forman parte del cálculo del PIB de cada país.

economía convencional vamos a asumir que el valor es 0. Esta es una parte importante para entender cómo funciona la economía, lo que no es tomado en cuenta por los economistas convencionales.

Cuadro 1



El cambio anual en el crédito es muy volátil; se puede dar una crisis cuando este va a la baja, aun si los otros elementos se mantienen estables. En Ecuador, se mantiene un bajo nivel de deuda privada, pero esto no debería ser motivo de tranquilidad, sino más bien de alerta. Un ejemplo: una economía que tiene un PIB de cien mil millones de dólares con un porcentaje de crecimiento anual de 10% y deuda privada inicial de un 50% del PIB, esto sería 500 mil millones de dólares. Dicha deuda crece al doble de lo que crece el PIB. Estos valores se relacionan mucho con lo que realmente pasa en la economía; si se calcula 500 mil millones con el 20% anual, hay una demanda total de mil cien millones de dólares.

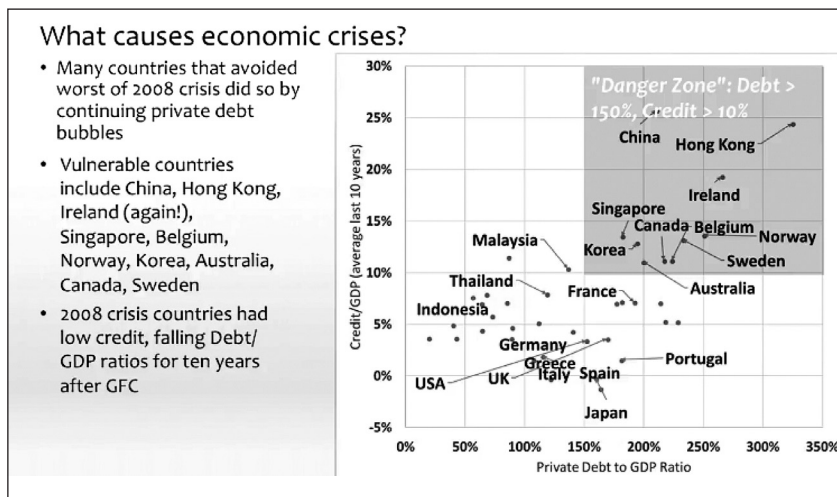
Muchos países, sobre todo del Norte, como Canadá, Suiza, Alemania, España, Japón, Noruega, Suecia, mantienen una deuda de más o menos 200% de su PIB.

Entonces, si tenemos una deuda inicial de un trillón de dólares, el dinero existente sería dos mil millones de dólares, es decir un 20% anual y la demanda base del crédito sería cuatrocientos mil millones, entonces la demanda total sería 1400. Si la facturación del siguiente año del dinero existente es de mil cien mil millones de dólares anual y el crecimiento de la deuda se reduce a un 10% anual, ese 10% sería el equivalente a 240 millones de dólares, entonces la demanda total sería de 1340 mil millones, es decir 60 mil millones menos de año anterior.

Si observamos los datos disponibles de algunos países, en los últimos 150 años, algunos colegas e investigadores concluyen que la zona de peligro sucede cuando la deuda privada es superior al 150% del PIB y el crédito, que es el cambio de la deuda en un año, es mayor del 10% del PIB.

En el cuadro 2 es posible observar la zona de peligro en la parte superior derecha del cuadro, mientras que la parte de abajo indica la proporción de la deuda privada con respecto al PIB, justo cuando comenzaba la crisis en agosto del 2007.

Cuadro 2



Los datos de cambio anual de la deuda durante los 10 años anteriores a la crisis, en países como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Portugal, Dinamarca, Noruega, avizoraban su estallido. Normalmente el crédito causa un boom y se entra a la zona peligrosa, luego el crédito se vuelve negativo y se sale. Esto es el ciclo que ha causado la crisis en Europa.

Muchos de los países que evitaron la crisis de 2008, o su peor parte, lo hicieron aumentando la deuda privada e incrementando las burbujas de esta deuda. En el cuadro, China y Hong Kong tienen los niveles más extremos de crédito; Irlanda vuelve a incrementar los niveles de deuda privada, así como Corea, Canadá, Bélgica, Noruega y Suecia. Los datos pronostican qué países enfrentarían una crisis en los próximos años, pese a que pudieron evadirla pidiendo más dinero, más préstamos. Todos los que pasaron por la crisis tenían una demanda muy baja de crédito. Lo que están sufriendo ahora no es se llama estagnación o detenimiento secular, sino un estancamiento crediticio, como ocurrió en Estados Unidos, Inglaterra, España, etc.

La pregunta es: ¿por qué los economistas convencionales no lo vinieron venir? Existe un modelo un poco raro de la economía en el que los bancos no prestan dinero, no crean dinero, son los llamados fondos prestables, ellos actúan más o menos como intermediarios entre quienes ahorran dinero y entre quienes prestan ese dinero. Esto se produce en un modelo en el que el dinero de los bancos está controlado por el gobierno, que se conoce como banca de reserva fraccional o multiplicador de dinero.

Yo integro un grupo de economistas que durante 50 años hemos afirmado que estos son dos modelos que no describen como opera la economía pues no explican cómo se crea el dinero.

Los economistas convencionales no toman en cuenta nuevos modelos y más bien refuerzan modelos míticos que, al final, serán los considerados por quienes toman las decisiones políticas. Esto crea un círculo, pero últimamente los bancos centrales nos dan la razón al calificar dichos esquemas como incorrectos.

En el 2014, el Banco de Inglaterra emitió un comunicado en el que decía que la manera como se crea el dinero hoy en día difiere de la descripción encontrada en muchos textos de economía. Puede ser que no todo

el mundo esté siguiendo los textos de economía, pero estos sigue fijando el camino para que, en lugar de que los bancos reciban depósitos de los hogares que ahorran y luego puedan prestar ese dinero, estos continúen prestando depósitos creados.

Según el Banco de Inglaterra, el dinero del Banco Central no se está multiplicando en más depósitos, afianzando aún más la hipótesis sobre el incorrecto planteamiento de los modelos convencionales. El Bundesbank también afirma que los bancos pueden crear dinero en los libros o en las cuentas de contabilidad sólo ingresando una entrada.

Si analizamos las teorías de los economistas convencionales, vemos que no toman en cuenta la deuda privada. Irvin Fisher fue uno de los primeros economistas que comenzó a tomar en cuenta el dinero privado y creó la teoría de la deflación de deuda, una teoría bastante precisa.

Ben Bernake, jefe de la Reserva Estatal de EE.UU entre 2006 y 2014, rechazó esta teoría como explicación de la crisis financiera de 2008. Según Bernake esto es una pura redistribución de la economía que no debería tener efectos macroeconómicos significativos. Cómo mostré, no se trata de una simple redistribución, es mucho más complejo.

Paul Krugman, un economista conservador y Premio Nobel de Economía en 2008, afirma que la economía convencional está ignorando la importancia de la deuda; si esos mitos fueran verdad, estaríamos bien, pero obviamente son falsos.

Como vemos, la economía convencional está dejando de lado datos sumamente importantes: los bancos no están prestando depósitos, en su lugar, están creando depósitos cuando crean deuda.

La tabla 1 que he elaborado en base a la teoría de **Minsky** y hace lo que hacen los contadores: divide las cuentas en activos, pasivos y capital, así vemos que los activos menos los pasivos son el patrimonio.

La tabla describe la relación de los préstamos de las firmas entre activos y pasivos. De esta manera vemos como se crea el dinero, siendo mucho más sencillo que el modelo fraccional, pues en este cuadro no se toman en cuenta a las reservas como única variable importante.

Tabla 1

How do banks create money?									
- Not by “lending out deposits” - But by creating deposits when they create debt:									
Flows ↓ / Stock Vars →		Asset		Liability		Equity		A-L-E	
		Reserves	Loans	Firms	Workers	Banks			
Initial Conditions		100	100	80	20	100			0
Create debt & money			Lend	Firms					0
Pay interest		Nothing		-Interest		Interest			0
Repay debt		happening	-Repay	Firms					0
Hire workers		here		-Wages	Wages				0
Workers spend				Spend	-Spend	Workers			0
Bankers spend				Spend		-Spend	Bankers		0

- Loan creates new debt and new money simultaneously
- Reserves play no role in lending
 - Used for inter-bank transfers, cash withdrawals, and government tax/spending
 - Not needed for lending
 - Not used for lending unless loan is given as cash or negotiable bank cheque

En las teorías convencionales, las reservas tienen mayor importancia, las transferencias se realizan entre bancos, las personas prefieren tener el dinero en efectivo y no utilizar las transferencias electrónicas. También está el aspecto de los impuestos que cobra el Estado. Lo que hacen los bancos, literalmente, es crear una licencia para crear dinero por medio de la creación de deuda.

Las reservas no juegan un papel tan importante. Si se detienen los préstamos, puede haber una crisis o, por ejemplo, si las compañías tratan de reembolsar el dinero más rápidamente. Aquí se puede modelar el proceso real en lugar de hacer un modelamiento no real; esto puede mostrar el comportamiento que puede crear la crisis.

Hyman Minsky lo pone de la siguiente manera: “la inestabilidad fundamental de la economía capitalista es ascendente, la tendencia de transformar haciendo bien el boom de inversión especulativo, es la inestabilidad básica en una economía capitalista”.

Lo que está sucediendo es que los prestamistas se están comprometiendo con una deuda durante un “boom”, que sí cambia la distribución del ingreso y lleva a una caída.

La relación entre deuda y PIB tienen una fluctuación muy importante, tiene mucho sentido en la dinámica de la economía y también en términos monetarios, ya que la economía convencional no está tomando en cuenta los términos monetarios ni tampoco las dinámicas; es por eso que no vieron venir la crisis.

Voy a mostrar una manera distinta de ver la economía, que se basa en un modelo de empresas y de individuos que deriva la economía de manera ascendente. Yo voy a ir en la dirección opuesta: vamos a empezar con la definición de macroeconomía y vamos a ver el comportamiento a partir de esta. Para eso tengo tres definiciones:

- **Tasa de empleo, básicamente la parte de la población que tiene empleo**
- **Participación de los salarios dentro del PIB**
- **Relación de deuda con PIB**

Bajo la teoría de Minsky, intento demostrar que si desarrollamos este modelo con una baja intención de inversión de los capitalistas, vemos que hay una economía que llega a un equilibrio. Si cambiamos los parámetros haciendo que los capitalistas tengan más intención de invertir, que es superficialmente algo positivo, nos lleva a un comportamiento muy distinto: los ciclos de empleo que estaban reduciéndose comienzan a crecer. Eso es lo que muchos economistas convencionales dejaron de lado y decían que era un decrecimiento, vemos que la participación de los salarios está cayendo; la proporción de deuda con el PIB está aumentando; la inequidad del ingreso también aumenta, lo que produce destrozos, caída. Este es un modelo sumamente simple, pero sobre la base a eso podemos explicar lo que hay en el mundo real.

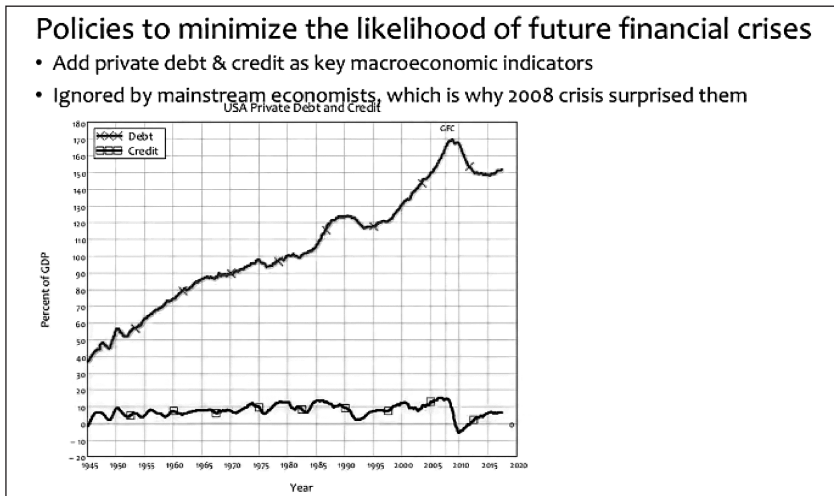
Si voy a un modelo más complejo y simulo, vemos que hay una tendencia de que los ciclos se reducen y luego aumentan, no hay un shock exógeno que esté causando este comportamiento, es una dinámica endógena. Si a esto le incluyo los precios en el modelamiento, aquí tengo una crisis que también considera la deflación. Se trata de modelos sumamente sencillos.

Estamos trabajando para crear un modelo más complejo, pero a pesar de que ese se encuentra en un estado sencillo, explica mucho más de lo que la economía convencional indica, puesto que demuestra los fenómenos que ocurren en el mundo real. Con una creciente deuda privada con relación al PIB y una aparente gran moderación, antes de una crisis hay una creciente inequidad de ingreso, mientras que el ingreso del capitalista se mantiene más bien estable. Más ingresos van a mano de los banqueros y menos a la de los trabajadores; si vemos los datos esto fue lo que pasó en Estados Unidos.

Los ciclos decrecientes de desempleo tienen también tendencias decrecientes de inflación, esto es lo que los economistas convencionales denominan como “la gran moderación”. Pero ignoran la creciente tendencia de la deuda privada con relación al cliente, porque para ellos es un factor que no tiene importancia volviendo negativo al crédito, con lo que el desempleo aumenta muchísimo y la inflación se vuelve deflación.

Es esencial hacer justamente lo opuesto a lo que realiza la economía convencional, es decir, incluir a la deuda y los créditos privados como indicadores macroeconómicos claves. La crisis no fue un cisne blanco, era una crisis que sabíamos ocurriría por lo que pasaba con la deuda privada.

Cuadro 3



En el cuadro 3 podemos observar lo que estaba sucediendo en Estados Unidos a partir de 1945. Antes de la crisis vemos que la línea de crédito estaba casi en 0 y que desde 1945 al 2010 el crédito era positivo, luego este se volvería negativo provocando la crisis. A partir del 2010 vuelve a ser positivo logrando una recuperación.

Lo mismo sucede con Japón: una creciente deuda privada, una baja en el crédito de 15% a menos 20% del PIB. Lo mismo sucede en España, la creciente tendencia de la deuda privada y el crédito fue de más 35% a menos 20% del PIB. En el Reino Unido la deuda estaba en 15% hasta que Margaret Thatcher asume el mando y la triplica, vemos que el crédito fue al menos del 15% que el PIB. El caso más extremo es Irlanda, donde se pasó del 80% del PIB a más de 300% del PIB en menos de 10 años, por esto lo llamaron “el tigre que retrocede”.

Todas estas tendencias resultan obvias si analizamos los datos: lo que está sucediendo en los países que han logrado evitar la crisis es que tienen una deuda privada ascendente y sostienen el crédito bajo, pero se sigue manteniendo en positivo. En Corea se da la misma historia; Canadá parece estar atravesando una crisis justo ahora, pues se está dirigiendo a un crédito negativo. En mi país, Australia, ocurre lo mismo. Vemos que los datos de los países que pasaron por una crisis y quienes en un futuro afrontarán una crisis son consistentes.

En el caso de Alemania, esta se beneficia de tener el euro y de tener una gran superficie de comercio; su deuda es superior al 50% del PIB y el crédito es muy bajo, algo similar a lo que ocurre en Ecuador.

Me gustaría topar un tema que al parecer está ocurriendo en Ecuador y que podría causar graves problemas: me refiero al deseo de querer ahorrar dinero, ya sea porque los hogares están ahorrando dinero o porque el Estado lo está haciendo. Pero hay algo importante de cómo percibir la economía de manera monetaria y es que los niveles agregados de ahorros siempre dan 0. El que nosotros ahorremos quiere decir que alguien está desahorrando. Lo que hace el ahorro es ralentizar el movimiento del dinero, y si este se vuelve más lento, afecta directamente al PIB.

Imaginemos una economía donde hay trescientos mil millones de dólares y el PIB anual es de 600 mil millones. Lo voy a dividir en tres sectores:

muchos hogares pobres, unos cuantos ricos y el sector empresarial. Vamos a imaginar que cada uno de estos grupos tiene 100 mil millones y que cada uno gasta 100 mil millones anuales en los otros dos grupos. ¿Qué sucedería si uno de estos sectores decide ahorrar esos cien mil millones por año? Esto lo podemos representar en lo que yo lo llamaría la “tabla motor” (tabla 2).

Tabla 2

Policies to minimize the likelihood of future financial crises			
Starting position is \$100 billion in each account, spending \$200 billion/year:			
Expenditure & Income	Poor	Rich	Firms
Poor	-200	100	100
Rich	100	-200	100
Firms	100	100	-200
Savings	0	0	0
- Aggregate expenditure \$600 billion a year - Aggregate income \$600 billion a year - Then Poor Households spend \$5bn/Year less on Rich & Firms...			
Expenditure & Income	Poor	Rich	Firms
Poor	-190	95	95
Rich	100	-200	100
Firms	100	100	-200
Savings	+10	-5	-5

- Rich Households & Firms dis-save by precisely as much as Poor Households save
- Aggregate savings remain at zero
- GDP falls by precisely as much as Poor Households save
 - From \$600 billion to \$590 billion per year

Esta es una tabla que muestra el ingreso y el gasto de toda la sociedad. En la primera línea vemos que los pobres gastan menos 200 en su mismo grupo, 100 en los ricos y 100 en lo empresarial, los 200 sería el gasto, los 100 de los otros dos grupos sería el ingreso por ese gasto, esto nos lleva a 0. Si tomamos en cuenta estas diagonales, vemos que eso es el gasto con relación al PIB. Si tomamos en cuenta los otros valores equivaldría a su medida del ingreso.

Vamos a asumir que los hogares pobres van a gastar 5 mil millones de dólares anuales, menos en los sectores rico y empresarial. Esto quiere decir que estos dos sectores van a tener un ingreso menor a 5 mil millones; si siguen teniendo el mismo gasto, los ricos se mantendrían en 100 mil millones, ahorrando hasta 10 mil millones por año, pero los sectores rico y empresarial están desahorrando en 5, entonces el ahorro agregado se man-

tiene en 0. El PIB cae en 10 mil millones, que es exactamente el mismo dinero que está ahorrando el sector pobre.

Ahora planteemos en el ejercicio que los sectores rico y empresarial también deciden ahorrar, esto nos lleva a la situación en la que el cálculo del ahorro vuelve a ser 0, el PIB de este habrá caído en treinta mil millones, es decir, con este intento de ahorrar dinero, lo que estamos haciendo realmente es reducir el PIB.

Aquí vemos que el sector pobre está gastando 100 en los sectores rico y las empresas; que lo ricos hacen lo mismo en pobres y empresas y las empresas a su vez en los pobres y los ricos; si hago la simulación, esto va a mostrar las mismas cifras dinámicas que les mostré antes. Pero si reduzco el sector pobre que gasta cinco, vemos que se produce una caída del PIB en 10; los sectores pobres están ahorrando, los sectores rico y empresarial están desahorrando, el agregado sigue siendo 0. Si los sectores rico y empresarial deciden hacer lo mismo, todo lo que se ha hecho acá es reducir el PIB; a esta altura es bastante miope decir que ahorrar dinero va a ayudar al PIB.

Lo que hoy está sucediendo es el reflejo de lo ocurrido en EE.UU. hasta los años 80, porque en esa época se hacía un cálculo del ratio, es decir se realizaba el cálculo de que cada dólar equivalía al 3,5% de la deuda anual. Ahora se está gastando 1,3 veces por año. Entonces, el que un grupo ahorre implica que otro grupo desahorre, entonces surge la pregunta: ¿es posible que los dos grupos puedan permitirse desahorrar?

Veamos el caso de este país: si Ecuador exporta más de lo que importa, ¿quién está del otro lado desahorrando? Existe un afecto en la acumulación de dinero, entonces, ¿es posible que todos los grupos monetarios que son parte de este ciclo puedan acumular dinero?

El sector bancario desahorra cuando presta más de lo que recibe en reembolsos; esto crea dinero en quien recibe ese préstamo, pero al mismo tiempo crea la misma cantidad en deuda, entonces no cambia realmente la posición financiera.

El gobierno también puede desahorrar cuando gasta más de lo que cobra tributariamente. Eso no es un argumento para justificar que el gobierno pueda gastar mal el dinero, pero si el gobierno no gasta, nosotros no ahorramos.

Cuando el gobierno gasta en nosotros, no siempre hay un equilibrio en relación a lo que nosotros retribuimos, porque asumimos que es él quien mantiene esa deuda, no nosotros. Entonces la pregunta sería ¿en qué casos los gobiernos podrían mantener esa tendencia? Pero si el Estado hace lo contrario, es decir, si cobra más impuestos de lo que en realidad gasta, obliga a que la población desahorre. Entonces, tenemos que encontrar un equilibrio de cómo se hacen estos ahorros y desahorros.

Lecciones aprendidas

Hay que prestar muchísima atención al crédito y la deuda privada y no ignorar lo que han hecho muchos economistas convencionales. Es importante evitar que el crédito se use para financiar compras de activos, porque esto es lo que crea el aumento de precio de activos, como sucedió en España y sobre todo en Irlanda, llevándolos a la crisis.

Es importante aprender de los países que han logrado limitar la especulación en los sistemas inmobiliarios, esto incluye a Alemania y Singapur. Es importante tratar a los bancos como servidores, no como dueños del sistema, porque en Occidente ellos se han vuelto los dueños y maestros del universo porque tienen la licencia de crear dinero. Esa es la licencia que les dio el gobierno y ellos han sabido aprovecharse. Sé que esto ya ha pasado en Ecuador, no lo vuelvan a hacer.

Si queremos mejorar el crecimiento de la economía en el PIB debemos crear un sistema que nos ayude a mejorar la circulación del dinero; debemos desarrollar una metodología monetaria realista, que no esté obsesionada con el equilibrio. De lo que he visto, la economía de Ecuador se basa muchísimo en una industria que está comenzando a nacer. La forma más científica de hacerlo puede encontrarse en un proyecto desarrollado por la Universidad de Harvard que se llama “La complejidad del desarrollo económico”. Yo diría que ellos deberían ser los expertos para asesorar al gobierno de este país, en lugar de los economistas convencionales.

Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Pablo Jurado
Presidente del CONGOPE
Roberta Zambrano
Vicepresidenta del CONGOPE
Edwin Miño
Director Ejecutivo del CONGOPE

Yaku Pérez
Prefecto de Azuay
Cecilia Méndez Mora
Viceprefecta de Azuay

Vinicio Coloma
Prefecto de Bolívar
Transito Aguachela
Viceprefecta de Bolívar

Bayron Pacheco
Prefecto de Cañar
Ximena Andrade
Viceprefecta de Cañar

Guillermo Herrera
Prefecto de Carchi
Melva Cadena Lucero
Viceprefecta de Carchi

Juan Pablo Cruz
Prefecto de Chimborazo
María delia Caguana
Viceprefecta de Chimborazo

Jorge Guamán
Prefecto de Cotopaxi
Silvia Bravo
Viceprefecta de Cotopaxi

Clemente Bravo
Prefecto de El Oro
Karla Puertas
Viceprefecta de El Oro
Roberta Zambrano
Prefecta de Esmeraldas
Diego Zambrano
Viceprefecto de Esmeraldas

Carlos Luis Morales
Prefecto de Guayas
Susana González
Viceprefecta de Guayas

Pablo Jurado
Prefecto de Imbabura
Cristina Males Yacelga
Viceprefecta de Imbabura

Rafael Dávila
Prefecto de Loja
María José Coronel
Viceprefecta de Loja

Johnny Terán
Prefecto de Los Ríos
Jhoa Chong Qui
Viceprefecta de Los Ríos

Leonardo Orlando
Prefecto de Manabí
Kelly Buenaventura
Viceprefecta de Manabí

Rafael Antuni
Prefecto de Morona Santiago
Talía Cabrera
Viceprefecta de Morona Santiago

Edison Chávez
Prefecto de Napo
Rita Tunay
Viceprefecta de Napo

Magali Orellana
Prefecta de Orellana
Harley Barrionuevo
Viceprefecto de Orellana

Jaime Guevara
Prefecto de Pastaza
Cumandá Guevara
Viceprefecta de Pastaza

Paola Pabón
Prefecta de Pichincha
Alexandro Tonello
Viceprefecto de Pichincha

José Daniel Villao
Prefecto de Santa Elena
Elvira Canales
Viceprefecta de Santa Elena

Johana Núñez
**Prefecta de Santo Domingo
de Los Tsáchilas**
Luis Lara
**Viceprefecto de Santo Domingo
de Los Tsáchilas**

Amado Chaves
Prefecto de Sucumbíos
Gladys Castro
Viceprefecta de Sucumbíos

Manuel Caizabanda
Prefecto de Tungurahua
Saida Haig Cruz
Viceprefecta de Tungurahua

Cléver Jiménez
Prefecto de Zamora Chinchipe
Lady Huertas P.
Viceprefecta de Zamora Chinchipe

El contexto actual representa un enorme desafío fiscal para las economías de América Latina y el Caribe. El bajo crecimiento económico y los elevados niveles de deuda pública en diversos países de la región requieren la reconfiguración del sistema de gastos e ingresos de la región con el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal. El proceso de consolidación se ve limitado por la mayor demanda de fortalecer los sistemas de seguridad y protección social, en el marco de un estancamiento de los indicadores sociales. En este contexto se pone de manifiesto la necesidad de que la política fiscal en América Latina y el Caribe apunte a mejoras de calidad, que permitan balancear la disponibilidad de recursos con la efectividad de las políticas.

Mara Ruiz Malec, Leandro Martín Ottone

El Presupuesto por Resultados (PPR) es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. Para el caso peruano, la aplicación de PPR fue una respuesta exitosa desde el Estado para reducir la tasa de desnutrición crónica de 28% para el año 2009 al 16% para el año 2016. La experiencia muestra que la desnutrición crónica se reduce al combinar intervenciones multisectoriales por el lado de la demanda y otras orientadas a incrementar la cobertura y calidad de los servicios de salud y nutrición. Dado el éxito de esta estrategia peruana, la aplicación de PPR en ese país se amplió a otros programas intersectoriales.

Diego Martínez Echeverría, Tathiana Borja Rivadeneira

