

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.congopec.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>	

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

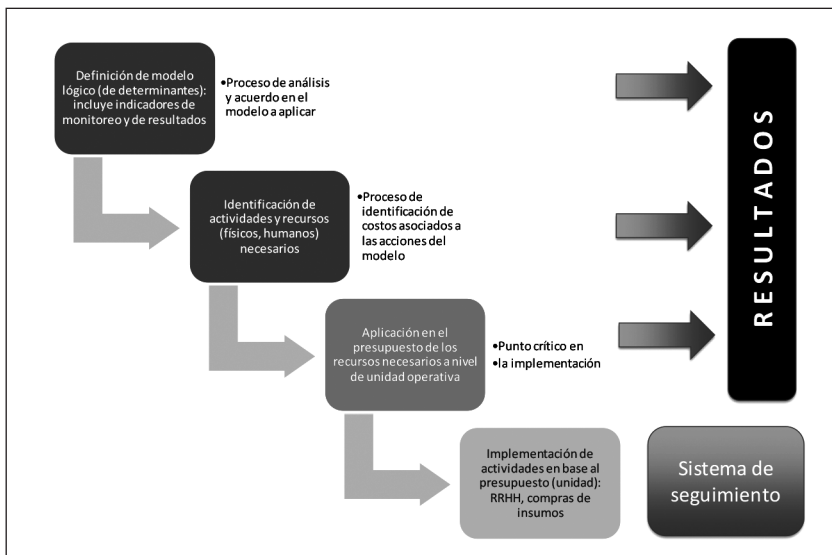
15 Existen varios autores que relacionan la construcción de democracia con la provisión de servicios públicos dadas las consecuencias de las políticas públicas sobre el bienestar de las personas. Esta preocupación se reconoce en los ODS en los que se incluye, como uno de los objetivos, la construcción 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).

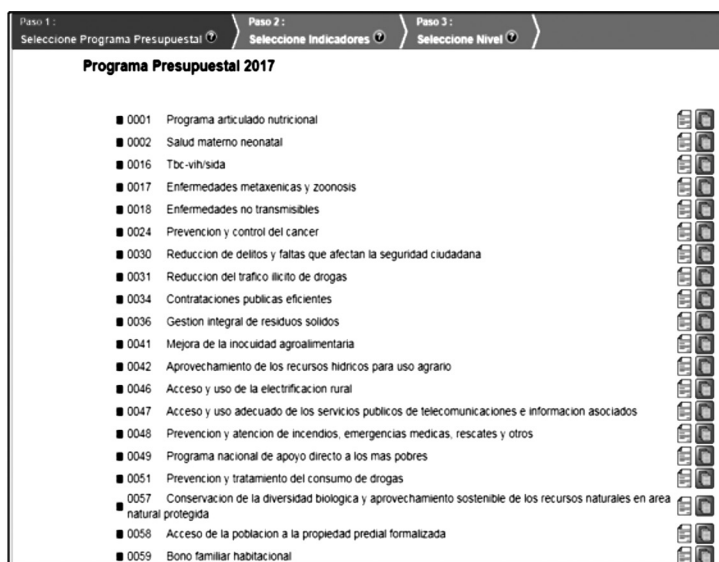
Los indicadores de desempeño informan sobre:

- 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)**

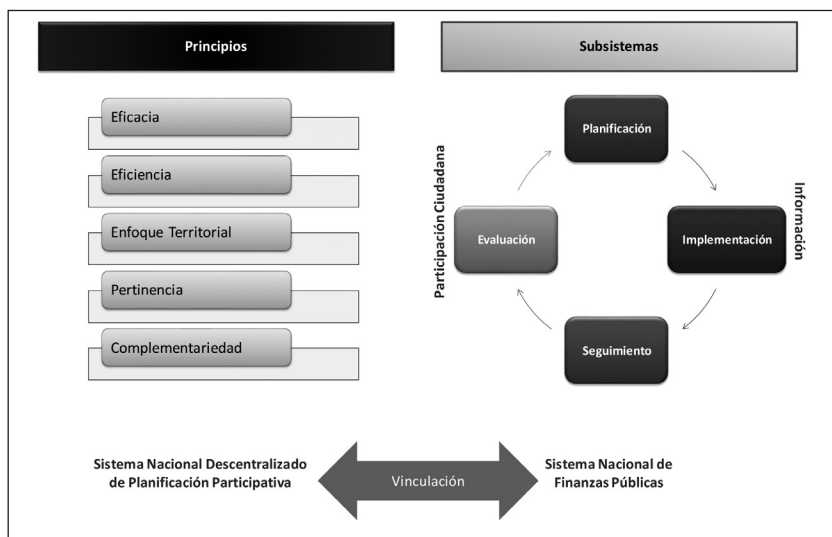
DEPARTAMENTO	2012		2013		2014		2015		2016	
	Valor Estimado	Coefficiente de Variación	Valor Estimado	Coefficiente de Variación	Valor Estimado	Coefficiente de Variación	Valor Estimado	Coefficiente de Variación	Valor Estimado	Coefficiente de Variación
AMAZONAS - TOTAL	60.70	9.23	63.39	9.39	65.51	7.17	73.84	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).

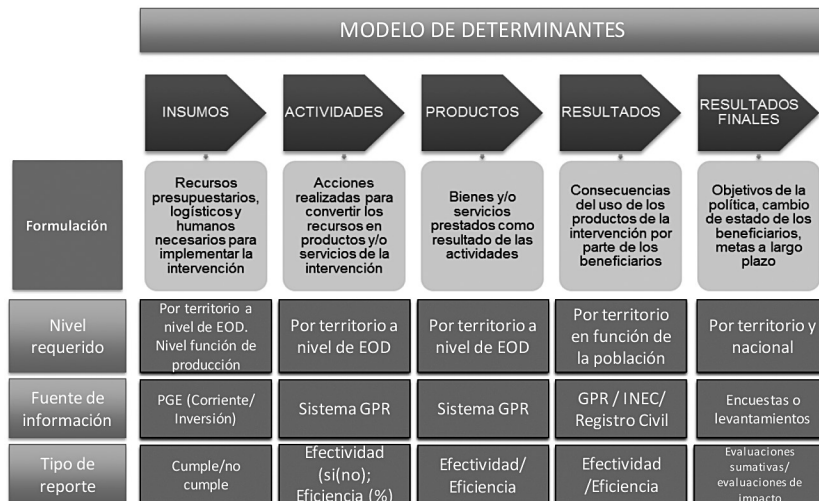
28 Hay que considerar, sin embargo, que el momento de utilizar esta aproximación aparece un dilema de política pública a resolver. Si bien el cumplimiento de metas en la provisión de bienes y servicios (indicadores de seguimiento) permite medir la efectividad en la gestión de la política pública, esto 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

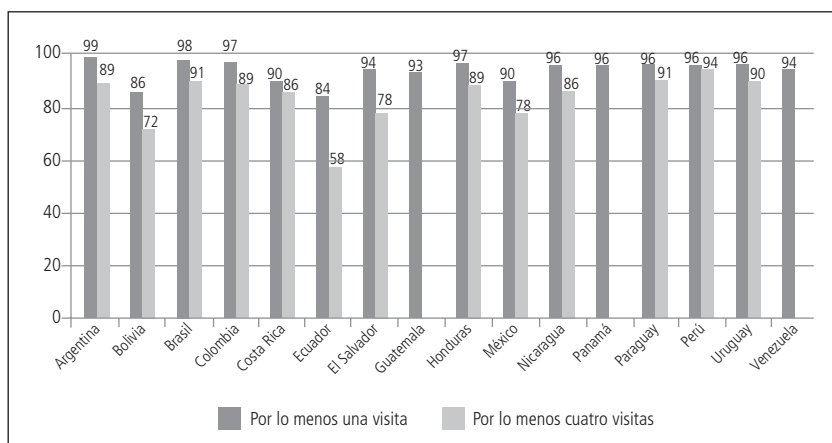
31 Al momento de inicio de la aplicación, existían más de 30 proyectos relacionados con desnutrición crónica y alimentación para menores de cinco años.

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).

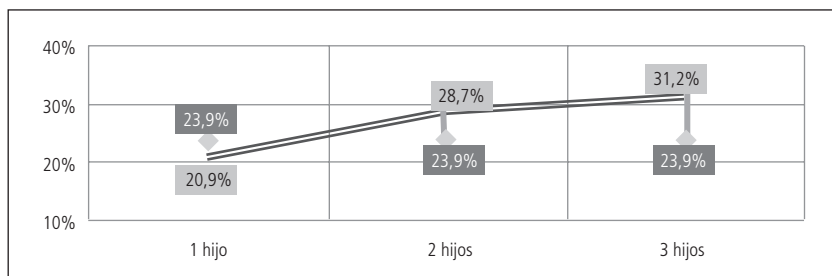
De acuerdo con un estudio del Banco Mundial (Castro y Gachet, 2017), que analiza los determinantes de la desnutrición crónica en el país, existe una brecha de más de siete puntos porcentuales entre hogares con tres hijos menores de cinco años o más con relación al promedio nacional. Esto implica que, 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.

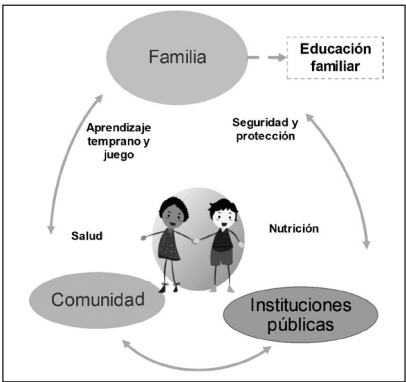
Gráfico 9. Marco de referencia Misión Ternura



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:

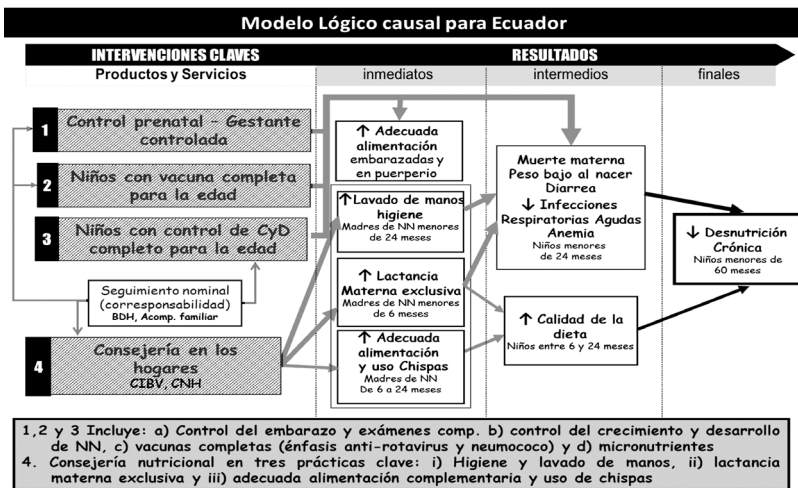
- Reducir la tasa de mortalidad infantil de 8,95 a 6,8 por cada 1000 nacidos vivos a 2021.
- Disminuir del 76,5% al 63,5% la tasa específica de nacidos vivos en mujeres adolescentes entre 15 a 19 años de edad a 2021.
- Reducir de 24,8% al 14,8% la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores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