

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](mailto:editorial@abyayala.org) / [abyayalaeditorial@gmail.com](mailto: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](mailto: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

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

# 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.