



**“LA SOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES EN UN
MARCO DE VARIACIONES EN EL GASTO PÚBLICO Y LA INCIDENCIA EN EL
BIENESTAR SOCIAL: EL CASO ECUATORIANO 2000-2019”**

Iván Morales Puruncaja

TESIS para optar al título de Doctor en Administración Pública

Director

Miguel Ángel Asensio

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

2024

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Nacional del Litoral, su planta docente y administrativa por su invaluable atención y proporción de conocimientos para mi formación como Doctor en Administración Pública.

A la Universidad Central del Ecuador por el apoyo institucional en la beca concedida para realizar mis estudios doctorales.

Al Doctor Miguel Ángel Asensio, Director de Tesis, por sus infinitas y sabias orientaciones en el campo de las finanzas públicas, sin las cuales esta investigación no alcanzaría su forma y fondo científico y académico.

Al Doctor Marcelo Varela Enríquez por sus pacientes y profesionales orientaciones en el ámbito estadístico y redacción de la presente investigación.

DEDICADA A:

Los millones de latinoamericanos que viven en condiciones de pobreza y claman porque sus gobernantes de turno les permitan la posibilidad de recibir servicios de salud, educación de calidad en todos sus niveles, empleo digno y bien remunerado, así como la dotación de vivienda con infraestructura apropiada para su convivencia y amparo ante la naturaleza.

Mis estudiantes, ex estudiantes universitarios, quienes con sus inquietudes e interrogantes son fuente de inspiración para que todo docente asuma los restos de investigación y mejora académica.

A mi esposa, mis hijos y nietos, fuente inagotable de inspiración y superación en mi quehacer académico e investigativo.

Prefacio

La importancia de las políticas públicas tanto desde el punto de vista conceptual como en relación al análisis empírico de determinadas experiencias nacionales reviste una considerable vastedad, que por ello no hace más que ameritar en profundidad su abordaje, consideración y estudio.

A su vez, en tanto integrante de los estudios del campo disciplinar de la administración pública hace más valiosa y sustantiva la experiencia de examinarlas, a fin de discernir sus tipologías y encuadramiento. Ello fortalece la mirada del estudioso de administración pública, en tanto espacio académico nutrido y atravesado a la vez, por varias tradiciones científicas.

El trabajo que se acompaña, como su título lo expresa, pone énfasis en considerar la sostenibilidad de las políticas públicas en conexión con la del gasto público realizado a través de los presupuestos de un país específico, el del Autor, es decir Ecuador. Pese a considerar inevitables aspectos económicos, recoge la perspectiva conceptual más amplia y contentiva de la administración pública, que recoge una pluralidad de influencias.

Reconoce, asimismo, diversos aspectos y consideraciones país-específicos, que derivan de su experiencia personal y profesional y, en algunos casos no resultan extrapolables a las circunstancias de entornos internacionales o casos nacionales determinados. Sin embargo, al ser un estudio de caso, sirve de guía para analizar y evaluar otros países que presenten similitudes en la política pública implementada, a lo largo de América Latina

En tal sentido, desliga de cualquier involuntario juicio de valor o transgresión al contenido estrictamente académico-científico y que denote posturas personales meramente ideológicas, al Director de la Investigación, en tanto cuidadoso y aplicado apoyo metodológico, académico y científico a lo largo de todo el camino para su elaboración y conclusión.

Con eso, someto el presente a la recepción de las instancias pertinentes para su consideración como Tesis defendible para optar al grado de Doctor en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral.

Iván Morales Puruncaja.

INDICE DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTO	II
DEDICADA A:.....	III
INDICE DE CONTENIDO	V
ÍNDICE DE GRÁFICOS	VIII
ÍNDICE DE TABLAS	XI
INTRODUCCION	12
CAPÍTULO I	26
DEL ESTADO TRADICIONAL AL ESTADO MODERNO: SOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	26
<i>1.1. El Estado y su Evolución.....</i>	<i>26</i>
1.1.1 Una Aproximación al Concepto de Estado.....	26
<i>1.2.- El Papel de las Corrientes Ideológicas de la Administración Pública en el Proceso de Políticas Públicas Sociales</i>	<i>31</i>
<i>1.3. El Desarrollo de Políticas Públicas en América Latina: Su Impacto en el Diseño de Presupuestos Públicos.....</i>	<i>34</i>
1.3.1 Política y Políticas Públicas	34
1.3.2 El proceso en el diseño de políticas públicas.....	34
1.3.3 El enfoque de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la construcción de políticas públicas	36
1.3.4 La Influencia de las Políticas Públicas en el Diseño de Presupuestos Públicos	38
<i>1.4. El Diseño y Evaluación de las Políticas Públicas en América Latina.....</i>	<i>40</i>
1.4.1 Dos casos emblemáticos de política y programas sociales: Brasil (Políticas y programas sociales) y el gasto público en Uruguay.	41
<i>1.5. Políticas Públicas Sociales en el Ecuador</i>	<i>49</i>
1.5.1 Políticas y Programas Sociales en el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano (2000– 2002).....	51

1.5.2. Las Políticas Sociales en los gobiernos de Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio.....	53
1.5.3. Las Políticas Públicas Sociales en el gobierno de Rafael Correa Delgado	54
1.5.4 Las Políticas Públicas Sociales Instrumentadas mediante la Planificación Nacional del Desarrollo, a partir del año 2007	56
1.5.5. Las Políticas Públicas Sociales en el gobierno de Lenin Moreno Garcés.	60
1.6. <i>La Sostenibilidad de las Políticas Públicas Sociales</i>	61
CAPÍTULO II.....	71
LA DINÁMICA DEL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA	71
2.1. <i>Enfoques teóricos del gasto público: Ortodoxo (Neoliberal) y Heterodoxo</i>	71
2.1.1 Introducción.....	71
2.1.2 El enfoque neoliberal sobre el gasto público	72
2.1.3 Los enfoques económicos heterodoxos y el gasto público	75
2.2. <i>Visiones sobre la estructura y clasificación del gasto público</i>	81
2.3. <i>El Enfoque de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre el Gasto Público</i>	83
2.4. <i>La Operatividad del Gasto Público: Las Finanzas Públicas para el Cumplimiento del Bienestar Social</i>	85
2.4.1 El Presupuesto Público como Mecanismo de Acción de las Finanzas Públicas y el Bienestar Social	87
2.5. <i>La Dinámica de las Finanzas y el Gasto Público Social en América Latina</i>	88
2.5.1 El Gasto Público Social en América Latina	89
2.6. <i>Comparabilidad del Gasto Público Social en América Latina</i>	91
CAPÍTULO III.....	94
3. IMPACTO DE LAS VARIACIONES DEL GASTO PÚBLICO EN LA DINÁMICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES EN EL ECUADOR: INDICADORES DE BIENESTAR SOCIAL	94
3.1 <i>Evolución de la Economía Ecuatoriana, Pre y Post Dolarización</i>	94
3.2 <i>La Dinámica del Ingreso Público Ecuatoriano.</i>	96

3.2.1. Breve definición y clasificación del Ingreso Público.	97
3.2.2. La evolución del Ingreso Público Ecuatoriano durante el período 2000 - 2019.- ..	99
3.3. <i>Evolución del gasto público 2000 – 2019: Comparación entre períodos</i>	116
3.3.1. Visión sectorial del gasto público social.....	123
3.3.2. La relación gasto social con el Producto Interno Bruto (PIB).	127
3.4- <i>La evolución de los indicadores sociales</i>	130
3.5 <i>Impacto de la Política de Salud en los Indicadores de Bienestar Social</i>	131
3.6. <i>La Política de Educación y su impacto en Indicadores de Bienestar Social</i>	136
3.7. <i>La Política Pública de Vivienda y su impacto en Indicadores de Bienestar Social</i> . 142	
3.8. <i>La Política Pública de Empleo y su impacto en Indicadores de Bienestar</i>	143
3.9. <i>La Política Pública de Combate a la Pobreza y el Impacto en Indicadores de Bienestar Social</i>	145
3.10. <i>Correlación entre coeficientes del gasto social y los indicadores del bienestar social</i> . 149	
3.11. <i>El impacto de las políticas públicas sociales en las transferencias monetarias no contributivas en el Ecuador: El Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores, Pensión para Personas con Discapacidad y el Bono Joaquín Gallegos Lara</i> . .	152
3.11.1. El Bono de Desarrollo Humano.....	153
3.11.2. Pensión para Adultos Mayores.	156
3.11.3. <i>Pensión para Personas con Discapacidad: La misión Solidaria Manuela Espejo</i>	157
CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	164
CONCLUSIONES.....	164
RECOMENDACIONES.....	169
Referencias y Bibliografía	171

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Ingresos SPNF e Inversión Pública en el Ecuador 2000 - 2019, millones de dólares.....	17
Gráfico 2: Gasto Público Mundial, 2020.....	18
Gráfico 3: Índice de Desarrollo Humano a nivel mundial, 2020.....	20
Gráfico 4: El proceso de políticas públicas.	35
Gráfico 5: Modelo de estructuración de las políticas públicas.	38
Gráfico 6: Gasto social por funcional y sectores en Brasil (%PIB), 2000-2020.....	45
Gráfico 7: Pobreza, extrema pobreza, Gini y tasa de empleo asalariados en Brasil, 2003-2013.....	45
Gráfico 8: Gasto social y crecimiento PIB en Brasil, 2000-2019.....	46
Gráfico 9: Gasto en Protección Social, Período 2000 -2019	48
Gráfico 10: Gasto Social en Educación, período 2000 -2019	48
Gráfico 11: Gasto Social en Salud.....	49
Gráfico 12: Áreas de intervención de la CEPAL.	67
Gráfico 13: Objetivos de Desarrollo Sostenible.	69
Gráfico 14: Aplicación del Consenso de Washington en Corea del Sur y Taiwan.....	75
Gráfico 15: Relación entre política y gasto social.....	90
Gráfico 16: América Latina (17 países): Gasto Social del Gobierno Central, 2000-2018. ...	91
Gráfico 17: Participación del Gasto Social sobre el PIB (%), América Latina, 2000-2018..	92
Gráfico 18: Evolución Economía Ecuatoriana, Valores Nominales (miles de dólares) y Variación (%), 1980-2020.	94
Gráfico 19: Evolución precio del petróleo, WTI, y crecimiento economía (%), 1980-2019. .	95
Gráfico 20: Ingresos Petroleros e Importación de Derivados, 2000-2020.....	95
Gráfico 21: Evolución del ingreso corriente, de capital, por financiamiento, y total, en millones de dólares, por períodos de gobierno.	101
Gráfico 22: Porcentaje del Presupuesto General del Estado, financiamiento, recaudaciones, gasto en sueldos y salarios, inversión pública, 2000-2019, por períodos de gobierno.	105
Gráfico 23: Deuda Interna, Externa y Total en Millones de dólares, y Porcentaje del PIB, 2000-2021, por períodos de gobierno.	107
Gráfico 24: Ingresos Tributarios y petroleros del SPNF, y Deuda Total como Porcentaje del PIB, 2000-2020, por períodos de gobierno.	109
Gráfico 25: Estructura Tributaria en el Ecuador e impuestos devengados del PGE, 2000-2020, por períodos.....	110

Gráfico 26: Ingresos por impuestos, Promedio Anual y Total períodos de gobierno, 2000-2020.....	111
Gráfico 27: Ingresos Tributarios y Petroleros del SPNF como porcentaje del PIB versus Deuda Total como porcentaje del PIB, 2000-2020, por períodos de gobierno.	112
Gráfico 28: Diferencial (brecha) entre PIB y Deuda Total en millones de dólares, 2000-2020, por períodos de gobierno.....	112
Gráfico 29: Obra Pública como Porcentaje de Financiamiento y Pago de Amortización de Deuda 2000 - 2020, por períodos de gobierno.....	113
Gráfico 30: Déficit (-) o Superávit (+) Presupuestario Gobierno Central, en millones de dólares por períodos.	115
Gráfico 31: Déficit (-) o Superávit (+) Presupuestario (% PGE), por períodos, porcentajes	115
Gráfico 32: Déficit (-) o Superávit (+) Presupuestario (% PIB), por períodos.....	116
Gráfico 33: Evolución del gasto público ecuatoriano, 2000-2019, en millones de dólares, por períodos de gobierno.	119
Gráfico 34: Evolución del Gasto Público Social por sectores, en millones de dólares, 2000–2019.....	123
Gráfico 35: Gasto social /PIB: 2000–2019, porcentaje.....	129
Gráfico 36: Establecimientos de salud pública, médicos, camas disponibles, y número de egresos hospitalarios, 2000-2019.....	132
Gráfico 37: Evolución de los indicadores de salud 2000–2019.....	134
Gráfico 38: Gasto Social en Salud, Ecuador y América Latina, 2000-2019, % PIB.....	136
Gráfico 39: Gasto Social en Educación en Ecuador y América Latina como porcentaje del PIB, 2000-2019.....	137
Gráfico 40: Tasa de analfabetismo en Ecuador, 2000-2019.	138
Gráfico 41: Evolución de títulos registrados en la SENESCYT, durante el período 2000–2019.....	139
Gráfico 42: Tasa de asistencia y matriculación netas en los tres niveles de educación, 2000-2019.....	140
Gráfico 43: Número de becas para estudios en el exterior, pregrado y postgrado, 1997-2019.	141
Gráfico 44: Gasto en educación, millones de dólares, 2000-2019.....	142
Gráfico 45: Evolución del déficit habitacional y hacinamiento en hogares en el Ecuador, 2000–2019, porcentaje.	143

Gráfico 46: Evolución del empleo y desempleo en el Ecuador, 2000–2019, períodos de gobierno.....	144
Gráfico 47: Métodos de medición de la pobreza.....	145
Gráfico 48: Línea de pobreza y pobreza extrema del Ecuador, 2000 -2019	147
Gráfico 49: Tasa de incidencia de la pobreza y pobreza extrema 2000-2019.....	148
Gráfico 50: Desigualdad (Coeficiente de Gini) 2000-2019.....	149
Gráfico 51: Monto del Bono de Desarrollo Humano.....	154
Gráfico 52: Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano.....	155
Gráfico 53: Beneficiarios de la Pensión de Adultos Mayores.	157
Gráfico 54: Beneficiarios del Bono Joaquín Gallegos Lara.....	160
Gráfico 55: Agenda social para alcanzar el Buen Vivir.	162
Gráfico 56: Enfoques transversales de la Agenda Social.	162
Gráfico 57: Contenidos políticos-programáticos para alcanzar el Buen Vivir.....	163

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Países con mayor gasto público como porcentaje del PIB, 20 principales.....	19
Tabla 2: El concepto de institución y los distintos enfoques neoinstitucionalistas.....	33
Tabla 3: Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2013.....	59
Tabla 4: Objetivos Sociales del Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2017	60
Tabla 5: Objetivos Sociales del Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021	61
Tabla 6: Evolución de la temática poskeynesiana.	78
Tabla 7: Indicadores de sostenibilidad fiscal, 2001-2020 ⁵⁵	108
Tabla 8: Gasto Social Ecuador y América Latina como porcentaje PIB, 2000-2018.	130
Tabla 9: Principales variables sociales 2000 – 2019.	131
Tabla 10: Correlación entre coeficientes del gasto social y los indicadores del bienestar social.	150

INTRODUCCION

En principio y genéricamente, las políticas públicas expresan la intención y vocación gubernamental, en diferentes niveles, para abordar la satisfacción de las distintas necesidades sociales. Para la administración pública asumen una importancia sustancial, en tanto representan la respuesta o nexo, entre el aparato burocrático¹ y suministrador de servicios y las señaladas demandas.

Lo anterior se trasunta en correlativas exigencias para las estructuras administrativas en términos de logros. Así, ha podido sustentarse que la tarea primaria para las organizaciones públicas es implementar las estrategias impuestas por los gobiernos, lo que involucra centralmente las capacidades administrativas. Eso implica “implementar programas que resuelvan los problemas públicos y alcancen propósitos públicos” (Bryner, 2008:189). Esto anticipa otro significado. Nos explicita que las políticas públicas, en tanto orientaciones o cursos de acción estatal implican construir, diseñar y operar programas.

La doctrina, entonces, nos beneficia con la existencia de variadas definiciones de políticas públicas, con diferencias de características y elementos, según los autores que lo proponen. Así, (Meny & Thoenig, 1992), plantean que la política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (pág. 89). Se observa que el enfoque de estos autores es involucrar a las autoridades en sus diferentes niveles, dotándoles de una dada legitimidad. Por otra parte, en consonancia con la lógica genérica de intervención de las autoridades gubernamentales, cabe mencionar el planteamiento de (Dye, 1995): p. 2), para quien “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. A su vez, una definición que considera la intervención directa del Estado en el diseño e implementación de políticas públicas es la de (Oszlak & O'Donnell , Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, 1990): p. 112), quienes plantean que la política pública “Es un conjunto de acciones que manifiestan una intervención del Estado en relación con una problemática social, y concita interés y movilización de otros actores de la sociedad”.

Por último, agregándose a lo anterior, Tamayo Sáez (1997: 281) ha definido a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un

¹ Siendo casi obvio en un estudio inherente a la administración pública como espacio disciplinar, seguimos a Peters y Pierre (2008: 9) aclarando que resultando a menudo la burocracia una “palabra de oprobio” o peyorativa, la utilizamos en una manera más técnica, convencional o neutral concorde a su empleo en obras correspondientes a dicho campo, significando “las estructuras administrativas formales del sector público”.

gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Añadiría en esa orientación, que las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema, que, por su importancia, merece su atención, y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas al respecto.

Surge de lo expresado que además de abarcar una intención propositiva y decisional, las políticas públicas comprenden un proceso o secuencia con cinco fases. Las mismas abarcan la identificación del problema, la formulación de alternativas ante el mismo, la adopción de una de ellas, su implantación y la evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo Sáez, 1997: 281-282).

A su vez, el análisis de tales políticas, en concomitancia con la anterior idea de proceso, puede ser visualizado desde diferentes ópticas. En tal sentido, concorde al planteamiento de Jaime y colaboradores (2013), ello se ha explicitado en distintos abordajes, que involucran tanto sus perspectivas como el aporte de su propia complejidad:

“Originalmente, el análisis de políticas públicas deriva del enfoque pluralista, especialmente, de aquellos trabajos que se centraron sobre el análisis de los procesos de decisión. En grandes líneas, para este enfoque la política pública es el resultado de la confrontación entre los distintos grupos de interés implicados en los procesos de producción social. Lo novedoso de este análisis es que rompe con las tradiciones marxistas y weberianas del Estado, que lo entendían como una entidad global susceptible de un análisis específico, y que logra abordar las múltiples racionalidades en competencia dentro del mismo Estado” (pág. 7).

Tal como lo ha enunciado en su voluminoso tratado Wayne Parsons (2007: 31), siguiendo a Heidenheimer y otros, (1990: 3) tal proceso de análisis de políticas abarca el estudio del cómo y porqué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no, o, alternativamente en la mirada de Nagel (1990: 440) dicho análisis consiste en el estudio sobre la naturaleza, causas y efectos de dichas políticas públicas.

De esta manera, se ha ido conformando una interpretación de las políticas públicas que las identifica con las intervenciones tanto directas como indirectas (regulaciones) del Estado, y para que puedan ser analizadas, diseñadas y canalizadas hacia los actores sociales, se debe necesariamente efectuar una consideración general del papel del Estado en la orientación de dichas políticas públicas. Así, el Estado, desde sus primeras definiciones, emerge con un papel dominante en las relaciones de la sociedad. Un autor emblemático como (Weber, *La política como vocación*, 1987) plantea que el Estado “es la organización de la comunidad humana ubicada dentro de un territorio y que reclama el monopolio de la violencia física legítima”. La afirmación de Weber sugiere la capacidad del Estado para sobreponerse sobre los distintos actores sociales, amparado en una legitimidad que le otorgan las reglas establecidas y aceptadas por dicha sociedad. Confirmando la apreciación weberiana, cabe citar a O'Donnell (1993), quien indica que el Estado es el componente específico de la dominación política ejercida por la sociedad en un territorio delimitado. De esta manera, se puede evidenciar el papel que se le atribuye al Estado en su rol de ostentador de poder monopólico otorgado por la ley sobre los distintos actores sociales, lo cual demuestra que las políticas públicas deben ser procesadas bajo la lógica estatal.

Históricamente, el Estado se ha ido conformando en estrecha vinculación con la evolución o tránsito de la sociedad, lo cual hace que en todas las formas estatales encontremos un rol predominante de dicha sociedad para canalizar las políticas públicas por parte de aquél. Tal proceso reconoció “estadios” cambiantes que podrían identificarse de manera tentativa e instrumental con los indicados por Jaime *et al* (2013).

- El Estado Absolutista,
- El Estado Liberal,
- El Estado de Bienestar (Neoclásico)
- El Estado Regulador (Keynesiano) y,
- El Estado Mínimo o reducido (Neoliberal),
- El Estado Social de Derecho o Democrático².

² En rigor, el aludido carácter tentativo, se vincula a la dificultad de realizar cortes “quirúrgicos” exactos al ensayar tipologías de Estado. El Estado Mínimo no es una creación neoliberal, desde que ya estaba presente en liberales franceses que plantearon que *el mejor gobierno es el que menos gobierna*. Por otra parte, el Estado Keynesiano no es sólo regulador, si por ello aceptamos por tal la existencia de intervenciones indirectas. En su concepción original hubo espacio importante para las directas. Por otra parte, el pensamiento neoclásico de la era liberal gestó regulaciones importantes, como las ligadas a la existencia de externalidades.

Por tanto, tal como estos autores han definido al Estado, se puede indicar que, tras la definición del mismo, cabría identificar la influencia de tres grandes corrientes económico-políticas, como son la concepción pluralista, la marxista, y la neo institucionalista. Por un lado, la concepción pluralista acepta y respeta la diversidad de las organizaciones de carácter político-social con representación popular, así también el respeto a los derechos humanos. Mientras, la corriente marxista considera la existencia de clases sociales en un marco de lucha entre sí, que sirven para la reproducción de los modos de producción en un entorno donde el estado burgués debe desaparecer y crear un nuevo estado, un estado social de derechos, de los trabajadores y para los trabajadores. Finalmente, la corriente neo institucionalista considera a las instituciones estatales como estructuras que coadyuvan a la cooperación entre los miembros de una sociedad para su desarrollo social y económico (Jaime *et al*, 2013).

De acuerdo con las definiciones y abordajes observados, así como otros que se han realizado y realizan sobre el Estado, podemos inferir que este nos convierte en actores del juego de relaciones sociales estatales (o mejor social-estatales, expresivas del vínculo entre sociedad y estado), condición importante para el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas. Llegamos así a un aspecto central ínsito en el Título del presente trabajo cual es el de la *sostenibilidad* de tales políticas públicas. En otros términos, políticas públicas y sostenibilidad en las mismas conforman un binomio estrechamente asociado que se liga a su propia virtualidad. Por tanto, las políticas públicas requieren de la sostenibilidad en el tiempo de las mismas para lograr la reducción de desigualdades sociales, pero al mismo tiempo la sostenibilidad de políticas requerirá de sostenibilidad en las finanzas públicas, a través de la sostenibilidad en los ingresos, los cuales deberían provenir de estructuras de recursos sólidas. En el marco particular de Ecuador ellas deberían comprender preponderantemente impuestos e ingresos por recursos naturales (petróleo, minería), así como por financiamiento.

La *sostenibilidad*, entonces, parece ser el vocablo que primariamente despierte nuestra atención a efectos de merituar las posibilidades de éxito de determinadas políticas públicas, orientadas en el sentido señalado por los autores mencionados, implicando en sentido amplio, orientaciones y acciones que mejoren los eventos o estados de situación que se supone atacan o afrontan con tales miras en entornos locales, regionales o nacionales específicos. La sostenibilidad, como noción, ha recibido un empleo profuso en términos contemporáneos, aplicándose a aspectos económico-sociales sustantivos, tales como el del

desarrollo y el endeudamiento público, entre otros. En el primer caso, ello ha conducido a la postulación de un *desarrollo sustentable*. En el segundo, a la consideración y análisis de *deudas nacionales sustentables*.³ En una primera aproximación, la sostenibilidad, como requerimiento aplicable a las políticas públicas, constituye un atributo identificable con la capacidad de sostener, afrontar y mantener en condiciones de continuidad una determinada estrategia, orientación o curso de acción inherente a los objetivos a alcanzar con las mismas a lo largo del tiempo o de un determinado espacio de tiempo. En términos más vulgares, subyace en lo anterior la posibilidad de poder soportar, en el sentido de brindar soporte, así como de mantener, lo que implica superar la instantaneidad, una determinada actividad, acción o conducta pública sobre cierto aspecto. Así, tanto la *soportabilidad* (capacidad de otorgar y recibir soporte) como la *mantenibilidad* (que el mismo sea mantenible, mantenido y continuado) dan sustancia a la sostenibilidad, en términos de políticas públicas⁴. La sostenibilidad luce, así como no autónoma, sino condicionada. Y ello conduce a reconocer un nexo sustancial con el gasto público que canaliza y en el que se plasman las políticas públicas involucradas, lo cual lleva a su vez al tipo y magnitud de los recursos que financian el presupuesto que las alberga, estrechamente ligado por su parte, al volumen y evolución de la economía local, regional o nacional implicada, mensurable a través de su respectivo Producto o Renta Nacional. Es decir, la sostenibilidad de las políticas sociales⁵ viene determinada en buena medida por los ingresos obtenidos, los mismos que se deben direccionar hacia el gasto social e inversión pública⁶. Y en el caso del Ecuador, los ingresos disponibles y el gasto, en el período de estudio, no siempre han tenido la soportabilidad ni la mantenibilidad que den sostenibilidad a dichas políticas, por cuanto entre 2000-2006 y 2017-2019, en contextos de ajuste fiscal, los indicadores sociales se han visto afectados, dado que el gasto social y la inversión pública fueron menores. La gráfica 1 muestra cómo, en la experiencia ecuatoriana, la sostenibilidad del gasto social y la inversión pública se vinculan diferencialmente a la evolución de los ingresos.

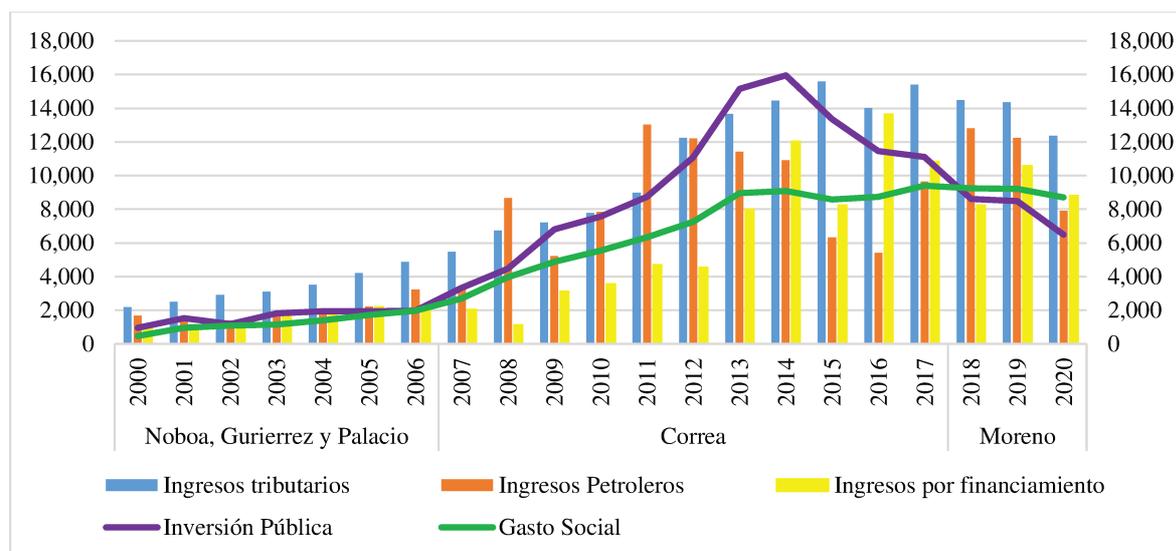
³ La equivalencia de los vocablos sostenible y sustentable no es homogénea. En algunos casos se acepta y en otros se los diferencia, remitiendo el empleo de “sustentabilidad” al de sostenibilidad de un aserto o idea sobre bases argumentales que lo respalden.

⁴ En inglés, la palabra se identifica inicialmente con *sustainability*, y también con *maintainability*.

⁵ En la presente investigación nos referiremos a educación, salud, vivienda, y protección social (excluyendo el sistema de jubilación).

⁶ Decimos *en buena medida* pues no pueden omitirse otros factores determinantes como las decisiones gubernamentales de *priorización* o *despriorización* de ciertas políticas públicas o sus componentes en el contexto de la gestión gubernamental implementada en cada sociedad.

Gráfico 1: Ingresos SPNF e Inversión Pública en el Ecuador 2000 - 2019, millones de dólares



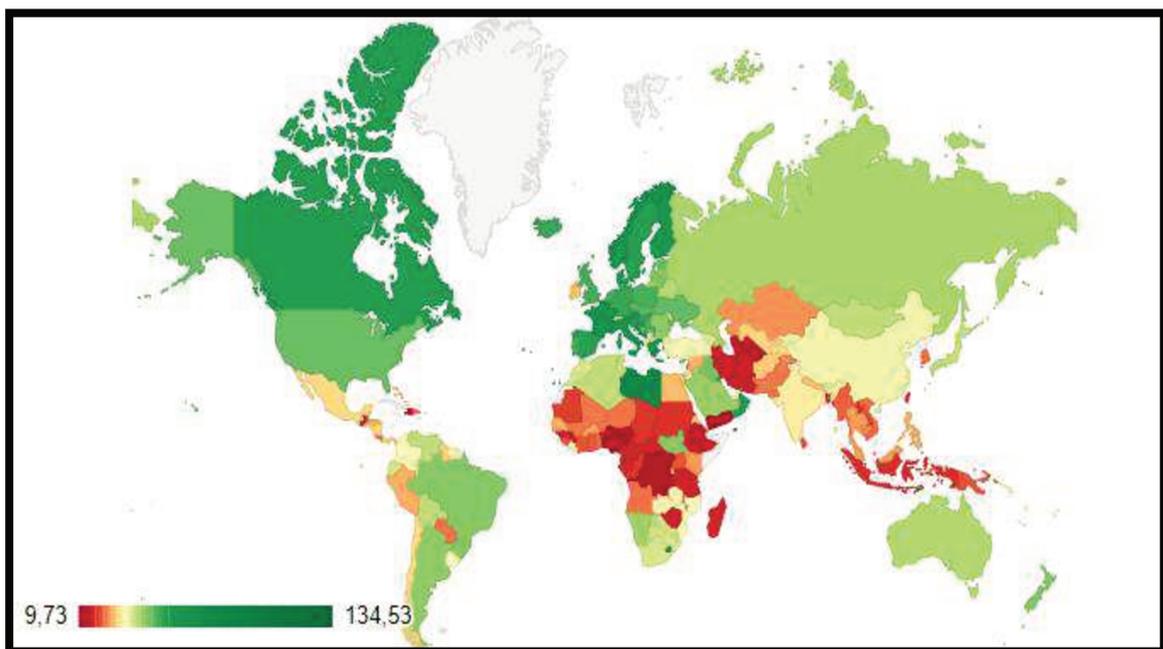
Fuente: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas. **Elaboración:** Autor.

Lo anterior resulta relevante desde la perspectiva de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Por tanto, si bien como lo apuntamos y veremos otra vez la noción no depende únicamente de variables económico-financieras, la sostenibilidad de las políticas públicas en América Latina y el Ecuador en particular, depende en medida significativa de cómo estos países obtienen ingresos y estructuran el gasto público en sus respectivos presupuestos, considerando paralelamente la variación que puede manifestarse en los ingresos públicos que muchas veces dependen de pocas fuentes como los recursos no renovables o la baja recaudación fiscal, sin olvidar la volatilidad de la política fiscal producto de los cambios en sus economías.

Mientras, el gasto público, que representa en un sentido explícito la implementación y atención efectiva de las políticas públicas, y por ende de las de tipo social, es un concepto abordado por diversas corrientes del pensamiento económico, las finanzas y la administración públicas. Sobre dicho concepto, Buján (2018) nos sugiere que el gasto público consiste en los recursos económicos empleados por los gobiernos para cubrir obligaciones de defensa nacional, proyectos de desarrollo, educación, salud, infraestructura, mantenimiento del orden público, etc.; y, por tanto, la financiación de los gastos públicos descansa principalmente en la legislación, aplicación y recaudación de impuestos.

De esta manera, la herramienta financiera que utiliza la administración pública para organizar y canalizar los recursos públicos, ingresos y egresos, son los presupuestos gubernamentales que evidencian la atención del Estado con sus medios financieros, para satisfacer las demandas sociales incorporadas en las políticas públicas. Una mera apelación al diccionario nos dice que el Presupuesto es un “resumen sistemático de las previsiones de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos” (Océano, 2007: 397). De otra manera, técnicamente significa la distribución adecuada de los recursos financieros de un país en función de las necesidades humanas (Asensio M. A., 2015). Por lo tanto, el reto de los gobiernos para asignar recursos en función de gastos que representen la prestación de servicios públicos es una tarea altamente compleja y necesaria, ya que representa la política intrínseca de los mismos en la atención social y económica de sus ciudadanos (Willoughby, 1918).

Gráfico 2: Gasto Público Mundial, 2020



Fuente: Datosmacro, 2021. Obtenido de <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto>

Pero al momento de tratar la construcción de los presupuestos, tanto en América Latina como en el resto del mundo, se presentan diferentes factores incidentes que influyen al momento de su estructuración, denominados condicionantes y/o rigideces (Cetrángolo & Jiménez, 2014). En este sentido, la sostenibilidad de las políticas públicas sociales en un marco de variaciones en el gasto público y la incidencia en el bienestar social requiere comprender en profundidad, no sólo las visiones sobre las políticas o el gasto públicos, sino las connotaciones resultantes de esos diferentes aplicativos. Y la evidencia nos muestra que

en los países desarrollados donde el gasto público es mayor (ver gráfico 2 y tabla 1), las condiciones de vida son mejores y con mejores estándares y calidad de vida, por tanto, mayor Índice de Desarrollo Humano (ver Gráfico 3)⁷, a diferencia de países como los nuestros (América Latina), donde el gasto público es menor, así como las condiciones de vida y calidad de vida, con menores Índices de Desarrollo Humano.

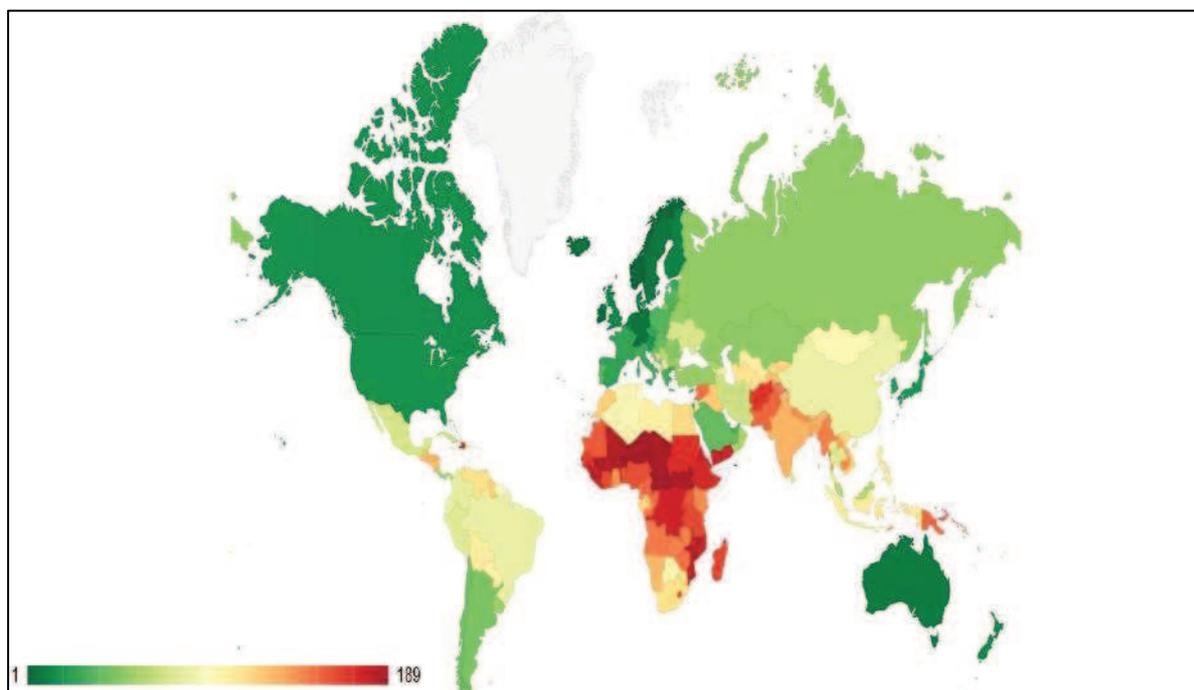
Tabla 1: Países con mayor gasto público como porcentaje del PIB, 20 principales

Países	Gasto Educación (% GP)	G. Salud (% GP)	Gasto Defensa (% GP)	Gasto público (% PIB)
Francia	9,72%	15,47%	3,29%	61,60%
Bélgica	12,22%	15,31%	1,78%	60,00%
Grecia	7,43%	10,23%	4,77%	59,80%
Noruega	15,63%	17,88%	3,52%	58,10%
Finlandia	11,75%	13,04%	2,55%	57,30%
Italia	8,80%	13,42%	2,63%	57,10%
Austria	10,73%	15,31%	1,43%	57,10%
Croacia	8,64%	12,41%	3,67%	54,50%
Montenegro	-	12,06%	4,14%	54,25%
Dinamarca	15,34%	16,60%	2,55%	53,40%
Canadá	12,22%	19,33%	2,47%	52,83%
Suecia	15,67%	18,69%	2,29%	52,50%
España	10,03%	15,28%	2,66%	52,40%
Hungría	10,08%	10,08%	3,15%	51,60%
Eslovenia	11,34%	13,62%	2,30%	51,30%
Alemania	11,23%	19,88%	2,60%	50,80%
Islandia	17,22%	15,74%	0%	50,50%
Portugal	10,81%	13,01%	4,16%	49,30%
Reino Unido	13,34%	18,74%	4,23%	49,11%
Polonia	11,12%	10,94%	4,36%	48,70%

⁷ El IDH (Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas) agrega otros ingredientes al tradicional Indicador de PBI per cápita, para ponderar otras variables que hacen a la calidad de vida en los distintos países. Tiene en cuenta, 3 factores para medir el grado de desarrollo de un país. 1. La longevidad (1/3), que se mide a través de la Esperanza de Vida, 2. La educación (1/3) que se mide a través de: la tasa de alfabetización adulta (2/3 de ese 1/3) y el grado de escolarización 1^a, 2^a y 3^a (con 1/3 de ese 1/3). 3. El nivel de vida (otro 1/3) a través del PIB real per cápita PPP.

Fuente: Banco Mundial, 2021. **Elaborado por:** El Autor

Gráfico 3: Índice de Desarrollo Humano a nivel mundial, 2020.



Fuente: Datosmacro, 2021. Obtenido de <https://datosmacro.expansion.com/idh>

Con estos antecedentes, me he planteado la siguiente Pregunta de Investigación: ¿Cómo la sostenibilidad de las políticas públicas sociales en el Ecuador en un marco de variación del gasto público incide en el cumplimiento de los indicadores de bienestar social? La pregunta de investigación planteada es respondida mediante la evidencia empírica, estadísticas y comparativos de estudios relacionados al respecto, los cuales muestran que políticas de ajuste fiscal irrestricto, donde variaciones no ponderadas en el gasto público y la inversión pública son aplicadas, pueden llevar a mayores desigualdades o afectación de los indicadores sociales. Ante esa perspectiva, se requiere que la sostenibilidad de las políticas públicas sociales en el Ecuador procure compatibilizarse con la evolución de los ingresos y del gasto público, puesto que esto incide en el cumplimiento de los indicadores de bienestar social, ya que las políticas públicas sociales deben estar enmarcadas en el cumplimiento de los denominados objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Todo ello, requiere la superación de miradas que remiten al “estado gendarme”, para construir un estado social, promotor, emprendedor. En tal sentido, como ha sido señalado por Varela:

“La idea de Estado-protagonista, otorga al Estado la dirección y organización de la economía. La necesidad de este cambio se justificó

debido a que la toma de decisiones desde los intereses particulares del mercado, no aseguran los intereses generales de la sociedad. En la actualidad se puede hablar de un estado promotor, un estado emprendedor que debe generar las condiciones necesarias para que desde la sociedad y el mercado se puedan cumplir los derechos de la sociedad basado en el cumplimiento de los ODS” (2021: 851)⁸.

Además, como indica la (CEPAL, 2015), para el logro de mejores indicadores sociales debe existir una agenda universal: “crecer para igualar e igualar para crecer” atada a políticas públicas de planificación centralizada y descentralizada del Estado con estrategias de gasto público basadas en los siguientes parámetros, tal como Varela (2021, p. 5) los definió:

1) “Políticas macroeconómicas: fiscales, monetarias y financieras que mitiguen la volatilidad e incentivos en inversión, tal como lo plantea Rodrick (2000) respecto a varios países asiáticos y nórdicos”.

2) “Políticas industriales que cierren brechas internas y externas, como las llevadas a cabo a partir de la década de los años 60 del siglo pasado por Corea del Sur o Taiwan” (Rodrick, 2000: p.7)

3) “Sostenibilidad ambiental para cambiar patrones de producción y consumo, con sendas bajas de carbono, en función de las catástrofes ambientales y las advertencias dictadas por organismos internacionales defensores de la naturaleza”.

4) “Precautelar la integridad ecológica terrestre y marina. Condiciones que permitirán igualar potenciando capacidades humanas y revirtiendo disparidades en forma activa mediante: a) Erradicar la pobreza extrema en el 2030, b) Universalizar derechos y prestaciones sociales, c) Impulsar la inclusión desde el sistema laboral, d) Lograr mayor convergencia territorial e integración regional”.

Este entorno de entendimiento en la sostenibilidad de las políticas públicas sociales para resolver la pregunta de investigación viene definido por la siguiente Hipótesis: La sostenibilidad de las políticas públicas de carácter social en el Ecuador resulta afectada

⁸ Se ha llegado a identificar tal idea con la de superación del “estado burgués”, más allá de las diversas connotaciones interpretativas que tal apelativo pueda merecer desde distintas perspectivas.

cuando se hacen presentes variaciones en el nivel y composición del gasto público y sus determinantes, situación que incide en los indicadores de bienestar social. Esta hipótesis que nos permite contrastar la teoría con evidencia empírica (data) es abordada como base en la presente investigación. Para ello se han definido los indicadores de sostenibilidad desde dos enfoques: ingreso y gasto. Desde el ingreso se identifican los tributarios, petroleros y financiamiento: Desde los gastos se abordan: *Salud*: Establecimientos de salud pública, médicos, camas disponibles, número de egresos hospitalarios, tasa bruta de mortalidad, tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad materna, tasa de mortalidad neonatal. *Educación*: Tasa de alfabetismo, títulos registrados en la Senescyt, asistencia y matriculación en primaria, secundaria y universidad, becas para estudios en el exterior, pregrado y postgrado. *Vivienda*: Déficit habitacional y el hacinamiento en los hogares. *Bienestar*: Tasa de desempleo, empleo inadecuado, empleo adecuado, pobreza, extrema pobreza, Coeficiente de Gini. *Protección social*: El Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores, Pensión para Personas con Discapacidad y el Bono Joaquín Gallegos Lara (se excluyen los correspondientes a jubilaciones).

Para lograr este sustento, que permitan resolver tanto la pregunta de investigación, cuanto, para contrastar la hipótesis, me he planteado los siguientes objetivos:

Objetivo General.

Analizar la sostenibilidad de las políticas públicas sociales en el caso ecuatoriano en un marco de variaciones del gasto público, y su incidencia sobre los distintos indicadores de bienestar social.

Objetivos Específicos.

- Determinar la sostenibilidad de las políticas públicas sociales dada su dependencia de las aportaciones resultantes por las variaciones en los gastos públicos sociales.
- Examinar las fortalezas de la sostenibilidad de las políticas públicas sociales para el cumplimiento de los indicadores de bienestar social
- Comprender la incidencia del gasto público social en alcanzar el cumplimiento de los indicadores de bienestar social

La determinación del cumplimiento de los objetivos se ha basado en los diferentes enfoques y tipos de investigación utilizados, denominados también *tipos o métodos* de

investigación, por tanto, este estudio dado su característica esencial planteada sobre los retos en la construcción de presupuestos será de tipo cualitativa, y por manejar información estadística en menor medida será de tipo cuantitativa. El enfoque cualitativo, se encuentra sustentado por las escuelas del pensamiento social de la fenomenología, dado que se considera que el estudio de los presupuestos es un proceso de análisis regular y susceptible de cambios y mejora, otorgándose igualmente espacio a la faz hermenéutica. En este sentido, la investigación se asume sistémica y holística, por considerar a los fenómenos sociales como un sistema y susceptible de estudiarlos con el apoyo de diferentes disciplinas, siendo también, por tanto, multidisciplinar. El enfoque cuantitativo es considerado en el análisis dado el necesario estudio de variables susceptibles de medición y análisis estadística. El análisis de los presupuestos públicos se corresponde con la intervención de diversas variables y la consideración de la estadística, entre otros aspectos.

El tipo de abordaje mencionado implica también discernir la doble importancia de distinguir las aproximaciones descriptivas de las explicativas (Hernández, Fernández & Baptista, 2008). La investigación es descriptiva, debido a que, entre otras particularidades, se centra en la descripción de un fenómeno con el fin de establecer su estructura y comportamiento y, por otra parte es explicativa porque se busca definir el porqué de los fenómenos examinados mediante relaciones causa–efecto. Y el análisis de los sistemas presupuestarios necesita de una verificación lógica y empírica para detectar las causas que involucran o determinan una estructura o diseño presupuestal contentivo de determinadas políticas públicas.

En tal sentido, se siguen los requerimientos de la investigación científica. Recordemos entonces que “método científico es el conjunto de reglas que señalan el procedimiento para llevar a cabo una investigación, cuyos resultados sean aceptados como válidos por la comunidad científica” (Arias Galicia, citado por Muñoz Razo [2011: 209]). En consecuencia, se hace referencia respecto a los pasos o fases que esta investigación aplica, considerando los planteamientos de Bunge (1997) y el aludido Muñoz Razo (2011) que se resumen en el planteamiento del problema, la formulación de hipótesis, el levantamiento de información, el análisis e interpretación de datos y la comprobación de hipótesis y conclusiones.

De esta manera, al abrigo de una perspectiva amplia que dimana de los contenidos conceptuales de la administración pública como campo integrativo, la presente investigación está dividida de la siguiente manera:

En el Capítulo I se procura introducir un marco conceptual y evolutivo para las nociones de Estado y políticas públicas para entender la importancia de la sostenibilidad de la últimas, intentando diferenciar las visiones discernibles sobre el papel del Estado en la economía, centrándonos posteriormente de manera especial en el ámbito regional de América Latina y el desarrollo de dichas políticas públicas en nuestra región, concluyendo con el abordaje de las mismas en el Ecuador durante el período de análisis de la investigación.

El Capítulo II se centra en comprender la dinámica del gasto público en América Latina. Para ello, se confronta académicamente las dos visiones del gasto público, ortodoxa y heterodoxa, y se definen los resultados de su aplicabilidad en nuestros países, que se han sustentado en la operatividad del gasto público para el cumplimiento o no de las metas de bienestar de los ciudadanos. En otras palabras, se realiza un análisis comparativo del gasto social en América Latina definiendo la caracterización del gasto, y los resultados sociales alcanzados en condiciones de aplicación de ajuste fiscal (ortodoxia) o mayor gasto fiscal (heterodoxia).

El Capítulo III aborda la evolución de la economía ecuatoriana pre y post dolarización. A partir de ello, el esfuerzo se centra en analizar las políticas de gasto público y su impacto en los indicadores de bienestar social, para entender la dinámica y evolución del mismo en el sector social y su relación con el PIB, así como los resultados alcanzados de esa política pública social en los ámbitos de salud, educación, vivienda, empleo, pobreza y desigualdad, a partir de diferenciar las políticas y los resultados en cada período de gobierno. Esta diferenciación se hace comprendiendo ingresos y egresos del presupuesto general del estado y los resultados sociales alcanzados durante el período de estudio.

Finalmente, en el Capítulo IV se definen las conclusiones y recomendaciones. Dentro de las primeras se pone énfasis en los resultados alcanzados en el Ecuador diferenciando los alcanzados al aplicar políticas de ajuste fiscal y políticas de expansión del gasto público. Por otra parte, las recomendaciones se centran en sugerir los cambios que resultarían útiles para lograr la sostenibilidad y profundizar en políticas públicas de gasto social encaminadas a

reducir la pobreza y la desigualdad en entornos de mejora de la calidad de vida de la población.

CAPÍTULO I

DEL ESTADO TRADICIONAL AL ESTADO MODERNO: SOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. El Estado y su Evolución

1.1.1 Una Aproximación al Concepto de Estado

Conceptualmente al Estado se le ha analizado desde diferentes enfoques para comprender su funcionalidad y su participación en relación a la sociedad. En el caso ecuatoriano la Constitución de la República, define tal participación del Estado no sólo sobre la sociedad sino también sobre la naturaleza, al determinar tanto los derechos del Buen Vivir, cuanto, los Derechos de la Naturaleza⁹.

Desde un punto de vista general, los autores procuran denotar la complejidad afrontada al procurar definir al Estado. Para Gozzi (2008: 541) una definición de “estado contemporáneo” comporta numerosos problemas” derivados de la dificultad de analizar las múltiples relaciones del mismo con el conjunto social, y sus efectos en la racionalidad interna del sistema político. Pensado como “estado de derecho” Portinaro (2003: 11) lo entenderá como “un complejo de instituciones orientadas a garantizar que los ciudadanos puedan gozar de los derechos fundamentales”.

Refiriéndose al Estado Nacional, por su parte, Rosatti (1994: 9) lo identificará con “aquella peculiar estructura organizativo-burocrática caracterizada por vincular institucionalmente a un territorio con una población que se considera contenida por un orden jurídico relativamente hermético y expresada mediante símbolos apropiados, gozando tales características (pertenencia territorial, identidad nacionalista, juridicidad propia y capacidad organizativa) del reconocimiento internacional”.

Bajo una mirada politológica, Abal & Barroetaveña (1995), sugieren entender al Estado como una forma particular de ordenamiento político, con base en la cual se estructuran relaciones sociales surgidas en Europa a partir del Siglo XIII. Sin embargo, como tal, el estado-nación existe desde antes de la era cristiana.

⁹ Capítulo séptimo de la Constitución Política del Ecuador, Artículos 71 a 74.

Otros autores, como los ya citados Jaime *et al* (2013) plantean que los primeros análisis sobre el Estado se basan en el enfoque burocrático de la administración pública con mayor énfasis en los aspectos legales y normativos. Wilson (1887) reconocería que, por la complejidad del sistema de ingresos y gastos, así como por el análisis de la deuda pública, el Estado no podía ser objeto de estudio por lo que entonces era la falta de una ciencia de la administración pública.

Estos conceptos provienen de raíces históricas emblemáticas, así como las que nos remontan inevitablemente a Max Weber (1921 [1964¹⁰]) quien generó uno de los aportes más perdurables y enriquecedores al respecto, al indicar que el Estado es:

“Una asociación de dominación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne en dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus dirigentes, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios estamentales que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio y sustituyéndolos por sus propias jerarquías supremas” (p. 1060).

Incluso, Weber (1920¹¹ [1979]) va mucho más allá, al hacer una fuerte crítica en torno a la conformación del Estado, señalando que:

“El Estado es una de las instituciones que perdura sin una evolución importante en su estructura y funcionamiento, con excepción de su crecimiento. El Estado moderno fue creado con la revolución industrial, pero el mundo y la dinámica de la sociedad ha cambiado mucho desde del siglo XIX. Por ejemplo, mientras las empresas modernas, que fueron creadas durante la revolución industrial, cambian ágilmente su dinámica cada vez que el mercado lo demanda, los Estados no cambian sus leyes de la misma forma como la sociedad lo demande” (p. 92)

¹⁰ Weber, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921).

¹¹ «La política.» *El político y el científico*, traducido por F. Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 5ª ed., 1979, p. 92.

Esta profundización del entendimiento y crítica del Estado llevada a cabo por Weber define la importancia de la intervención estatal, así como determina preguntas sobre esta intervención ¿para qué sirve el Estado? ¿por qué el Estado debe intervenir? Y en el entorno de esta investigación, nos muestra lo fundamental de la intervención del mismo para definir políticas públicas que mejoren la calidad de vida de la población, políticas públicas que reduzcan las desigualdades y la pobreza, y generen las condiciones para establecer producción y empleo desde un marco que procure conciliar producción y distribución. Por tanto, el Estado debe determinar la supeditación del mercado a la sociedad, y no la de la sociedad respecto del mercado, si queremos que en realidad las condiciones de vida de la población mejoren.

Una mirada neoinstitucional acerca del Estado

Desde la perspectiva neoinstitucional, se considera al Estado como el conjunto de instituciones a través de las cuales se expresa y exterioriza la dinámica social, a diferencia de la concepción institucionalista de la formalidad, reglas y normatividad. Frente a esta perspectiva, Jaime *et al.*, (2013) plantean que el enfoque neoinstitucional “explica a las instituciones estatales como estructuras que, mediante distintos incentivos, estimulan la cooperación entre los individuos y contribuyen al desenvolvimiento de la sociedad y la economía” (p.17). Cabe considerar también el enfoque de Mann (1979), quien plantea “El Estado es un conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido en que las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro para abarcar un territorio delimitado” (p. 100). Por otra parte, respecto a los poderes del Estado, estudios recientes como el realizado por Mann (2007), establecen dos tipos de poder: 1) El poder despótico¹² - centralizado, y 2) el poder infraestructural¹³ – de territorialidad.

Desde la *corriente neo marxista*, se plantea al Estado como una consecuencia de lo que ocurre en la sociedad en un contexto de lucha de clases. Al respecto Skocpol (2008) plantea lo siguiente: “Ello no les ha permitido dudar de que, en la base los estados están configurados intrínsecamente por las clases o la lucha de clases y sirven para mantener y

¹² Poder despótico (Centralización): representa las acciones que la dirección puede realizar sin negociación de por medio, de tipo institucional, con la sociedad civil representada por grupos.

¹³ Poder infraestructural (Territorialidad): es la capacidad del Estado para penetrar y coordinar de manera centralizada las actividades de la sociedad. Tiene que ver con la logística del Estado, comunicaciones, organización, gestión tecnológica y herramientas, con la finalidad de incorporar en la sociedad civil sus estrategias y decisiones de tipo político.

ampliar los modos de producción” (p. 92). En este sentido, el neomarxismo termina sugiriendo que el Estado es una dimensión de superestructura social que refleja las relaciones sociales de producción de la clase dominante que ostenta el poder político y económico.

1.1.1.1. Breve Revisión Histórica del Estado Moderno

No obstante, lo ya señalado, en las corrientes del pensamiento político–económico sobre el Estado, se pueden identificar diferentes etapas en la evolución del Estado tradicional al Estado moderno, hasta llegar a configurarse en su actual estructura contemporánea. En este sentido, y de manera similar, aunque con matices a la planteada por Jaime et al (2013). Abal (2010), identifica varios tipos de Estado, a saber: 1) El Estado absolutista; 2) El Estado liberal; 3) El Estado de bienestar; 4) El Estado de bienestar keynesiano o estado keynesianos; 5) y, el Estado en la era global.

En lo concerniente al Estado absolutista, puntualiza que las monarquías creían que su poder era de origen divino y su forma de organización política era una fuerte concentración del poder, radicada en la persona del monarca, el mismo que planteaba su responsabilidad únicamente ante Dios. Ejemplos de este tipo de Estado son la monarquía de Felipe II en España, Enrique VIII en Inglaterra, y Luis XIV en Francia.

Respecto al Estado liberal, surge como consecuencia de cuestionar el Estado absolutista de concepción divina, propugna la restricción del poder del Estado, defendiendo el respeto a la propiedad privada, los derechos constitucionales y la economía de mercado. Entre los principios que promulga el estado liberal se encuentra la división de poderes y la estructura estatal que deberá estar controlada por la ley. Esta concepción era coherente con el surgimiento de nuevas teorías económicas que sustentaban al sistema capitalista en sus inicios, que en opinión de Jaime *et al.* (2013), limitan la acción controladora del estado, permitiendo la expansión de los mercados.

El Estado de bienestar para Abal (2010), tiene su origen (aproximadamente) en el siglo XIX, cuando se evidencia la insatisfacción de la sociedad respecto del sistema de mercado, promovido por el Estado liberal y alentando la desigualdad social. Ello ocasionará el crecimiento de los conflictos sociales, básicamente alentados por el reclamo de los trabajadores por una vida mejor, provocando incluso levantamientos de tipo revolucionario.

Dicho Estado de bienestar aparece en Alemania, por presión de los obreros, llevando a que el canciller Otto von Bismarck (1815–1898), con el apoyo del Partido Socialdemócrata Alemán, implante el seguro social para los trabajadores, promoviendo una política social inclusiva que tenía como propósito adicional frenar las aspiraciones electorales de la clase obrera.

Y como consecuencia de la crisis económica – financiera de 1929, surge el denominado Estado de Bienestar Keynesiano o Estado Keynesiano, el mismo que focaliza su análisis en la regulación del ciclo económico mediante la intervención del Estado a través de la política fiscal, monetaria o crediticia. En esta línea, retomamos el planteamiento de Abal (2010), quien plantea:

“El establecimiento del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK), la forma keynesiana que adoptó el EB a partir de 1930 significó el fin de las políticas del *laissez faire* y la creación de una economía mixta en la que la lógica del mercado y de la ganancia individual fuera moderada por otra que tuviera en cuenta el interés de la colectividad. Este fenómeno se conoce como el pasaje del capitalismo individualista al capitalismo organizado. En el capitalismo individualista el Estado desempeñaba una tarea de guardián de la propiedad privada y del orden público, mientras que el EBK incorporó valores de justicia distributiva” (p.111)¹⁴.

Finalmente, el Estado de la Era Global, se establece aproximadamente en los años 80, como producto de los cambios sustanciales ocurridos en la esfera de las relaciones sociales y económicas entre los estados, tomando en cuenta enfoques socio–económicos dados por diferentes autores como postmodernidad, segunda modernidad, globalización y sociedad de la información.

¹⁴ Sin embargo, la evolución y categorías consignadas por el autor y politólogo que se ha seguido hasta este punto pueden recibir observaciones significativas. En rigor, en la propia Gran Bretaña y en el mismo Cambridge donde maduró Keynes, nacieron antes que produjera su obra prima (la *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*) las preocupaciones sobre el bienestar a partir de Marshall, quizás el más relevante economista de fines del Siglo XIX y principios del XX, y, en particular del autor de la famosa obra *Economía del Bienestar*, a saber Arthur Cecil Pigou, que como el maestro Marshall se identificarían con la tradición neoclásica, sin omitir otro antecedente identificado con H. Sidgwick, visualizable en las trayectorias de Marshall y Pigou. Casualmente, Keynes sería acerbo crítico de la macroeconomía neoclásica, que identificaba en su colega de Cambridge, el emblemático autor de dicha *Economía del Bienestar*, Arthur Pigou. Véanse las categorías estatales que enunciáramos previamente basándonos en Alessandro *et al* (2013) que guardan parecidos pero no equivalencia con la que ahora comentamos.

Los cambios morfológicos y orientaciones en la determinación del Estado, analizados también por Castells (2007), han sido provocados por el desarrollo de la ciencia y la tecnología, lo que da mayor dinámica a los movimientos de bienes y mercancías a escala mundial y la circulación a mayor velocidad del capital financiero, lo que finalmente incide en una mayor acumulación de capital.

1.2.- El Papel de las Corrientes Ideológicas de la Administración Pública en el Proceso de Políticas Públicas Sociales

La administración pública, como campo de origen pluridisciplinar, se sustenta en diferentes enfoques o corrientes ideológicas, los cuales le proporcionan una determinada orientación teórica y aplicación práctica. La determinación enunciada más arriba tiene una clara influencia en el momento en que los gobiernos estructuran y diseñan sus políticas públicas. En este sentido, vale el análisis de las diferentes corrientes o enfoques de la administración pública, para lo cual comienzo con una de las más representativas y tradicionales como es el enfoque sustentado por Weber (1964 [1921]), quien la considera como la forma más racional de generar dominación, en diferentes dimensiones:

“... en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados” (p.178).

Se consideró entonces el enfoque mejor organizado y avanzado para la época sobre la administración pública, sustentado el mismo en su famoso y perdurable tratamiento y conformación de una emblemática “teoría de la burocracia”, la cual vendría a ser reexaminada críticamente recién en el último tercio del Siglo XX.

Y es entonces a partir de allí, que comienzan a generarse nuevos conceptos sobre la administración pública. Uno de estos es el denominado de la Nueva Gestión Pública (NGP), que se constituye en un verdadero reto para los investigadores de dicha administración. Este enfoque nuevo generaría un impacto y nuevas orientaciones para el proceso y diseño de políticas públicas encaminadas al mejoramiento social.

Es importante mencionar, que la visión de la nueva gestión pública fue receptiva en relación a los planteamientos del denominado Consenso de Washington, que ha generado

impacto en las políticas económicas y sociales de América Latina, siendo originalmente propuesto por John Williamson, en el año 1989, con el intento de orientar una salida a la situación económica en América Latina provocada por la crisis de deuda externa:

“El Instituto de Economía Internacional decidió convocar una conferencia para que autores de 10 naciones latinoamericanas detallaran lo que había estado sucediendo en sus respectivos países. Para asegurar que todos abordaran un conjunto de cuestiones en común, redacté un documento de referencia donde enumeré 10 reformas de política económica que casi todos en Washington consideraban necesario emprender en América Latina en ese momento. A este programa de reformas lo denominé “Consenso de Washington”, sin imaginar que estaba acuñando una expresión que pasaría a ser el grito de batalla en los debates ideológicos por más de una década” (Williamson, p.10).

A partir de ello, se definen 10 premisas del Consenso de Washington, que son las siguientes:

- Disciplina fiscal.
- Reordenamiento de las prioridades del gasto público.
- Reforma tributaria.
- Liberalización de las tasas de interés.
- Tipo de cambio competitivo.
- Liberalización del comercio.
- Liberalización de la inversión extranjera.
- Privatización.
- Desregulación y derechos de propiedad.

Estos planteamientos del Consenso de Washington han sido recogidos por la corriente económica Ortodoxa (Neoliberal¹⁵), que asume una nueva visión sobre la NGP¹⁶. Para confirmar el análisis sobre los enfoques de la nueva gestión pública, que fueron recogidos en parte por el denominado “Consenso de Washington”, es necesario conocer los

¹⁵ La voz “neoliberal” que primariamente invoca un liberalismo resurgido, renacido, recuperado o nuevo, no siempre reconoce las transformaciones que la propia voz “liberal” y “liberalismo” tuvieron desde su origen. Véase Resico (Mimeo) y Scognamiglio Pasini (Mimeo). Para un tratamiento profundo de la voz “liberalismo” véase Matteucci (2008: 875-897).

¹⁶ Corriente de la Nueva Gestión Pública (New Public Management).

análisis efectuados por los investigadores sociales que se han comprometido con el estudio de la administración pública y definir así propuestas con diferentes visiones al respecto.

Respecto a la administración pública, hay dos puntos clave, la diferencia entre gerencia privada y gerencia pública. La gerencia privada busca maximizar las ganancias de las empresas, mientras la administración pública debe procurar minimizar las necesidades sociales básicas insatisfechas, reducir las desigualdades y la pobreza, y alcanzar el estado de bienestar, más allá del objetivo de lucro privado. Para el logro del bienestar de la sociedad, son las políticas públicas las que lo permiten¹⁷. Esto implica que el diseño de políticas públicas debe observar lo que la institucionalidad, basada en reglas, promueva hacia aquellas. La tabla 2 muestra los diferentes enfoques institucionales, así como los conceptos sobre las instituciones, con el objeto de diferenciar la institución como tal frente a los actores y a los elementos constitutivos del neoinstitucionalismo.

Tabla 2. El concepto de institución y los distintos enfoques neoinstitucionalistas.

Enfoques neoinstitucionalistas	Normativo	Rational choice	Histórico	Teoría de la organización
Se define la institución en términos de	Normas, reglas, esquemas mentales y rutinas	Reglas que prescriben y proscriben y permiten	Reglas, estructuras, procesos, prácticas	Estructuras cognitivas, normativas y regulativas
Las preferencias de los actores, respecto a la institución son	Endógenas	Exógenas	Endógenas	Endógenas
Elementos destacados en el enfoque	Lógica de lo apropiado	Costos de transacción	Ideas (como corrientes de pensamiento), punctuated equilibrium	Símbolos y significados, cultura, procesos y rutinas

¹⁷ Ello sin omitir que pueden producirse mejoras por el crecimiento económico, los ingresos y el empleo originado en decisiones privadas, siendo siempre el papel estatal consistente con la aceptación de la existencia de fallas en el mecanismo de mercado, sólo solubles mediante la acción del Estado, sustentado en una administración pública que no protagonice el “fallo burocrático” o “fallo del Estado”.

Fuente: Ramió & Salvador (2005). **Elaborado por:** El Autor

1.3. El Desarrollo de Políticas Públicas en América Latina: Su Impacto en el Diseño de Presupuestos Públicos

Analizar el desarrollo de las políticas públicas en América Latina y su impacto en el diseño de presupuestos públicos, para que lleven a buen puerto esas políticas, necesariamente debe tener como antecedente un breve análisis de la relación entre política y políticas públicas, como también conocer el proceso general en la definición de aquellas.

1.3.1 Política y Políticas Públicas

Para medir la relación que existe entre la política y políticas públicas cabe asumir que la transformación de la sociedad se da cuando los proyectos se realizan en conexión con intereses colectivos. Por ello y en tal dirección, identificar las tres dimensiones: la *polity*, *politics* y *policy* resulta pertinente a tales efectos, como se desagrega seguidamente.

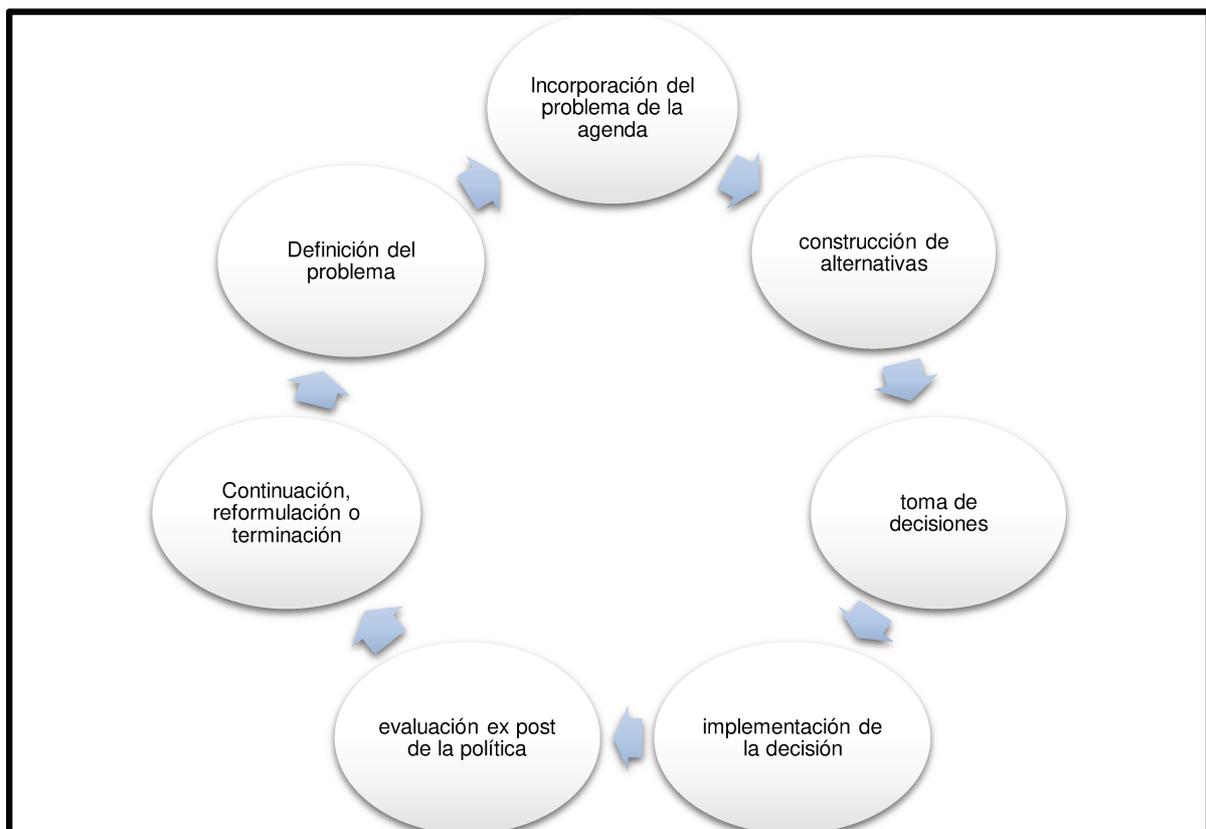
Así, la dimensión de la *polity* tal vez sea la más amplia y estructurada, pues es la dimensión institucional, entendida como la intervención de un conjunto de instituciones y reglas que definen la organización y distribución del poder y cómo esta se articula en un orden político. La dimensión definida como *politics* se refiere a la dinámica y operatividad de la política, se asocia con la lucha por el poder, el conflicto social, el comportamiento de los actores (políticos, estatales económicos y sociales), sus horizontes cognitivos, sus intereses, como la movilidad de sus recursos políticos, económicos y simbólicos. Finalmente, la dimensión *policy* o *policies*, es aquella que se vincula con las decisiones o acciones de los gobernantes de turno, expresadas en políticas públicas orientadas a la satisfacción de necesidades y satisfacción de problemas sociales de orden público.

1.3.2 El proceso en el diseño de políticas públicas

En el camino del diseño de las políticas públicas, es preciso destacar el papel del Estado como el principal impulsor del bienestar de la población en cualquiera de sus visiones. Además, es necesario evidenciar la participación de los actores que intervienen en el proceso de formación de las políticas públicas. En este sentido, Subirats (1989) realiza una clasificación de los actores que intervienen en el proceso de las políticas públicas: a) Ciudadanos, b) Parlamento, c) Sistema Judicial, d) Gobierno, e) Burocracia, f) Opinión

Pública, y, g) Partidos Políticos y grupos de interés. Los actores así descritos cumplen un rol importante en el diseño y formulación de las políticas públicas. Este proceso de las políticas públicas es producto de la contradicción social de los actores en la búsqueda de la solución de la problemática social. En tal sentido, Subirats (1989) identifica los principales pasos del proceso de formación e implementación de las políticas públicas, de la siguiente manera: a) Identificación del problema, b) Formulación de la política, c) Toma de decisiones, y, d) Implementación y evaluación.

Gráfico 4: El proceso de políticas públicas.



Fuente: Alessandro, Amaya, Dufour, & Jaime (2013). **Elaborado por:** El Autor

Por un lado, la *definición* del problema requiere de un profundo análisis que permita definir con la mayor certeza posible cual es la magnitud de la situación social a resolver mediante la implementación y ejecución de la política pública. Aquí se puntualiza qué ocurriría si la Administración Pública no actúa, considerando que no actuar también es una forma de hacer política. Por otro lado, la *formulación* de la política hace relación a la elaboración del plan de acción, los objetivos a proponer, opciones y alternativas, como también los efectos y consecuencias que traerá la política pública. En cuanto a la toma de decisiones, se dice que los factores políticos influyen en estas sobre la formación de la

política. La *implementación* determina la existencia o las diferentes influencias para el proceso de la implementación de la política pública. Finalmente, *la evaluación* plantea que esta se basa en el criterio de la definición del éxito, el establecimiento de estándares de evaluación y sus posibles consecuencias. El gráfico 4 recoge este proceso de las políticas públicas, a partir de la definición del problema y la toma de decisiones que las resuelvan, lo que define una ruta, que conduce al establecimiento de la política pública en un entorno de viabilidad y seguridad para la obtención de los resultados buscados por los gobernantes.

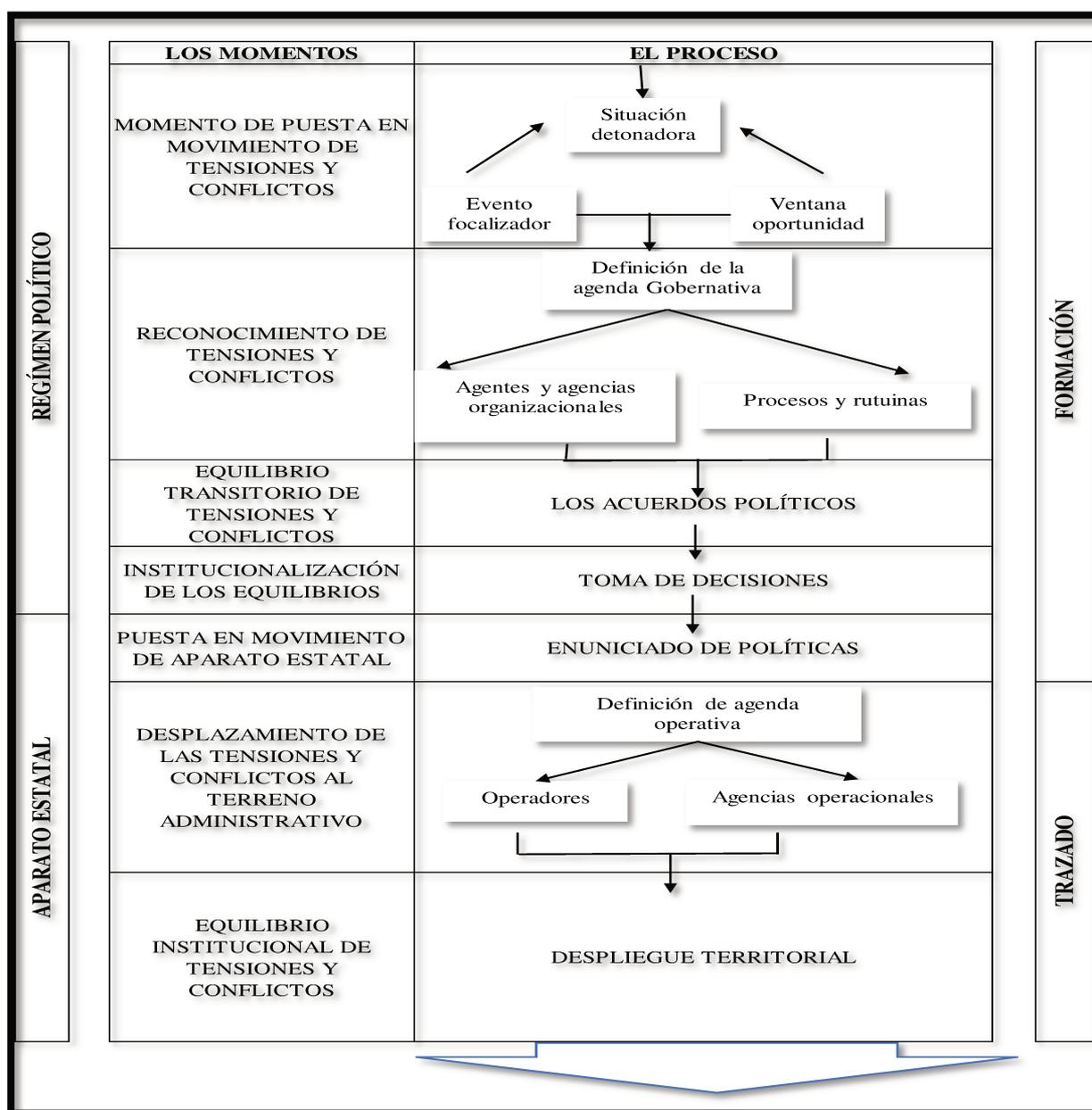
1.3.3 El enfoque de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre la construcción de políticas públicas

La configuración de políticas públicas para América Latina, se lo puede definir bajo el paraguas de tres escenarios: *El primer escenario* se lo define entre 1950–1980, cuando aparecen políticas encaminadas por el modelo económico basado en las teorías del desarrollo económico, de la modernización y de la dependencia. Las políticas se enfocaban básicamente en el desarrollo industrial hacia adentro (que tuvo un relativo éxito en algunos países latinoamericanos, particularmente los del cono sur), crecimiento económico, igualdad social y soberanía ciudadana. El desarrollo industrial hacia adentro tenía como finalidad producir para reemplazar a los productos industriales de los países involucrados o afectados por la Segunda Guerra Mundial. *Un segundo escenario* es el enfoque que surgió con posterioridad a la caída del “modelo de crecimiento hacia adentro”, circunstancias que ocurrieron aproximadamente en la década de los años setenta, dando lugar a la aparición del modelo llamado neoliberal, cuya matriz de origen se encuentra en los E.E.U.U. de Norteamérica a partir del denominado “Consenso de Washington”, el cual consistía, básicamente, en la redefinición del papel y tamaño del Estado y reformas de sus sistemas administrativo y financiero. *Un tercer escenario* aparece a inicios del presente siglo, a partir de las dificultades observadas por modelos o estrategias compatibles o cercanas a la visión neoliberal o pro-mercado, y en favor del cumplimiento de metas macroeconómicas mediante la reducción del tamaño del Estado. El giro en las concepciones al respecto viene dado por la creciente necesidad que las políticas sean universales para el ser humano, y no generen problemas distributivos.

De esta manera, en el año 2006, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) definió una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina (ver gráfico 5). Para ello, se considera la relación que existe entre política (lo que tiene que ver

con el régimen político y gobierno) y las políticas públicas, como también el papel de Estado en la concepción e implantación de dichas políticas públicas. En concreto, sobre América Latina, se asume que los regímenes políticos tienen algunas características como la informalidad, la precariedad política y la fragmentación social. Con respecto a la informalidad, considera que las instituciones son instancias utilizadas permanentemente por intereses privados y facciones políticas. Sobre la precariedad política expone la idea de que existe poca participación y organización política. Y, sobre la fragmentación social, plantea que existe insuficiente voluntad política de respeto a las reglas que otorgan legitimidad política a las instituciones.

Gráfico 5: Modelo de estructuración de las políticas públicas.



Fuente: Medellín (2006) en Estudio de la CEPAL “Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina, p. 137.

1.3.4 La Influencia de las Políticas Públicas en el Diseño de Presupuestos Públicos

Si las políticas públicas son un resultado de los requerimientos sociales que se dilucidan en el ámbito de la política, especialmente el régimen político de un Estado, es coherente que el diseño y estructuración de presupuestos públicos sean directamente influenciados con el contenido y aplicación de las políticas públicas. De esta manera, la

instrumentalización y el vehículo instrumental que permite ejecutar políticas públicas confluyen en los presupuestos públicos.

En los abordajes metodológicos de los presupuestos públicos, más allá del tradicional *incrementalismo*, adquirieron relevancia dos orientaciones destacadas, a saber, el Presupuesto por Programas (PPP) y el Presupuesto Base Cero (PBC). El primero, surgió en Estados Unidos en 1960. El presupuesto por programas pretendía racionalizar el gasto público con base en programas gubernamentales, incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas que se ligaban a objetivos de política. Las autoridades pudieron priorizar los programas y las asignaciones fiscales. El segundo apareció como un avance en el diseño y aplicación de presupuestos destacando, entre otras cosas, la idea de “borrón y cuenta nueva” y “paquetes de gastos”. Este tipo de diseño presupuestal buscaba reordenar el presupuesto para su revisión, evaluando su real aplicación y disponiendo de un costeo por actividades.

Ambos tipos de presupuestos surgen de la necesidad de otorgar mayor racionalidad a los presupuestos como instrumentos de inserción de los programas de implementación de las políticas públicas, tradicionalmente dominados por el resiliente “incrementalismo” como práctica¹⁸. Igualmente, los mismos, como otros, apuntan a visibilizar las posibilidades de lograr y alcanzar un mayor *espacio fiscal* que permita la inserción de políticas públicas innovadoras en sustitución de otras menos eficaces o fallidas.

En rigor, ambos enfoques son neutros respecto de distintas perspectivas de macropolítica y pueden ser instrumentales a enfoques tanto de tipo ortodoxo como heterodoxo desde una pura perspectiva económica. Sin embargo, su empleo puede resultar muy útil a la hora de superar en enfoque meramente “burocrático” de la administración pública y por ende alcanzar mayor fuerza bajo opciones de gobernanza orientadas o incididas por el enfoque de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP)¹⁹.

¹⁸ Para una consideración de la fuerza y pervivencia del *incrementalismo* véase Wildavsky (1994).

¹⁹ Sin embargo, la implementación de estos enfoques, como otros, han afrontado inconvenientes derivados de tradiciones arraigadas, por un lado, de dificultades inherentes a su propia naturaleza técnica y a otros de distinto orden en países avanzados y menos avanzados. Del SPPP (Sistema de Planeación, Programación y Presupuesto, a saber, el mencionado Presupuesto por Programas) se ha indicado que en sus días de gloria era considerado como la técnica más importante vinculada al análisis de políticas públicas (y la elaboración del Presupuesto como tal, obviamente) y planteaba el fin de la era oscura del *incrementalismo*, pero ese sueño quedaría incumplido, “pues Nixon lo abolió en 1971 y en Gran Bretaña murió en 1979, tras una larga agonía”. Sería visto tal Sistema “como un ejercicio mal concebido de racionalidad” (Watson, 2007: 430-431). Sin

En algunos casos, incluido el latinoamericano se ha dado lugar a la implementación de políticas de tipo social con mayor énfasis en los resultados macroeconómicos, como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Esta última orientación se ha vinculado a que las políticas públicas sean instrumentalizadas por *presupuestos basados en resultados*. De esta manera, surgen conceptos acuñados en doctrina y rescatados por instituciones internacionales (como el BID), como el Presupuesto Basado en Desempeño (PBD)²⁰ o Presupuesto Por Resultados (PPP)²¹ y posteriormente el Presupuesto para el Logro de Resultados de Desarrollo (PPRD)²².

1.4. El Diseño y Evaluación de las Políticas Públicas en América Latina

Puede sostenerse, que las políticas sociales dentro del género aludido en el subtítulo, surgen del paradigma emergente del modelo de Bienestar Social, Estado de Bienestar, o Estado Social de Derechos, que prioriza la atención progresiva y homogénea para todos los actores de la sociedad bajo el argumento de la integridad y equidad social. El Estado de Bienestar Social, tiende a cambiar la lógica de la atención social, básicamente la seguridad social [no entendida sólo como abarcando jubilaciones, retiros o pensiones], con el criterio de la focalización de necesidades y la ulterior generación de programas y proyectos destinados exclusivamente a la satisfacción de estas necesidades sociales.

Bajo este enfoque surgen en América Latina los denominados “Programas antipobreza”, los que de acuerdo con el análisis realizado por Franco (2006), básicamente se han desarrollado a partir de la década de los ochenta y toman cuerpo con los denominados Fondos de Inversión Social²³ y las Redes de Protección Social²⁴. Al respecto, la CEPAL ha subrayado en que se considere a tales fines la aplicación de programas que se adecúen a las diferentes características de los grupos sociales, haciendo énfasis en aspectos vinculados como la salud, Educación multicultural y bilingüismo, mercado de trabajo y acceso a la

embargo, en América Latina sería considerado para esos años y más recientemente como una permanente probabilidad de mejora en los diseños presupuestarios.

²⁰ Concebido y aplicado en países capitalistas desarrollados, con características como: La producción de información masiva pero sistematizada sobre desempeño que se expresa mediante indicadores y evaluaciones (ex ante y ex post), y el empleo de la información para rendición de cuentas.

²¹ Para mejorar el impacto del empleo de políticas públicas, como la disminución de la corrupción.

²² Modelo combinado entre desempeño y desarrollo.

²³ Diseñados para paliar los efectos de las políticas de estabilización o de ajuste provocadas por la implantación del modelo económico-político neoliberal.

²⁴ Abarcan criterios técnicos y sociales de mayor envergadura como: a) La integralidad, b) La multidimensionalidad de la pobreza, c) La centralidad de la familia, d) El ciclo de vida individual y de familia, e) La corresponsabilidad, f) El género, la etnia y la raza.

tierra. Sobre salud, además de propender al incremento en el acceso a la salud en todas sus instancias, se debe reconocer las bondades de la medicina tradicional. Sobre la educación multicultural, se sugiere reconocer y formar sujetos en las culturas existentes sin sacrificar la tradicional, ya que existe una brecha amplia de los ingresos en el empleo en personas pertenecientes a etnias indígenas o afrodescendientes por el bajo nivel y acceso a educación. Sobre el mercado de trabajo, se debe propender a la generación de políticas laborales no discriminatorias de la población indígena y afrodescendiente. Finalmente, sobre acceso a la tierra, se debe considerar el reclamo de los grupos indígenas a la propiedad ancestral de sus tierras, como los métodos tradicionales de cultivo que practican²⁵.

1.4.1 Dos casos emblemáticos de política y programas sociales: Brasil (Políticas y programas sociales) y el gasto público en Uruguay.

Ante resultados diversos y contradictorios y en no pocos casos el fracaso de las políticas económicas, basadas o pretendidamente derivadas de los antes comentados “Postulados del Consenso de Washington”, en buena medida asumidas en su momento por los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fue visible el comienzo de un duro cuestionamiento de sus resultados en los países latinoamericanos que lo aplicaron, en algunos casos, bajo un esquema de condicionalidades crediticias por aquéllas instituciones.

En tal sentido, se ha apuntado que las sugerencias del Fondo Monetario Internacional sobre el equilibrio fiscal, la reducción del tamaño del Estado y del gasto público (inversión), entre algunas de las principales, trajo como consecuencia situaciones de mayor deterioro social y crisis de endeudamiento, en algunos casos.

Así, (Foster, Kentikelenis, Reinsberg, Stubbs, & King, 2018), con un muy importante sustento estadístico, evalúan críticamente las fragilidades del a veces denominado modelo neoliberal u ortodoxo, al analizar los programas del FMI y las reformas de políticas asociadas (antes referidas como condicionalidades) para un panel de 135 países en vías de desarrollo durante el período 1980 a 2014. Estos autores encuentran, que las reformas de

²⁵ Aspectos estos que no pueden implicar el desconocimiento de los respectivos marcos constitucionales de los distintos países y situaciones y acciones de alta complejidad y conflictualidad, a veces traducidas en violencia abierta, visible en países andinos y no andinos de América Latina.

política de ajuste fiscal recomendadas por el FMI aumentan la desigualdad de ingresos en los países prestatarios, señalando:

“Nuestros análisis muestran consecuencias distributivas adversas para cuatro áreas de política: 1) reformas de política fiscal que restringen el gasto público, 2) reformas del sector externo estipulando la liberalización del comercio y la cuenta de capital, 3) reformas del sector financiero que implican control de la inflación, 4) medidas y reformas que restringen la deuda externa. Estos efectos ocurren un año después de la incidencia de un programa del FMI, y persiste en el mediano plazo. Tomados en conjunto, nuestros hallazgos sugieren que la atención reciente del FMI a la desigualdad descuida las múltiples formas a través de las cuales el asesoramiento político de la propia organización ha contribuido a la desigualdad en el mundo en países en vías de desarrollo” (pp. 3-4).

Como reacción o en respuesta a los casos de resultados negativos o deterioro social vinculados plena o parcialmente a medidas del tipo de las señaladas, a principios del presente siglo aparecen en el espectro político latinoamericano, gobiernos con amplio apoyo popular²⁶, como en Brasil (Gobierno de Lula), en Argentina (Gobierno de Kirchner), en Venezuela (Gobierno de Chávez), en Bolivia (Gobierno de Morales) y en Ecuador (Gobierno de Correa), los que, mediante diferentes cambios al Estado y la política social, definen un mayor rol del mismo, promoviendo políticas públicas correlativas y asumiendo características de tipo universal con enfoque en derechos humanos. Los programas aplicados por dichos gobiernos, con modelos basados en gasto e inversión pública, lograron según los casos reducir la pobreza y desigualdades, y generaron empleo, cuyos resultados fueron receptados por organismos internacionales como la ONU y la CEPAL.

Para sustentar lo anteriormente planteado, comentamos como referencias operacionales la política y programas sociales de Lula Da Silva en Brasil, y de los gobiernos de Kirchner y Fernández en Argentina.

1.4.1.1 La Política Social en el Gobierno de Luis Ignacio Lula da Silva: el Programa “Fome Zero” (hambre cero) y su Brazo Principal: “Bolsa Familia” (beca familia)

²⁶ Desde un ángulo que excede a la mera consideración de las políticas sociales (social policies), considerando las demás aristas y caracteres que caracterizan a un gobierno de amplio espectro, se ha identificado críticamente a estos gobiernos como politológicamente *populistas*.

La filosofía del gobierno de Lula da Silva se basó en la política social fundamentada por lo que se conoció como enfoque de derecho y desarrollo humanitario de la sociedad brasileña, también alineada a las políticas internacionales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) para el combate al hambre y la pobreza, *Fome Zero*. De acuerdo con los fundamentos planteados por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA 2010), Martínez (2014) lo estructura en tres ejes:

“Políticas estructurales orientadas al combate de las causas profundas del hambre y la pobreza, como la generación de empleo y renta, la seguridad social universal, el incentivo a la agricultura familiar, la reforma agraria y la transferencia de renta condicionada. Políticas específicas de atención directa a las familias en el acceso a los alimentos, como cupones de alimentación, donación de emergencia para alimentos, creación de stocks de alimentos, alimentación de los trabajadores, atención a los grupos infantil y materno, así como alimentación escolar. Políticas locales para ser implementadas por los gobiernos estatales, municipales y por la sociedad civil, que a su vez se destinan a tres áreas específicas: el área rural, con apoyo a la agricultura familiar y a la producción para el autoconsumo; las ciudades pequeñas/medianas y las áreas metropolitanas, con bancos de alimentos, comedores populares, articulación con el comercio local, fortalecimiento de los equipamientos de abastecimiento y agricultura urbana” (p.28).

La instauración de estas políticas sociales se constituyó en el horizonte de la filosofía de orientación humanitaria promovida por Lula da Silva. Y por condicionantes estratégicos de la administración pública, en lo relativo a la ejecución de *Fome Zero*, se crea un nuevo programa de transferencia de renta, el denominado Bolsa Familia. En sí, el horizonte en la concepción y aplicación de la política social, basada en la filosofía de la seguridad alimentaria y nutricional, alcanzó ribetes y alcances desafiantes en la consideración de las necesidades sociales, no siempre contempladas en los modelos denominados de “ajuste estructural” cercanos a perspectivas más ortodoxas. En este sentido, con la finalidad de promover la seguridad alimentaria, la administración del gobierno brasileño de la época emprendió entre diversas estrategias, la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). Uno de los principales logros del CONSEA, en la construcción de tal política, fue de carácter normativo, logrando en tal sentido la

promulgación de la Enmienda Constitucional No. 64 en 2010, que incluye en el Artículo 6 de la Constitución Federal la palabra “alimentación” como un derecho social de los brasileños.

A su vez, el eje estratégico educación se encuentra amparado en el Artículo 205 de la Constitución brasileña y respaldado por el Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), estando contemplado en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). En relación al eje de acciones de acciones en materia de salud, se buscó clarificar la responsabilidad estatal acerca del derecho que tiene la población al respecto, el que se encuentra amparado en el Artículo 196 de la Constitución brasileña, en el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y también por el Artículo 12 del PIDESC, disposiciones éstas, junto a las anteriores, que se corresponden con uno de los objetivos del milenio, precisamente, el del combate a la pobreza y el hambre.

El resultado de los programas sociales en el gobierno de Lula da Silva, de acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) en 2010, citado por Martínez (2014) indica que:

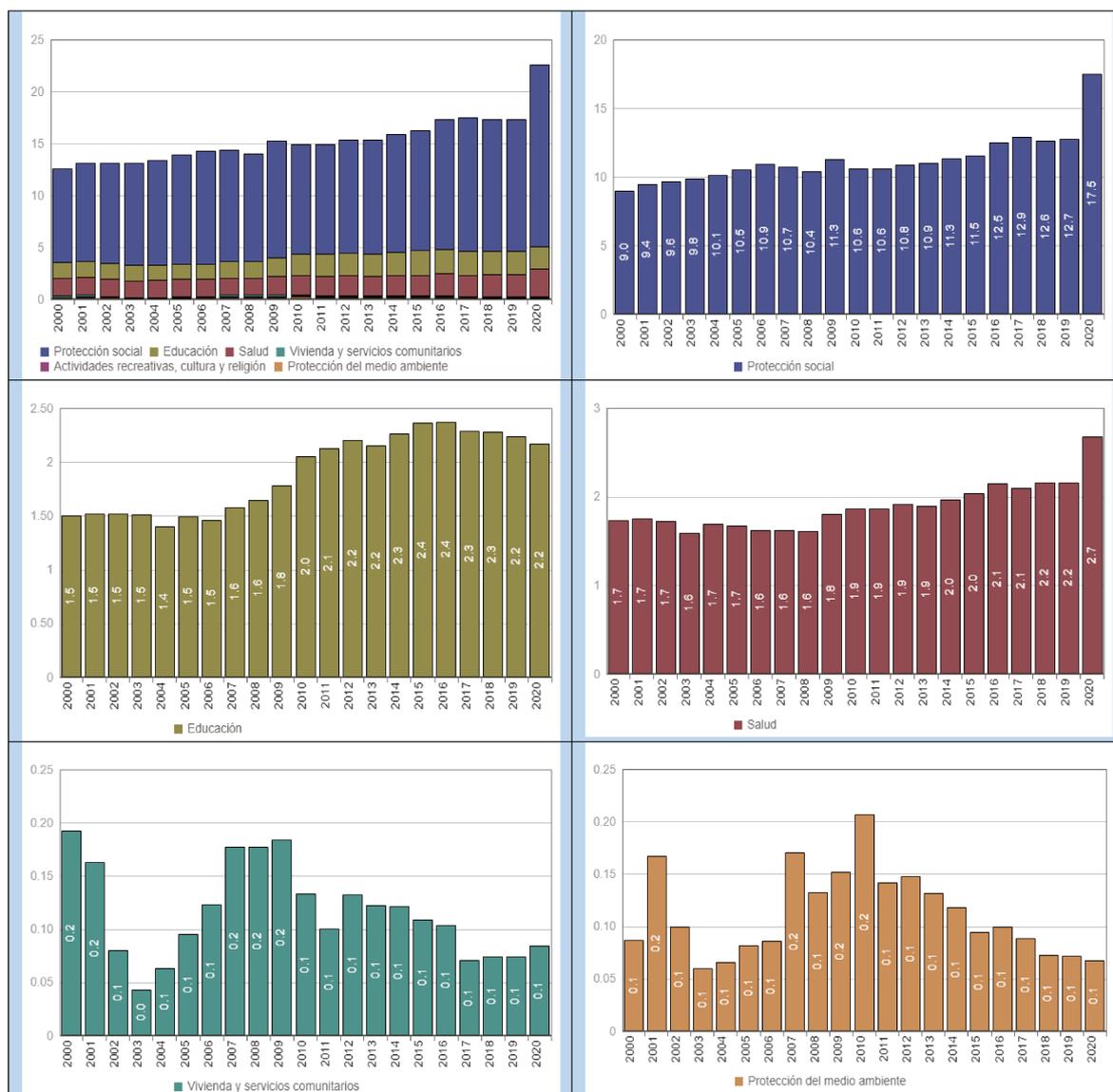
“La estrategia Fome Zero y la priorización de los programas sociales del gobierno de Lula han generado resultados muy positivos en la disminución del hambre y la pobreza del país. El impacto de los programas de SAN en la población se ve reflejado en la reducción del casi 62% de la desnutrición infantil en el período 2003–2008 y en la reducción de la pobreza de 43% en 2003 a 29% en 2008” (p. 89).

En la misma línea, el IPEA (2010), informa que, a la salida del presidente Lula da Silva, en el país cerca de 15.5 millones de brasileños fueron atendidos por el Programa Bolsa Familia en los 5.000 municipios del país. Es decir, el 12,6% de la población brasileña²⁷.

La mejora de los indicadores sociales en Brasil, la reducción de la pobreza, desigualdades, y aumento en el empleo se debe al mayor gasto social, debido a que existe una relación entre el mayor gasto social y las mejoras sociales, como se puede apreciar en los gráficos 6 y 7.

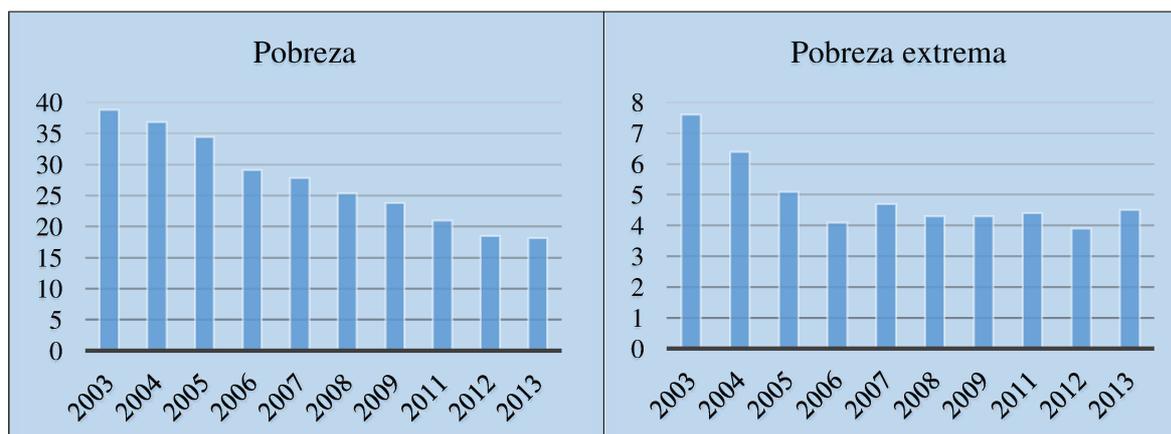
²⁷ Al año 2010, la población de Brasil era de 195,7 millones de personas

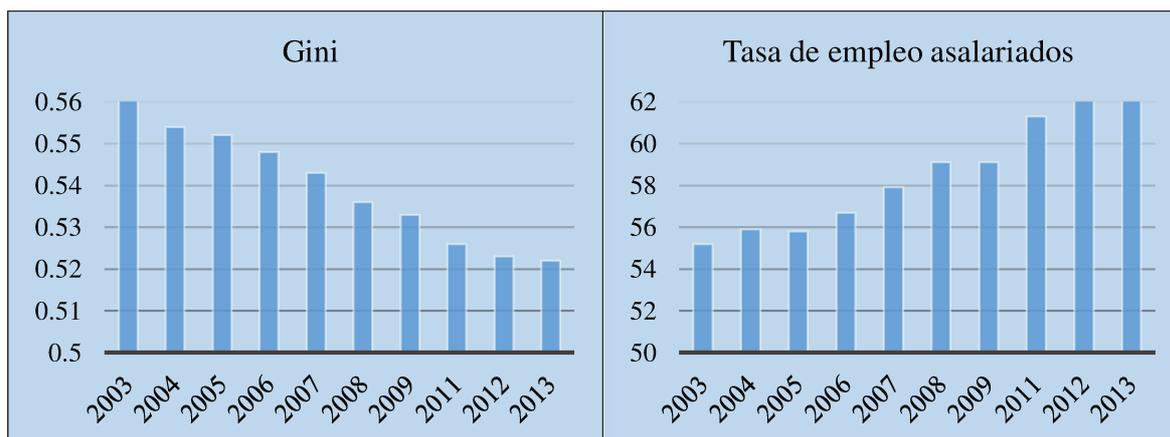
Gráfico 6: Gasto social por funcional y sectores en Brasil (%PIB), 2000-2020



Fuente: Cepal, 2022

Gráfico 7: Pobreza, extrema pobreza, Gini y tasa de empleo asalariados en Brasil, 2003-2013

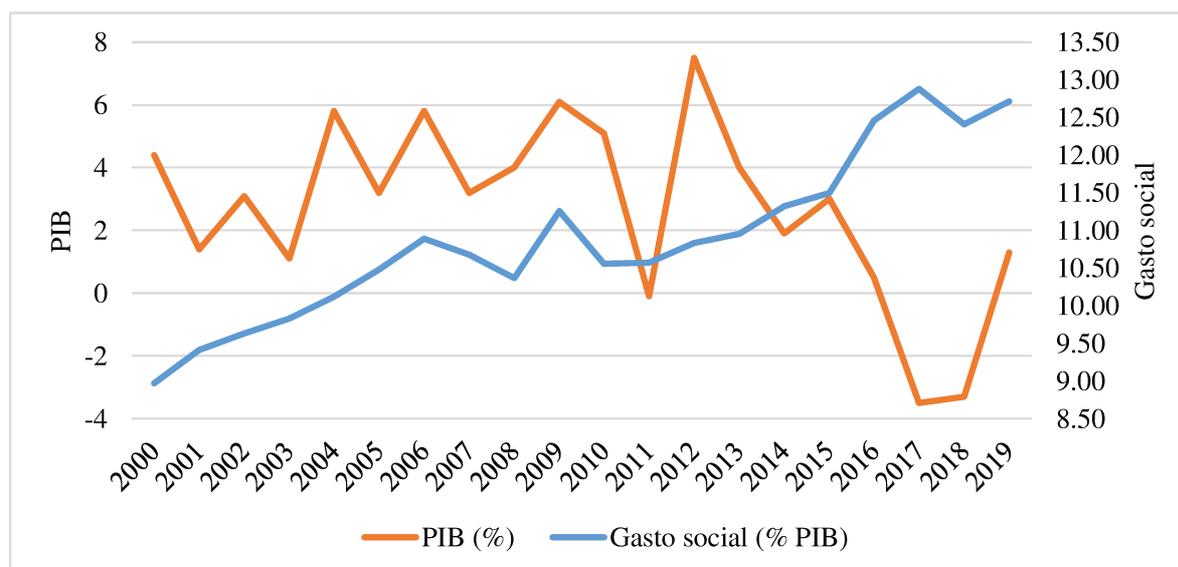




Fuente: CEPAL. **Elaborado por:** El Autor. **Nota:** Estadísticamente, en valores que cambian poco en el tiempo, las escalas deben ser menores para poder apreciar los cambios existentes.

Por otro lado, realizando un vínculo entre la evolución económica y las políticas y gasto social, se puede indicar que el crecimiento económico puede incidir en mejoras sociales (como el caso del empleo), sin embargo, un análisis entre el PIB y gasto social durante el período 2000 – 2019 (Gráfico 8), nos demuestra que las mejoras sociales provocadas por el gasto social no necesariamente ocurrió por el crecimiento de la economía, que es el caso de Brasil en este período, sin desmerecer el aporte de gobiernos conservadores al inicio de éste período o de Michel Temer (2016 – 2018).

Gráfico 8: Gasto social y crecimiento PIB en Brasil, 2000-2019



Fuente: CEPAL, 2022.

1.4.1.2. El gasto público social en Uruguay en el período 2000 - 2019

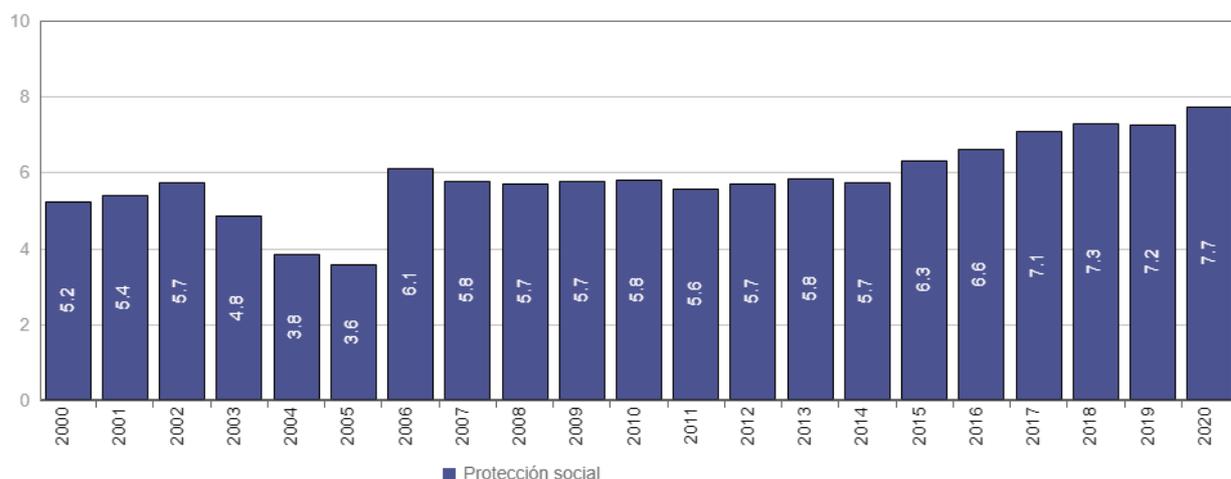
Otro de los países que esta investigación considera pertinente analizar sobre el tema del gasto público social, es el realizado en la República Oriental del Uruguay, como ejemplo de cambio en la perspectiva de tratamiento político y económico durante el período 2000 – 2019, durante el cual se evidencian dos modelos de aplicación del gasto considerando los tipos de regímenes que gobernaron en el citado lapso de tiempo. En tal virtud, se puede delimitar dos períodos perfectamente diferenciados, que caracterizamos como sigue:

- Entre los años 2000 y 2004, los tipos de gobierno tradicionales y que han sido hegemónicos como el Partido Tradicional (o blanco) y el colorado, cuyas políticas se las pueden catalogar como de corte liberal o neoliberal.
- A partir del año 2006 (hasta el 2020), se da inicio a una nueva tendencia político – económica, el Frente Amplio, compuesto por un conjunto de fuerzas políticas que ganaron las elecciones en el año 2004 (dando lugar a las presidencias de Tabaré Vázquez 2005 - 2010, José Mujica 2010 – 2015 y nuevamente Tabaré Vázquez 2015 – 2020), dando lugar a la instauración de un nuevo modelo económico político con visos de mayor fortalecimiento del Estado y atención social a través del gasto público social y nueva normativa al respecto.

En tal sentido, la evolución del gasto público social es analizada con base en la información que presenta la CEPAL (CEPAL, Observatorio social para América latina y el Caribe, 2017), en donde se analiza el gasto público social por función relacionado con el Producto Interno Bruto (PIB), esto es considerando la división en gasto para Protección Social, Educación, Salud, Vivienda y Servicios Comunitarios, Actividades Recreativas, Cultura y Religión y finalmente Protección del Medio Ambiente.

En lo concerniente a **Protección Social**, tal como se desprende del Gráfico 9, presentado a continuación, se puede evidenciar un crecimiento del 1, 73% (al pasar de 5,23% en el año 2000 al 7,25% para el año 2019), durante el período analizado.

Gráfico 9: Gasto en Protección Social, Período 2000 -2019

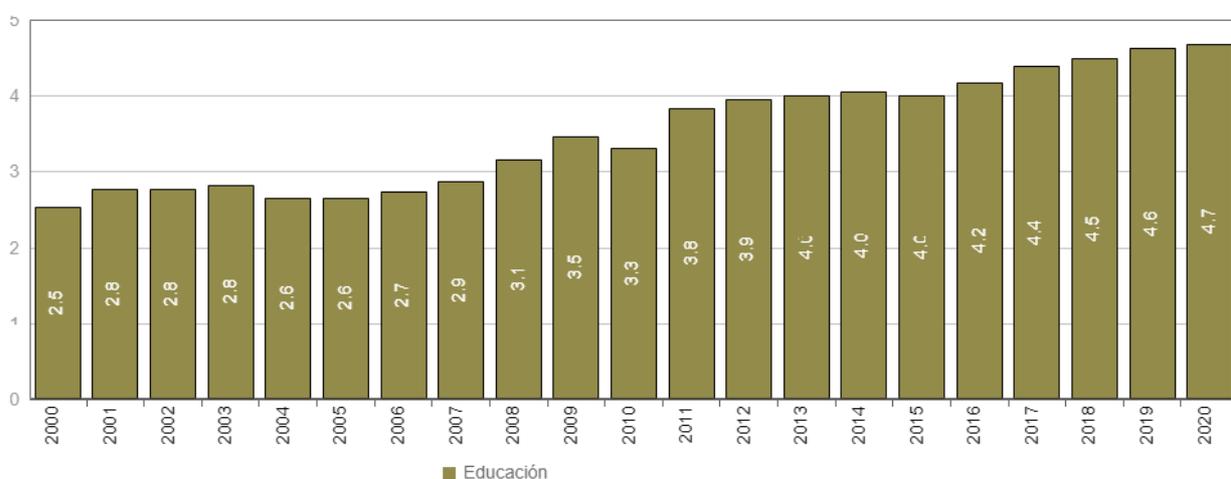


Fuente: CEPAL

Sin embargo concorde a lo puntualizado en líneas anteriores y el Gráfico precedente, se puede observar que es a partir del año 2006, que muestra un peso del 6,1% respecto del PIB, la tendencia de crecimiento es visible y significativa.

En lo concerniente al gasto social en *Educación*, de acuerdo a lo que se desprende del Gráfico 10, que se presenta a continuación, se evidencia una tasa de crecimiento del orden del 3,22% (al pasar de 2,52% en el año 2000 al 4,61% para el año 2019), durante el período analizado.

Gráfico 10: Gasto Social en Educación, período 2000 -2019

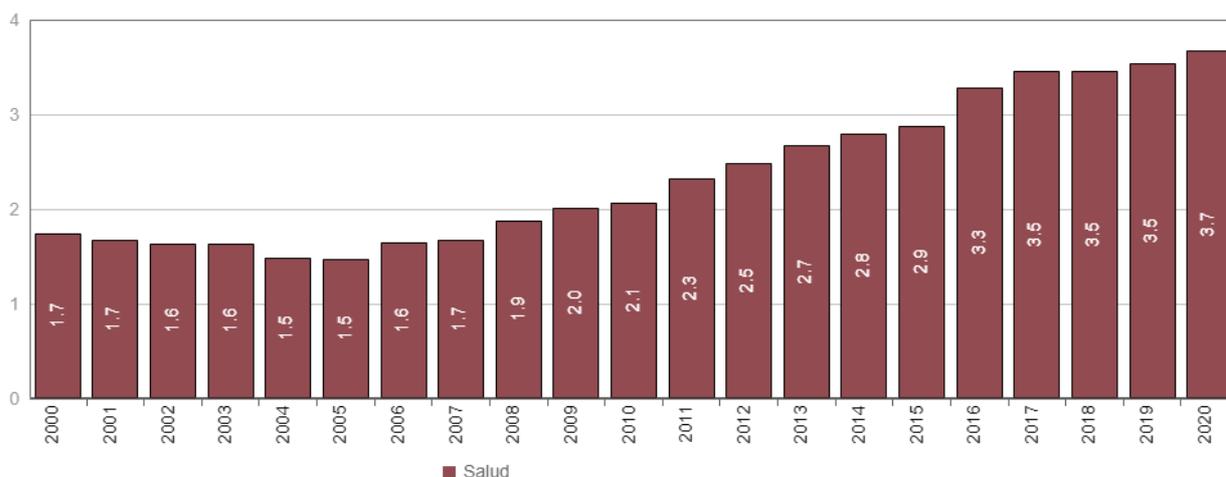


Fuente: CEPAL

De igual manera que en el caso de Protección Social, se puede evidenciar que el gasto en educación a partir del año 2006 (en el que representaba 2,7% respecto del PIB), presenta un crecimiento sostenido hasta llegar al año 2019.

En lo que respecta al gasto social en **Salud**, de conformidad a lo que se desprende del Gráfico 11, presentado a continuación, se alcanza una tasa de crecimiento del orden del 3,54% (al pasar de 1,74% obtenido en el año 2000 a 3,54% del 2019), durante el período 2000 – 2019.

Gráfico 11: Gasto Social en Salud.



Fuente: CEPAL

Al igual manera que el caso de los indicadores anteriormente descritos, el rubro Salud, intensifica su crecimiento a partir del año 2006 (en el que tiene una relación del 1,6% respecto del PIB), hasta llegar al año 2019.

En lo concerniente a los rubros gasto social de **Vivienda y Servicios Comunitarios**, **Actividades recreativas, cultura y recreación** y **Protección del Medio Ambiente**, estos no superan el 1% respecto del Producto Interno Bruto (PIB), razón por la cual no se realiza un análisis pormenorizado de su comportamiento, sin embargo, mostraron leves crecimientos.

1.5. Políticas Públicas Sociales en el Ecuador

Las políticas públicas sociales en el caso ecuatoriano tienen un punto de inflexión en su diseño y ejecución a partir de la implantación del proceso de dolarización a fines de Siglo XX. En tal sentido, podemos definir tres momentos temporales para la concepción de las políticas públicas sociales:

Un primer momento en el diseño de políticas públicas sociales, a inicios de la década de los ochenta (específicamente el año 81), con la asunción del gobierno de Oswaldo Hurtado en reemplazo del presidente fallecido trágicamente, Jaime Roldós Aguilera, se inicia la implementación de las ideas neoliberales en el Ecuador. Este proceso continúa con diferentes matices hasta fines de siglo con la caída del Gobierno de Jamil Mahuad, luego de atravesar una profunda crisis financiera que terminó con la implementación de la dolarización en el país. En este período de instauración del modelo neoliberal, al igual que el resto de los países latinoamericanos que lo asumieron, las políticas sociales tuvieron el carácter de asistencialismo a sectores vulnerables previo un proceso de focalización, el uso de una transferencia de dinero como mecanismo de reducción de la pobreza, pero no así de la desigualdad.

Un segundo momento, en pleno curso de la dolarización, la generó Gustavo Novoa Bejarano, basado en programas asistencialistas que se cumplieron a medias, como la nutrición para todos los niños y las mujeres embarazadas, que no disminuyó la desnutrición infantil, el Bono Solidario para mejorar la cobertura en el sector rural con condicionantes de asistencia a clases y revisiones periódicas de salud, sin construcción de unidades médicas en el sector rural. En esta lógica de implantación de programas sociales, mediante transferencia de rentas (bonos), Lucio Gutiérrez firmó una nueva Carta de Intención que retomaba y profundizaba la política económica de ajuste estructural, y nuevamente es derrocado y termina el mandato de gobierno, Alfredo Palacio, quien continúa con las medidas similares, asistencia sin apoyo de infraestructura y sin resultados concretos.

Finalmente, identificamos un tercer momento, con la elección del presidente Rafael Correa Delgado en el año 2006, con quien se promueve un proceso de mayor intervención del Estado ecuatoriano en la estructuración de las políticas sociales, un aumento del gasto público (inversión) en esta área, y una redefinición de las relaciones económicas con los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM).

En este contexto de dolarización, se debe considerar la influencia interna y externa que ha sufrido el país. En el contexto externo, es innegable la influencia ejercida en la orientación del país por parte de los conocidos Postulados del Consenso de Washington, así como en la gran mayoría de países latinoamericanos. Los denominados postulados han determinado una configuración de la administración pública bajo la égida de la disminución

del tamaño del Estado y, por ende, la afectación del gasto público (inversión), particularmente el gasto social, orientación que ha determinado el diseño de las políticas sociales en el Ecuador bajo el ajuste fiscal. Mientras, en el ámbito interno, la inestabilidad política que sufrió Ecuador entre 1996-2005, atravesado por una profunda crisis económico-financiera en el año 1999, fue la característica del condicionante económico y social. Este contexto externo e interno nos da paso al análisis de las políticas públicas sociales implantados por los gobiernos durante el período 2000-2019, para comprender las políticas aplicadas, así como los resultantes alcanzados, tanto económicos como sociales.

1.5.1 Políticas y Programas Sociales en el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano (2000-2002)

Bajo los postulados del Consenso de Washington, las políticas sociales canalizadas mediante programas y proyectos fueron diseñadas, como en muchos países latinoamericanos, de manera focalizada hacia los sectores más vulnerables. Así, se ponen en práctica con el intento de paliar la pobreza, la mala alimentación, la atención a la niñez desprotegida, entre otros. En tal sentido, el gobierno de Noboa continúa una política social a través de ODEPLAN constituido en el 1998 por el Gobierno de Mahuad, que lo estipula en lineamientos de corto, mediano y largo plazo. Para el corto plazo, la política social busca incrementar el monto de transferencias desde el gobierno a los hogares pobres y vulnerables, mediante aumento del gasto y la inversión social orientados hacia la educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental y proyectos sociales específicos. Mientras para el mediano y largo plazo, la política social plantea mejorar la equidad en la distribución del gasto público, enfocándolo hacia los sectores más pobres. Sin embargo, todos estos programas y proyectos de ayuda social no tenían un apoyo de infraestructura e inversión pública para canalizar lo que se buscaba, reducir desnutrición, pobreza, desigualdades, porque éstas incluso experimentaron alteraciones o se incrementaron.

De acuerdo con el estudio realizado por Montenegro (Montenegro, 2004), en el que realiza una breve descripción de los programas y proyectos de ayuda social durante el gobierno de Noboa, destaca que algunos de ellos fueron creados con anterioridad y fueron continuados en este gobierno. Los programas que tuvieron mayor relevancia fueron: El Bono Solidario²⁸, este programa no funcionó adecuadamente porque se direccionaba la

²⁸ Mecanismo de compensación monetaria para la población pobre afectada por la eliminación del subsidio a la energía, el alto costo de la vida y la caída en los salarios reales y el empleo.

transferencia monetaria sin un registro social. El Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC)²⁹, este programa tampoco funcionó especialmente en el sector rural, y a nivel urbano marginal, no estaba atado a ninguna condicionalidad ni infraestructura de salud, educativa, telecomunicaciones o vial. El Programa Nuestros Niños (PNN)³⁰, sin las bases de inversión necesaria para ello. El Programa Operación de Rescate Infantil (ORI)³¹, aunque el programa en casi su totalidad estaba responsabilizado por Naciones Unidas, no cubrió el alcance que se indicaba porque la política pública no se ajustó al diseño del plan de las organizaciones auspiciantes. El Programa Atención Integral a la Niñez³², tampoco logró la meta esperada porque no existía una normativa de protección a los niños, niñas y adolescentes, así como los recursos necesarios para su cumplimiento. El Programa de Atención Especial a Discapacitados³³, no cumplió con su misión. El Programa de Desarrollo Integral Gerontológico³⁴, no hubo respuesta del programa, quedó en retórica por la falta presupuestaria de los gobiernos locales, así como la falta de un proceso de descentralización. El Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural (PROLOCAL)³⁵, no tuvo mayor incidencia en la reducción de la pobreza, debido a un inexistente proceso de descentralización. El Proyecto de Desarrollo Integral (PRODEIN) cuya finalidad era elevar la calidad de vida de los pobladores ubicados en las provincias de Esmeraldas, Loja, El Oro y Galápagos mediante la implementación y desarrollo de microempresas que propendan por la creación de empleo y la generación de ingresos. En el

²⁹ Con la participación de fundaciones, municipios, instituciones legalmente constituidas y el Programa Mundial de Alimentos, y estaba orientado a la población en situación de desamparo.

³⁰ Cuyo propósito era mejorar la calidad de los servicios para la cobertura de la atención infantil, mediante el apoyo a las familias en el cuidado diario de los/as niños

³¹ Creado con alianzas estratégicas de los Programas mundiales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Programa nuestros niños, UNICEF y Organismos Seccionales involucrados en la atención de estos grupos sociales.

³² Creado con el auspicio y alianzas estratégicas de instituciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Programa Nuestros Niños en asociación con el Ministerio de Bienestar Social (MBS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Dirección la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), Foro de la Niñez y Adolescencia, juzgados de la Niñez y Adolescencia, la Coordinadora de Desarrollo Infantil.

³³ Cuyo propósito principal era buscar el mejoramiento y calidad de vida de las personas con algún grado de discapacidad que se encuentren en zonas urbano-marginales y rurales, así como las que se encuentren en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

³⁴ Organizado en 1984, tiene como propósito principal elevar las condiciones de vida de las personas de la tercera edad que van desde 65 años en adelante.

³⁵ Cuyo propósito fundamental eliminar la pobreza rural, mediante la mejora de la equidad y la inclusión, así como la facilidad de acceso al empleo, la producción, la obtención de ingresos y el manejo de los recursos naturales para las personas pobres: hombres o mujeres. Los principales actores involucrados son las municipalidades y Juntas Parroquiales en unión estratégica con la Asociación de Municipalidades (AME), Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), Comunidades de Cantones y Parroquias, participan también el Consejo de Juntas Parroquiales del Ecuador y las Universidades.

aspecto educativo, la política social planteada, de acuerdo con el Plan de Gobierno “Por un Nuevo País”, propende desarrollarla con la ejecución de los proyectos: a) Reforzamiento de la educación técnica, b) Programa de Redes Autónomas Escolares–Redes Amigas, c) Reparación y construcción de infraestructura escolar y deportiva y Programa Nacional de Ciencia y Tecnología. No tuvo la incidencia esperada dicho programa.

1.5.2. Las Políticas Sociales en los gobiernos de Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio

El contexto económico de influencia neoliberal continuó en el gobierno de Gutiérrez y posteriormente en el de Alfredo Palacio, en lo concerniente a la reducción del tamaño del Estado con la profundización de las privatizaciones, y el ajuste fiscal. El enfoque neoliberal de focalizar las necesidades de los sectores vulnerables para orientar su atención mediante distintos programas tuvo su continuidad. Además, muchos de estos fueron planificados en el gobierno de Noboa y tenían un tiempo de duración en años posteriores, lo que hizo que los gobiernos de Gutiérrez y Palacio lo continuaran o lo cerraran, en algunos casos.

En este sentido, los programas y proyectos sociales más relevantes como los de protección social³⁶, educación y salud fueron: Se dio continuidad a los programas como el Bono Solidario que fue denominado Bono de Desarrollo Humano, dando un nuevo giro a su propósito y considerando ahora la corresponsabilidad de sus beneficiarios. Continuaron los programas: Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC), que finalizaba el año 2007; el Programa Nuestros Niños (PNN) que tuvo cierre de operaciones el 31 de diciembre del año 2004; el Programa de Atención Integral a la Niñez que fue de carácter indefinido; Programa de Atención a Discapacitados que tuvo previsto terminar en el año 2007; el Programa de Desarrollo Integral Gerontológico con carácter de indefinido; el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural (PROLOCAL), que tuvo el año 2006 como fecha de cierre y el Proyecto de Desarrollo Integral (PRODEIN) con clausura en el año 2007. En el ámbito de la política social educativa, dada la coyuntura e inestabilidad política por la que atravesó el gobierno de Gutiérrez y su sucesor, su orientación y esfuerzos estuvieron dirigidos a la política económica y la estabilidad macroeconómica, con mecanismos de ajuste estructural, fondomonetaristas, más que a definir y desarrollar políticas educativas.

³⁶ Incluye transferencias monetarias, seguridad social y se excluye el sistema de jubilación.

En el año 2006, el gobierno de Palacio puso en consideración de la sociedad a través de una Consulta Popular el Plan Decenal de Educación 2006 – 2015, el mismo que fue aprobado con más del 66% de consultados, constituyéndose de esta manera la educación en una política prioritaria del Estado. El mencionado Plan, contenía ocho políticas de acuerdo con el MED y Consejo Nacional de Educación (CNE) (MED y Consejo Nacional de Educación, 2007), que se detallan a continuación:

- La universalización de la educación inicial de 0 a 5 años.
- La universalización de la educación general básica de primero a décimo.
- El incremento de la población estudiantil del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.
- La erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos.
- El mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas.
- El mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
- La revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
- El aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta llegar el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB. (p. 4).

Los planes durante este período de gobierno se cumplieron a medias debido a dos condicionantes: La primera por un menor gasto e inversión pública, y en segundo lugar por falta de docentes y escuelas para cumplir con las metas establecidas. Como se puede evidenciar, este fue un paso positivo en la formulación a nivel inicial y medio de la política educativa por parte del gobierno y que posteriormente fue considerado y ejecutado como política pública de Estado en el gobierno de Rafael Correa Delgado.

1.5.3. Las Políticas Públicas Sociales en el gobierno de Rafael Correa Delgado

Analizar la implementación de políticas públicas de carácter social en el gobierno de Rafael Correa Delgado implica necesariamente considerar algunos elementos del contexto anterior a su llegada, como también su propia cosmovisión sobre el Estado y la administración pública:

1. La profunda crisis político - económica hasta 2006. En el ámbito político se puede destacar la crisis de gobernabilidad por parte de los gobiernos elegidos como Mahuad y Gutiérrez quienes no terminaron sus períodos presidenciales siendo destituidos de sus cargos y relevados por sus respectivos vicepresidentes (Noboa y Palacio). La inestabilidad política no permitió que estos gobiernos (así como sus sucesores) hubieran diseñado y ejecutado políticas de largo plazo, siendo únicamente programas y proyectos de corto plazo con la finalidad de estabilizar la economía tal como los organismos multilaterales de crédito aconsejan, un ejemplo de esto es el Plan de Gobierno 2000 – 2003 de Gustavo Noboa.

En el aspecto económico estos gobiernos se preocuparon por continuar con las medidas de ajuste estructural para dar cumplimiento a las cartas de intención firmadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que supuestamente buscaban la estabilidad y el equilibrio macroeconómico en contrapartida de la política social que fue relegada a segundo plano. Precisamente por la poca atención social es que se dieron movilizaciones populares que terminaron en la caída de los gobernantes ya mencionados.

2. El nuevo enfoque sobre el desarrollo económico, el Estado y la administración pública del Gobierno de Rafael Correa Delgado, se destacó por algunas características como:

- El desmantelamiento del concepto de desarrollo, concebido como sinónimo de crecimiento económico, evolucionando hacia el concepto de desarrollo con bienestar social (Buen vivir de todos y todas).
- La redefinición del rol del Estado con la aprobación y entrada en vigor de una nueva Constitución Política (Montecristi 2008), la que da un marco normativo a la política social y por ende a las políticas públicas sociales.
- La reestructura de la administración pública que partió de la nueva Carta Política y otras leyes de similar importancia.
- La implementación de la planificación estratégica nacional como instrumento de articulación y ejecución de las políticas públicas para generar derechos económicos, sociales e incluso de la naturaleza.
- La importancia dada al concepto de gasto público en correspondencia con la expansión de los servicios sociales otorgados por la administración pública.

1.5.4 Las Políticas Públicas Sociales Instrumentadas mediante la Planificación Nacional del Desarrollo, a partir del año 2007

En el gobierno de Rafael Correa las políticas sociales fueron instrumentalizadas a través de la planificación nacional, habiéndose implementado tres planes nacionales: El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, el Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009 – 2013 y el Plan Nacional Buen Vivir del 2013 – 2017. En sí, los tres planes tenían el mismo condicionante, políticas sociales para el cumplimiento de los derechos, la denominación diferente entre Plan Nacional de Desarrollo y Plan Nacional del Buen Vivir, se debe que en 2007 se estructura un Plan Nacional de Desarrollo y es a partir del año 2008 que se consagran los derechos del Buen Vivir a partir de la Constitución, aprobada mayoritariamente por los ecuatorianos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, con el que comenzó la planificación del indicado gobierno tuvo como principio fundamental la atención del ser humano como base primordial del desarrollo. Este (SENPLADES, 2007) se propone como:

“...fundamental para el desarrollo humano la inversión en ciencia y tecnología, enfocada a la satisfacción directa o indirecta de las necesidades básica, mediante el apoyo a la producción, la racionalización del consumo y el mejoramiento de la calidad de todas y todos los ecuatorianos, en un diálogo de saberes y cosmovisiones que respete las diversidades culturales, sociales, económicas y geográfico” (p. 58).

Los principios cardinales de la política pública del gobierno de Correa y que se constituyen en los lineamientos de inclusión económica y diversidad, se refieren a:

- El incremento progresivo de la inversión social, concebida como recurso productivo dinamizador del desarrollo.
- La generación de mecanismos jurídicos que permitan la exigibilidad plena aplicación de los derechos.
- La reducción de las brechas urbano – rurales y las disparidades inter e intrarregionales.
- La creación de empleo productivo y el reconocimiento del valor social y los valores éticos de trabajo (productivo y reproductivo), impulsados por el pleno acceso al crédito, la asistencia técnica, la capacitación y el acceso al mercados e información.

- La prioridad de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, mujeres, niños, en la implementación de programas de inclusión socio – económica.
- La gratuidad y universalidad de la educación y la salud, así como su mejoramiento rápido y sustancia.
- El desarrollo de las potencialidades humanas con respeto irrestricto por las diferencias culturales y de género.
- La consolidación de un sistema de protección social universal que incluya el fortalecimiento de la seguridad social, del aseguramiento de salud, la protección a mujeres y niños y el derecho de la ciudadanía a recibir transferencias monetarias condicionadas.
- El acceso universal a una vivienda digna y a la promoción de la calidad del hábitat.
- La investigación en ciencia y tecnología para aplicarla al desarrollo de la agricultura, los tratamientos de salud, la productividad y la competitividad, la construcción de vivienda y el mejoramiento del hábitat y el conocimiento y los saberes ancestrales.
- La supresión de toda forma de discriminación, exclusión o subordinación por opción sexual, género, raza, edad, situación geográfica, discapacidad o creencias.
- El fortalecimiento de las identidades y el reconocimiento de la diversidad como parte sustancial de la generación de capacidades y libertades humanas.

Bajo este enfoque presentado se han diseñado las políticas públicas sociales instrumentadas mediante los planes nacionales, adoptando diferentes denominaciones en cada período. Las políticas sociales contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, forman parte de los Objetivos Nacionales, los mismos que contienen las respectivas estrategias y metas para su ejecución y cumplimiento. Para este análisis se identificaron y seleccionaron los objetivos que contienen políticas públicas sociales como las de protección social, educativas, salud, vivienda y empleo, como parte del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para la reducción de la pobreza, la desigualdad, y la generación de empleo.

Las políticas públicas sociales contempladas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, de acuerdo con lo planteado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009) se encuentran orientadas por un nuevo paradigma denominado del Buen Vivir (Sumak Kawsay), como superación del concepto desarrollista, y que básicamente

consiste en la búsqueda del bienestar de la colectividad de acuerdo a la Constitución de Ecuador (2008), Artículo 275 que plantea:

“El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos y socio – culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *Sumak Kawsay*. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza” (p. 89)

En este sentido, la Constitución recupera dos elementos trascendentales para la configuración de las políticas sociales como son:

- Superar la visión reduccionista del concepto de desarrollo como crecimiento económico, colocando al ser humano como principio y objetivo final de su tarea hasta obtener el “Sumak Kawsay” o Buen Vivir, formulando una relación de equidad entre el Estado, mercado y sociedad, fundamento formulado en el Plan 2009 – 2013.
- La concepción constitucional del Estado como garante de los derechos y la justicia, de tal manera que las políticas serán diseñadas y ejecutadas como el pleno cumplimiento de los derechos de la sociedad ecuatoriana, así como de la naturaleza.

En el (SENPLADES, 2009), se establecen principios del Buen Vivir, los que se constituyen en los ejes de actuación de la administración pública al momento de diseñar y ejecutar políticas públicas de carácter social, los mismos que a continuación se presentan:

- Hacia la unidad de la diversidad,
- Hacia un ser humano que desea vivir en sociedad,
- Hacia la igualdad, la integración y la cohesión social,
- Hacia el cumplimiento de derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas,

- Hacia una relación armónica con la naturaleza,
- Hacia una convivencia societaria, fraterna y cooperativa,
- Hacia un trabajo y un ocio liberadores,
- Hacia la reconstrucción de lo público,
- Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa, y
- Hacia un Estado democrático, pluralista y laico (p, 19, 20, 21, 22 y 23).

Con base en estos principios, la SENPLADES como Institución de planificación pública establece las políticas sociales estipuladas en los objetivos estratégicos del Plan. En la tabla siguiente se presenta los objetivos relacionados con la protección social, la educación, la salud, empleo y vivienda, que permitan cumplir con los ODS. En la siguiente tabla se presenta los principales objetivos del Plan Nacional 2007-2013:

Tabla 3. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2013.

Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial.
Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
Objetivo 3: Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.
Objetivo 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno.
Objetivo 11: Establecer un sistema económico solidario y sostenible.

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). **Elaborado por:** El Autor

Con respecto a las políticas públicas sociales constantes en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, se vincula la cosmovisión de las políticas sociales en el Plan, como profundización del Buen Vivir establecido en la Constitución Política del Ecuador como parte de los Derechos del Buen Vivir, ya ampliado al concepto del Socialismo del Buen Vivir, el mismo que define algunos principios y orientaciones descritas en el mencionado Plan del Buen Vivir (2013) y que se describen a continuación:

- Aspirar a una sociedad radicalmente justa,
- Una sociedad con trabajo liberador y tiempo creativo,
- Sociedad igualitaria y equitativa,
- Sociedad de plenas capacidades, emancipación y autonomía,
- Sociedad solidaria,
- Sociedad corresponsable y propositiva,
- Sociedad en armonía con la naturaleza,

- Primacía de los bienes superiores,
- Sociedad de excelencia,
- Sociedad pluralista, participativa y autodeterminada,
- Soberanía e integración de los pueblos,
- Estado democrático, plurinacional y laico,
- Fortalecimiento de la sociedad. (p. 20 y 21).

En la tabla que se presenta a continuación se detalla las políticas sociales que tienen relación con la protección social, educación, salud, empleo y vivienda.

Tabla 4. Objetivos Sociales del Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2017

Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad.
Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población.
Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

Fuente: Plan del Buen Vivir (2013). **Elaborado por:** El Autor

Las políticas sociales formuladas y ejecutadas durante los períodos anteriormente indicados, tuvieron su impacto en la sociedad ecuatoriana, aspectos que lo analizará a través de los indicadores sociales en el Capítulo III.

1.5.5. Las Políticas Públicas Sociales en el gobierno de Lenin Moreno Garcés.

El inicio de Gobierno de Moreno se caracterizó porque ganó las elecciones con un programa económico que continuaba el Plan Nacional de Desarrollo llevado a cabo durante el gobierno de Correa, pero a los pocos meses, dio un giro hacia el ajuste fiscal que posteriormente incidirían en los resultados de política social, aspecto que será tratado en el capítulo III. Al igual que en el gobierno de Rafael Correa, las políticas se presentan en el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 (SENPLADES, 2017), denominado “Toda una Vida”. Sin embargo, su presentación se la realiza en Ejes Estratégicos, los mismos que se encuentran compuestos por objetivos que contienen a las políticas sociales. En la tabla siguiente se han seleccionado las políticas exclusivamente de carácter social, como son las de protección social, educación, salud, trabajo y vivienda.

Tabla 5. Objetivos Sociales del Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021

Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.

Objetivo 2 Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas.

Fuente: Plan del Buen Vivir (2013). **Elaborado por:** El Autor. **Nota:** Las políticas sociales ejecutadas por el Gobierno de Moreno tienen su impacto en la sociedad y que so lo revisará en detalle en el Capítulo III mediante el análisis de los indicadores sociales.

Lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo al inicio del gobierno de Moreno cambió radicalmente sin poder lograr su cumplimiento principalmente por no aplicar su plan de gobierno, y ceñirse a una propuesta diferente, ajuste fiscal y reducción del estado, en un entorno de reducción de la inversión pública. Además, la desaparición de instituciones como SENPLADES, afectó considerablemente las resultantes económicas y sociales del país, hasta el año 2019, y en plena pandemia, 2020 y 2021, solamente se ampliaron las malas condicionantes económicas y sociales, producidas por el ajuste fiscal.

1.6. La Sostenibilidad de las Políticas Públicas Sociales

Independientemente del profundo debate que existe sobre el enfoque de la sostenibilidad, particularmente el criterio de desarrollo sostenible, lo fundamental es que las políticas públicas sociales se mantengan en el tiempo, cumpliendo con su función social en el presente y el futuro de la sociedad. En este sentido, amerita detallar algunos factores que inciden en el desenvolvimiento de las políticas citadas y que juegan un papel importante a la hora de mantenerlas en el tiempo:

- El enfoque y poder político de los gobernantes de turno, que enfrentan dos visiones. La primera, que se centra en el papel del Estado y el gasto social, canaliza los recursos encaminados a promover la implantación y ejecución de políticas sociales. En este sentido, son dignos de mencionar los gobiernos que propugnan por el incremento del gasto social, por ende, de la expansión de las instituciones del Estado para cumplir con los requerimientos de las políticas públicas, En segundo lugar, el enfoque (principalmente el neoliberal) que propugna por la reducción del gasto público disminuyendo las capacidades e institucionalidad del Estado.

- La existencia de una institucionalidad pública consiste en el papel que estas deben cumplir en la operatividad de las políticas públicas. Una institucionalidad altamente tecnificada y con un servicio civil predispuesto al servicio social es un factor posible en la canalización de las políticas. Es importante destacar que, en países altamente descentralizados, el cumplimiento de las políticas se encuentra a cargo de los gobiernos subnacionales como municipios y prefecturas, entre otros.
- La legislación favorable para la consecución de las políticas, en tanto y en cuanto estas sean concebidas como derechos inmanentes de la sociedad. Es necesario destacar que en países como Ecuador la política social viene definida desde la Constitución de la República del año 2008, en la que se coloca al ser humano como el centro de la política social. Asimismo, la planificación, el diseño y la ejecución de las políticas públicas se procesa mediante la aplicación del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV)³⁷, planes regionales, provinciales y municipales.
- La disponibilidad de recursos económicos que puedan ser utilizados en la ejecución de las políticas, sin los cuales, simplemente los gobiernos no podrían cumplir con este cometido.

Por todo lo anteriormente señalado, en la definición de las políticas públicas sociales, fundamental entender el rol del Estado y el proceso evolutivo que este ha tenido, para poder definir con mejor exactitud la sostenibilidad de las Políticas Públicas Sociales, porque en el caso ecuatoriano, a pesar de haber tenido una normativa centrada en los derechos económicos, sociales y de la naturaleza, el propio debilitamiento del Estado mediante el ajuste estructural aplicado durante el gobierno de Moreno, imposibilitó que las políticas públicas sociales se puedan cumplir en el tiempo. Esta condición dada en el Ecuador se ha presentado en muchos países de América latina, a diferencia de países desarrollados donde la sostenibilidad de las políticas públicas sociales se ha centrado en estados fuertes, con normativa que imposibilita que el gasto y la inversión públicos se la pueda reducir. Es decir,

³⁷ El Plan Nacional del Buen Vivir fue concebido a partir del año 2007 y configurado en la Constitución de Montecristi del año 2008, para que el estado garantice tanto los derechos de la sociedad como de la naturaleza. Este Plan del Buen Vivir que dejó de ejecutarse a partir del año 2018, se sostenía en un modelo económico de gasto y en una economía centralmente planificada. Para la ejecución del Plan Nacional del Buen Vivir se creó la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), en el año 2007, misma que fue eliminada en el año 2018. Además, el Plan Nacional del Buen Vivir estaba atado al Presupuesto General del Estado. Todo proyecto y programa de inversión en todos los niveles de gobierno, estaba condicionado a un presupuesto aprobado y avalado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en el cual gasto corriente se cubre con ingreso corriente, y gasto no corriente se cubre con ingreso no corriente, tal como el Artículo 286 de la Constitución del año 2008 así lo explicita.

la importancia del rol del Estado como parte de la sostenibilidad de las políticas públicas, viene de la mano con un sostenimiento del gasto e inversión pública que permita garantizar los derechos de la sociedad.

Por tal razón, el tránsito del Estado tradicional hacia un Estado social de derechos viene por el fortalecimiento de éste, en conjunción con un mayor gasto e inversión pública, que garantice la mejora de las condiciones sociales de la población. De la misma manera, este tránsito del Estado viene por definir el origen a partir del concepto mismo de éste, desde una perspectiva histórica, política y sus dimensiones.

Para (Aguilar, 1993) desde la perspectiva histórica, el Estado-Nación es “la forma particular de organización del poder político y de la vida social estrechamente vinculada a la sociedad capitalista”, mientras desde la perspectiva política el Estado es “Unidad suprema de decisión sobre la población de un territorio”, atado a la soberanía, legitimidad e independencia. Las dimensiones del Estado son dos: 1) Política, expresión institucional de relaciones de poder y principios de legitimación, 2) Operativa, administración o gestión pública. En la dimensión Política, el Estado es la institucionalización de las relaciones de poder entre actores, y de su articulación con el sistema internacional de relaciones políticas, comerciales y financieras, esto implica transformaciones o reformas en el Estado, que expresan la existencia de cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y en particular en el bloque dominante de poder. En la dimensión operativa, el Estado define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su política. A través de ella, la dimensión política o sustantiva del Estado se explicita y desenvuelve en el funcionamiento cotidiano de las agencias públicas y en sus múltiples relaciones con la sociedad y el mercado, es decir, las capacidades de gestión estatal que expresan intereses, metas, aspiraciones, antagonismos del conjunto social. Entonces, se debe entender al Estado como un sistema institucional de decisión y gestión, donde cada modalidad de gestión pública se articula así a una matriz determinada de relaciones entre el Estado y la sociedad, y contribuye a reproducirla. Sin embargo, una buena administración no mejora la calidad de los objetivos de las políticas a cuyo servicio se desenvuelve.

Mientras, la política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad institucional frente a un problema o en un sector relevante de su competencia (Meny & Thoenig, 1992). Así también, La política pública es un conjunto encadenado de decisiones y acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas

entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats, 1989) et al, 2008). Por ello, como parte de la concepción del Estado, la política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad institucional frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.

Por todo lo señalado, una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, que incluye 5 áreas:

1. Un contenido
2. Un programa
3. Una orientación normativa
4. Un factor de coerción
5. Una competencia social

Con ello, el análisis de la política pública nos permitirá dilucidar lo que sucede en los procesos en los que la autoridad (por mandato o por principio) intenta transformar productos en efectos o impactos y se supone que toda intervención pública engendra una alteración del estado de las cosas en la sociedad, por lo tanto, si se supone y reconoce que puede no lograrlo, no son adecuadas, son insuficientes, el comportamiento de los afectados y/o ejecutores no era el que se necesitaba para lograr los resultados, las circunstancias del momento no eran las previstas, por ello, muy importante el análisis de políticas públicas ya que permite conocer mejor porque y como, los productos suministrados por la autoridad no engendran los efectos previstos. En sí, toda política pública encubre una teoría del cambio social, es decir, en cada política pública puede reconocerse creencias, representaciones sobre el funcionamiento de la sociedad y el cambio social, se pueden identificar a partir de sistematizar los siguientes parámetros:

1. Los objetivos perseguidos por la política pública considerada.
2. Los sujetos afectados por la política pública implementada.
3. Los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales.
4. Los tipos de políticas públicas.

Entonces, una política pública es un sistema de acción pública, y de ahí, muy importante entender la forma de operar y la forma de abordar y tratar los contenidos bajo tres conceptos:

1) Un sistema de actores, 2) La actividad a realizarse, c) El proceso en sí de la política pública. Estos 3 conceptos definirán el diseño de la política pública, y su implementación definirá los resultados económicos y sociales de un país.

En el presente estudio, como parte del análisis de la sostenibilidad de las políticas públicas sociales, en los siguientes capítulos, abordaremos la región latinoamericana para luego entender el caso ecuatoriano durante el período 2000-2019, en los cuales revisaremos las políticas implementadas y los resultados alcanzados a partir de entender esa volatilidad existente en el gasto público. Porque se debe comprender con mucha precisión, que, tras una sostenibilidad de una política pública, se requiere recursos, mayores ingresos que implica mayor gasto e inversión pública en un entorno de fortalecimiento del Estado para garantizar los derechos económicos y sociales de la sociedad ecuatoriana, tal como la Constitución del 2008, así lo explicita.

1.7. Organismos, agencias o estructuras ligadas a la sostenibilidad de las políticas públicas a escala regional y mundial

Abordar los organismos (agencias) o estructuras ligadas a la sostenibilidad de las políticas públicas sociales implica necesariamente conocer el enfoque legal que atañe a la normatividad e institucionalidad imperante producto de un proceso basado en la evolución del pensamiento sobre los sistemas de la administración pública.

En este estudio se considera pertinente analizar el enfoque de derechos sociales a la hora de diseñar e implementar las políticas públicas de tal carácter, basado en la nueva corriente sobre los derechos humanos que plantea el derecho que asiste a la ciudadanía el acceder a los servicios públicos otorgados por el Estado. Al respecto un estudio realizado por la CEPAL a cargo de Sepúlveda (2014), indica que:

“... las políticas públicas no solo deben tender a un mayor disfrute de los derechos humanos de toda la población, sino que, además, los procesos a través de los cuales se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas deben estar en consonancia con los estándares de los derechos humanos” (p. 13)

Por lo antes mencionado, el estudio plantea que las medidas de política social favorables a la población sean tratadas como un sistema o programa de Protección Social, considerado aquí como el equivalente de seguridad social. Esta herramienta buscaría,

además del cumplimiento de los derechos civiles y políticos, el abarcar también los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) incluido el ambiental.

El planteamiento realizado en líneas anteriores enfocado en el marco de la normatividad e institucionalidad ya ha sido considerado por algunos países de la región que lo contemplan en sus respectivas Constituciones, con la protección social como la premisa de cumplir con derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En el aspecto institucional, organismos y estructuras que operan las políticas públicas sociales para su diseño, ejecución y sostenibilidad, hace que los países aquélla busquen replantear su normativa e institucionalidad bajo el enfoque de derechos sociales, para lo cual sus estructuras de organización deben ser reformuladas partiendo desde lo más alto como es su Constitución.

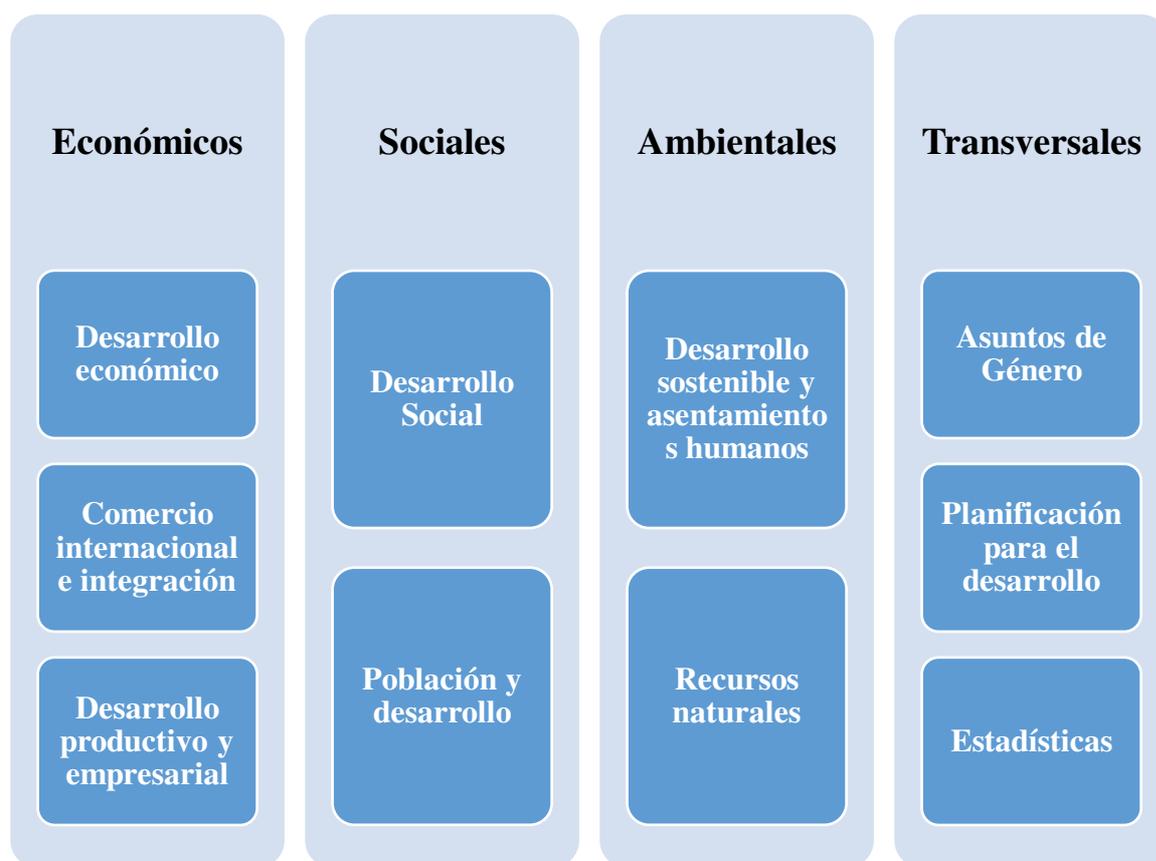
Ahora bien, los organismos, agencias y estructuras ligadas a la sostenibilidad de las políticas públicas, se pueden encontrar a nivel nacional en el Ecuador (a abordarse en el Punto 4 del Capítulo III), a nivel regional en Latinoamérica, y a nivel mundial.

1.7.2. A Nivel Regional

A nivel regional existen entidades que analizan, recomiendan y realizan actividades conjuntas con los diferentes gobiernos, en el ámbito social. Estas instituciones realizan estudios en los ámbitos de derechos a partir de definir estrategias de política pública social que determine desafíos para la implementación de las mismas.

La *Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*, mediante su División de Desarrollo Social realiza estudios sobre la protección social para el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Ambientales (DESA) con ejes transversales que deben centrarse en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), género, planificación para el desarrollo y estadísticas en todos estos ámbitos de derechos.

Gráfico 12: Áreas de intervención de la CEPAL.



Fuente: CEPAL, <https://www.cepal.org/es/temas.2022>. Elaboración: El autor.

En lo económico, la CEPAL, posee un Observatorio Fiscal de América Latina del área del desarrollo económico, que “tiene como objetivo la promoción de un crecimiento económico equitativo de largo plazo y la generación y asignación eficiente de recursos financieros para apoyar el desarrollo y la igualdad en los países de América Latina y el Caribe. Esta misión se instrumenta a través de tres estrategias: un seguimiento sistemático de políticas y reformas macroeconómicas, una evaluación de la incidencia de éstas en términos de sustentabilidad, eficacia y equidad, y un apoyo sustantivo para la formulación e implementación de dichas políticas y reformas por parte de los gobiernos”. (CEPAL, 2022).

En el área del desarrollo social se destaca un Observatorio de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, desde el cual “promueve el desarrollo integral de América Latina y el Caribe, con enfoque de derechos e igualdad. Para ello, se proporciona a los países diagnósticos y análisis de la situación social en áreas temáticas y grupos específicos de población; se analizan las políticas sociales implementadas por los gobiernos de la región para la superación de la pobreza, una mayor y universal protección social y el logro de la

igualdad; y se estudian y difunden experiencias exitosas para contribuir a los procesos de adopción de decisiones. Esta misión se cristaliza en la asesoría a los gobiernos en el diseño de programas y políticas sociales, y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países” (CEPAL, 2022).

En el área del desarrollo sostenible y asentamientos humanos exhibe un Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, y una Plataforma Urbana y Ciudades de América Latina y el Caribe, cuyo objetivo “es contribuir a evaluar los avances en las políticas públicas, instrumentos e instituciones, dirigidas a promover una actividad económica más inclusiva y de menor huella ambiental en los países de América Latina y el Caribe. Esto implica atender simultáneamente las tres dimensiones del desarrollo sostenible, lo que significa traducir tal visión del desarrollo de América Latina y el Caribe en políticas públicas operativas” (CEPAL, 2022).

Además, como parte de dimensiones transversales tiene un Observatorio de Igualdad de Género de América Latina, un Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, y el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Dimensiones “que atraviesan todo su quehacer intelectual: asuntos de género, planificación para el desarrollo y estadísticas. El primer tema busca incorporar activamente la perspectiva de género en el ámbito del desarrollo regional de América Latina y el Caribe. En el área de planificación de desarrollo la CEPAL apoya el mejoramiento de la gestión pública y de los procesos de planificación económica y social de los gobiernos nacionales y sub-nacionales en los países de la región. Y en el área de estadísticas la Comisión tiene como objetivo promover la generación y uso de información estadística internacionalmente comparable, oportuna y pertinente para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo económico, social y ambiental en la región” (CEPAL, 2022).

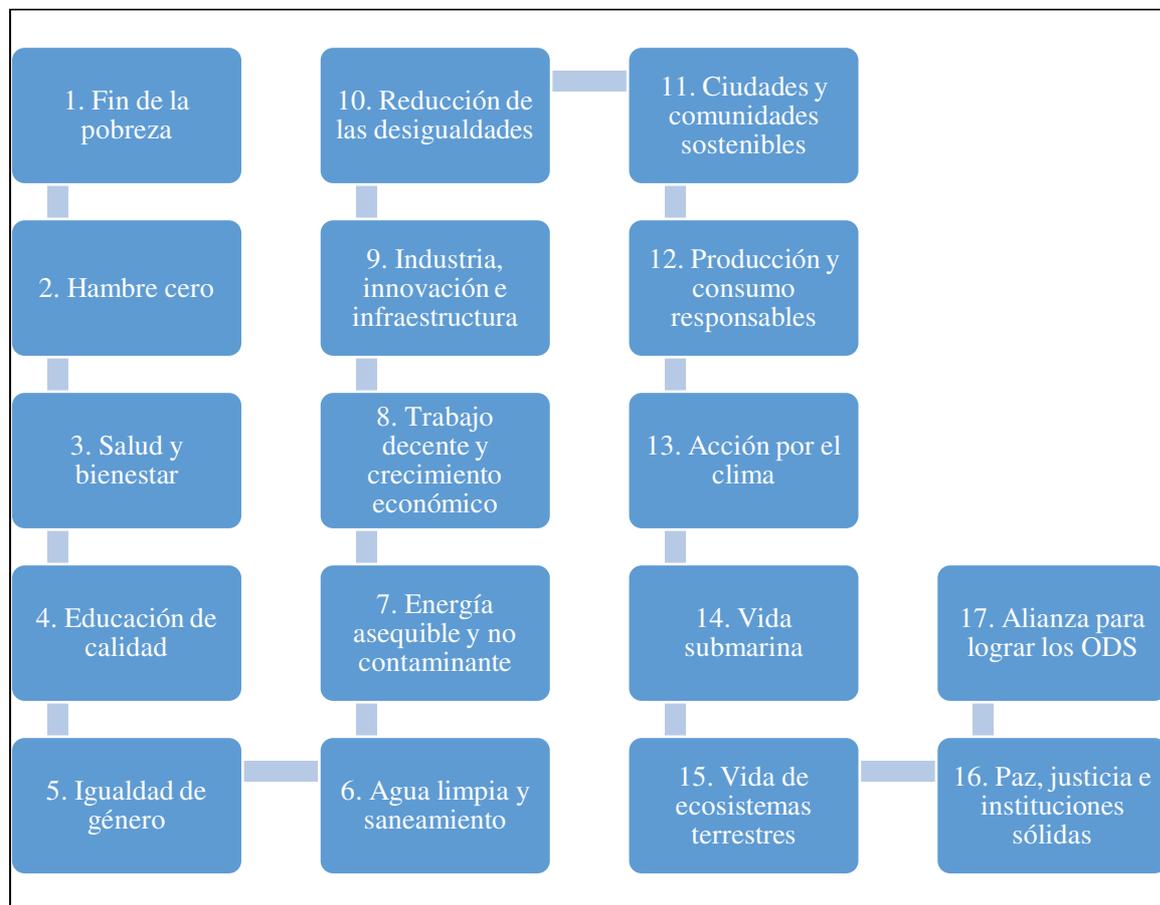
1.7.3. A Nivel Mundial

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define objetivos relacionados a la política pública social, entre ellos “Proteger los derechos humanos. Distribuir ayuda humanitaria. Apoyar el desarrollo sostenible”, como un llamado para terminar con la pobreza y desigualdades, cuidado del planeta, y asegurar paz y prosperidad a todas las personas que habitan en el planeta tierra. Para cumplir con estas metas se ha integrado 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), considerando que una acción aplicada en un área generará efectos en otras áreas, por tanto, para alcanzar el desarrollo debe existir equilibrio

en lo social, económico y ambiental, es decir, el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Ambientales (DESA), a través de conocimiento, tecnología, creatividad y recursos financieros de toda la sociedad.

El logro de estos objetivos requiere de un mayor gasto e inversión social en los países, que con políticas de ajuste difícilmente se pueden alcanzar, de ahí la importancia de políticas públicas sociales que garanticen los derechos bajo políticas de crecimiento, pleno empleo, estabilidad de precios, reducción de la pobreza y desigualdad, que incluyan políticas distributivas en el ámbito económico, social y ambiental, que solo una adecuada intervención estatal puede lograr. De ahí necesario definir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que la ONU los determinó desde 2015 y se pretende alcanzar al año 2030.

Gráfico 13: Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Fuente: (ONU, 2022) Elaboración: El autor.

Podemos concluir que describir a los organismos, agencias y estructuras ligadas a la sostenibilidad de las políticas públicas, a nivel nacional, regional en Latinoamérica, y mundial, nos permite comprender la importancia no sólo de las políticas públicas sociales

sino de la sostenibilidad de las mismas, para el cumplimiento de los derechos. Además, en esta descripción se pudo notar que para alcanzar el bienestar de todas y todos los que habitamos este planeta, la intervención estatal en el ámbito económico, social y ambiental es fundamental, y el destino de los recursos desde el estado para alcanzar los derechos a través del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es necesario³⁸.

³⁸ Lo que implica como mínimo, cabe señalar, el cumplimiento de los requerimientos de eficacia, eficiencia y efectividad para la acción gubernamental y administrativa, así como para el consecuente gasto y previa captación de recursos que la posibiliten.

CAPÍTULO II

LA DINÁMICA DEL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

2.1. Enfoques teóricos del gasto público: Ortodoxo (Neoliberal) y Heterodoxo

2.1.1 Introducción

El gasto público es, juntamente con la obtención de recursos financieros, una parte importante de la actividad financiera del Estado. De acuerdo con lo que plantea Martín (1985) también es considerado como un fenómeno financiero de cuyo análisis se ocupan las finanzas públicas. Para complementar el análisis de lo financiero, (Martín, 1985) identifica cinco elementos que se interrelacionan entre sí, estos son los fenómenos políticos, económicos, jurídicos, sociales y administrativos. En sí, para que exista gasto público debe existir ingresos públicos, y esto se refiere a la actividad financiera del estado, las finanzas públicas. Por ello, es importante agregar que, si las finanzas públicas se encargan del estudio de la actividad financiera o de los fenómenos financieros, su objetivo o finalidad última es la satisfacción de las necesidades públicas. Por ello, la definición de las finanzas públicas es primordial como (Martín, 1985) lo señala: “La ciencia de las finanzas públicas es la disciplina que tiene por objeto de estudio a la actividad del Estado, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos” (p 34).

Respecto al gasto público, hay que agregar que ha tenido diferentes connotaciones a lo largo de la historia de las finanzas públicas, y esto ha implicado varias definiciones en el contexto conceptual. Así, Martín (1985) indica que el gasto público es “...el empleo de riqueza realizado por la autoridad competente del Estado, en virtud de una autorización legal previa, destinado a la satisfacción de necesidades públicas y, en términos generales, a la atención del interés público” (p.69). Otra definición acerca del gasto público de contenido normativo es la que nos proporciona Villegas (2001), en la que plantea que: “Son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de servicios públicos” (p. 31). Adicionalmente, Villegas (2001) indica que además de satisfacer las necesidades de la colectividad, el gasto público sirve como factor de redistribución del ingreso (el proceso impuesto-gasto-transferencia) y el patrimonio nacional, así como de la estabilización económica, y, el incremento de la renta nacional que influencia sobre la ocupación plena, consumo, ahorro e inversión, entre otras variables macroeconómicas.

En esta evolución del concepto de gasto público, Villegas (2001) plantea dos enfoques perfectamente diferenciados como:

- El enfoque dado por los hacendistas clásicos y
- El enfoque de las concepciones modernas.

Respecto del enfoque de los hacendistas clásicos, estos consideran al Estado como un simple consumidor de bienes, por lo que los gastos públicos constituyen una absorción de una parte de estos bienes. Mientras, respecto al enfoque de las concepciones modernas, el Estado es un redistribuidor de la riqueza, es decir, que su labor se basa en la reasignación del conjunto de bienes y servicios entregados a la colectividad a través del gasto público que equivale al monto que fue captado mediante el recurso público (Villegas, 2001).

2.1.2 El enfoque neoliberal sobre el gasto público

El enfoque neoliberal³⁹ es considerado por muchos autores como el intento de renovación del liberalismo clásico, que pretende dar continuidad y superación al antiguo modelo liberal de tratadistas clásicos, como Friederich Von Hayek y Milton Friedman entre sus principales ideólogos. El motivo principal que argumentaban los promotores del neoliberalismo se refiere a un cuestionamiento al Estado por el bienestar imperante de su época, y especialmente por combatir el enfoque teórico del keynesianismo. Es así como Friederich Von Hayek y Milton Friedman proponen una limitada participación del Estado al que consideraban un interventor nefasto en la economía de los países y que inflaba el gasto público. Al respecto Calvento (2006) manifiesta sobre el enfoque de los autores citados, que:

“La solución que proponían era un Estado con dos funciones opuestas: fuerte para debilitar o quebrar el poder de los sindicatos; y limitado en relación con los gastos sociales y a las intervenciones económicas, El fin primero de esta corriente era lograr la estabilidad monetaria, para lo cual era indispensable una disciplina presupuestaria. Ello implicaba, por ende, la reducción del gasto social y la restauración de la tasa de desempleo para quebrar el poder de los sindicatos” (p. 4).

³⁹ Cuyo término principal es un neologismo que combina tres componentes: neo que proviene del griego neos y que significa nuevo, el sustantivo en latín liberalis que se refiere a libertad y el subfijo ismo, relativo a doctrina o sistema).

En tal sentido, y desde esta perspectiva del enfoque neoliberal, el propender por la disminución del tamaño del Estado implícitamente trae como consecuencia la disminución del gasto público (inversión), donde el ajuste fiscal es el elemento fundamental del equilibrio en las finanzas públicas y en la economía. Al referirnos a América Latina, la aplicación del modelo neoliberal y su consecuente afectación del gasto público se encuentra evidenciada en los ya considerados *Postulados del Consenso de Washington*, recomendaciones de los organismos de financiación mundial como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), en el intento de paliar la crisis en la que habían caído las economías latinoamericanas, provocada precisamente por el alto endeudamiento, y una no buena estrategia de sustitución de importaciones.

Como fundamento para la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington, estudios recientes como el realizado por Martínez y Reyes (2012) sobre la importancia del aplicativo de los postulados del Consenso de Washington para América Latina indica lo siguiente:

“...que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, los gobiernos deben disminuir al Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión, aun cuando se trate de “servicios universales” (como el acceso al agua potable o la electricidad). El Estado debe ser un mero facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz social (gobernanza)” (pág. 49).

El decálogo propuesto y publicado por Williamson en 1990, ya presentado en una parte anterior de este trabajo, se sustentaba en una filosofía matriz que alcanzó difusión y fue conocida como los “dogmas de fe”, los que volviendo a Martínez y Reyes (2012) pueden sintetizarse como sigue:

Sobre el papel del Estado, plantean que este debe ser reducido a la mínima expresión para dejar el paso libre a que la empresa privada administre y provea de servicios públicos, incluso de los denominados “universales”, como el agua y la electricidad, bajo la consideración de que el empresario privado es un buen administrador de los recursos. Con respecto a las ventajas de la globalización

se sugiere que las economías de América Latina deben insertarse urgentemente en la esfera de la misma, abriendo fronteras al ingreso de inversión externa, para que la producción interna salga y que las empresas extranjeras se incorporen en el territorio nacional. En definitiva, se debe transnacionalizar la economía. Por último, sobre la distribución, se indica que la prosperidad de polos y élites traería como efecto, el desarrollo de las clases menos favorecidas.

Tras estos postulados, encaminados a la disminución del gasto público, a la liberalización del mercado interno y externo, al parecer no se ha comprendido la ecuación macroeconómica fundamental, que evidencia las resultantes que conlleva la aplicación de estos modelos. Así, la ecuación macroeconómica fundamental esta expresada de la siguiente manera: $PIB = C + I + G + (X - M)$. Donde, PIB es el Producto Interno Bruto, C es el consumo nacional (empresas y familias), I es la inversión privada y Pública, G es el gasto público, X son las exportaciones, M son las importaciones. Por tanto, si se reduce el gasto público (G), la inversión pública (parte de I), se incrementan las importaciones (por eliminar salvaguardias y aranceles al comercio exterior) por el proceso de liberalización del mercado externo, la economía (PIB) se contraerá. Además, en estos procesos de liberalización, se propende a sustituir producción nacional y empleo al abaratar las importaciones, sumado a reformas laborales con cambios en los contratos y jornadas de trabajo, las mismas que incluyen reducción de salarios, el resultado será contracción del consumo por reducción de los salarios, contrayendo aún más la economía (menor PIB).

Además, la evidencia de (Foster, Kentikelenis, Reinsberg, Stubbs, & King, 2018) en un estudio para más de 140 países que aplicaron estas prescripciones entre 1980 a 2014, es contundente, muestran que, tras la aplicación del ajuste fiscal, no sólo la economía es afectada gravemente, sino las condiciones de pobreza y desigualdad agravan aún más las condiciones sociales de la población. Sin embargo, de los resultados alcanzados por no entender la ecuación macroeconómica fundamental, y el desastre económico y social en los países que los aplican, tanto el FMI como el BM han dosificado sus recomendaciones de políticas de ajuste estructural incorporando la política social. Incluso Rodrick (2000) señaló en su estudio sobre la convergencia económica de los países desarrollados, que estos alcanzaron el desarrollo no por liberalizar los mercados sino por una mayor intervención del Estado, tal como muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 14: Aplicación del Consenso de Washington en Corea del Sur y Taiwan

Elements of the Washington Consensus	South Korea	Taiwan
1. Fiscal discipline	Yes, generally	Yes
2. Redirection of public expenditure priorities toward health, education, and infrastructure	Yes	Yes
3. Tax reform, including the broadening of the tax base and cutting marginal tax rates	Yes, generally	Yes
4. Unified and competitive exchange rates	Yes (except for limited time periods)	Yes
5. Secure property rights	President Park starts his rule in 1961 by imprisoning leading businessmen and threatening confiscation of their assets	Yes
6. Deregulation	Limited	Limited
7. Trade liberalization	Limited until the 1980s	Limited until the 1980s
8. Privatization	No. Government established many public enterprises during 1950s and 1960s.	No. Government established many public enterprises during 1950s and 1960s.
9. Elimination of barriers to direct foreign investment (DFI)	DFI heavily restricted	DFI subject to government control
10. Financial liberalization	Limited until the 1980s	Limited until the 1980s

Source: From "Understanding economic policy reform," by Dani Rodrik. *Journal of Economic Literature* 34 (1996): 17. Reprinted with permission from the American Economic Association.

Fuente: Rodrick, 2000.

2.1.3 Los enfoques económicos heterodoxos y el gasto público

Los enfoques heterodoxos en la economía consideran variables de tipo social, la naturaleza, el tiempo y una particular -pero importante- relevancia del papel del Estado en la sociedad y la economía, características que lo hacen diferente al enfoque ortodoxo de índole neoclásico (neoliberal) en el que prima el individualismo humano y la racionalidad económica asumiendo son estrategias viables. Al respecto, autores como Zapata y Chávez (2018) manifiestan que:

“...la heterodoxia es un conglomerado de teorías y escuelas de análisis económico y social, de índole abiertamente plural, que pueden tener choques entre sí, que tienen como objetivo dar una alternativa de pensamiento a las visiones clásicas y convencionales de la economía y la teoría del desarrollo” (p. 172 y 173).

Uno de los estudios sobre los enfoques económicos heterodoxos fue llevado a cabo por la organización “Economistas sin Fronteras” denominado “Hacia una economía más justa – Manual de Corrientes Económicas heterodoxas”, cuya coordinación estuvo a cargo de Astrid Ajenjo, Ricardo Molero, Alba Bullejos y Coral Martínez; en él se desarrollaron algunos de los enfoques como la Economía Ecológica escrita por Desiderio Cansino,

Economía Feminista por Amaia Pérez y Astrid Ajenjo, Economía Institucional escrita por Alba Delgado y Raquel Coello, Economía Marxista por Fahd Boundi y Marisa Bordón, Economía Postkeynesiana escrita por Iván Ayala y Luis Cárdenas, y finalmente, la Economía del Desarrollo de los autores Fernando García y José Miguel Ahumada. En este estudio se establecen las características sobre las diversas corrientes:

El enfoque de la economía ecológica se basa en los acontecimientos de afectación a la naturaleza provocados por la actividad del hombre, tales como el cambio climático, la contaminación, el agotamiento de los recursos naturales, la deforestación, el derretimiento de los polos, el aumento de desechos, los comportamientos migratorios de animales, el aumento del consumo y por ende de los desechos, entre otros factores que influyen en la actividad económica de la humanidad. Evidentemente que son variables no consideradas por el enfoque ortodoxo – neoclásico. En este sentido, la economía ecológica es un conjunto de corrientes que buscan precautelar la naturaleza de manera que la actividad económica de la humanidad sea sostenible e incluya variables de precaución del medio ambiente.

La economía feminista se ubica en el campo de la vinculación social al análisis de la economía, considerando al ser humano como el actor principal del sistema económico mundial. En el caso del enfoque feminista este implica la importante participación de la mujer en los procesos productivos y sociales, a raíz de las luchas reivindicativas de lo femenino en torno al empleo, los salarios justos y la atención prioritaria como figura decisoria en la economía. En tal sentido, la economía feminista busca la plena participación femenina con su correspondiente respaldo remunerativo y participación social. Esta realidad, en perspectiva supone un redimensionamiento de las políticas sociales, así como también un replanteamiento del rol del Estado en función de la incorporación femenina como actor indiscutible en la vida económica de las sociedades. El efecto de estas especificidades de nuevas políticas sociales y del rol del Estado implica necesariamente una mayor inversión y un gasto social para atender las necesidades de índole social derivadas del mayor protagonismo femenino.

Acerca del institucionalismo económico, Pérez y Ajenjo (2016) lo catalogan como: “...un enfoque doctrinal que abarca una gran diversidad de escuelas procedentes de diferentes tradiciones, aglutinadas en un eje común que señala la importancia de las instituciones en la promoción del cambio económico” (p. 111). Los autores también consideran como antecedentes de esta corriente de pensamiento económico, las siguientes

escuelas: 1. La Escuela Historicista Alemana de Economía, el Viejo Institucionalismo y la Escuela Austríaca. Sin embargo, en los últimos tiempos han surgido enfoques institucionales como La Nueva Economía Institucional o el neoinstitucionalismo, la teoría de las organizaciones, el Enfoque Contractualista, la Teoría Evolucionista y el Enfoque Dinámico de las Instituciones, el Institucionalismo feminista y el Institucionalismo crítico, entre otros.

Como se pudo observar, todas las versiones de institucionalismo se basan en una estructura de lenguaje matriz centradas en las Instituciones y su funcionamiento. El concepto de Institucionalismo, en palabras de Pérez y Ajenjo (2016) se define como: "... las instituciones son el conjunto de reglas que configuran el funcionamiento de una sociedad. Es decir, que son las normas tanto formales como informales que van delimitando las acciones y decisiones individuales y colectivas" (p. 122). Es decir, el institucionalismo implica dotar de mayor capacidad de solución a los problemas económico – sociales, en donde la principal institución que juega un papel decisivo ante esta realidad es el Estado. En este entorno de las instituciones como parte de los procesos de cambio y transformación social, existen ejes de cambio para detectar los problemas y plantear posibles soluciones desde diferentes frentes, legitimar o modificar el sistema económico y político por el que nos regimos, así como las políticas (públicas) que se apliquen, entender la complejidad de la realidad social, histórica y económica y encontrar elementos sobre los que actuar para cambiar los comportamientos individuales.

La corriente económica marxista implica la intervención de variables sociales ya que su fundamentación teórica está basada en la existencia de un vínculo muy estrecho entre las relaciones sociales y la economía. El pensamiento teórico del marxismo proviene de Karl Marx y su obra más destacada es el "El Capital". Esta corriente entiende la economía como la organización misma de la sociedad con el objeto de mantener la producción de sus medios de vida y la distribución, consumo y reproducción (Boundi & Bordón, 2016). En esta corriente económica, el rol que juega el Estado es fundamental, ya que es el encargado de centralizar la economía para controlar la reproducción de los bienes y servicios por lo que se transforma en una economía centralizada, sin embargo, esto no implica que el Estado será el productor de bienes (especialmente alimentos, manufactura, etc.) aunque si de servicios, sino el que definirá mediante una planificación, qué, cómo, cuanto y para quien se produce. Entonces, si el Estado controla la producción de bienes y servicios es evidente que el gasto público es orientado a la canalización de políticas públicas básicamente de índole social, y

esto implica un fortalecimiento del gasto social, un mayor gasto público para definir las políticas económicas encaminadas a generar mejores condiciones económicas y sociales.

Con respecto a la Economía Poskeynesiana, es importante anotar que esta fue concebida como la continuidad del enfoque dado por John Maynard Keynes sobre la macroeconomía, sin embargo, no se desvían de los principales postulados que le dieron origen. En este sentido, (Ayala & Cardenas, 2016) realizan un interesante detalle de la evolución de la tendencia poskeynesiana desde los años 1930-40 con Nichollas Kaldor, Joan Robinson y el propio Keynes respecto al desempleo, Godley y Lavoe (2007) con Modelos de Stock-flow; Keen (2014) y la Inestabilidad Financiera; Onaran y Stockhammer (2013) y el Wage-led economies; Douthwaite (2012) con Economía Ecológica; Fontana y Sawyer (2013) y Kronenberg (2010) con Modelos de *stock-flow*, que se presenta a continuación

Tabla 6. Evolución de la temática poskeynesiana.

Décadas	Temática
1930-40	Desempleo: Nicholas Kaldor (1934), Richard Kahn, Joan Robinson (1937), John Maynard Keynes (1936).
1950	Distribución de la renta: Kalecki (1949, 1956), Kaldor (1956), Pasinetti (1962), Steindl (1952).
1960	Controversia del capital: Joan Robinson (1952, 1956), Piero Sraffa (1960), Pasinetti (1966).
1970	Teoría de la empresa: Eichner (1976), Hicks (1974), Chandler (1977), y del precio: Kalecki (1971). Teoría del empleo y definición del paradigma poskeynesiano: Eichner y Kregel (1975).
1980-90	Modelos kaleckianos de crecimiento: Rowthorn (1981), Dutt (1990), Bhaduri y Marglin (1990). Dinero endógeno: Basil Moore (1986, 1988), Paul Davidson (1978), Lavoie (1984). Hipótesis de la fragilidad financiera: Minsky (1986, 1992).
2000	Política económica, globalización, financiarización: Palley (1996a), Lavoie (2006b), Norman (2008), Jan Toporowski (2000).
2010	Modelos de stock-flow: Godley and Lavoie (2007). Inestabilidad financier: Keen (2014), <i>Wage-led</i> economies: Onaran y Stockhammer (2013). Economía ecológica, Douthwaite (2012), Fontana y Sawyer (2013), Kronenberg (2010).

Fuente: Agenjo, Moleros, Jimenez, & Martínez (2013). **Elaborado por:** El Autor.

Los autores mencionados, hacen parten de la esencia del enfoque de Keynes cuya visión impactó sobre la demanda agregada y el papel del Estado en el manejo de la política fiscal. Dicha visión la resumen Jhan, Mahmud y Papageorgiu (2014) de la siguiente manera:

“El principal postulado de la teoría de Keynes es que la demanda agregada –la sumatoria del gasto de los hogares, las empresas y el gobierno- es el motor más importante de una economía. Keynes sostenía asimismo que el libre mercado carece de mecanismos de auto-equilibrio que lleven al pleno empleo. Los economistas keynesianos justifican la intervención del Estado mediante políticas públicas orientadas a lograr el pleno empleo y la estabilidad de precios” (p.53).

En sí, los postulados de política económica de Keynes y los poskeynesianos plantea la intervención estatal para moderar los auges y caídas de la actividad económica como producto de los llamados ciclos económicos. En definitiva, la corriente keynesiana tiene un enfoque claro sobre el papel del gasto público en la economía de las naciones con la implementación de políticas públicas particularmente de tipo social. A partir de este enfoque, surge una diferente cosmovisión sobre el gasto público, ya que al formar parte de la demanda agregada está sujeta a los vaivenes que experimenta como producto de la aplicación de políticas fiscales por parte de los gobiernos que han empleado o siguen empleando este enfoque económico. Respecto de la demanda agregada (ecuación macroeconómica fundamental) se puede indicar que se encuentra conformada por el consumo, la inversión, el gasto público y las exportaciones netas (diferencia entre exportaciones e importaciones); configurándose a través de la siguiente fórmula:

$$DA = Consumo (C), + Inversión (I) + Gasto Público (GP) + Exportaciones netas (XN).$$

En este sentido, para Keynes y luego para los poskeynesianos, cualquier aumento de la demanda tiene que venir de uno de los cuatro componentes, sin embargo, en épocas recesivas pueden presentarse fuerzas endógenas o exógenas que deprimen la demanda debido a la disminución del gasto, lo cual hace urgente la intervención estatal para levantar el gasto público y volver a dinamizar la economía. Sin embargo, en América Latina se ha empleado el enfoque de la dinámica de la demanda agregada con la intervención del aparato estatal, sin encontrarse en recesión económica sino más bien para generar plena producción en pleno empleo, tal es la experiencia de Brasil con Lula Da Silva y Dilma Rouseff, de Ecuador con Rafael Correa, de Argentina con Kirchner y Fernández, y de Bolivia con Evo Morales.

Finalmente, sobre la economía del desarrollo, tratado por García-Quero y Ahumada (2016), identifican tres momentos de la economía heterodoxa:

Un primer momento que lo denominan: “La heterodoxia 1. Cuando el mercado es el problema: El desarrollismo anglosajón de los pioneros”. Nurkse, Ronsenstein-Rodan, Hirschman y Gerschenkron”, y plantean que los efectos de la gran crisis económica de 1929 trajeron como consecuencia cuestionamientos a los enfoques desarrollistas convencionales de tipo liberal, donde las dinámicas de mercado (libre juego de oferta y demanda) en los países empobrecidos generaban un equilibrio sub-óptimo (de no mediar intervención gubernamental). Planteaban también, que el mercado en los países subdesarrollados generaba equilibrios económicos que dejaban capitales subutilizados y fuerza laboral desempleada. Así, mientras para el keynesianismo la presencia del desempleo era una constante del sistema capitalista, para el nuevo desarrollismo el tema principal era la incapacidad del mercado en generar capacidad productiva para aumentar la riqueza social material. En todo caso ambas corrientes plantean la necesidad del Estado como actor principal en la dinámica económica, generando políticas para aumentar la demanda agregada (Keynesianismo) y políticas que dinamicen la oferta agregada (desarrollismo).

Un segundo momento corresponde al bloque que denominan: “La heterodoxia del Estructuralismo, la dependencia y la conexión asiática”, en el cual se identifican dos momentos de consolidación: El primer momento se ubica entre los años 1945 y 1978, en donde sobresalen las corrientes del estructuralismo, la teoría de la dependencia y la teoría neomarxista. El segundo momento, se ubica temporalmente a partir del año 1978 hasta la actualidad, destacándose las corrientes de las explicaciones geográficas, las teorías regulacionistas, el neo estructuralismo, el nuevo desarrollismo y el sistema mundo.

Con la aparición de estas corrientes heterodoxas se da una nueva visión sobre la economía latinoamericana, los ejemplos del estructuralismo, la dependencia y el sistema mundo ponen mayor énfasis en las relaciones económicas entre países y en el interior de estos, ubicándolas en términos temporales, y considerando las relaciones sociales con una fuerte contradicción entre sus actores; así por ejemplo, el estructuralismo define que los países se encuentran divididos en países centrales y países periféricos, en donde se presenta la relación centro – periferia, que trae como consecuencia el mayor desarrollo de los países capitalistas centrales en detrimento de los países periféricos, que carecen de todo tipo de

tecnología propia y con una diversidad estructural, de allí que Raúl Prebisch y Hans Singer elaboraran su teoría del deterioro de los términos de intercambio de los países periféricos.

La teoría de la dependencia, basada precisamente en el enfoque centro - periferia, hace hincapié en la existencia de países dominantes que subyugan y dominan a los países que dependen de las economías de mayor fortalecimiento industrial y tecnológico. Sin embargo, del enfoque eminentemente subordinado y dependiente con pocas posibilidades de desarrollo capitalista, aparece en el escenario mundial (entre 1950 y 1970) un enfoque diferente de corte desarrollista proveniente de países asiáticos, encabezado por Corea del Sur, Taiwán y Japón, quienes en base a políticas industriales, intervención estatal y proteccionismo han logrado una consolidación relativamente rápida.

Un tercer momento identificado lo denominan: “Heterodoxia 3. Aglutina los enfoques del post desarrollo, Buen Vivir, Post extractivismo, transdesarrollo, entre otras”, este grupo de enfoques económicos heterodoxos pueden ubicarse temporalmente desde fines de los años setenta hasta los momentos actuales, sugiriendo una visión más depurada sobre la definición del concepto de Desarrollo (superando el enfoque que plantea al desarrollo como el crecimiento económico, basado en las expectativas únicamente macroeconómicas), por el de expansión económica y desarrollo social, apareciendo como actor principal del enfoque desarrollista el reconocimiento de los derechos inalienables del ser humano.

Con lo presentado arriba, podemos concluir que el Estado, los regímenes políticos y los gobiernos deben orientar su planificación económica y políticas públicas hacia la plena satisfacción de las necesidades de la población, como la salud, la educación, el empleo y la vivienda, entre otras. Por lo tanto, los enfoques de canalización de recursos para la inversión y el gasto social deben ser redefinidos, ya que se requerirá de una mayor atención para el cumplimiento de políticas públicas especialmente de índole social.

2.2. Visiones sobre la estructura y clasificación del gasto público

Para definir el gasto público y su clasificación, recogemos lo definido por (Asensio M. , Finanzas Públicas, 2015):

“Sumariamente, los gastos públicos, como aplicaciones de recursos son la expresión financiera del cumplimiento de funciones públicas mediante la

provisión de bienes suministrados por el presupuesto, sean públicos en sentido estricto, meritorios o mixtos y su explicación a través de distintos servicios públicos” (p. 101).

Y en relación con la división del gasto público, diferentes son las visiones de la estructura y clasificación de estos, sin embargo, estudios sobre las finanzas públicas como los llevado a cabo por Villegas (2001) consideran que el gasto público puede clasificarse de acuerdo con dos criterios:

1. El criterio administrativo y
2. El criterio económico.

El criterio administrativo de los gastos está en función de los organismos y funciones de la estructura administrativa del Estado. Como ejemplo de esta clasificación pueden indicarse las realizadas por los ministerios del poder ejecutivo, organismos como el poder legislativo, judicial, electoral, y organismos descentralizados como los Gobiernos Autónomos (GADs) en Ecuador. Mientras, el criterio económico lo divide en gastos de funcionamiento u operativos y los gastos de inversión o de capital.

Otra clasificación –de mayor desagregación- sobre el gasto público es la que presenta Núñez Miñana (1998), cuando plantea que este puede clasificarse de la siguiente manera:

- Una clasificación institucional, jurisdiccional o administrativa⁴⁰,
- Clasificación económica⁴¹,
- Clasificación según el objeto del gasto⁴²,
- Clasificación por finalidades y funciones (o clasificación funcional)⁴³, y
- Una clasificación regional, territorial o geográfica⁴⁴.

⁴⁰ Se trata de las erogaciones efectuadas por los distintos organismos del Estado.

⁴¹ Se considera una división conforme a los efectos que ocasione el gasto así se tienen los gastos corrientes (bienes fungibles, sueldos y salarios de servidores públicos, entre otros) y erogaciones de capital (inversión en bienes de larga duración que no se agotan en un ejercicio económico como la construcción de un hospital)

⁴² Hace referencia al tipo de bien o servicio que adquiere el Estado y cuál es su finalidad o uso.

⁴³ Se refiere a las erogaciones de acuerdo con la finalidad y función de las entidades que entregan bienes o prestan servicios del Estado como Defensa, seguridad social, salud, cultura, educación entre otras.

⁴⁴ Se relaciona al destino que éste pueda orientarse por regiones, provincias, etc.

Lo planteado anteriormente nos presenta los diferentes abordajes del gasto público con el objetivo de establecer políticas públicas sociales que garanticen los derechos económicos y sociales de las personas, para asegurar mejores condiciones de vida.

2.3. El Enfoque de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre el Gasto Público

El enfoque de la CEPAL con respecto al gasto público se encuentra supeditado al contexto de la Agenda 2030 y de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) orientados por las Naciones Unidas en septiembre del 2015. En este sentido, la CEPAL considera dos miradas sobre el gasto público:

- a. En cuanto al papel del gasto público como herramienta para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y
- b. El gasto público según el propósito de las políticas en América Latina y El Caribe.

Con respecto al criterio de clasificación, la CEPAL (2020) se basa en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 1993, que fue establecida por los organismos mundiales como la Comisión de las Comunidades Europeas, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, en el cual se sigue el lineamiento de clasificación de funciones del gobierno. En este sentido, el gasto público es planteado de acuerdo con las funciones o finalidades determinadas con el objeto de conocer cómo los gobiernos desempeñan sus funciones económicas y sociales. De esta manera, la CEPAL presenta las divisiones del gasto público en el que se definen los objetivos generales de los gobiernos, esta división se basa (de forma detallada) en el Manual de Finanzas Públicas 2014 emitido por el Fondo Monetario Internacional (FMI). A continuación, se detalla en resumen la división del gasto público:

- ***Servicios públicos generales:*** conformado por los gastos de administración, gestión de los órganos ejecutivo y legislativo, desembolsos financieros, fiscales y exteriores desembolsos en servicios generales, transacciones de la deuda pública y transferencias con los distintos niveles de gobierno.
- ***Defensa:*** se trata de los desembolsos para defensa militar, civil y apoyo militar al exterior.
- ***Orden público y seguridad:*** corresponde a los gastos de la policía, protección contra incendios, tribunales de justicia y prisiones (gastos de administración).

- **Asuntos económicos:** son los gastos económicos, comerciales y laborales, la administración de asuntos de servicios y diversos relativos a la agricultura, silvicultura, la pesca y la casa, los de combustibles y energía eléctrica, erogaciones por aspectos de minería, manufacturas y construcción, los relativos a la explotación, utilización, construcción o mantenimiento de sistemas de todo tipo de transporte, desembolsos por sistemas de comunicación y todo tipo de programas de servicios y desarrollo.
- **Protección del medio ambiente:** tratamiento de desechos, aguas residuales, contaminación y la protección de la diversidad biológica.
- **Vivienda y servicios comunitarios:** gastos relacionados con la urbanización, asentamientos irregulares, construcción de viviendas y desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público.
- **Salud:** desembolsos por los servicios dados a particulares y colectivos como útiles y equipos médicos, servicios para pacientes externos, servicios hospitalarios y servicios de salud pública.
- **Actividades recreativas, cultura y recreación:** es la prestación de servicios recreativos, deportivos - culturales y la gestión de instalaciones destinadas a estas actividades; también la administración, supervisión y regulación de los servicios de radio, televisión y editoriales, y los gastos de tipo religioso y comunitario.
- **Educación:** corresponde a los desembolsos por servicios prestados a alumnos y estudiantes y por servicios colectivos. El gasto en educación se encuentra compuesto por los siguientes grupos de enseñanza: preescolar y primaria, secundaria, postsecundaria no terciaria, terciaria; no atribuible a ningún nivel y servicios auxiliares de educación.
- **Protección social:** corresponde a los desembolsos por servicios y transferencias a personas y familias, así como a servicios entregados a colectivos. Estos últimos tienen que ver con la formulación y administración de la política social, legislación y otras normas sobre la protección social y la investigación al respecto.

Asimismo, el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (2014) con el objeto de medir el gasto público distingue los siguientes niveles de cobertura institucional:

- **Gobierno Central:** que abarca todo el territorio de los países que generalmente están compuestos por un gobierno central presupuestario, unidades extrapresupuestarias y

los fondos de seguridad social (salvo el caso que el país utilice un subsector separado para tales fondos).

- **Gobierno general:** se refiere al gobierno central, subnacional y seguridad social.
- **Sector público no financiero (SPNF):** incluye el gobierno general y las sociedades públicas no financieras que producen bienes de mercado y servicios no financieros.
- **El sector público,** compuesto por el SPNF y las sociedades públicas financieras como los bancos centrales y bancos comerciales públicos.

Así, luego de estas clasificaciones definidas, el enfoque de la CEPAL sobre la clasificación del gasto público ha sido considerado como referente por parte de los países de América Latina, sin embargo, se pueden destacar particularidades especiales en alguno de estos países como es el caso de Ecuador que considera una división del gasto en permanentes y no permanentes, dispuesto en el Código Orgánico de Planificación de Finanzas Públicas (2010), como parte de la regla macroeconómica fiscal en la Constitución Política del Ecuador, dejando en claro que se pueden adoptar subdivisiones en otras categorías con fines de análisis, organización presupuestaria y estadística. En relación con los egresos permanentes, este indica que corresponde a aquellos que son de carácter operativo y de forma permanente realizados por las entidades de carácter público, instituciones y organismos. En cuanto a los egresos no permanentes, el mismo Código indica que son las erogaciones realizadas por las instituciones públicas y por los organismos de manera temporal, motivados por una situación específica, excepcional o extraordinaria.

2.4. La Operatividad del Gasto Público: Las Finanzas Públicas para el Cumplimiento del Bienestar Social

La operatividad del gasto público en la mayoría de los países de América Latina se pone de manifiesto a través de presupuestos nacionales que deberían estar deseablemente articulados a los planes o programas de desarrollo. A su vez, los planes de desarrollo, explícitos o implícitos, son o deberían ser los encargados de viabilizar la ejecución de las políticas públicas establecidas por los gobiernos en el marco de un determinado tipo de Estado. Acorde con lo anteriormente dicho, se puede afirmar que constituye un reto el articular las políticas públicas plasmadas a través de objetivos y metas, y que han sido estipuladas en los planes y programas de los gobiernos, para que sean más efectivas y creíbles, con los aspectos de los que se encarga el proceso presupuestario. El reto es evidente

porque la planificación es de corto, mediano y largo plazo, mientras que el presupuesto es de carácter anual.

En este sentido, de acuerdo con lo que plantean Mattar y Cuervo (2017) citando el ejemplo de algunos países latinoamericanos como Ecuador, Colombia, Guatemala, México y la República Dominicana, se han creado cuerpos legales y reglamentarios que articulan los planes y presupuestos en los que se evidencian las siguientes características:

- Se integra en ellos la planificación, el presupuesto y la inversión.
- Se procura que exista una coordinación entre los ámbitos de responsabilidad de presidencia, con planificación y hacienda o finanzas.
- Se intenta que hagan de puente entre las metas de los planes de gobierno (mediano plazo) y los programas y el presupuesto (corto plazo), a través de metodologías que buscan una cierta estandarización de criterios y están alineadas con las innovaciones de países que tienen mayor experiencia en la materia: cadena de valor público, marco lógico, planificación estratégica.
- Se establecen instrumentos y metodologías que abarcan el proceso de formulación de los objetivos, así como la ejecución, el monitoreo y la evaluación.
- Se definen lineamientos, articulaciones para mejorar la coordinación y coherencia entre la planificación nacional y subnacional: criterios territoriales para asignar recursos en función de las brechas de desarrollo territorial (Argentina, México y Colombia).
- Se incorporan mecanismos de rendición de cuentas (p. 63).

En tal sentido, es evidente destacar que el proceso presupuestario se encarga de ejecutar el objetivo de las políticas públicas plasmadas en los planes de corto, mediano y largo plazo. Además, es necesario puntualizar que los diferentes sistemas presupuestarios obedecen a una línea de conducta político – social que busca viabilizar y ejecutar las políticas públicas, para lo cual a continuación se presentan los diferentes sistemas de presupuestos aplicados en Latinoamérica en las últimas décadas:

2.4.1 El Presupuesto Público como Mecanismo de Acción de las Finanzas Públicas y el Bienestar Social

Con el objeto de analizar el alcance y la finalidad del presupuesto público, acudimos al planteamiento que realiza (Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2013), cuando proponen que “El presupuesto es un instrumento altamente institucionalizado en el que se resume la disponibilidad de recursos para cada área, unidad y programas del Estado” (p. 31). En este sentido, se puede inferir que el presupuesto cumple con la finalidad de orientar los recursos económicos públicos para el cumplimiento de la política fiscal y por ende el bienestar social, bajo la consideración de que los fondos son limitados y los requerimientos de gasto son diversos y se requiere la priorización de alternativas en función de la satisfacción de las necesidades más urgentes de la sociedad. Por ello, continuando con Marcel et al. (2013), se identifica cuatro elementos clave de la gestión presupuestaria:

1. La efectividad macroeconómica para cumplir con los objetivos de política fiscal.
2. La eficiencia en la asignación de recursos para que se distribuyan los recursos en función de prioridades sociales.
3. La eficiencia en el uso de los recursos para que las instituciones optimicen el uso de estos.
4. La transparencia en la generación y el uso de los recursos fiscales para reconocer que los recursos se obtienen de la ciudadanía.

Además, Marcel, et al. (2013), contribuyen con un análisis sobre los diferentes enfoques presupuestarios, los mismos que de distinta manera han sido implementados -a través del tiempo- en países capitalistas desarrollados y en aquellos de mayor aplicación en Latinoamérica, como son: El enfoque incrementalista⁴⁵, y El presupuesto por programas o presupuesto de base cero⁴⁶.

Y con el advenimiento de la corriente económica desarrollista y los nuevos enfoques de administración pública a finales del siglo pasado, la Nueva Gestión Pública (NGP), trae consigo un intento de redefinición de las herramientas ejecutoras de distribución de los

⁴⁵ Una técnica simple de asignación de recursos de manera incremental, que, con respecto al ejercicio anterior, considera que los gastos se incrementan invariablemente cada año sin tener en cuenta el cumplimiento de los objetivos dispuestos en planes o programas de gobierno.

⁴⁶ Esta técnica busca asignar los recursos económicos en función de programas gubernamentales que consideran la participación de recursos de diversas fuentes e instituciones.

recursos públicos, como es el caso de los Presupuestos por Desempeño (PBD), y los Presupuestos por Resultado (PPR), bajo un amplio marco de análisis denominado Presupuestos por Resultados para el Desarrollo (PPRD) (Marcel et al., 2013). El enfoque del modelo PPRD plantea cuatro pilares a saber: Información sobre el desempeño, uso de la información en decisiones presupuestarias, motivación en la gestión por resultados y las competencias, y condiciones e instrumentos para una gestión orientada al logro por resultados. Finalmente, de lo que se desprende del citado estudio realizado por Marcel et al. (2013), es que la planificación o programación (en algunos países) así como el uso de las técnicas presupuestarias vienen a constituirse en la base operativa del gasto público con el afán de sustentar el cumplimiento de las políticas públicas que buscan el bienestar social⁴⁷.

2.5. La Dinámica de las Finanzas y el Gasto Público Social en América Latina

Uno de los principales aspectos de la actuación del rol de los Estados es la actividad financiera, es decir, la dinámica de captación de ingresos y la distribución de los ingresos. La actividad financiera del Estado es parte inherente de las denominadas finanzas públicas. Al respecto, Núñez Miñana (1998) señala que:

“Las finanzas públicas estudian al proceso ingreso – gasto llevado a cabo por el Estado, generalmente expresado en términos monetarios, en cuanto permite determinar la forma en que el Estado logra los fines perseguidos y las consecuencias deseadas o no deseadas- de dicho proceso” (p.11).

En este sentido, los Estados tienen como una de sus principales herramientas de gestión financiera, es decir, de las finanzas públicas, el uso de la Política Fiscal como mecanismo para ordenarlas y adecuarlas en función de las exigencias macroeconómicas, así como del bienestar social. Al respecto, la CEPAL en su Informe del Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2020, plantea tres ejes funcionales que tradicionalmente han venido desarrollando la política fiscal: a) La asignación de recursos, b) La distribución del ingreso, y, c) La estabilización de la economía. Para definir lo anterior, señala lo siguiente:

“La primera se refiere a suministrar con eficiencia los bienes y servicios públicos de forma que se asignen mejores recursos cuando existan fallas de mercado. La segunda, que es la política fiscal, tiene por objeto modificar la

⁴⁷ Véase lo observado más arriba sobre el Presupuesto por Programas y Base Cero, a partir de Watson y experiencias en países desarrollados.

forma en que los bienes se distribuyen entre los miembros de una sociedad, ajustando la distribución del ingreso y la riqueza de las personas, las zonas geográficas, los sectores o los factores productivos, para alinearlas a lo que la sociedad considera más justo o igualitario. En la tercera función se procuran atenuar las variaciones de los ciclos económicos, reducir la volatilidad de las variables macroeconómicas y contribuir al crecimiento económico, al empleo y a la estabilidad de los precios” (p.130).

Tal como se ha señalado previamente, la dinámica de las finanzas públicas expresadas en las funciones anteriormente descritas tiene la finalidad de aportar al cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 para América Latina.

2.5.1 El Gasto Público Social en América Latina

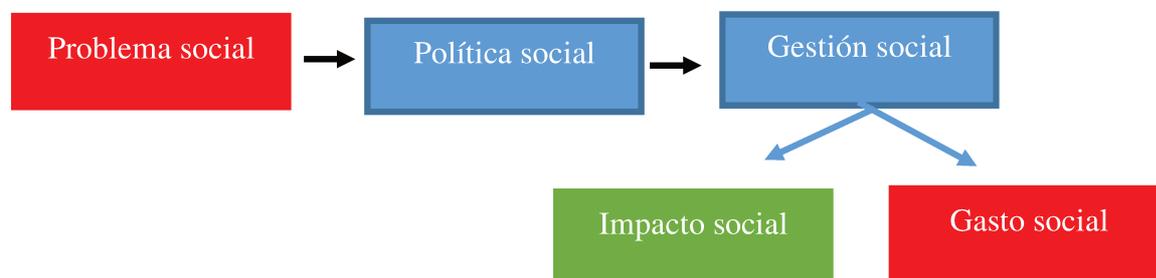
Uno de los enfoques de mayor trascendencia sobre el gasto público social en América Latina, así como el seguimiento de su tendencia, es el que realiza la CEPAL, estableciendo una definición, clasificación y orientación filosófica acorde con los ya mencionados objetivos de la Agenda 2030. Sobre el gasto público social, los investigadores de la CEPAL, Martínez y Paz (2010), realizan la siguiente definición:

“... se considera como gasto social al monto de recursos destinados al funcionamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), o de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los “beneficiarios”, donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital)” (p. 35).

Además, el estudio de Martínez y Paz (2010) sugiere que el cumplimiento de un proceso (Gráfico 15) que determina la configuración del gasto social como producto de la acción para el cumplimiento de la política social, que parte de una determinada problemática específica y busca impactos en la sociedad, para lo cual es necesario efectuar esta erogación económica como elemento fundamental de la gestión respectiva. Además, indican que la clasificación del gasto público social a nivel de las finanzas públicas puede dividirse en tres

tipos: administrativo⁴⁸, económico⁴⁹ y funcional⁵⁰, los mismos que pretenden dilucidar quién, cómo y para qué se destinan los recursos económicos.

Gráfico 15: Relación entre política y gasto social.



Fuente: CEPAL, Martínez y Paz (2010). **Elaborado por:** El Autor

Se concluye, por tanto, que la clasificación de mayor utilización es la de tipo funcional, es decir, según la función a cumplir por los recursos en virtud de sus objetivos planificados. A partir de allí, la importancia sobre el análisis y los estudios que han tomado el gasto social en América Latina en los últimos años se evidencia de manera permanente en los Informes del Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe, llevados a cabo por la CEPAL. Es así como en el Informe del año 2018, se hace hincapié en sugerir que los países pongan mayor interés en las políticas sociales en materia de protección social para la población mayor, en salud, educación, transferencias a los sectores más vulnerables y la inversión pública. Así, el estudio plantea el reforzamiento y la consolidación de las siguientes políticas sociales orientadas a mejorar el gasto público social: a) Consolidar la inclusión educativa con mejoras en su calidad, b) Reducir la fragmentación de los sistemas de salud para alcanzar la cobertura universal y abordar la transición epidemiológica, c) Asegurar niveles mínimos de protección social y sistemas contributivos sostenibles para la población mayor en un contexto de transición demográfica, d) Generalizar niveles mínimos garantizados de protección de ingresos mediante programas de transferencias monetarias, y, e) Fortalecer la inversión pública reorientándola hacia programas con mayor impacto para el desarrollo.

En definitiva, el gasto social en Latinoamérica, según estudios de la CEPAL, debe corresponderse con políticas sociales tendientes a mejorar la calidad de vida de la población.

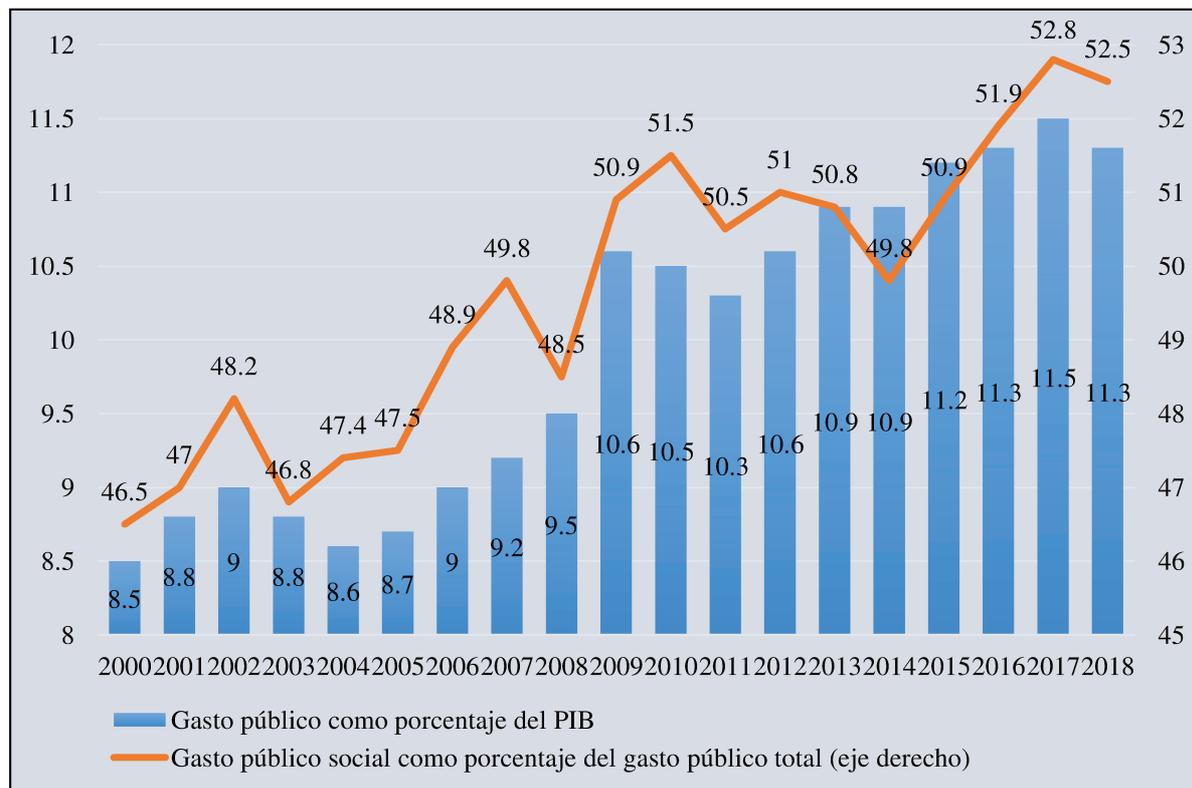
⁴⁸ O por origen del gasto, tiene por objeto facilitar el manejo y la gestión administrativa de los recursos destinados a cada sección pública, es decir, de acuerdo con las unidades de la administración pública.

⁴⁹ Tiene que ver con la naturaleza de la transacción, sean estos corrientes o de capital, de servicios o bienes, sectores o subsectores beneficiarios de estas transferencias.

⁵⁰ Plantea que esta se realiza de acuerdo con las funciones de la administración pública, esto es en atención a los propósitos de las transacciones.

La justificación del gasto y las políticas sociales que se proponen para tal fin se puede poner en evidencia en el incremento de la participación del gasto social y del gasto público total respecto del PIB, tal como se muestra en el gráfico 16. Un breve análisis de la información presentada en el gráfico considera que el gasto social respecto del PIB se incrementa en forma permanente con una tasa promedio relativa del orden del 1,59% al pasar de 8,5 % en el año 2000 al 11,3% en el año 2018, y en cuanto al gasto social con respecto al total del gasto público presenta un incremento permanente en una tasa de crecimiento promedio relativa del orden del 0,67% al pasar de 46,5% en el año 2000 al 52,5 % en el año 2018. Es evidente que la evolución del gasto social tiende a incrementarse debido a una mayor importancia que le han dado los gobiernos, al diseño, la implementación y la ejecución de políticas públicas de carácter social.

Gráfico 16: América Latina (17 países): Gasto Social del Gobierno Central, 2000-2018.



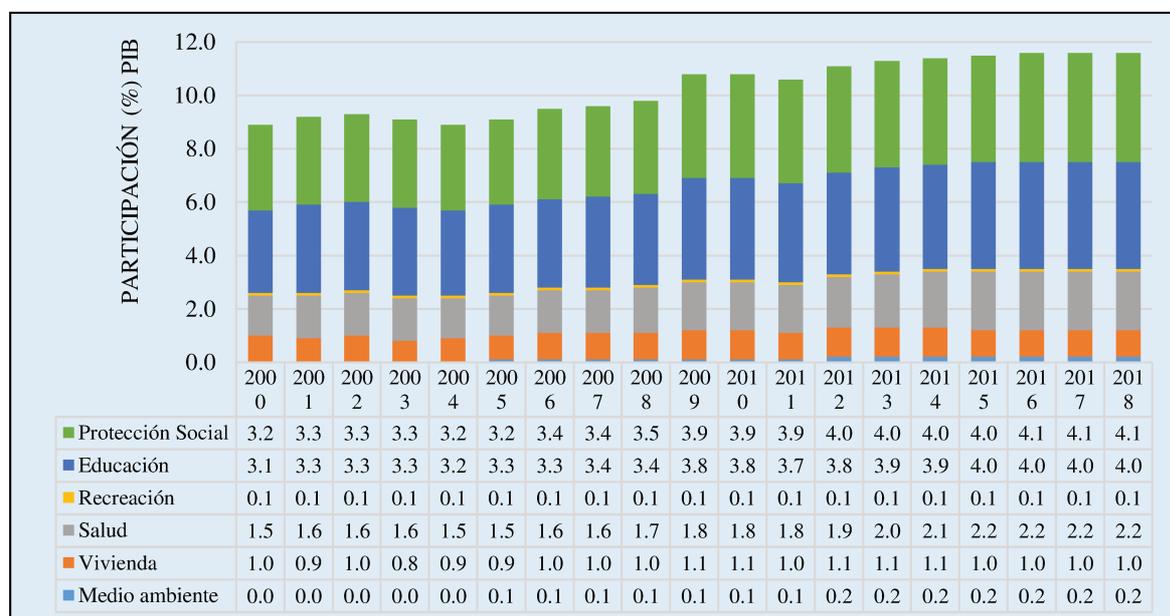
Fuente: CEPAL (2019). **Elaborado por:** El Autor.

2.6. Comparabilidad del Gasto Público Social en América Latina

La comparabilidad del gasto público social se realiza con base en la información estadística presentada en el estudio de la CEPAL “Panorama Social de América Latina 2019”, de acuerdo con la metodología presentada por esta organización, y está basada en las

funciones sociales de los gobiernos centrales como son: la protección social, educación, recreación, cultura y religión, salud, vivienda y servicio comunitario y protección del medio ambiente.

Gráfico 17: Participación del Gasto Social sobre el PIB (%), América Latina, 2000-2018.



Fuente: CEPAL (2019). **Elaborado por:** El Autor

Tal como nos muestra el gráfico 17, se obtienen las siguientes conclusiones: El rubro de protección social en el período 2000 – 2018 varía de 3,2 % en el 2000 a 4,1 % en el 2018, obteniéndose una tasa de crecimiento promedio relativa del orden del 1,39%. El rubro de educación durante el período 2000 – 2018 varía de 3,1% a 4%, obteniéndose una tasa de crecimiento promedio relativa del orden del 1,42%. Con respecto al rubro de la salud, durante el período 2000 – 2018 se incrementa de 1,5% a 2,2%, obteniéndose una tasa de crecimiento promedio relativa del orden del 2,15%. El rubro de protección del medio ambiente demuestra una mínima participación en el período analizado, llegando a obtener el 0,2% en 2018 y de no presentar participación en el año 2000. Los rubros vivienda y recreación, cultura y religión no experimentan crecimiento en la participación con respecto al PIB, presentando el 1% y 0,1%, respectivamente.

Como se puede evidenciar, los rubros que presentan mayor dinámica en su crecimiento son protección social, educación y salud con el 1,39%, 1,42% y 2,15%, respectivamente. El rubro de protección del medio ambiente presenta un mínimo incremento en la participación con respecto al PIB que llega al 0,02% en el año 2018, luego de no

presentar participación en el año 2000. Los rubros que no experimentan crecimiento en el período estudiado son vivienda y recreación, cultura y religión. Además, si realizamos una proyección de los rubros de mayor fuerza, mediante el empleo de la tasa de crecimiento experimentada en cada rubro, se pueden estimar los porcentajes de participación del año 2019, así se tendría que: Protección social arroja una participación proyectada de 4,16 para el 2019. Educación una participación proyectada de 4,06%, y, Salud participa con un porcentaje de 2,25%.

La dinámica de crecimiento de las variables indicadas obedece particularmente a la implementación y mayor atención de las políticas sociales en algunos de los países de América Latina como Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador y Cuba, basado en un modelo de mayor rol del estado con un mayor gasto público (inversión). Como se puede evidenciar, los recursos que se destinan a las funciones de protección social, educación y salud son los que se destacan en la mayoría de los países de América Latina y El Caribe. Nuevamente se prueba que los rubros destinados para las funciones de recreación, cultura y religión, así como también protección del medio ambiente son los de menor atención en la gran mayoría de países, superados escasamente por vivienda que sigue siendo de baja atención. Es evidente y no una coincidencia, que el gasto social en Latinoamérica ha experimentado un crecimiento sostenido durante el período 2000 – 2019, en gran medida, por la llegada de gobiernos que enfatizaron orientaciones inclusivas que dieron mayor importancia al Estado como la institución central que aborda políticas públicas sociales a través del gasto social, como habría sido el caso de Brasil con Lula Da Silva, Argentina con Kirchner y Fernández, y Ecuador con Rafael Correa Delgado, entre otros.

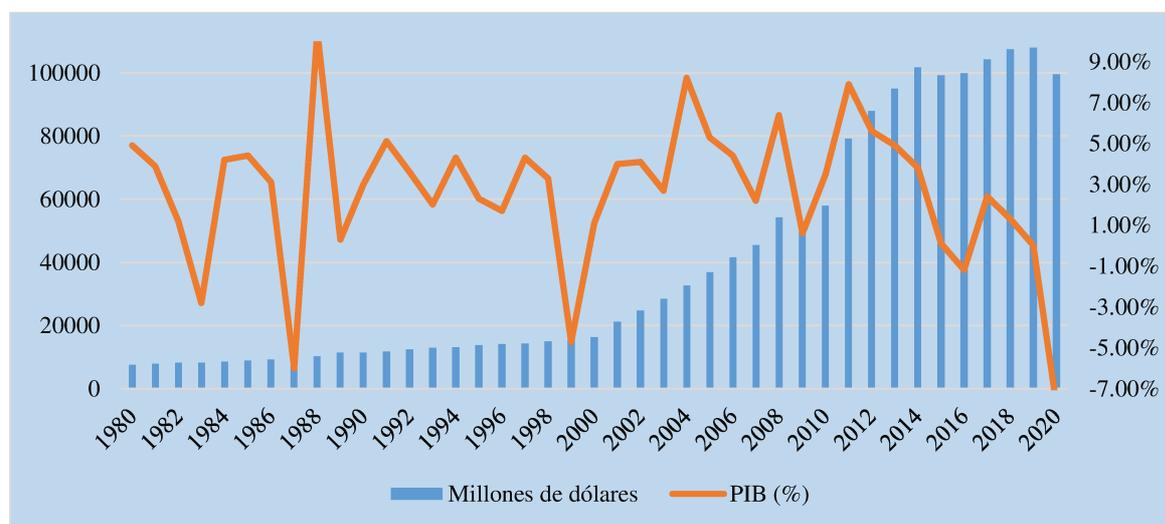
CAPÍTULO III

3. IMPACTO DE LAS VARIACIONES DEL GASTO PÚBLICO EN LA DINÁMICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES EN EL ECUADOR: INDICADORES DE BIENESTAR SOCIAL

3.1 Evolución de la Economía Ecuatoriana, Pre y Post Dolarización

Si se considera la sostenibilidad de las políticas públicas sociales como un proceso de impacto redistributivo basado en una secuencia de ingreso-gasto-transferencia, y esa sostenibilidad debe enmarcarse en el mantenimiento de dichas políticas, el análisis de la economía ecuatoriana pre y post dolarización, nos permitirá abordar en un contexto más amplio los ingresos públicos. Si la economía ecuatoriana crece de forma volátil (ver gráfico 18), antes y después de la dolarización, la importancia de aplicar políticas públicas sociales es fundamental para prevenir el deterioro social, más aún cuando entre 1980 a 2006, se han aplicado modelos de ajuste fiscal con deterioro en los indicadores sociales.

Gráfico 18: Evolución Economía Ecuatoriana, Valores Nominales (miles de dólares) y Variación (%), 1980-2020.

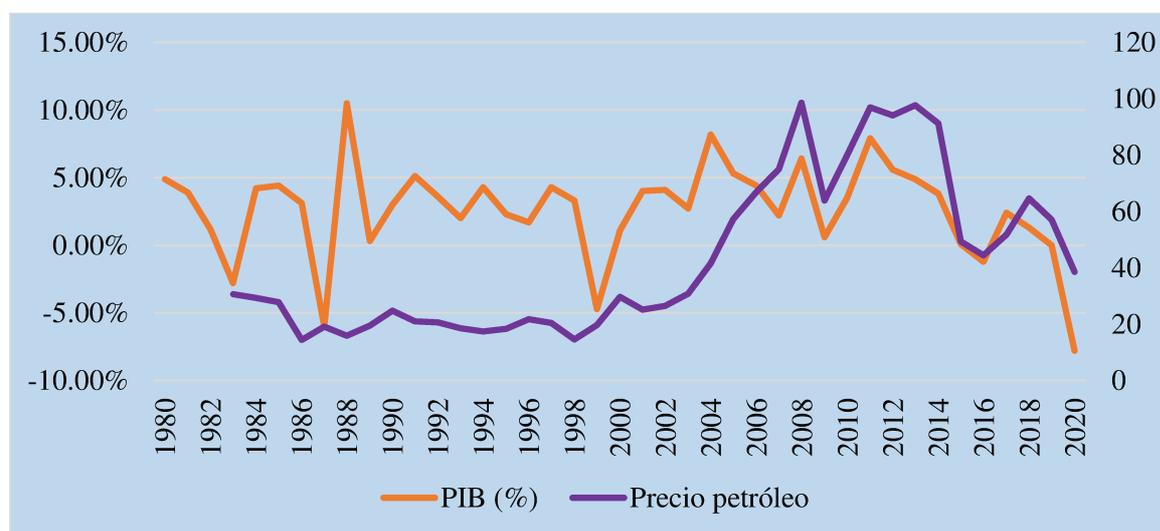


Fuente: Banco Central del Ecuador. **Elaboración:** Autor.

Y como parte de la sostenibilidad de políticas públicas, el precio del petróleo es un factor importante dentro de la generación de ingresos en el Ecuador. Como se puede evidenciar en el gráfico 19, a partir del año 2006, la economía ecuatoriana va a la par de los precios del petróleo, a diferencia de lo que sucedía entre 1980 a 2005, donde existía un desfase entre el crecimiento de la economía y del precio del petróleo, en parte por mayor dependencia de los ingresos petroleros para la economía ecuatoriana, debido al cambio de

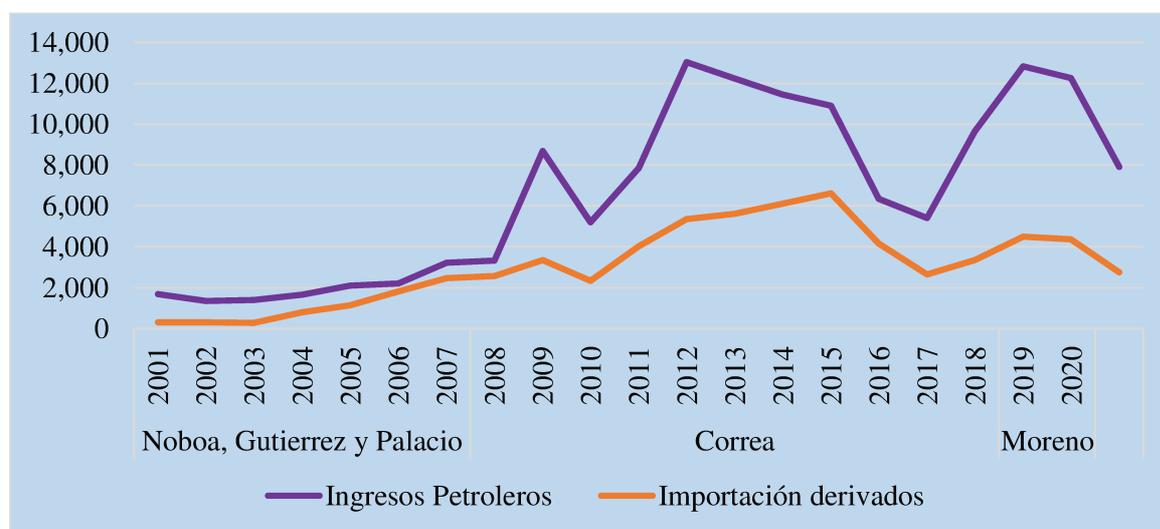
contratos a partir del año 2006, donde el 99% de los ingresos es para el Estado y el 1% para la empresa privada, a diferencia de lo que sucedía hasta 2005, donde el 99% de los ingresos era para la empresa privada y el 1% para el Estado, lo que conlleva que la economía ecuatoriana no se beneficiaba de esos ingresos, sino esos ingresos vayan al exterior. También, se debe mencionar que los mayores ingresos petroleros no han sido tan beneficiosos para la economía ecuatoriana, a pesar del cambio de contratos con mayor participación del Estado, ya que el Estado ecuatoriano ha tenido que subsidiar la importación de otros combustibles hasta el año 2019, es decir, con mayor precio del petróleo, hubo superior precio de los derivados (ver gráficos 19 y 20).

Gráfico 19: Evolución precio del petróleo, WTI, y crecimiento economía (%), 1980-2019.



Fuente: Banco Central del Ecuador, Datosmacro.org. **Elaboración:** Autor.

Gráfico 20: Ingresos Petroleros e Importación de Derivados, 2000-2020.



Fuente: Banco Central del Ecuador, Datosmacro.org. **Elaboración:** Autor.

3.2 La Dinámica del Ingreso Público Ecuatoriano.

La dinámica del ingreso público ecuatoriano es analizada durante el período de dolarización, 2000-2019, proceso que se implementó el 7 de marzo de 2000 durante el gobierno de Jamil Mahuad. El proceso de dolarización se aplicó, según las autoridades y el Banco Central del Ecuador, para generar estabilidad económica y reducir la tasa de inflación, la cual en marzo de 2000 llegó al 90%, pero así mismo expulsó a más de 3 millones de ecuatorianos al exterior, en el mayor movimiento migratorio del Ecuador y de América Latina, debido principalmente a que se congelaron los ahorros de los ecuatorianos, un año previo a la implementación de la dolarización. Esta estabilidad económica se daría utilizando una moneda dura, y se asume que el logro de estabilidad económica se consiguió.

Sin embargo, otros análisis dan cuenta que el proceso de dolarización se generó para licuar las deudas vinculadas de los bancos, así como los ahorros del público, debido a que los créditos de la banca y los depósitos del público era en sucres, mientras el crédito del público se hacía en dólares. De esta manera, la banca licuó sus créditos pues la cotización del sucre pasó de 5.000 a 25.000 sucres por un dólar, disminuyendo las deudas de la banca en un 80%, y reduciendo los ahorros del público en 80%, pero al público se le entregaba los llamados Comprobantes de Depósitos (CDR's) en bonos, los cuales se negociaban (por la necesidad de liquidez de las personas) en la propia banca por valores de hasta 20% del valor, mientras a la banca se le entregaba el 100% del valor del bono.

Por un lado, la dolarización ha tenido ventajas y desventajas. Las ventajas se han dado por una disminución del proceso inflacionario acorde a autoridades gubernamentales, y por envío de dólares y euros de migrantes ecuatorianos acorde a algunos analistas. Sobre la estabilidad económica de la dolarización, realmente esta no se dio hasta después del 2006, debido principalmente al proceso de inestabilidad política existente, ya que entre 2000 a 2005 hubo 4 presidentes (Mahuad, Noboa, Gutiérrez y Palacio), y entre 2006 a 2019, 2 presidentes (Correa hasta 2017 y a partir de allí Moreno). Mientras, los puntos negativos de la dolarización se han dado en momentos de apreciación del dólar o de devaluación de la moneda de países vecinos especialmente de Colombia y Perú, momentos en los cuales el Ecuador al no poseer moneda propia, no ha podido aplicar ningún régimen cambiario para enfrentar estas variaciones, y lo único que se ha hecho (durante el gobierno de Correa) fue imponer salvaguardias y aranceles a los productos de los países vecinos para enfrentar esta desventaja, sin embargo, a partir de julio 2017, los aranceles y salvaguardias se han dejado

de aplicar lo que ha afectado la balanza de pagos, las mismas que a partir del año 2018 han sido cubiertas por endeudamiento.

Por otro lado, se ha señalado que la dolarización genera estabilidad en los mercados internacionales, por ser el dólar, la moneda de uso a nivel mundial en el comercio internacional, y en momentos de incremento del precio del petróleo, esto nos beneficiaría mucho más. Sin embargo, el incremento de los precios del petróleo no ha beneficiado al país, porque se exporta crudo y se importan derivados. Por tanto, cuanto mayor ha sido el precio del crudo, superiores los precios de los derivados. Frente a este hecho, durante los años 2007 a 2019, la venta interna de derivados tenía subsidios, lo que afectaba aún más los ingresos petroleros, y es a partir del 2020 que se eliminan los subsidios, y los ingresos petroleros empiezan a favorecer al país. Ello acaeció en momentos de incrementos de los precios del petróleo, lo cual en definitiva no mejora sustancialmente los ingresos del país, evidenciándose que la política social implementada en base a lo que cabría denominarse “modelo de gasto”⁵¹, no se dio en base a mayores precios del petróleo o mayores ingresos petroleros, sino por mayor recaudación (ver gráficos 25 y 27) y renegociación de la deuda, lo cual redujo dicha deuda en más de 8.000 millones de dólares, al comprar el Estado ecuatoriano los bonos a un valor del 25%, lo que significó direccionar a partir de entonces, mayores recursos para el sector social.

3.2.1. Breve definición y clasificación del Ingreso Público.

En términos de sostenibilidad, hemos aceptado previamente la estrecha conexión entre su existencia en volumen suficiente para poder plantearla respecto de las distintas políticas públicas. El gasto público no es sostenible sin una adecuada estructura de recursos que lo respalde. Por ello, para una sostenibilidad del gasto social, además de mantener en el tiempo las políticas de protección social, se debe sostener el ingreso público: a mayor ingreso público se puede sostener un mayor gasto social. Por lo anteriormente dicho, el ingreso público es catalogado como el recurso público de los estados, el mismo que le sirve para satisfacer las urgencias provocadas por el gasto público. La forma como el Estado obtiene los recursos puede revestir distintas maneras, como lo plantea Martín (1985):

⁵¹ El “modelo de gasto” se basa en identidades keynesianas, en la cual, el Estado mediante el gasto y la inversión pública actúa para estimular la demanda agregada, es decir, el modelo de gasto implica estímulo a la demanda agregada, por cuanto el Estado gasta a quien compra es al sector privado, cuando el Estado invierte en infraestructura, quien construye es el sector privado.

“En efecto: el Estado puede hoy lograr sus recursos explotando sus propios bienes patrimoniales, empleando su poder coercitivo en el caso de los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, haciendo uso de su crédito y contratando empréstitos, etc.” (p.104).

En este sentido, se puede decir que los ingresos públicos obtenidos por el Estado, tales como la riqueza devengada en favor del mismo y acreditada en su Tesorería, confirman los requerimientos de éste en función del cumplimiento de los diversos gastos públicos. Otra visión, que profundiza el concepto de recursos económicos del Estado es la planteada por Villegas (2001):

“... las concepciones financieras modernas consideran que el recurso no puede limitarse a asegurar la cobertura de los gastos indispensables de administración, sino que es uno de los medios de que se vale el Estado para llevar a cabo su intervención en la vida general de la nación. Esto no significa dejar de admitir su finalidad principal de cubrir los gastos públicos, pero además se advierte que *además de esa función*, los recursos por sí mismos, pueden ser instrumentos para que el Estado desarrolle su política intervencionista en la economía general”. (p.90).

En tal orientación, se puede afirmar que actualmente los gobiernos utilizan, básicamente, tanto impuestos como gastos como parte de su política económica para establecer estrategias de redistribución de los ingresos como parte del proceso recaudación-gasto-transferencia, al momento de establecer impuestos de carácter proporcional y progresivo, que permita sostener el gasto social. Por ello, la tipología de los ingresos públicos o recursos gubernamentales, planteada por Martín (1985) son:

- *La clasificación desde el punto de vista jurídico*⁵².
- *La clasificación desde el punto de vista económico*⁵³.
- *La clasificación desde el punto de vista tradicional*⁵⁴.

⁵² Divide a los ingresos públicos en recursos de derecho privado y los recursos de derecho público o también conocidos como derivados.

⁵³ Los divide en ingresos corrientes o rentas generales y en ingresos de capital.

⁵⁴ Los divide en recursos ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios corresponden a los percibidos por el Estado en forma regular y los extraordinarios los que se orientaban a erogaciones, asimismo, extraordinarias.

En lo que respecta a Ecuador, el Manual de Contabilidad Gubernamental que se encuentra basado en los Principios y Normas Técnicas de Contabilidad Gubernamental, actualizado por el Ministerio de Finanzas (2016), clasifica los ingresos de la siguiente manera:

- *De acuerdo con su naturaleza (por el origen):* Tributarios y no tributarios⁵⁵.
- *De acuerdo con el criterio económico:* Corrientes, de capital y financiamiento.

En sí, la clasificación de los ingresos públicos, nos permite entender cómo se puede concretar la factibilidad del sostenimiento del gasto social en base a una determinada estructura de ingresos, en la cual lo normativo, administrativo y financiero están íntimamente ligados para cumplir con este hecho, la sostenibilidad del gasto público. Y en este entorno, por un lado, la perspectiva ortodoxa, propende a reducir impuestos ante potenciales efectos distorsivos en el mercado, al tiempo de controlar el gasto público para alcanzar estabilidad fiscal, mientras que, por el otro, ello se visualiza como contraproducente, desde la heterodoxia, que plantea alcanzar una mayor recaudación de impuestos para mantener un mayor gasto público, tal como se llevó a cabo en el Ecuador entre 2007 a 2017, y que se presenta a continuación.

3.2.2. La evolución del Ingreso Público Ecuatoriano durante el período 2000 - 2019.-

La dinámica del ingreso público ecuatoriano se encuentra definido por la metodología que desarrolla el Ministerio de Finanzas y Crédito Público (2019), la cual se basa en la clasificación económica. En este sentido, considera la división del ingreso público de la siguiente manera:

- Ingresos corrientes⁵⁶,
- Ingresos de capital⁵⁷, e

⁵⁵ Los tributarios son los Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales de Mejora, mientras que los ingresos no tributarios se dividen en Venta de Bienes y Servicios, Rentas de Inversiones (Patrimoniales), Aportes o Transferencias - Donaciones y Endeudamiento.

⁵⁶ Proviene del poder adquisitivo ejercido por el Estado de la venta de bienes y servicios, de la renta del patrimonio y de ingresos sin contraprestación. Están conformados por los impuestos; fondos de la seguridad social; tasas y contribuciones; venta de bienes y servicios; rentas de inversiones; multas tributarias y no tributarias; transferencias, donaciones; y, otros ingresos.

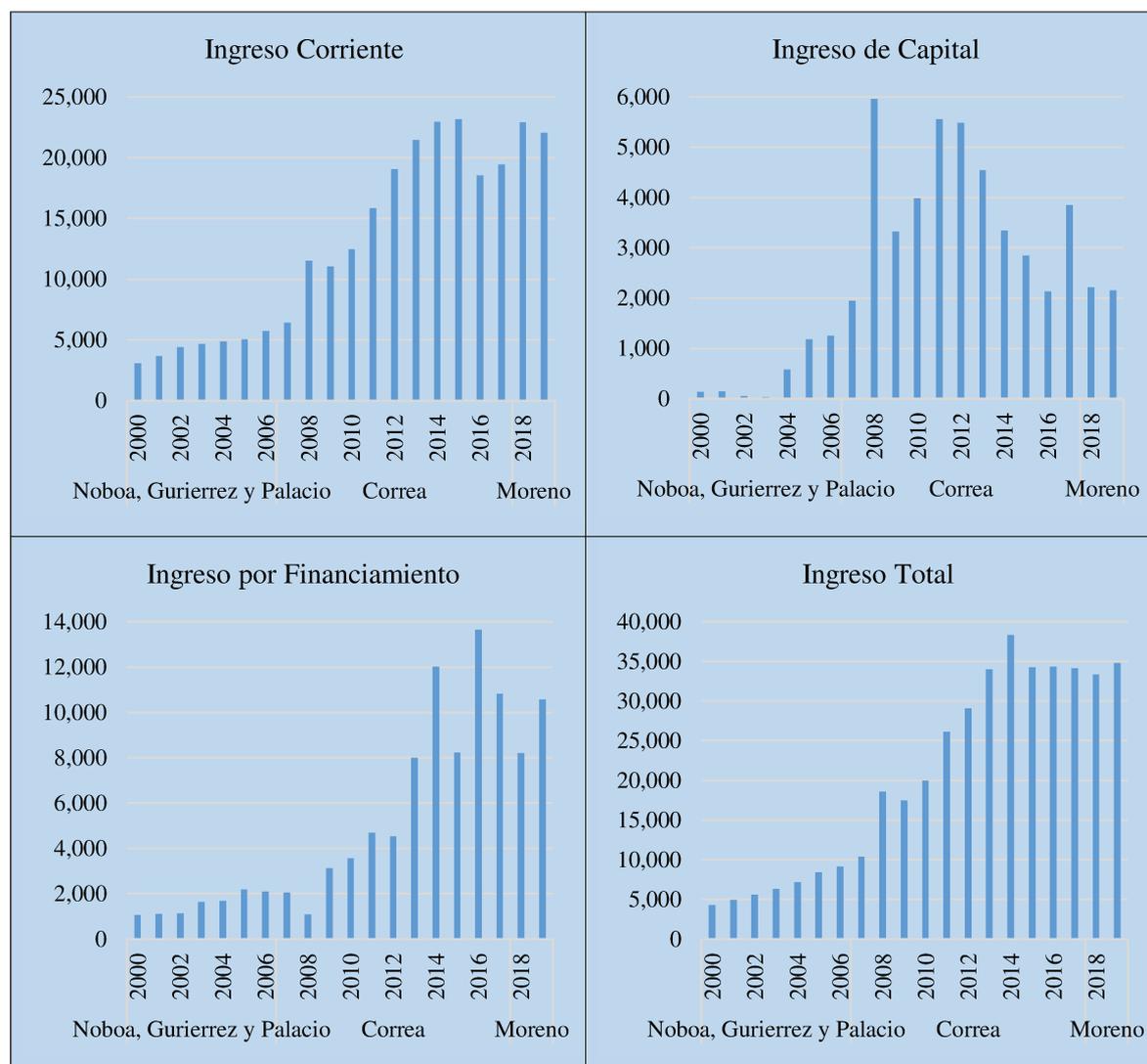
⁵⁷ : Los ingresos de capital provienen de la venta de bienes de larga duración, intangibles, recursos públicos de origen petrolero, recuperación de inversiones y recepción de fondos como transferencias o donaciones, destinadas a financiar egresos de capital e inversión.

- Ingresos por financiamiento⁵⁸.

El análisis e interpretación de la información de ingresos, tomado de las estadísticas del (Ministerio de Finanzas, 2020), se esquematiza en torno a dos enfoques: Un primer enfoque, consiste en considerar las cifras en millones de dólares durante el período 2000–2019, empleando como herramienta de análisis la tasa de crecimiento promedio relativa para conocer la dinámica de la tendencia o evolución de los diferentes tipos de ingresos. Un segundo enfoque, consiste en una división del interregno 2000–2019 en tres sub-períodos específicos: 2000 –2006, 2007–2017 y 2017–2019 (ver gráfico 21).

⁵⁸ Constituyen fuentes adicionales de recursos obtenidos por el Estado, a través de la captación de ahorro interno o externo para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los ingresos provenientes de la colocación de títulos valores, contratación de deuda pública externa e interna y saldos de ejercicios anteriores. (p.1, 18 y 23).

Gráfico 21: Evolución del ingreso corriente, de capital, por financiamiento, y total, en millones de dólares, por períodos de gobierno.



Fuente: Ministerio de Finanzas. **Elaborado por:** El Autor

El primer enfoque del análisis de las cifras sobre el ingreso público y sus componentes durante el período 2000 – 2019.

El ingreso total del sector público a lo largo del período estudiado evoluciona de 4.279,08 millones a 34.780,27 millones alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual relativa del orden del 11,66%. El ingreso corriente, es el que más se incrementa durante el período estudiado al pasar de 3.074,79 millones a 22.055,42 en el año 2019, verificándose una tasa de crecimiento anual del orden del 10,93 %, evidenciándose que es el rubro que más se incrementa en relación con el conjunto que conforma el total del ingreso público. Le sigue en importancia la evolución del ingreso por financiamiento cuando sube de 1.072,08 millones a 10.572,75 millones, durante el período analizado, verificándose una tasa de

crecimiento del 12,80%. Finalmente, con menor aumento se encuentra el ingreso de capital, al pasar de 131,77 millones a 2.152,10 millones, verificándose una tasa de crecimiento relativa anual del orden del 15,84%, lo cual significa un ritmo significativo con un incremento de este rubro, evidenciándose que este rubro (capital), es el que más se expande en valores relativos (tasa), comparado con los otros componentes del ingreso, aunque es de una dimensión absoluta menor.

El segundo enfoque para el análisis del ingreso público y sus componentes se corresponde con el análisis de la información estadística, mediante la periodización de la evolución del ingreso.

Durante el período 2000–2006 (los gobiernos de Noboa, Gutiérrez y Palacio), el ingreso público se incrementa de 4.279, 08 millones a 9.118,36 millones de dólares, arrojando una tasa de crecimiento relativa del 13,44% y un promedio anual de 6.550,05 millones de dólares. El ingreso corriente evidencia un incremento que va de 3.074,79 millones en el año 2000 a 5.758,51 millones en el año 2006, alcanzando una tasa de crecimiento promedio relativa del 11,02%: Este crecimiento genera un valor medio del período del orden de los 4.505,54 millones de dólares americanos; le sigue el rubro de financiamiento con un incremento que va de 1.072,52 millones a 2.101,00 millones de dólares, arrojando una tasa de crecimiento promedio relativa del 11,86%, dando una estructura promedio en el período de 1.561,26 millones de dólares. Y, por último encontramos el rubro ingreso de capital con una variación que va de 131,77 millones a 1.258, 85 millones de dólares, verificándose una tasa de crecimiento promedio relativa del orden del 45,67%, situación que genera un valor promedio anual del período de 483,25 millones de dólares. El incremento experimentado por este rubro demuestra un mayor ritmo de aumento (de acuerdo con su tasa de crecimiento), aunque su monto en valores absolutos sea inferior a las otras cuentas. Nuevamente se evidencia que en términos relativos el rubro capital demuestra mayor ritmo de crecimiento, respecto de las otras cuentas de ingresos, pero en valores absolutos (montos), su incremento es inferior a estas cuentas de ingreso.

Respecto del período 2007 - 2016 (Presidencia de Rafael Correa Delgado), el ingreso público total durante este período se incrementa de 10.427,43 en el 2007 a 34.334,02 millones de dólares en el 2017, verificándose una importante tasa de crecimiento relativa del 14,16%, y un ingreso promedio anual de 26.26651 millones de dólares, evidenciándose un incremento del ingreso promedio en aproximadamente cuatro veces el promedio del período

2000 – 2006. Con respecto a los componentes del ingreso público, estos tuvieron la siguiente tendencia: El ingreso corriente sube de 6.436,72 millones de dólares, en el año 2007 a 18.554,32 millones de dólares, en el año 2016, arrojando una tasa de crecimiento promedio del orden del 12,48%, lo cual genera un ingreso promedio anual de 16.255,28 millones de dólares. Le sigue en importancia el rubro financiamiento con una variación incremental que va de 2.044,23 en el año 2007 a 13.642,82 millones de dólares, verificándose una importante tasa de crecimiento promedio relativa de 23,48%, presentando un ingreso promedio de estos años por el monto de 6.094,98 millones de dólares. Y, por último, se tiene el rubro ingreso de capital con un incremento que va de 1.946,49 en el año 2007 a 2.136,87 en el año 2016 millones de dólares, experimentando una tasa de crecimiento promedio de 1,04%, evidenciándose que ésta cuenta es la de menor ritmo de crecimiento en relación con las otras cuentas. El ingreso promedio anual de esta cuenta es de 3.916,25 millones de dólares.

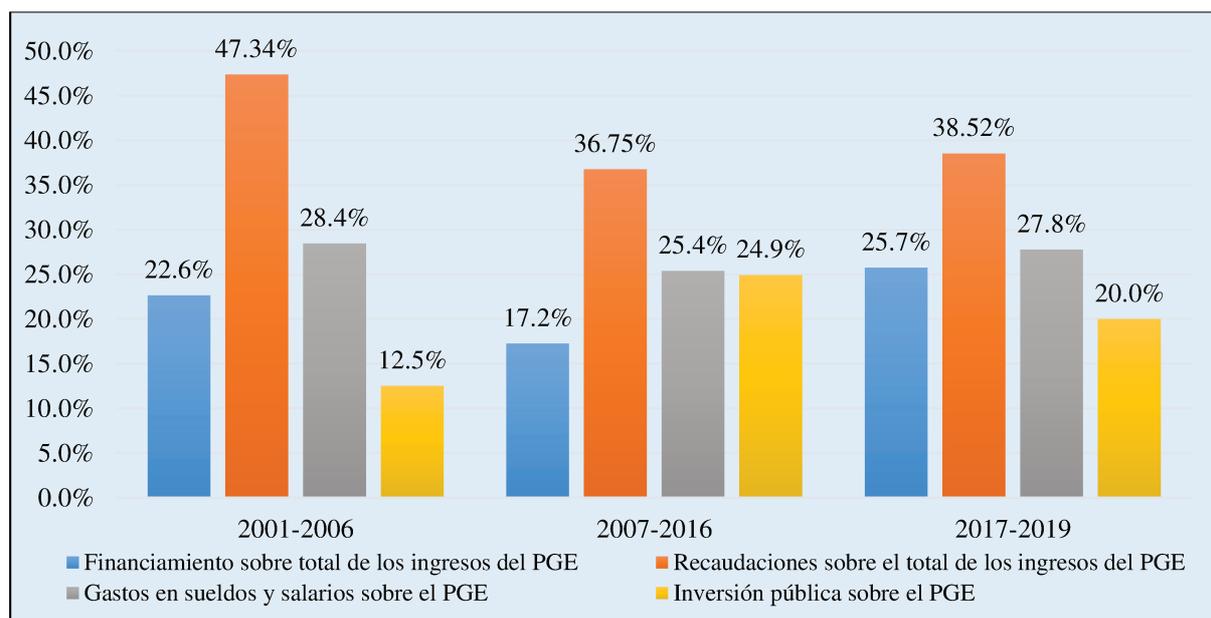
Respecto al período 2017 - 2019 (período presidencial de Lenin Moreno), el ingreso público total de Ecuador en este período pasa de 34.144,90 en el 2017 a 34.780,27 millones de dólares en el 2019, arrojando una tasa de crecimiento relativa del 0,93%, asimismo, el promedio de ingreso anual es de 34.097, 42, millones de dólares. El ingreso corriente se incrementa de 19.472,73 en el año 2017 a 22.055,42 millones de dólares en el año 2019, arrojando una tasa de crecimiento promedio del orden del 6,43%, lo que representa un ingreso promedio anual de 21.485,24 millones de dólares, evidenciándose nuevamente que este rubro es el de mayor incremento respecto de los otros componentes del ingreso. Le sigue en importancia el rubro financiamiento al pasar de 10.815,71 en el año 2017 a 10.572,75, millones de dólares para el año 2019, arrojando una tasa de decrecimiento promedio del - 1,13 %, asimismo, se obtiene un ingreso por financiamiento promedio anual del período de 9.869,39 millones de dólares, que sin embargo haber decrecido, es superior al promedio del período anterior. Finalmente, se tiene el rubro ingreso de capital con un decremento que va de 3.856,47, en el año el 2017 a 2.152,10 millones de dólares para el año 2019, experimentando una tasa de decrecimiento promedio relativo de 25,30%, evidenciándose que ésta cuenta presenta una generación de ingreso promedio anual de 2.742,8, muy inferior al resto de cuentas. Se debe destacar que la única cuenta que experimenta crecimiento son los ingresos corrientes.

Por último, al analizar la tendencia del ingreso público y las cuentas que la conforman en los tres períodos analizados, se puede evidenciar que el ingreso corriente es

el más representativo en los tres períodos de análisis con promedios que van de 5.758,51, 16.255,28 y 21.485, 24 millones de dólares en los períodos 2.000 – 2006, 2007 – 2016 y 2017 – 2019, respectivamente. Lo que demuestra que estos ingresos financian el gasto público corriente. El período comprendido entre los años 2007 – 2016, durante el gobierno de Rafael Correa Delgado es el de mayor crecimiento del ingreso público, el ingreso total presenta una tasa de crecimiento del orden del 14,16% y un promedio anual de 26.266,51 millones de dólares *debido a la reforma tributaria del año 2008*, la cual generó que los ingresos tributarios pasen de cerca de 4.000 millones en el año 2007 a 14.200 millones de dólares en el año 2017, así mismo esta mayor recaudación se debió a un incremento en el nivel de actividad económica del país, el cual pasó de 41.000 millones de dólares en 2007 a 104.000 millones de dólares en 2017. También, este mayor ingreso se dio por financiamiento externo, que durante el período fue de 16.600 millones de dólares, 1.660 en promedio anual.

Además, de cierta manera, tal aumento obedeció a mayores precios del petróleo, aunque no fue beneficioso para el país, porque Ecuador importaba hasta 2018 los derivados de combustibles, y el gobierno de Rafael Correa mantenía subsidios a los combustibles, es decir, los precios de venta interna de combustibles no cambiaron durante el período de gobierno, por tanto, esos mayores ingresos petroleros por exportaciones de crudo se destinaban a egresos por importaciones de combustibles, con precios de venta interna de combustibles subsidiados o que los absorbía el gobierno, y no los consumidores. En tanto, el crecimiento de sus componentes como el ingreso corriente presenta una tasa de crecimiento promedio relativa de 12,48%, financiamiento 23,48% y capital 1,04%; así también, el ingreso corriente promedio es de 16.255,28; financiamiento 6.094,98, e ingreso de capital 3.916,25 millones de dólares. Como se puede evidenciar, el ingreso público en el período 2.017 – 2019, presenta un promedio total significativo de 34.097,41 dólares y sus componentes experimentan un promedio importante en los tres años analizados con 21.485,24 para el corriente, 9.869,39 para el financiamiento y 2.742,78 para el de capital. Sin embargo, de obtener valores promedio importantes, se evidencia que el ingreso corriente es el único que presenta una tasa de crecimiento del orden del 6,43%, al contrario que los rubros financiamiento que presenta un decrecimiento del 1,13% y el ingreso de capital 25,30%.

Gráfico 22: Porcentaje del Presupuesto General del Estado, financiamiento, recaudaciones, gasto en sueldos y salarios, inversión pública, 2000-2019, por períodos de gobierno.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, codificado del PGE. **Elaborado por:** El Autor

También, es fundamental analizar el ingreso público considerando recaudaciones, financiamiento y su afectación a la inversión pública, para entender como durante los períodos de gobierno analizados se ha direccionado el ingreso obtenido, a fin de generar la sostenibilidad del gasto público, para comprender la estructura de las finanzas públicas. En la gráfica 22, podemos notar que las recaudaciones y el financiamiento como participación en el Presupuesto General del Estado (PGE) es mayor en los períodos 2001-2006 (Noboa, Gutiérrez y Palacio) y 2017-2019 (Moreno), sin embargo, la inversión pública ha sido menor en esos períodos de mayor participación de los ingresos tributarios, a diferencia de lo sucedido en el período 2007-2016 del gobierno de Correa, donde las recaudaciones y el financiamiento como participación del Presupuesto General del Estado (PGE) son menores a los períodos 2000-2006 y 2017-2019, pero con una mayor inversión pública respecto a esos períodos. Esta diferencia en tal período 2007-2016 mejoró las condiciones sociales en la población ecuatoriana dado ello por mayor inversión pública y mayor gasto social, debido a que se priorizó el gasto en infraestructura, ya que el endeudamiento se destinó a esta inversión evitando su asignación a la amortización de endeudamientos anteriores o a cubrir la salida de divisas⁵⁹. Más adelante se analizará los resultados sociales en cada período, para

⁵⁹ A pesar de tener menores ingresos entre 2007 a 2016, el gasto e inversión pública fue mayor porque se priorizó el gasto, en lugar de destinar más al pago de deuda, se destinó más al gasto social, igual sucedió con

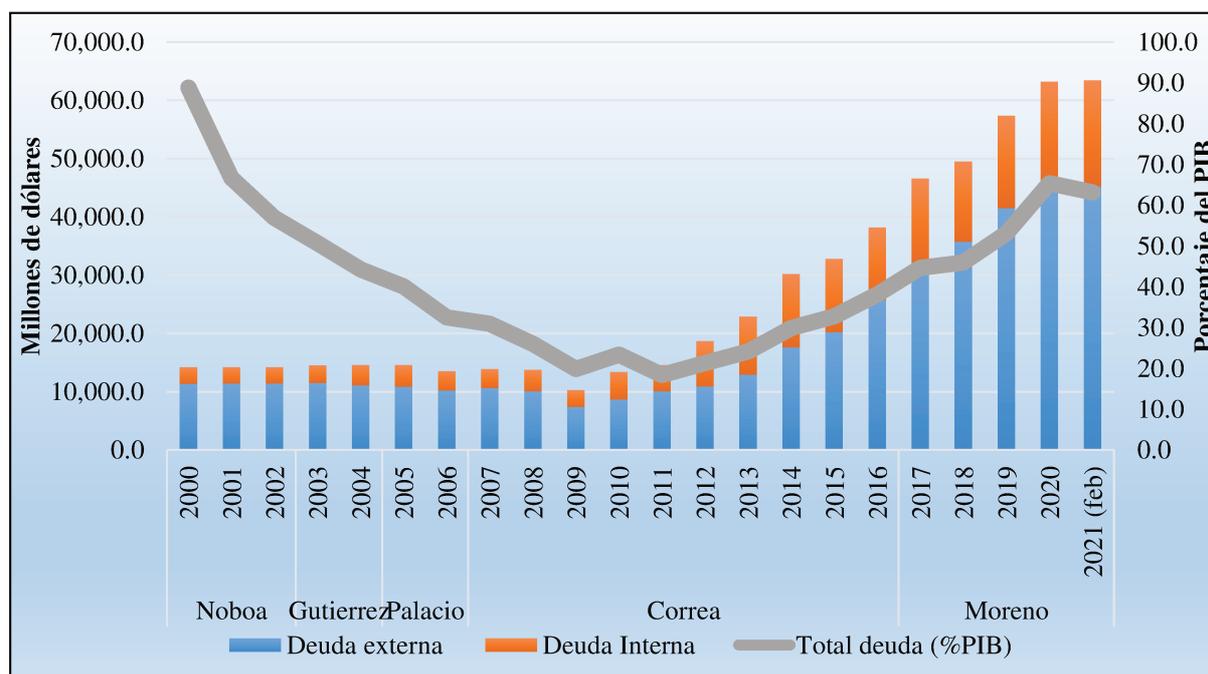
poder comprender el cambio o enfoque de ingreso y gasto aplicado en cada período de gobierno, que permita determinar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Al analizar los ingresos públicos como parte del financiamiento, podemos observar como la deuda ha tenido un retroceso entre 2000 a 2012, y a partir del 2012 vuelve a generarse un repunte. Sin embargo, al analizar la deuda total como porcentaje del PIB podemos notar que, en los períodos de ajuste fiscal, 2000-2006 y 2017-2020, la deuda es mayor. Así, la deuda en el año 2000 representaba más del 90% del PIB, se reduce al 18% en el año 2009, crece al 38% en el año 2016, y sobrepasa el 70% en el año 2019. A pesar de esta variación en el endeudamiento, corresponde preguntarse desde una perspectiva ecuatoriana si ¿fue a obra pública el endeudamiento tal como el artículo 290, numeral 3⁶⁰ de la Constitución así lo dispone? La respuesta se analiza en el gráfico 23, seguidamente.

la inversión pública, el endeudamiento adquirido se destinó en su totalidad a la inversión en infraestructura tal como el Art 290 numeral 3 de la Constitución ecuatoriana, lo dispone. Mientras entre el año 2007 a 2016 el pago de deuda (interés y amortización) en promedio representaba el 5% del PIB, en el período 2000-2006 representa más del 20%, y en el período 2017-2020 más del 8% del PIB en condiciones donde la deuda no cumple con el Art 290 numeral 3 de la constitución, y donde la inversión pública y la obra pública ha sido muy baja o nula.

⁶⁰ Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago.

Gráfico 23: Deuda Interna, Externa y Total en Millones de dólares, y Porcentaje del PIB, 2000-2021, por períodos de gobierno.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador. **Elaborado por:** El Autor

Respecto al entendimiento del financiamiento como parte de los ingresos públicos, también en función de cada enfoque aplicado (ortodoxo o heterodoxo) se pueden analizar los indicadores de sostenibilidad fiscal que nos permita comprender la propia referida a la política de gasto social, que más adelante analizamos en profundidad, como parte del resultado de aquellos enfoques alternativos aplicados en el Ecuador durante el período de estudio. La tabla 7 nos muestra como en los períodos 2001 a 2006 (Noboa, Gutiérrez y Palacio) y 2017 a 2019 (Moreno), la sostenibilidad fiscal es menor respecto al período 2007-2016 (Correa). Considerando que la sostenibilidad fiscal se define como parte de la recomendación del FMI, en el cual los ingresos obtenidos por el gobierno deben ser mayores respecto al porcentaje de endeudamiento, lo cual se puede evidenciar en la gráfica 22, que muestra que durante los períodos 2001 – 2006 y 2017-2019, la participación de los ingresos tributarios como porcentaje del presupuesto general del estado, así como el financiamiento ha sido mayor, sin embargo, la sostenibilidad fiscal ha sido menor, debido fundamentalmente a que el financiamiento en estos períodos no han sido direccionados hacia la consecución de retornos sociales e incluso financieros, sino solamente al pago de intereses de deuda y gasto corriente, contraviniendo incluso el Art 290 numeral 3 de la Constitución

Política del Ecuador que señala que endeudamiento debe destinarse si y solo si a inversión en la infraestructura.

Tabla 7. Indicadores de sostenibilidad fiscal, 2001-2020⁵⁵

Año	Amortización/ desembolsos	Servicio deuda /ingreso PGE	Interés/ ingreso PGE	Deuda externa/PIB	Deuda/ Ingreso PGE
2001	90%	37%	17%	54,1%	231%
2006	166%	42%	10%	31,7%	112%
2007	91%	26%	9%	30,3%	102%
2016	43%	19%	6%	38,2%	75%
2017	58%	24%	7%	43,6%	92%
2020 (e)	65%	26%	11%	52,0%	184%

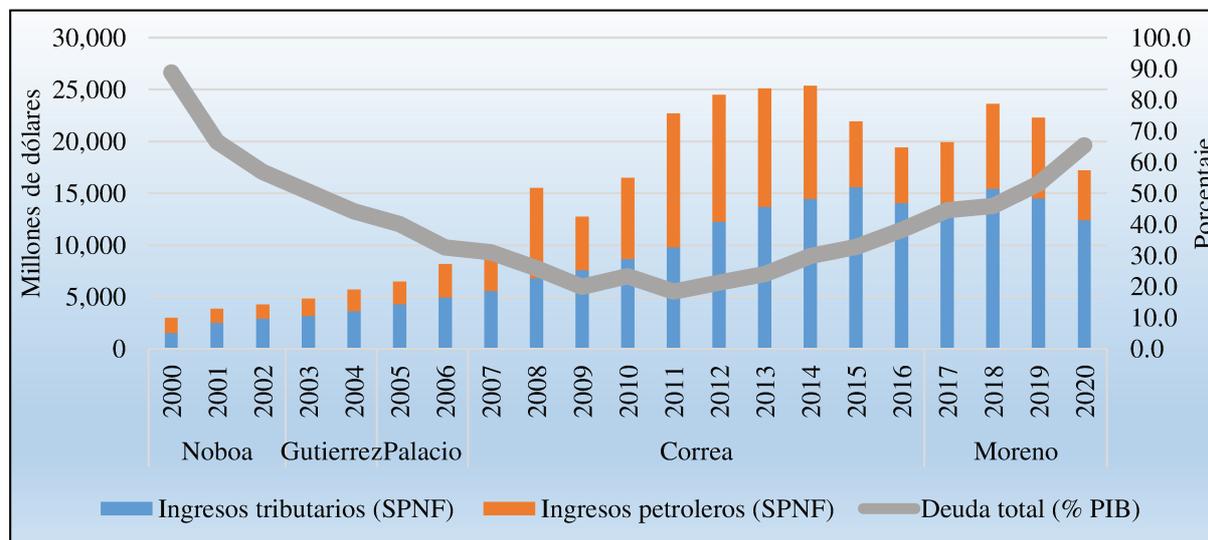
Fuente: MEF, BCE. **Elaboración:** Autor. Nota: 2020 se considera el codificado y la resta de 1.400 millones a la inversión y 2000 millones al gasto, acorde a las medidas tomadas por el gobierno en abril 2020, así también se considera un PIB de menor considerando una contracción en el PIB de -9%.

También, como parte de los ingresos, el análisis de los ingresos tributarios y petroleros permite visualizar de mejor manera como han ido los ingresos y compararlos con el endeudamiento, porque para que exista mayor deuda deben existir mayores ingresos, como una forma de capacidad de pago, y al analizar los períodos de gobierno cabría deducir, que en los ciclos gubernamentales orientados por una visión más liberal o *promercado*, considerando quizás la existencia de distintas circunstancias macroeconómicas, los ingresos no han ido de la mano con el mayor endeudamiento, lo que ha llevado a un problema cercano a o explícito de insostenibilidad fiscal, tal como en la tabla 8 se especificó. Mientras, en el período de gobierno 2007-2016, el endeudamiento fue correlativo o de la mano con mayores ingresos, es decir, mostrando capacidad de pago, así como concordante con o en cumplimiento de la Constitución Política del Ecuador.

Esta mayor capacidad de ingreso y endeudamiento resulta determinada fundamentalmente en las finanzas públicas, por la recaudación de impuestos, así como por la respectiva estructura tributaria, que, en el caso ecuatoriano, debería corresponderse con una mayor orientación hacia los impuestos directos, aspecto a considerar atento a que en

experiencias gubernamentales más ortodoxas, han llegado a verificarse menores recaudaciones, y una captación u obtención de impuestos vía imposiciones indirectas, lo cual en un caso u otro hubo de operar en determinados entornos macroeconómicos.

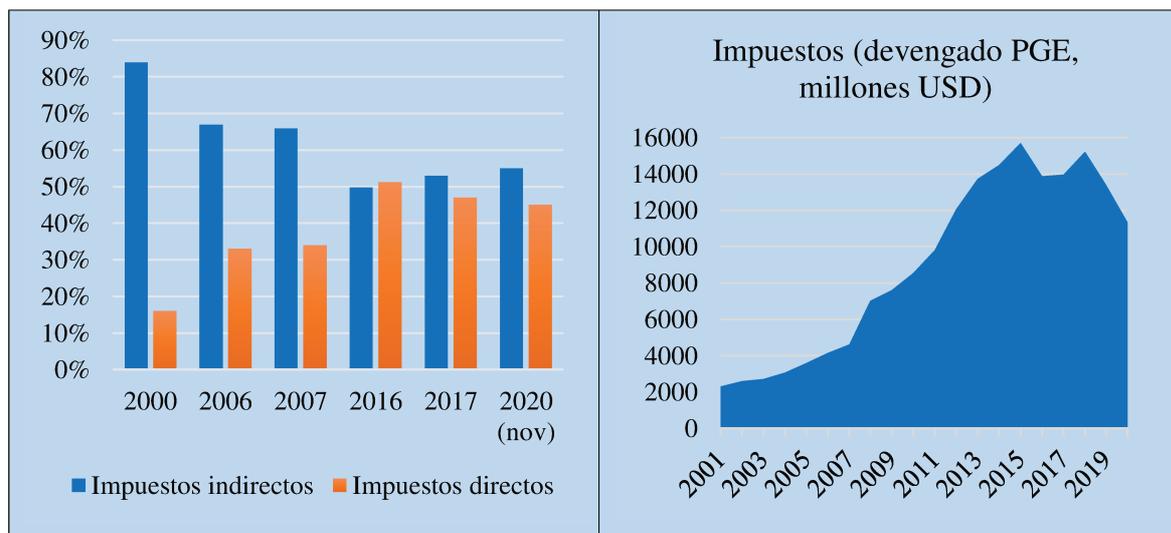
Gráfico 24: Ingresos Tributarios y petroleros del SPNF, y Deuda Total como Porcentaje del PIB, 2000-2020, por períodos de gobierno.



Fuente: Servicios de Rentas Internas, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador. **Elaborado por:** El Autor

Claramente los gráficos 24 y 25 nos muestran como los impuestos crecen fuertemente a partir del año 2008, de reforma tributaria en el Ecuador, y como bajo esta misma reforma, empiezan a decaer a partir del año 2017. Cabe destacar también el significativo incremento de los precios del petróleo a partir del 2008, lo cual contribuye a disponer de una bonanza de recursos con miras a la aplicación de políticas y gasto público de tipo social.

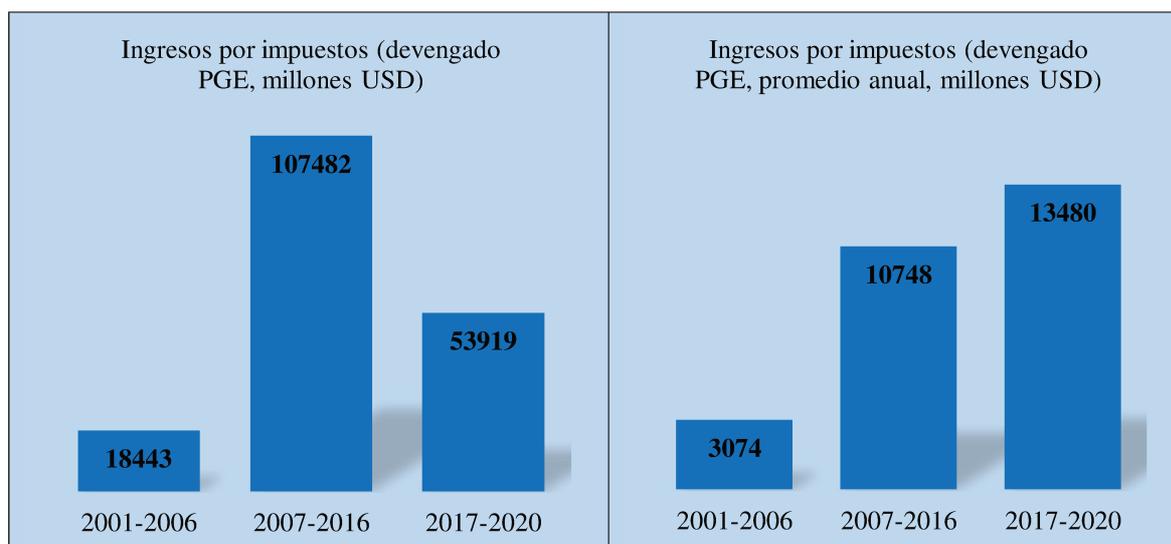
Gráfico 25: Estructura Tributaria en el Ecuador e impuestos devengados del PGE, 2000-2020, por períodos.



Fuente: Servicios de Rentas Internas, Ministerio de Economía y Finanzas. **Elaborado por:** El Autor

De la misma manera, el análisis de los impuestos durante el período de estudio nos muestra que, en forma agregada, el período 2006-2017 del gobierno de Correa, presenta el mayor volumen de obtención de ingresos por impuestos (ver gráfico 26). Sin embargo, al analizar el promedio anual de recaudaciones, podemos observar que la mayor cantidad de ingresos por impuestos anuales se recaudó en el período 2017-2020, durante el período gubernamental de Moreno. Y nuevamente corresponde aquí reiterar el interrogante sobre el destino o aplicación de esos ingresos impositivos., y la respuesta emerge de examinar los indicadores de bienestar social, que más adelante se analizan.

Gráfico 26: Ingresos por impuestos, Promedio Anual y Total períodos de gobierno, 2000-2020

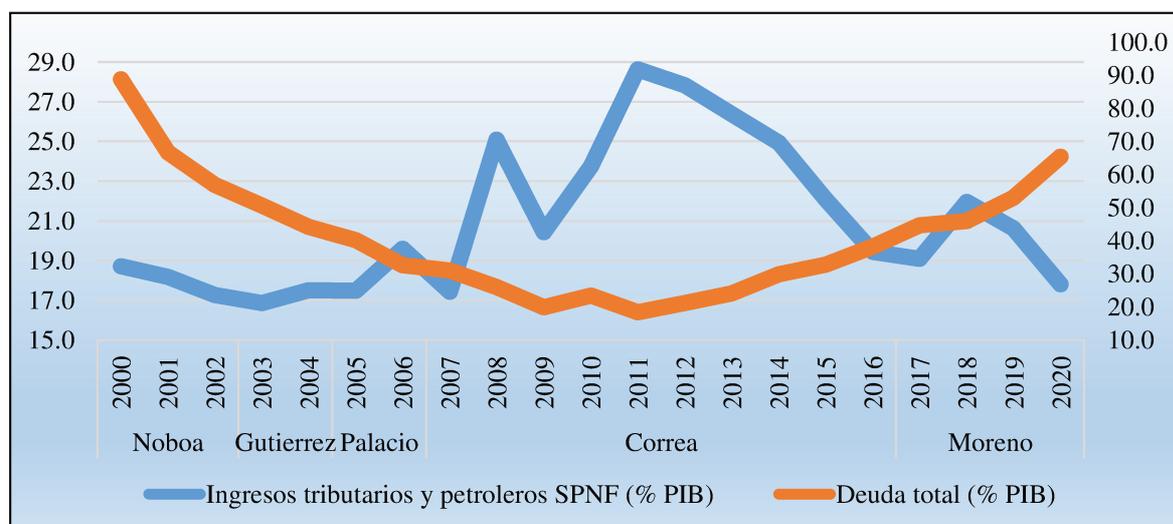


Fuente: Servicios de Rentas Internas, Ministerio de Economía y Finanzas. **Elaborado por:** El Autor

Además de analizar los ingresos en cada período de gobierno, debemos confrontarlos con el endeudamiento⁶¹, para saber cómo las finanzas públicas se han encaminado en el período de estudio, y podemos observar que la brecha entre los ingresos y el endeudamiento es mínima o negativa durante los gobiernos de orientación más ortodoxa-liberal, 2000-2006 y 2017-2020, a diferencia de lo que sucede con una mayor brecha positiva entre los ingresos y deuda, durante el período 2007-2016, tal como las gráficos 27 y 28 así lo especifican.

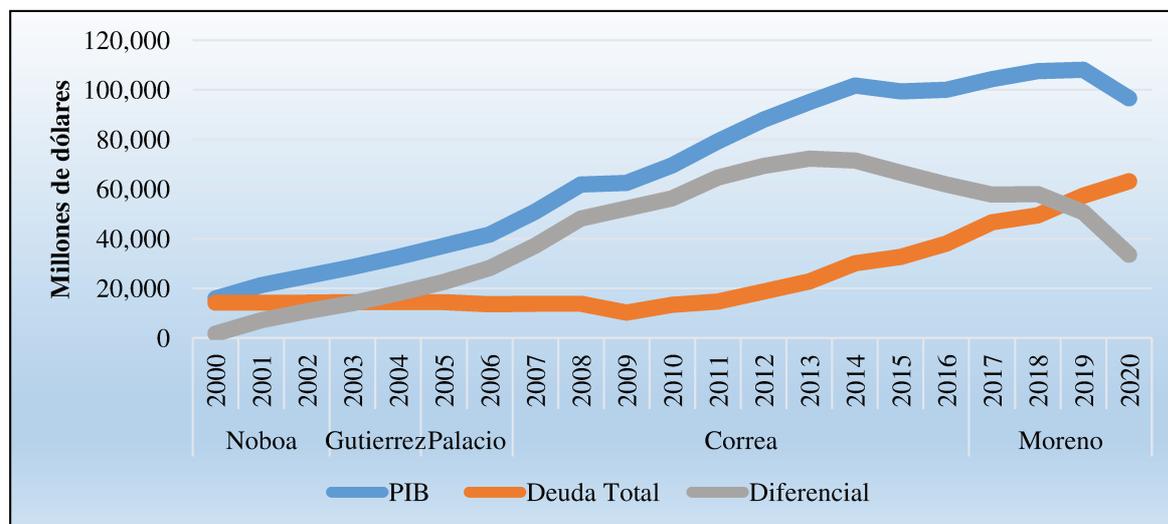
⁶¹ Esta comparación entre PIB que corresponde a flujos con endeudamiento que corresponde a stocks, se realiza considerando el modelo IS-LM, curva IS para bienes y servicios, y curva LM para stock de dinero.

Gráfico 27: Ingresos Tributarios y Petroleros del SPNF como porcentaje del PIB versus Deuda Total como porcentaje del PIB, 2000-2020, por períodos de gobierno.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Servicios de Rentas Internas. **Elaborado por:** El Autor

Gráfico 28: Diferencial (brecha) entre PIB y Deuda Total en millones de dólares, 2000-2020, por períodos de gobierno.

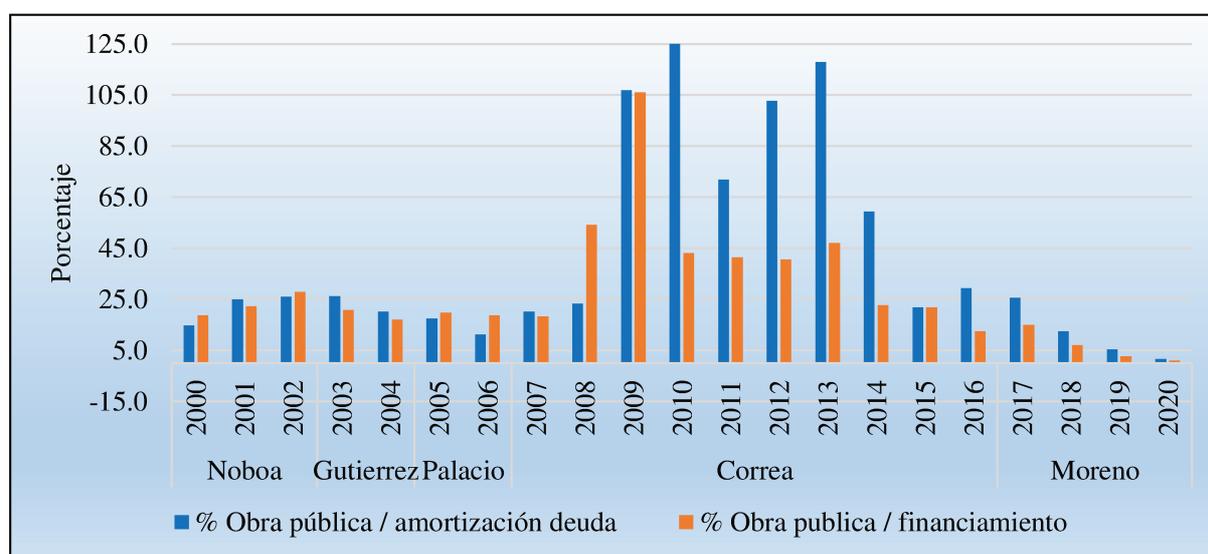


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central del Ecuador. **Elaborado por:** El Autor

Y luego de analizar los ingresos por financiamiento, cabe confrontar los mismos con la obra pública ejecutada para comprender la orientación o el destino del endeudamiento, es decir hacia donde se ha direccionado este último. El gráfico 29 muestra una posible, aunque no inequívoca interpretación: Cuando la barra azul (obra pública/amortización deuda) y barra naranja (obra pública/financiamiento) se acercan a cero o al eje de las x, significa que

los ingresos por endeudamiento no se han aplicado a obra pública sino a cubrir el sector externo, que significa salida de divisas del país. Por otro lado, si las barras se direccionan hacia arriba, a porcentajes superiores, entonces el endeudamiento reflejaría una mayor probabilidad de haberse destinado a obra pública⁶². Esta condición se verá reflejado en indicadores de bienestar social, entendiendo que cuando hay mayor obra pública, cabe presumir que su atinado direccionamiento induciría al logro de mejores indicadores de bienestar social, tal como más abajo se presentan.

Gráfico 29: Obra Pública como Porcentaje de Financiamiento y Pago de Amortización de Deuda 2000 - 2020, por períodos de gobierno.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. **Elaborado por:** El Autor

Resultados en Ecuador de la Orientación Pro Mercado (Ortodoxa-Neoliberal): Disciplina Fiscal.

El análisis de los ingresos públicos (impositivos, petroleros y del financiamiento) necesariamente es realizado en el contexto de la economía post-dolarización (contemplado en el punto 3.1) y del beneficio derivado de los precios petroleros que fueron altos. También han sido determinados por los modelos económico-fiscales implementados, y durante el período de estudio, en el Ecuador se han aplicado dos modelos diferentes: Uno de ajuste en los períodos 2000-2006 y 2017-2020, y otro identificable como “de demanda o gasto”, 2007-2016. Desde la versión que podría calificarse como más afín a las prescripciones de una

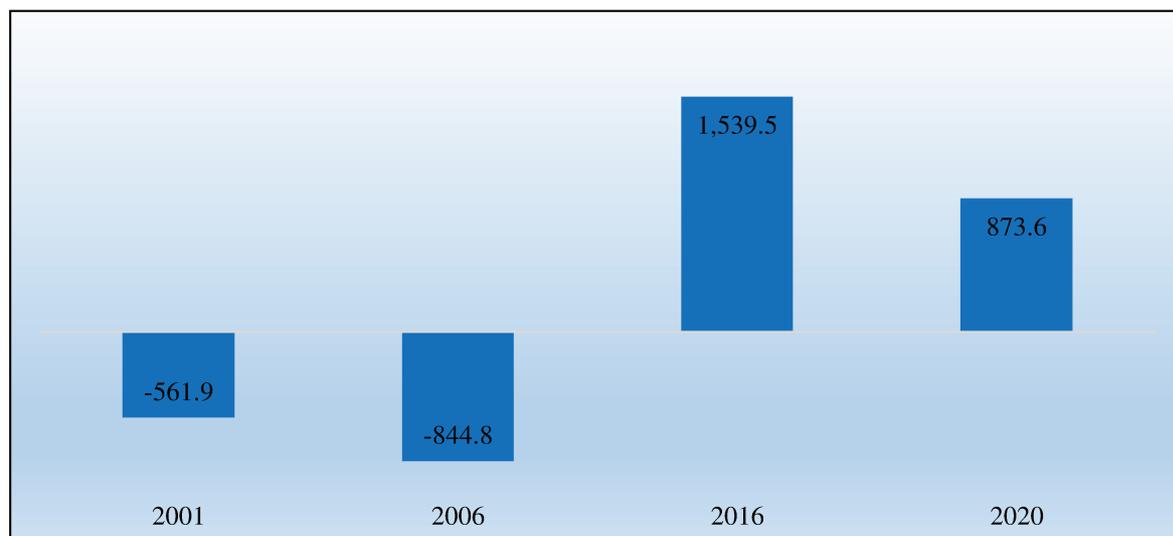
⁶² Se apunta como posible y no única a tal interpretación, en tanto podría haber otras circunstancias que generen los cocientes positivos señalados, tales como le mejora neta en otros ingresos, la reformulación por alargamiento de los plazos de amortización de la deuda o el menor recurso al financiamiento en circunstancias de abundancia o plétora de otros ingresos.

institución como el Fondo Monetario Internacional o neoliberal de ajuste fiscal, se ha indicado que el mismo (menor gasto e inversión pública) ayuda a reducir el déficit fiscal, por tanto, lo que presenta el gráfico 30 es el resultado de esa fórmula macroeconómica, siendo observable que en los años de ajuste fiscal (2001, 2006, 2020) el déficit es mayor respecto a los años de aplicación del modelo de demanda (2016). Para mejor explicación, se toma inicio y fin de cada período: 2001-2006, 2007-2016, y 2017-2020, para ello se considera los años iniciales y finales de cada período, es decir, los años 2001, 2006, 2016, 2020, porque la situación explicativa viene determinada por la condición en que estuvo el déficit o superávit fiscal al inicio o fin de gestión en cada período de análisis, procesos de ajuste estructural en los períodos 2000-2006 y 2017-2020, y otro identificable como “de demanda o gasto”, 2007-2016. Además, se debe recalcar que el período 2007-2016 tuvo dos fuertes shocks económicos internos y externos, en los años 2008-2009⁶³, y 2015-2016⁶⁴; a diferencia de los períodos de ajuste, 2001-2006 y 2017-2020, donde no existió ningún shock interno ni externo. Esta condición explicativa, se verá reflejado más adelante, en indicadores de bienestar social.

⁶³ El Ecuador sufrió en 2008-2009 un shock económico externo producto de la crisis financiera mundial, que hizo que las exportaciones se contrajeran en un 30%, sumado a una depreciación de las monedas de países vecinos como Colombia y Perú, que hizo perder competitividad vía precios en condiciones de contracción de nuestros productos exportables. Así como un shock interno producto de fenómeno del niño, deslaves y erupciones volcánicas que afectaron grandes extensiones de cultivo en Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar.

⁶⁴ El Ecuador sufrió en 2015 y 2016 los más grandes shocks económicos durante el presente siglo, tanto externos como internos. En 2015 se apreció el dólar, se contrajo el comercio mundial que redujo las exportaciones en un 40%, el precio del petróleo cayó a niveles menores a 20 dólares por barril, el fenómeno del niño arruinó toda la producción de arroz y una gran parte de la producción de banano, café, camarón. En 2016, se experimentó un terremoto de gran magnitud en la provincia de Manabí, 7,9 grados en la escala de Richter, que devastó una gran parte del Ecuador: Manabí, Esmeraldas, Los Ríos y Guayas, sumado a un nuevo fenómeno del niño y una continuidad en la apreciación del dólar.

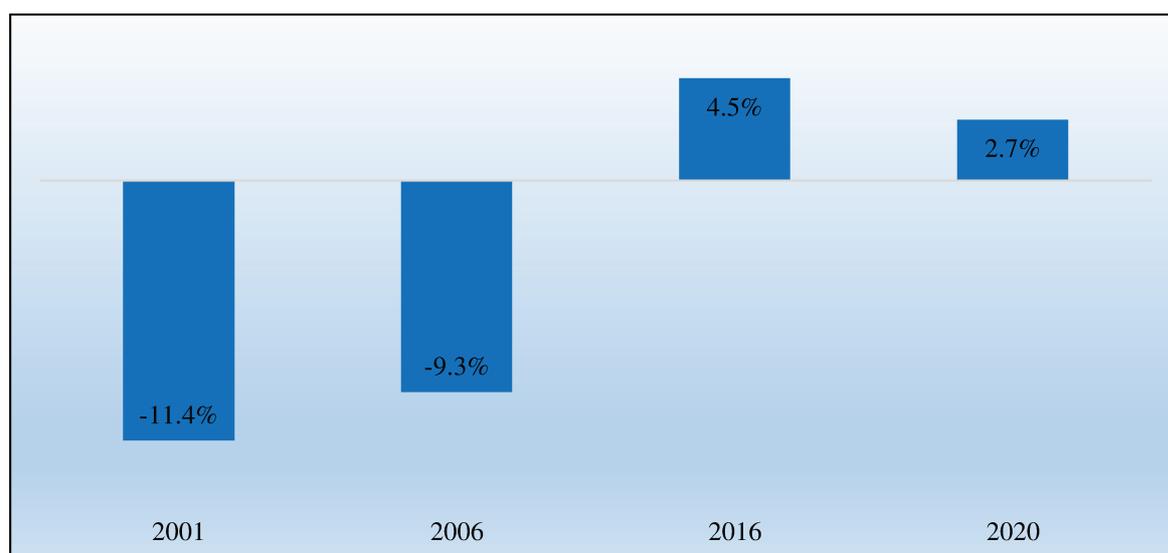
Gráfico 30: Déficit (-) o Superávit (+) Presupuestario Gobierno Central, en millones de dólares por períodos.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. **Elaborado por:** El Autor

De la misma manera, en consonancia con el análisis del gráfico 30, se aprecia el mismo comportamiento en el gráfico 31. En períodos donde se aplicó un modelo de ajuste fiscal, existió déficit presupuestario, a diferencia del período donde se aplicó un modelo de demanda o gasto, en el cual no existió déficit e incluso el superávit es mayor, indicándose que aquí se considera el año y fin de gestión de cada período.

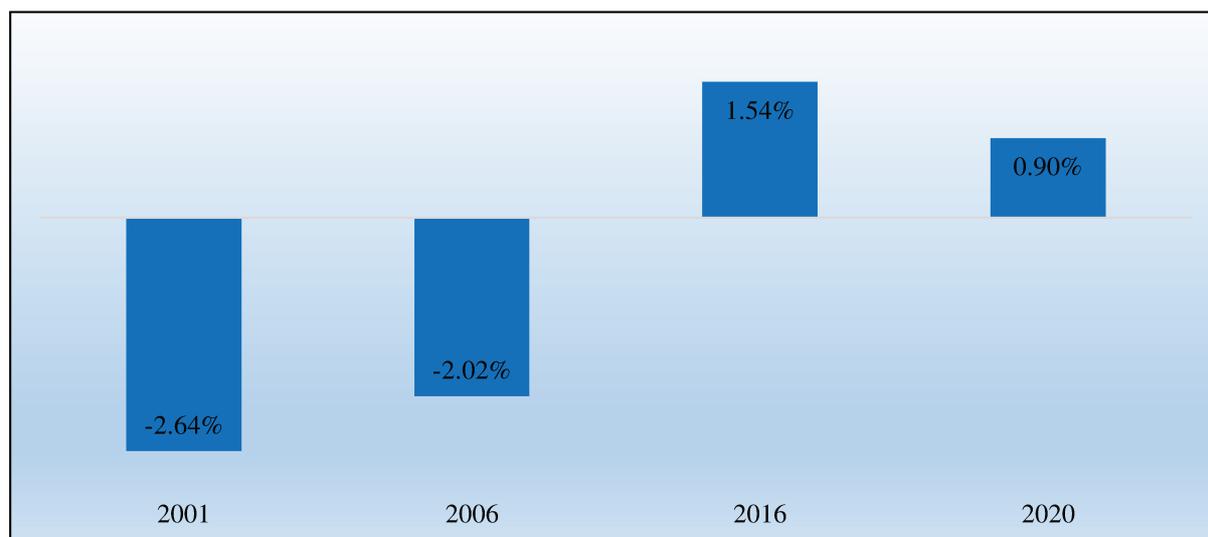
Gráfico 31: Déficit (-) o Superávit (+) Presupuestario (% PGE), por períodos, porcentajes



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. **Elaborado por:** El Autor

Adicionalmente, al analizar el déficit o superávit presupuestario como porcentaje del PIB, observamos la misma evolución que en los gráficos 30 y 31, en períodos de aplicación de modelo de ajuste fiscal, existió mayor déficit, a diferencia del período donde se aplicó modelo de demanda o gasto, que exhibió incluso mayor superávit presupuestario respecto al PIB (Gráfico 32). Cabe reiterar que, en la explicación de los años considerados, se ha tomado el año y fin de gestión de cada período.

Gráfico 32: Déficit (-) o Superávit (+) Presupuestario (% PIB), por períodos



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. **Elaborado por:** El Autor.

3.3. Evolución del gasto público 2000 – 2019: Comparación entre períodos.

El gasto público ecuatoriano se encuentra definido por la clasificación de tipo económico para la cual se dividen en gastos corrientes, de producción, inversión, capital y aplicación del financiamiento. Al respecto, el Clasificador Presupuestario elaborado por la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (2019), define estas variables como:

- *Egresos Corrientes:* Comprende los egresos incurridos en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales y administrativas, aporte fiscal sin contraprestaciones, incluye los egresos de personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, egresos financieros, otros egresos y transferencias corriente.
- *Egresos de producción:* Son los costos incurridos en las actividades de producción para la obtención, transformación y/o comercialización de bienes y servicios

destinados al mercado generados por las empresas públicas, comprende los egresos en personal, bienes y servicios se incluye materias primas, productos en proceso o semielaborados y productos terminados.

- *Egresos de inversión:* Destinados a la ejecución de programas que buscan mejorar las capacidades sociales y proyectos de obra pública, comprende infraestructura física, bienes de uso público, productos intangibles patentados, erogaciones en personal, bienes y servicios, construcción de infraestructura y otros egresos asociados a la inversión.
- *Egresos de capital:* Sirven para la adquisición de bienes de larga duración (propiedad, planta y equipo), incluye la concesión de transferencias sin contraprestación destinadas a la formación bruta de capital.
- *Aplicación del financiamiento:* Son los recursos para el pago de la deuda pública, rescate de títulos-valores emitidos por entidades del sector público, comprende la amortización de la deuda pública.

Con la finalidad de realizar un análisis comparativo de la evolución del gasto público, se ha procedido de dos maneras:

En primer lugar, se realiza el análisis comparativo de todo el período en estudio 2000–2019, mediante la utilización de la tasa de crecimiento promedio relativo. En segundo lugar, se efectiviza un análisis comparativo de tres períodos de análisis en función de características económicas y políticas similares de cada período, para lo cual consideramos la misma lógica adoptada. En tal sentido, los períodos de análisis son: 2000–2006 (Gobiernos de los Presidentes Noboa, Gutiérrez y Palacio), 2007–2016 (Gobierno del Presidente Rafael Correa) y 2017–2019 (Período de Lenin Moreno). Este análisis comparativo, dada la importancia en la distribución del gasto público, que implica ponderar la influencia del entorno económico y la política económica implementada por los respectivos gobiernos en cada período, presenta características similares al enfoque de los ingresos, pero esta vez, con focalización en el gasto público.

El primer período definido es el 2000–2006, que abarca los gobiernos de Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio. Este período se caracterizó por una alta inestabilidad política y económica, pues presentó (en el plano institucional) destitución y relevos de presidentes, lo que incidió en la definición de políticas públicas estables. Contrariamente, tales políticas exhibieron claras divergencias: puesto que, en el gobierno de

Noboa se consolida la dolarización, con un costo social alto. Por otro lado, el gobierno de Lucio Gutiérrez se caracterizó por atenerse a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus decisiones macroeconómicas y fiscales. Posteriormente, el gobierno de Alfredo Palacio se orientó hacia la superación de la crisis política derivada de la destitución de Lucio Gutiérrez.

El segundo período determinado (2007–2016), el más largo de los tres considerados, se caracteriza por un cambio de modelo económico durante la gestión del Presidente Rafael Correa, con una mayor participación del Estado y un viraje a la atención de políticas y gasto social, en concordancia con una mayor recaudación y circunstancias que permitieron lograr la mayor estabilidad política del Ecuador en las últimas tres décadas, con 3 elecciones presidenciales consecutivas.

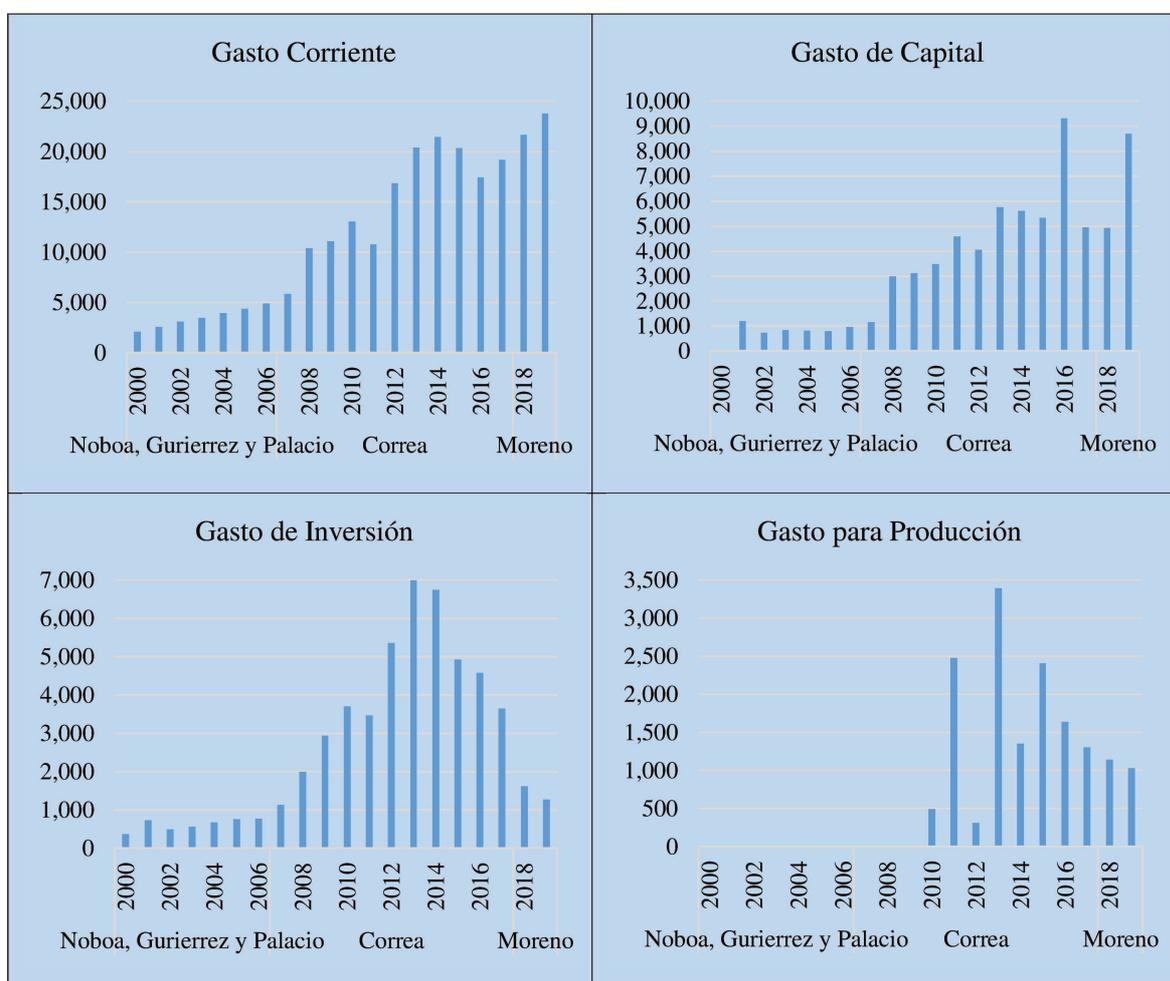
El tercer período establecido (parte del año 2017 al 2019) corresponde al gobierno del Presidente Lenin Moreno, caracterizado por el regreso a los lineamientos de política macroeconómica y fiscal más ortodoxos con la firma de la denominada *Carta de Intención* en la que priman lineamientos compatibles con las recomendaciones del FMI, a pesar de haber ganado las elecciones con un programa de gobierno que consideraba un “modelo distributivo o de gasto”.

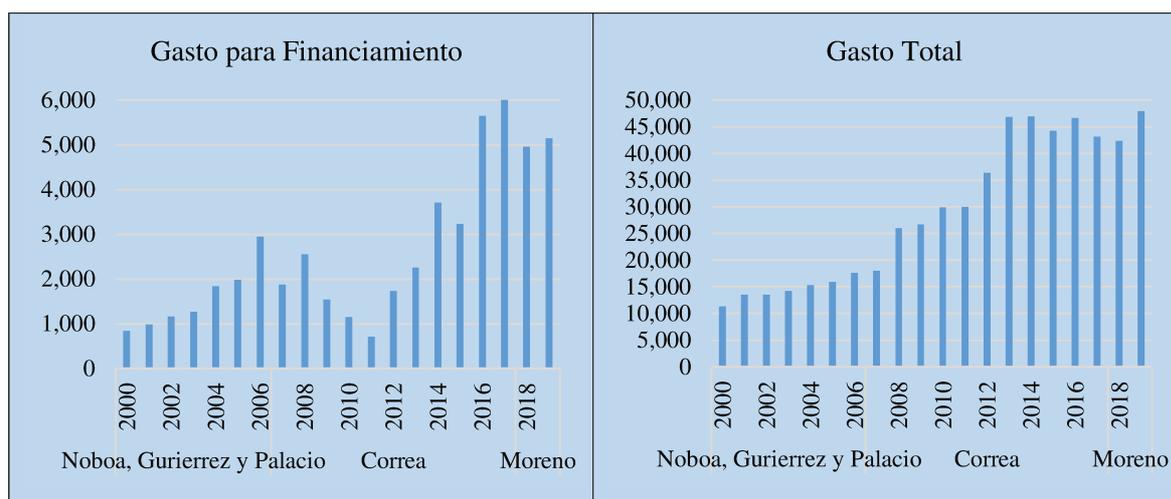
Con respecto al primer enfoque de análisis comparativo del gasto público ecuatoriano, período 2000–2019.

El egreso público total durante el período estudiado evoluciona desde 3.372,5 millones en el año 2000 a 39.921,14 millones de dólares ejecutados en el año 2019, arrojando una tasa de crecimiento promedio relativa del orden del 13,89%, verificándose, además, un valor promedio anual de 23.698,22 millones de dólares. Analizando los componentes de dicho gasto, se observa que el gasto *de capital* presenta un incremento significativo durante el período, pasando de 25 millones en el año 2000 a 8.700,58 millones de dólares en el año 2019, mostrando un ritmo de crecimiento apreciable, con una tasa relativa de 36,07%, se obtiene alcanzando un valor promedio anual de 3.470 millones. *El egreso corriente* es el rubro que evidencia mayor incremento durante el período en estudio al pasar de 2.132,5 millones a 23.769,93 millones de dólares en el año 2019, arrojando una tasa de crecimiento del orden de 13,53% y un promedio anual de 11.842,69 millones de dólares. En cuanto al egreso por aplicación *de financiamiento*, se puede indicar que este rubro se incrementa de

844,8 millones obtenidos en el año 2000 a 5.150,48 millones en el año 2019, arrojando una tasa de crecimiento de 9,98%, evidenciando un promedio anual de 2.579,92 millones de dólares. El rubro de gasto por *inversión* presenta un crecimiento moderado, pues pasa de 370,3 millones del año 2000 a 1.267,72 millones de dólares obtenidos en el año 2019, arrojando una tasa de crecimiento de 6,69% y un valor promedio anual de 2.635,87 millones de dólares. Finalmente, el *gasto de producción* se contabiliza a partir del año 2006 con un valor de 7,02 millones, el cual evoluciona sustancialmente hasta el monto de 1.032,44 millones en el año 2019, evidenciando la paulatina importancia que han puesto los gobiernos de Rafael Correa y Lenin Moreno con respecto de este tipo de gastos.

Gráfico 33: Evolución del gasto público ecuatoriano, 2000-2019, en millones de dólares, por períodos de gobierno.





Fuente: Ministerio de Finanzas. **Elaborado por:** El Autor

Del análisis efectuado arriba (Gráfica 33) es evidente que el egreso corriente es el de mayor nivel promedio en el período en estudio (11.842,69 millones), seguido muy de lejos por el gasto de capital con un promedio de 3.470, 53 millones y el gasto de producción con 3.416,97 millones de dólares. Con menores niveles promedio se encuentran los gastos por financiamiento con 2.579,92 millones y gasto de inversión 2.635,97 millones de dólares.

En lo que se refiere al segundo enfoque o perspectiva de análisis, se realiza un comparativo de los componentes del gasto público (corriente, producción, inversión, capital y financiamiento) durante los períodos: 2000–2006, 2007–2016 y 2017–2019.

En el período 2000–2006, el gasto público total experimenta un importante crecimiento, al pasar de 3.372,5 millones en el año 2000 a 9.617,7 millones de dólares en el año 2006, verificándose una tasa de crecimiento relativa de 19,08%. Se evidencia también un gasto promedio anual de 5.779,5 millones de dólares. Con respecto a la evolución de los componentes del gasto público se verifica que el *gasto de capital* evidencia un incremento significativo, pasando de 25 millones en el año 2000 a 965,9 millones de dólares en el año 2006, mostrando un ritmo de crecimiento importante con una tasa relativa de 83,86 %, arrojando un valor de 773,77 millones en promedio anual. *El egreso corriente* también presenta un significativo crecimiento al pasar de 2.132,5, millones en el año 2000 a 4.918,0 millones de dólares en el año 2006, concretando una tasa de crecimiento de 19,94%, con un promedio anual de 3.510, 64 millones de dólares. De forma similar al egreso corriente, el egreso por *aplicación de financiamiento* también es importante en su crecimiento al pasar de 844,8 millones del año 2000 a 2.953,3 millones de dólares en el año 2006, mostrando una importante tasa de crecimiento de 23,19% y expresando un promedio anual de 1.577,48

millones de dólares. El rubro de gastos por *inversión* exhibe un crecimiento moderado respecto a los gastos corrientes y de financiamiento, evidenciando un incremento que va de 307,3 millones en el ejercicio 2.000 a 773,5 millones de dólares en el ejercicio económico del año 2.006, arrojando una tasa de crecimiento de 13,06% y un valor promedio anual de 624,22 millones de dólares. Finalmente, el rubro gasto de producción, evidencia un crecimiento bajo ya que únicamente aparece el rubro de 7 millones de dólares en el último año de análisis, esto es 2006.

En cuanto a la evolución del gasto público durante el período 2007–2016, el mismo experimenta un significativo crecimiento que va de 10.014,0 millones en el año 2007 a 38.634,0 millones de dólares en el año 2016, verificándose una tasa de crecimiento relativa de 16,19%, arrojando también un gasto promedio anual de 32.411,62 millones de dólares. En cuanto al análisis de la evolución de los componentes del gasto público tenemos que el *gasto de capital* presenta un importante incremento en este período, pasando de obtener 1.156,0 millones en el año 2007 a 9.209,4, millones de dólares en el año 2016, con una tasa de crecimiento relativa de 26,08 %, así también, presenta el valor de 4.541,52 millones como promedio anual. En cuanto al *egreso corriente* presenta un significativo crecimiento al pasar de 5.837,6 millones, obtenido en el año 2007 a 17.456,2 millones de dólares en el año 2016, arroja una tasa de crecimiento de 12,94%, verificándose un promedio anual de 14.761,69 millones de dólares. El egreso por *aplicación de financiamiento* presenta un incremento que va de 1.882,2 millones, obtenidos en el año 2007 a 5.652,0 millones del año 2016, arrojando una tasa de crecimiento de 13,0%, evidenciándose también un valor promedio anual de 2.441,95 millones de dólares. En cuanto al rubro de gasto por *inversión*, este presenta un crecimiento importante durante el período de análisis, evidenciando un incremento que va de 1.130,3 millones en el ejercicio 2.007 a 4.574,7 millones de dólares, durante el ejercicio económico del año 2.016, arrojando una tasa de crecimiento 16,81% con un valor promedio anual de 4.181,10 millones de dólares. Por último, el rubro *gasto de producción*, evidencia un crecimiento relevante, pues presenta un valor de 8 millones en el año 2007 y pasa a 1.646,6 millones de dólares para el año 2006, determinándose una tasa de crecimiento del orden del 80,68%.

Finalmente, con referencia al análisis del gasto público durante el período 2017–2019, obsérvese que su total experimenta un crecimiento que va de 35.128,5 millones en el año 2017 a 39.921,1 millones de dólares en el año 2019, verificándose una tasa de

crecimiento relativa de 6,6%, arrojando también un ingreso promedio anual de 36.464,52 millones de dólares. Con respecto al análisis de los componentes del gasto público se aprecia que el *gasto de capital* presenta un importante crecimiento durante este período, pasando de 4.951,0 millones en el año 2017 a 8.700,6 millones de dólares en el año 2019, verificándose una tasa de crecimiento relativa de 32,56%, así también, presenta un valor de 6.192,97 millones como promedio anual. En cuanto al *egreso corriente*, este rubro presenta un crecimiento importante al pasar de 19.207,1 millones, en el año 2017 a 23.769,9 millones de dólares en el año 2019, evidenciando una tasa de crecimiento relativa de 11,25% y verificándose un gasto promedio anual de 21.554,12 millones de dólares. A su vez, el egreso por *aplicación de financiamiento* presenta un decremento que va desde los 6.024,4 millones, obtenidos en el año 2017 a 5.150,50 millones en el año 2019, arrojando una tasa de decrecimiento de -7,54%, evidenciándose también un valor promedio anual de 5.378,85 millones de dólares. En cuanto al rubro de gasto por *inversión*, el mismo también presenta un decremento que va de 3.644,2 millones en el ejercicio 2.017 a 1.267,7 millones de dólares durante el ejercicio económico del año 2.019, arrojando una tasa de decrecimiento considerable de -41,02%, verificándose un valor promedio anual de 2.178,97 millones de dólares. Por último, el rubro *gasto de producción*, también evidencia un decrecimiento que va de 1.301,6 millones en el ejercicio 2017 a 1.032,4 millones de dólares durante el año 2019, verificándose una tasa de decrecimiento de -10,94% y un valor promedio anual de 1.159,61 millones de dólares.

Del análisis realizado anteriormente, se puede determinar que, en este período, si bien el egreso total es representativo con un 6,6% de crecimiento sus componentes son diferentes ya que únicamente crecen el gasto corriente y el de capital, 11,25% y 32,56%, respectivamente, mientras que los rubros aplicación del financiamiento, inversión y producción presentan tasas de decrecimiento del orden del -7,54%, -41,02% y -10,94%, respectivamente.

Podemos concluir que los períodos de mayor gasto promedio anual son los del 2007–2016 y 2017-2019 con los rubros de 32.411,62 y 36.464,52 millones de dólares en promedio, respectivamente. Este último período tiene un alto promedio anual, registrando, no obstante, una tasa de crecimiento baja (6,6%) respecto de los períodos anteriores. El rubro gasto corriente es el de mayor peso en los tres períodos, respecto de los otros componentes (capital, inversión, financiamiento y producción), con promedios que van de 3.510,64 (durante el

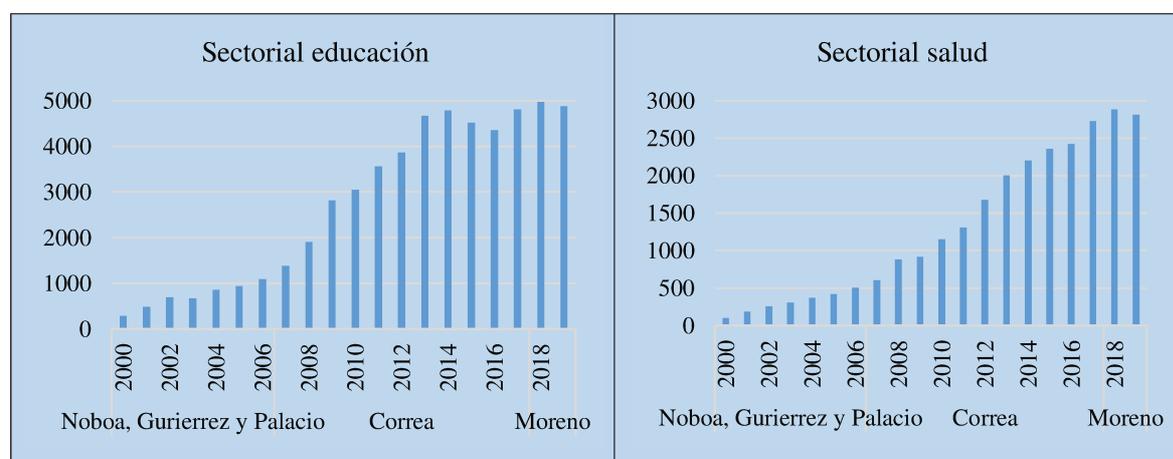
período 2000 – 2006), 14.761,69 en el período 2007 – 2016 y 21.554,12 en el período 2017 – 2019, seguido de manera alternada por gasto de capital, financiamiento e inversión.

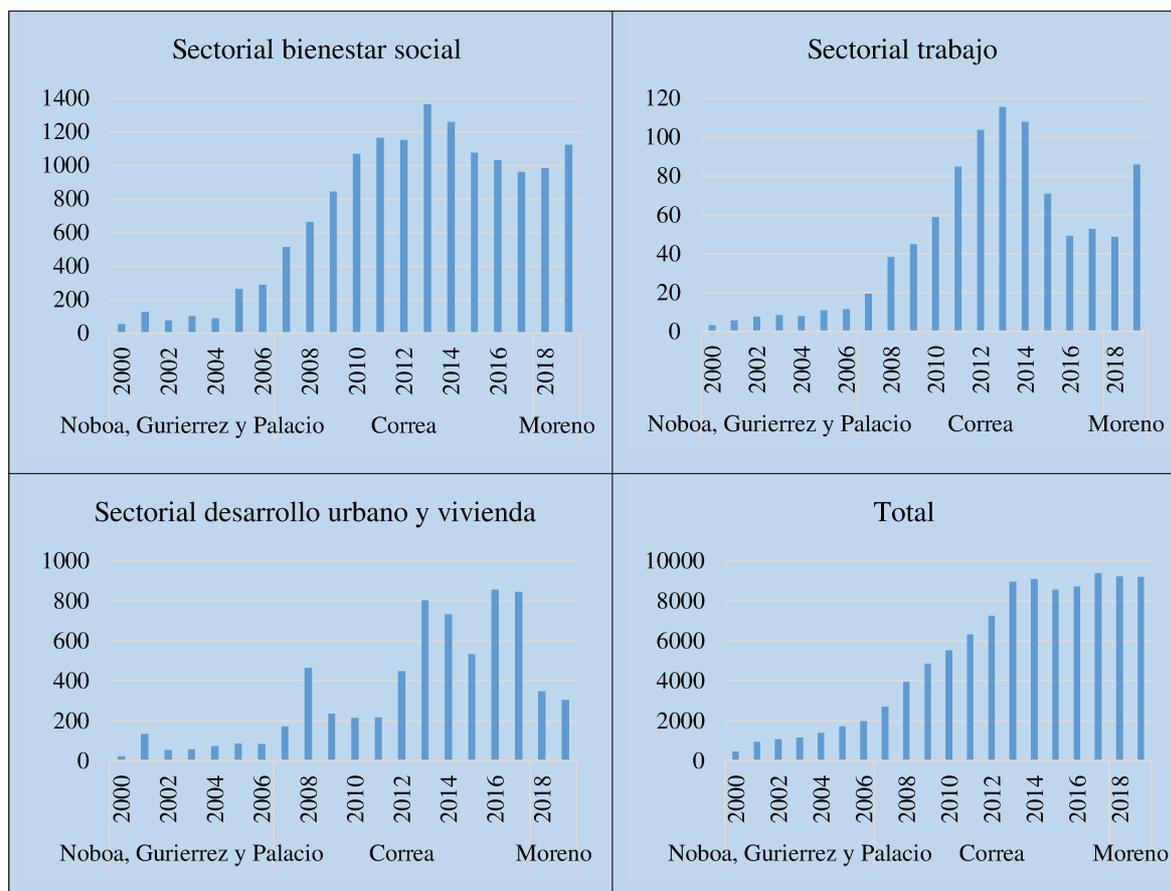
3.3.1. Visión sectorial del gasto público social.

En este punto, la presente investigación se focaliza en analizar la evolución del gasto público social desde la perspectiva del análisis sectorial que maneja el Ministerio de Finanzas y Crédito Público del Ecuador (MFCP), que lo divide en gasto para educación, bienestar social, trabajo, salud y desarrollo urbano y vivienda. Siguiendo la metodología aplicada en el análisis del gasto público según la clasificación económica, para analizar el gasto social sectorial se va a proceder de acuerdo con el mismo criterio en términos temporales. En primer lugar, se aborda el examen del gasto social durante el período completo de estudio 2000-2019.

En cuanto al primer criterio de análisis, sobre el período completo 2000–2019, se puede evidenciar que el rubro de mayor incremento es el de educación, seguido del rubro salud y bienestar social (ver gráfico 34). El rubro desarrollo urbano, si bien tiene una tendencia al crecimiento es bastante irregular en su comportamiento y, por último, el rubro trabajo presenta un limitado crecimiento. El gasto social total presenta un incremento muy importante, al pasar de 467,39 millones efectuados en el año 2000 a 9.216,24 millones de dólares, con una tasa de crecimiento relativa de 16,99 % y un valor promedio anual de 5.130,14 millones de dólares.

Gráfico 34: Evolución del Gasto Público Social por sectores, en millones de dólares, 2000–2019.





Fuente: Ministerio de Finanzas. **Elaborado por:** El Autor

Analizando cada uno de los componentes del gasto social, se observa que Educación experimenta un significativo crecimiento, por cuanto se eleva de 283,63 millones erogados en el año 2000 a 4.887, 42 millones de dólares del año 2019, experimentando una tasa de crecimiento de 16,16%, verificándose un valor promedio anual de 2.732,56 millones de dólares. Le sigue en importancia el rubro de salud que evoluciona de 103,22 millones en el año 2000 a 2.816,63 millones de dólares en el año 2019, creciendo a una tasa relativa de 19,01% y un valor promedio anual de 1.306,57 millones de dólares. A continuación, le sigue en orden de importancia el rubro Bienestar Social, que pasa de 54,10 millones en el año 2000 a 1.121,27 millones de dólares alcanzados en el año 2019, arrojando una tasa de crecimiento relativa de 17,29% y un valor promedio anual de 709,52 millones. Con montos de menor crecimiento tenemos el rubro de Desarrollo Urbano y Vivienda que pasa de 22,91 millones en el año 2000 a 304,91 millones de dólares en el año 2019, verificándose una tasa de crecimiento de 14,60% y un pronto promedio anual de 334,65 millones. Finalmente, y con un menor crecimiento, se tiene el rubro de trabajo que se incrementa de 3,40 millones en el año 2000 a 86,01 millones de dólares en el año 2019, con una tasa de crecimiento

promedio anual de 18,53% y un promedio anual de 46,84 millones de dólares. Es evidente que los rubros de mayor gasto social son educación, salud y, con menor evolución, el rubro Bienestar Social.

*En cuanto se refiere al segundo enfoque de análisis, períodos 2000–2006, 2007–2016 y 2017–2019, podemos notar que en la evolución del gasto público social durante el período 2000–2006, el gasto público social total durante el período presenta un crecimiento significativo al pasar de 467,39 millones durante el año 2000 a 1.976,06 millones de dólares en el año 2006, verificándose una tasa de crecimiento relativa del orden del 27,16% y un valor promedio anual de 1.251,87 millones de dólares. Si nos referimos a los componentes del gasto público social, estos se comportan de la siguiente manera: el rubro *gasto en educación* presenta un crecimiento sostenido y considerable al pasar de 283,68 millones en el año 2000 a 1.088,47 millones del año 2006, verificándose una tasa de crecimiento promedio relativa de 25,12% y un valor promedio anual de 719,40 millones de dólares. El rubro *Bienestar Social* se acrecienta al pasar de 54,18 millones en el año 2000 a 288,45 millones de dólares en el año 2006, con una tasa de crecimiento de 32,14% y un valor promedio anual de 142,36 millones de dólares. El rubro *Trabajo* registró un incremento moderado por cuanto pasa de 3,4 millones de dólares en el año 2000 a 11,48 millones de dólares en el año 2006, arrojando una tasa de crecimiento del 22,47% y un valor promedio anual de 7,93 millones de dólares. Mientras, el rubro *Salud*, muestra una evolución importante, al pasar de 123,22 millones en el año 2000 a 504,50 millones de dólares en el año 2006, verificándose una tasa de crecimiento relativa de 30,27% y arrojando un valor promedio anual de 308,50 millones de dólares. Finalmente, el rubro *Desarrollo Urbano y Vivienda*, presenta un crecimiento durante el período al pasar de 22,91 millones en el año 2000 a 83,17 millones de dólares en el año 2006, con una tasa de crecimiento de 23,97% y un valor promedio anual de 73,19 millones de dólares.*

*Respecto a la tendencia del gasto público social durante el período 2007– 2016, cabe señalar que presenta una importante expansión al pasar de 2.695,82 millones durante el año 2007 a 8.722,77 millones de dólares en el año 2017, con una tasa de crecimiento relativa del orden del 13,94% y un valor promedio anual de 6.599,14 millones de dólares. Analizando los componentes del gasto público social, estos presentan una tendencia similar a la totalidad, así el *gasto en educación* tiene el mayor crecimiento respecto de los otros rubros al incrementarse de 1.383,64 millones en el año 2007 a 4.360,03 millones de dólares*

en el año 2016, verificándose una tasa de crecimiento promedio relativa de 13,60% y un valor promedio anual de 3.494,10 millones de dólares. El rubro *Bienestar Social* tiene un crecimiento que va de 514,11 millones en el año 2007 a 1.029,67 millones de dólares para el año 2016, con una tasa de crecimiento relativa de 8,02% y un valor promedio anual de 1.012,92 millones de dólares. A continuación, se tiene el rubro *Trabajo* con un crecimiento moderado que va de 19,53 millones en el año 2007 a 49,27 millones de dólares para el año 2016, arrojando una tasa de crecimiento de 10,83%, con un valor promedio anual de 69,38 millones de dólares. El componente de gasto social *Salud* presenta una evolución importante después de educación, al pasar de 606,44 millones en el año 2007 a 2.427,06 millones de dólares en el año 2016, verificándose una tasa de crecimiento relativa de 16,66%, arrojando un valor promedio anual de 1.554,54 millones de dólares. Finalmente, el rubro *Desarrollo Urbano y Vivienda*, que presenta un incremento significativo que pasa de 172,11 millones en el 2007 a 856,74 millones de dólares en el año 2016, con una importante tasa de crecimiento de 19,52% y un valor promedio anual de 468,19 millones de dólares.

Respecto a la evolución del gasto público social durante el período 2017–2019, presenta un relativo decrecimiento moderado al pasar de 9.398,16 millones en el año 2017 a 9.216,24 millones de dólares en el año 2019, con una tasa de crecimiento promedio de 0,97% y un valor promedio anual de 9.282,79 millones de dólares. En cuanto a los componentes del gasto público social, estos presentan una evolución moderada en todos sus rubros así: el *gasto en educación* presenta un relativo crecimiento por cuanto pasa de 4.812,48 millones en el año 2017 a 4.887,42 millones de dólares en el año 2019, verificándose una tasa de crecimiento promedio relativa muy modesta de 0,78% y un valor promedio anual de 4.890,28 millones de dólares. En cuanto al rubro *Bienestar Social*, este presenta un crecimiento que va de 960,77 millones en el año 2017 a 1.121,27 millones de dólares para el año 2019, con una tasa de crecimiento de 8,03% y un valor promedio anual de 1.021,56 millones de dólares. Seguidamente, se tiene *Trabajo* con un crecimiento que va de 52,84 millones en el año 2017 a 86,01 millones de dólares para el año 2019, verificándose una tasa de crecimiento de 27,58%, con un valor promedio anual de 62,52 millones de dólares. El componente de gasto social *Salud*, presenta una evolución relativa, al pasar de 2.726,97 millones en el año 2017 a 2.816,63 millones de dólares en el año 2019, verificándose una tasa de crecimiento poco significativa de 1,63%, arrojando un valor promedio anual de 2.808,85 millones de dólares. Por último, se tiene el rubro *Desarrollo Urbano y Vivienda*, que presenta un decremento en su evolución al pasar de 845,10 millones

en el 2007 a 304,91 millones de dólares en el año 2019, con una tasa decreciente de 39,93% y un valor promedio anual de 499,61 millones de dólares.

Podemos concluir que el período de mayor crecimiento del gasto público social es el 2007 al 2016, verificándose una tasa de crecimiento relativa del orden del 13,94%. Sus componentes experimentan tasas de crecimiento importantes como educación (13,60%), Bienestar Social (8,02%), Trabajo (10,83%) salud (16,66%) y Desarrollo Urbano y Vivienda (19,52%). Los rubros de mayor monto promedio anual son educación 3.494,10, salud con 1.554,54 millones, seguido de Bienestar Social con 1012,92 millones y con valores de menor cuantía se encuentran Desarrollo Urbano y Vivienda con 468,19 millones anuales y Trabajo con 69,39 millones de dólares en promedio anual. Mientras, el período 2017–2019, experimenta bajas tasas de crecimiento con respecto del anterior período, así educación tiene una tasa del 0,78%, Bienestar Social 8,03%, Trabajo 27,58%, Salud 1,63% y Desarrollo Urbano y Vivienda tiene un decrecimiento de 39,93%. Sin embargo, hay que destacar que los montos promedio anuales de Educación (4.890,28 millones) y Salud (2.808,85 millones) son importantes como en el ejercicio 2007–2016. Esto obedece a que la política social del gobierno durante este período (2007 – 2016), puso mayor énfasis en la atención social, dejando establecido una política de inversión importante en el plano social para el período 2017–2019.

3.3.2. La relación gasto social con el Producto Interno Bruto (PIB).

Analizar la relación de los componentes del gasto social (Educación, Protección Social, Trabajo, Salud y Desarrollo Urbano y Vivienda), con el Producto Interno Bruto (PIB), nos permite corroborar el comportamiento de los indicadores sociales en el período estudiado y que reflejan la política pública social de los diferentes gobiernos (Gráfico 35). Así, el rubro de mayor incremento porcentual del gasto social es el de educación respecto al PIB, que pasa de 0.08% obtenido en el 2000 a 2,74%, del año 2019, presentando una tasa de crecimiento del orden del 20,44%. Es necesario destacar que los períodos de mayor participación porcentual de las erogaciones en educación respecto del PIB se encuentran entre los años 2009 y 2018, con un promedio de 4,55, lo que demuestra claramente la política social en educación luego de la aprobación de lo que en Ecuador se conoce como la Constitución de Montecristi⁶⁵. Sin embargo, en el año 2019 se produce el año de menor

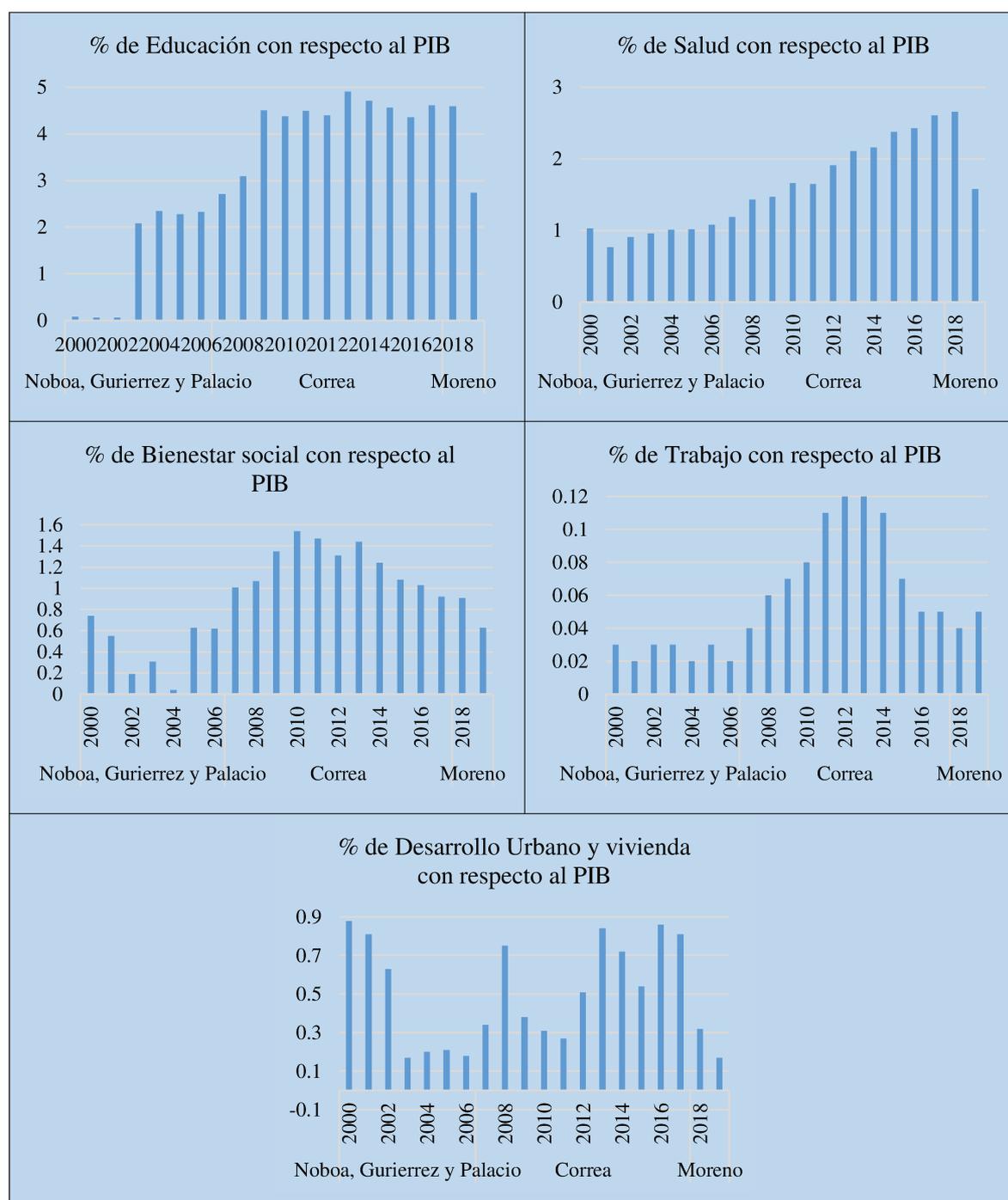
⁶⁵ Se llevó a cabo por referéndum de abril 2007, en el cual se consultó a la población si quería un cambio de Constitución. Posteriormente la Constitución de Montecristi lleva su nombre porque se llevó a cabo en la

participación de educación respecto del PIB con el 2,74%. Le sigue en importancia de participación porcentual respecto del PIB, el rubro social de salud, que pasa de 1,03% en el año 2000 a 1,58% en el año 2019, sin embargo, como en el caso de educación, la participación de salud se intensifica a partir del año 2008 que llega a obtener 1,43% llegando a tener su máxima participación en el año 2018 con 2,66% a partir del cual empieza a descender. El porcentaje promedio anual de salud es de 1,60% con una tasa de crecimiento relativa de 2,28%, en el período.

Mientras, los rubros Bienestar Social, Trabajo y Vivienda arrojan participaciones realmente moderadas: Bienestar Social empieza su participación con el 0,74% en el año 2000 y baja 0,63% para el año 2019, arrojando una tasa de decrecimiento del 0,84% y un valor promedio anual de 0,90%. Sin embargo, como el caso de educación y salud, entre los años 2007 y 2016, el rubro presenta promedios superiores al 1%. Le sigue con menor participación el rubro de trabajo que evoluciona de 0,03% en el año 2000 a 0,05% durante el año 2019, verificándose una tasa de crecimiento de 2,73% en el período y un porcentaje promedio anual de 0,06%. Finalmente, el rubro Desarrollo Urbano y Vivienda, además de presentar participaciones realmente bajas, durante el período en estudio, presenta un decrecimiento al pasar de 1,08% en el año 2000 a 0,17% en el año 2019, verificándose una tasa de decrecimiento del orden del 9,27%, durante el período. Su promedio anual es de 0,51% de participación respecto del PIB.

ciudad en la cual nació Eloy Alfaro, presidente ecuatoriano entre 1900-1912, que fue brutalmente asesinado y quemado, por cambiar la Constitución, separando a la iglesia del estado, creando el estado laico, e impulsando un proceso de inversión en infraestructura a través de deuda que ya no provenía de la banca nacional sino de deuda privada desde el exterior, que llevo a construir entre sus grandes obras, el ferrocarril del Ecuador, que cruzaba la sierra y la costa ecuatoriana. De esta manera, la Constitución de Montecristi se transformó en la Constitución Política del Ecuador a partir del 28 de septiembre del 2008, momento en el cual los ecuatorianos con el 86% dieron su aprobación. Se debe recordar que la Constitución de Montecristi, se construyó con el aporte de todas las organizaciones sociales, a partir de debates y discusiones que engloben los derechos del Buen Vivir, derechos tanto para la sociedad ecuatoriana como para la naturaleza.

Gráfico 35: Gasto social /PIB: 2000–2019, porcentaje.



Fuente: Ministerio de Finanzas. **Elaborado por:** El Autor.

Es importante también analizar el comparativo del gasto social de Ecuador frente a América Latina (ver tabla 8). La tendencia de mejora en el gasto social se repite, la fuerte inversión pública se lleva a cabo en el período 2007 a 2017, y se corrobora con la información sobre Gasto Social como % PIB, que realiza la CEPAL, donde se observa la evolución del gasto social de Ecuador frente a la media de América Latina, la cual se llega

casi a equiparar en este período, luego que representaba la tercera parte del gasto social promedio de América Latina en los períodos 2000-2006 y 2017-2019.

Tabla 8. Gasto Social Ecuador y América Latina como porcentaje PIB, 2000-2018.

ECUADOR	2000	2006	2007	2013	2016	2017	2018
Gasto social	3,2	4,3	5,4	9,2	8,8	9,2	8,9
Protección del medio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y servicios comunitarios	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1
Salud	0,7	1,1	1,2	2,1	2,5	2,7	2,7
Actividades recreativas, cultura	0,0	0,0	0,1	0,3	0,2	0,1	0,2
Educación	1,9	2,3	2,7	4,8	4,5	4,8	4,5
Protección social	0,4	0,6	1,0	1,6	1,2	1,3	1,4
AMÉRICA LATINA	2000	2006	2007	2013	2016	2017	2018
Gasto social	8,5	9,0	9,2	10,9	11,3	11,5	11,3
Protección del medio ambiente	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Vivienda y servicios comunitarios	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Salud	1,5	1,6	1,6	2,0	2,2	2,2	2,2
Actividades recreativas, cultura	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Educación	3,1	3,3	3,4	3,9	4,0	4,0	4,0
Protección social	3,2	3,4	3,4	4,0	4,1	4,3	4,1

Fuente: CEPAL, 2019. **Elaborado por:** El Autor

3.4- La evolución de los indicadores sociales.

Este punto trata sobre la evolución de algunos de los indicadores sociales⁶⁶ como producto de la aplicación de políticas públicas de ese tipo y el gasto respectivo correspondientes al período 2000– 2019, para lo cual se han seleccionado indicadores de educación, salud pública, vivienda, empleo y pobreza. Al igual que el análisis efectuado con el ingreso y el gasto público ecuatoriano, en el presente punto también se efectúa un examen comparativo de los tres períodos establecidos 2000–2006, 2007–2016 y 2017-2019. En la siguiente tabla se pone de manifiesto las principales variables sociales, en las cuales vemos un descenso continuo de la pobreza y extrema pobreza en todas sus definiciones, en consonancia con las políticas sociales aplicadas en cada período.

⁶⁶ Se trata de indicadores alternativos e identificadores de desigualdad, empleo y pobreza.

Tabla 9. Principales variables sociales 2000 – 2019.

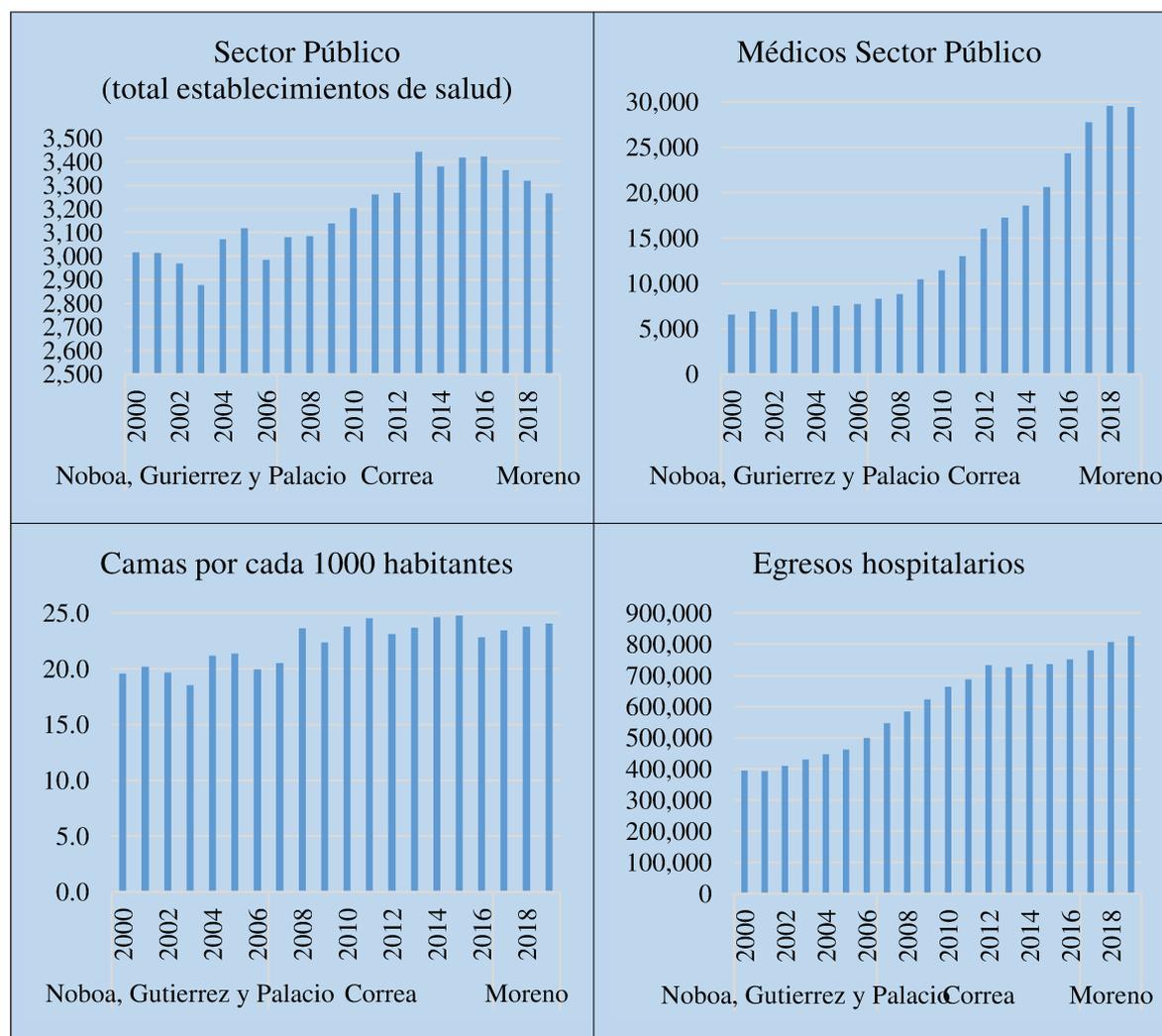
	Pobreza por ingresos (incidencia)	Extrema pobreza por ingresos (incidencia)	Desigualdad	Pobreza multi-dimensional	Extrema Pobreza multi dimensional	Pobreza por necesidades básicas insatisfechas	Empleo adecuado
2000	64,0	42,7	0,650	-	-	-	-
2001	55,0	35,0	0,620	-	-	-	-
2002	50,0	25,0	0,600	-	-	-	-
2003	50,0	28,2	0,600	-	-	-	-
2004	44,0	24,6	0,571	-	-	-	-
2005	42,0	22,1	0,562	-	-	-	-
2006	38,0	17,8	0,555	-	-	-	-
2007	36,7	16,5	0,551	58,5	37,9	49,6	43,2
2008	35,1	15,7	0,515	53,2	34	47	44,8
2009	36,0	15,4	0,504	51,5	28,6	44,9	43,9
2010	32,8	13,1	0,505	46,1	24,7	41,8	44,7
2011	28,6	11,6	0,473	40,7	20	39,4	45,5
2012	27,3	11,2	0,477	37,8	18,2	36,8	46,5
2013	25,6	8,6	0,485	38,7	17	38,7	47,9
2014	22,5	7,7	0,467	37,4	15,7	35,4	49,3
2015	23,3	8,5	0,476	35	14,8	32,9	46,5
2016	22,9	8,7	0,466	35,1	13,9	32	41,2
2017	21,5	7,9	0,459	34,6	14,2	31,8	42,3
2018	23,2	8,4	0,469	37,9	16,7	33,5	40,6
2019	25,0	8,9	0,473	38,1	16,9	34,2	38,8

Fuente: INEC. **Elaboración:** Autor. **Nota:** Las celdas sin información representa que no se había levantado información durante esos años. **Elaborado por:** El Autor

3.5 Impacto de la Política de Salud en los Indicadores de Bienestar Social

El primero de los indicadores sociales sujeto de análisis corresponde al ámbito de la salud, y antes de analizar la evolución de los indicadores de salud que más adelante se presentan, es importante analizar la cantidad de hospitales, médicos y camas disponibles, que representa mayor o menor gasto e inversión pública en la salud, para poder entender por qué se ha dado la mejora en indicadores sociales durante el período de estudio, lo que indicaría que la política social de salud ha fortalecido el sistema de atención a la población ecuatoriana (ver gráfico 36).

Gráfico 36: Establecimientos de salud pública, médicos, camas disponibles, y número de egresos hospitalarios, 2000-2019.



Fuente: INEC. **Elaborado por:** El Autor

De la importancia que reviste la información de los indicadores presentados, esta investigación considera pertinente analizar la tendencia de los indicadores de bienestar social que van de la mano con las políticas de salud como: *tasa bruta de mortalidad, tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad materna y mortalidad neonatal*, suficiente para demostrar el impacto de las políticas de salud durante el período 2000–2019. Para ello, la metodología de cálculo de los indicadores viene dada por la modalidad utilizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), organismo que presenta la forma de cálculo de cada uno de los indicadores seleccionados por esta investigación:

1.- Tasa bruta de mortalidad:

$$Tasa\ de\ mortalidad = \frac{Fallecidos\ en\ un\ tiempo\ t}{Fallecidos\ en\ un\ tiempo\ t - 1} * 100$$

2.- Tasa de mortalidad infantil:

$$Tasa\ de\ mortalidad\ infantil = \frac{infantes\ fallecidos\ en\ un\ tiempo\ t}{Fallecidos\ en\ un\ tiempo\ t - 1} * 100$$

3.- Tasa de mortalidad materna:

$$Tasa\ de\ mortalidad\ materna = \frac{madres\ fallecidas\ en\ un\ tiempo\ t}{Fallecidos\ en\ un\ tiempo\ t - 1} * 100$$

4.- Tasa de mortalidad neonatal:

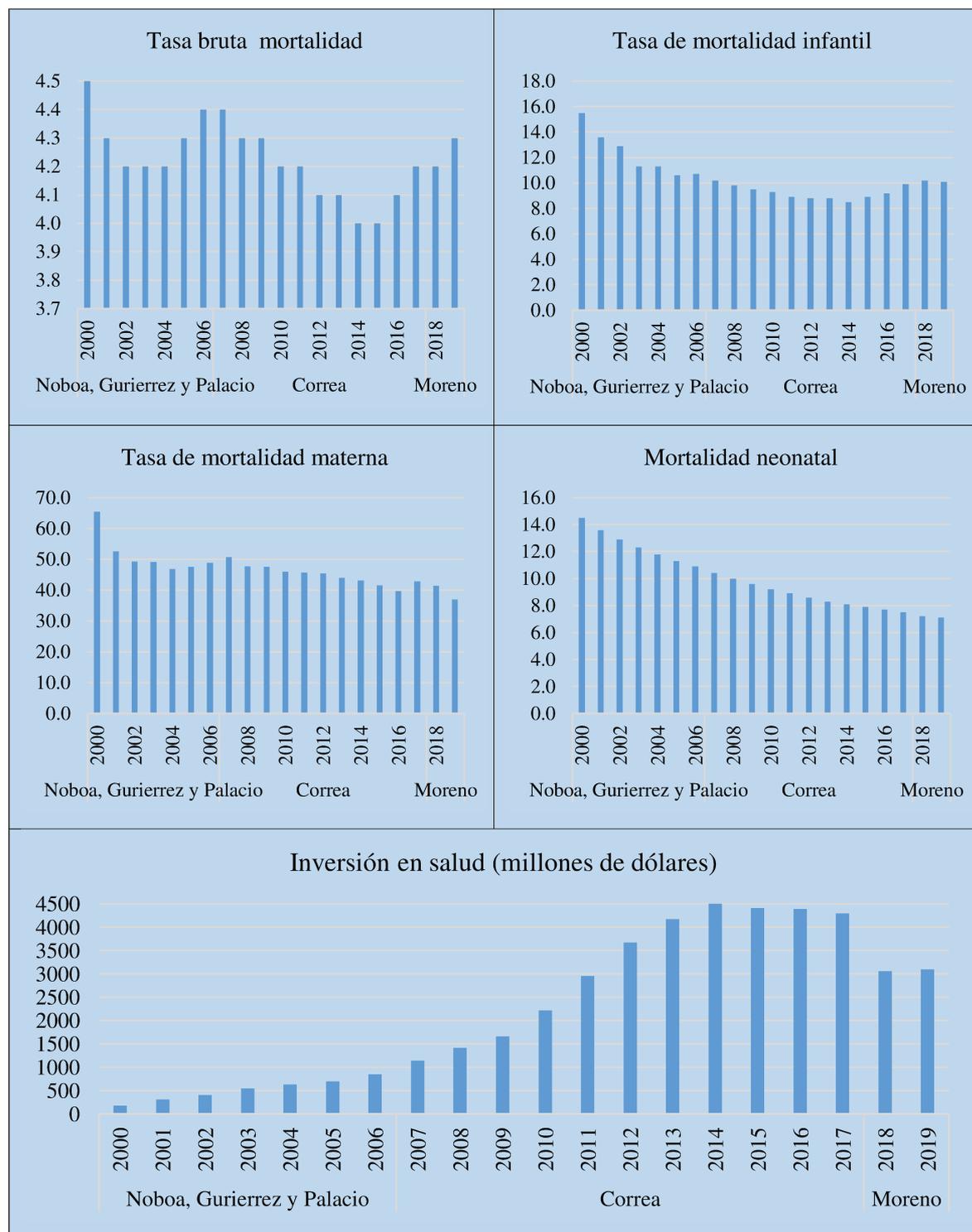
$$Tasa\ de\ mortalidad\ neonatal = \frac{Neonatos\ fallecidos\ en\ un\ tiempo\ t}{Fallecidos\ en\ un\ tiempo\ t - 1} * 100$$

El gráfico 37 demuestra que los indicadores, en términos generales, presentan una tendencia a la baja lo que indica que la política social de salud ha fortalecido el sistema de atención a la población ecuatoriana, y se confirma la tendencia a la baja de los indicadores, evidenciando el influjo de las políticas sociales y la orientación del gasto público social.

El indicador *tasa bruta de mortalidad*, tiene una variación decreciente, por cuanto pasa de 4,5% obtenido en el año 2000 a 4,3% en el año 2019, arrojando una tasa de decrecimiento relativa de - 0,24%. Respecto a la *tasa de mortalidad infantil*, esta presenta una tendencia a la bajar al pasar de 15,5% en el año 2000 a 10,1% en el año 2019, verificándose una tasa de decrecimiento del - 2,23%. El indicador *tasa de mortalidad materna*, también presenta una tendencia a la baja por cuanto pasa de 65,4% obtenido en el año 2000 a 37,0% del año 2019, evidenciando una tasa de decrecimiento del orden de - 2,95%. Se puede observar que este indicador es uno de los indicadores de mayor decrecimiento. Finalmente, el indicador *tasa de mortalidad neonatal*, es importante en cuanto a decrecimiento por cuanto baja de 14,5% obtenido en el año 2000 a 7,1% del año 2019, arrojando una tasa de decrecimiento promedio relativa de - 3,69%. Todos estos indicadores confirman la incidencia del gasto social en salud que influye en las mejoras de

algunos de los mismos, pese a que no ocurre en otros, como la mortalidad bruta que crece desde el 2016 y la infantil desde el 2015.

Gráfico 37: Evolución de los indicadores de salud 2000–2019.

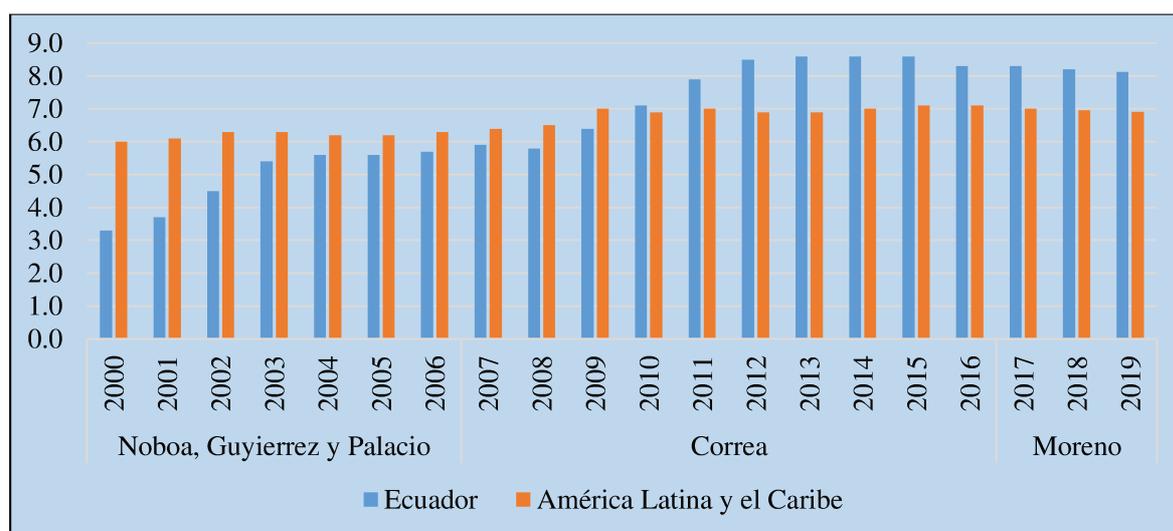


Fuente: INEC. Elaborado por: El Autor.

Y las mejoras en los indicadores sociales se corrobora con el mayor nivel de inversión en salud, especialmente entre el período 2007-2016 (con un descenso menor entre 2014 y 2015 producto de los shock internos y externos⁶⁷ que redujeron los ingresos del país), donde la inversión pasa de 1.138 a 4.391 millones de dólares, mientras en el período 2000-2006 pasa de 176 a 851 millones de dólares, y en el período 2017-2019 se reduce a 3.097 millones producto del ajuste estructural, del ajuste fiscal como se consignó en el Gobierno de Moreno. Esta fuerte inversión en salud, vino acompañado de mayor cantidad de hospitales, centros de salud, camas, médicos, enfermeras y auxiliares, e insumos médicos y medicinas. Mientras, al comparar el gasto social en salud entre Ecuador y América Latina, donde el primero aparecía en desventaja, podemos observar que esta se empieza a revertir positivamente a partir del año 2009, y llega a superar a la media de América Latina (ver gráfico 38), lo que muestra que las políticas de salud en Ecuador con mayor gasto e inversión pública especialmente entre 2007 a 2017, no sólo mejoraron las condiciones de mortalidad infantil, sino que vinieron acompañadas de mayor personal de salud, mayor cantidad de establecimientos de salud (paso de 3.080 en 2007 a 3.423 en 2016), más médicos (paso de 8.287 en 2007 a 27.735 en 2016), más camas hospitalarias (paso de 20.523 que representa el 19,9% por cada 1.000 habitantes en 2007 a 24.770 que representa el 24,8% por cada 1.000 habitantes en 2016), y han sido las condiciones que repercuten en una mejora de los mencionados indicadores de salud, sin desconocer comportamientos contradictorios antes y después de 2016.

⁶⁷ Los shocks internos se dieron con el fenómeno del niño que afectó los cultivos de la costa durante los años 2014 y 2015, los que fueron protegidos por los seguros agrícolas que estableció el Gobierno del Presidente Correa, quien determinó la devolución de la inversión perdida, mientras en el año 2016 acaeció el gran terremoto de Pedernales en la costa ecuatoriana con una magnitud de 7,8 grados en la escala Richter. Por su lado, los shocks externos estuvieron dados por la apreciación del dólar entre 2014 a 2016, la contracción de exportaciones ecuatorianas en un 40%, entre 2014 y 2015 y la caída del precio del petróleo, a partir del 2014.

Gráfico 38: Gasto Social en Salud, Ecuador y América Latina, 2000-2019, % PIB.



Fuente: CEPAL. **Elaborado por:** El Autor

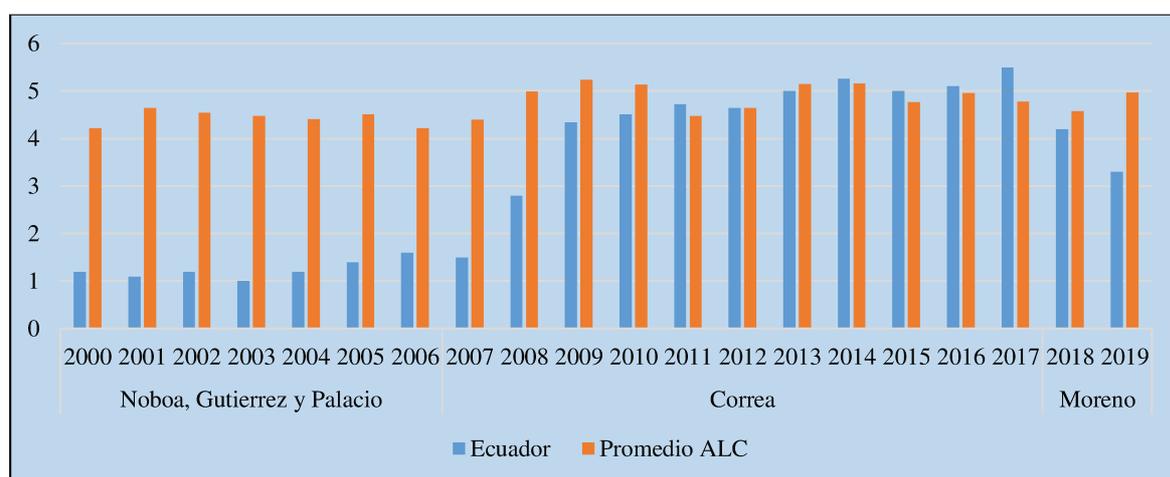
3.6. La Política de Educación y su impacto en Indicadores de Bienestar Social.

Todas las políticas sociales, y en este caso la política de educación y el gasto social en educación, parten de una planificación. En el caso ecuatoriano la planificación en educación recién empieza a partir del año 2007 cuando se distinguen sus dimensiones de opereracionalidad mediante la determinación del acceso a la educación en todos sus niveles, y para ello el ingreso gratuito y universal es un determinante de las correspondientes a equidad, igualdad, inclusión y eficiencia en la educación. Para el logro de estas últimas, especialmente ligadas al acceso gratuito y universal a la educación, es importante el gasto que se realice en este sector. Atento a ello se ha entendido fundamental empezar analizando el gasto social en educación como porcentaje del PIB en el Ecuador, comparándolo con la media de América Latina, para entender paralelamente no sólo el gasto en sí, sino los cambios que se han expresado también en sus aspectos específicos, tal cual emerge de los indicadores de alfabetización, matriculación y titulación.

Como se puede observar en el gráfico 39, el gasto social en educación (% PIB) respecto a América Latina era la cuarta parte entre los años 2000 a 2007, principalmente por la falta de planificación y los recursos necesarios destinados al sector educación. Posteriormente es en el año 2008 donde empieza a revertirse esa relación, y en el año 2011, el gasto social en educación del Ecuador comenzó a sobrepasar al de América Latina, empezando nuevamente a decrecer a partir del año 2018. Sin perjuicio de otros aspectos incidentes, parecería posible deducir que, en ciclos de mayor ortodoxia, sea por convicción

basada en un distinto esquema de prioridades o por imperio de condiciones macroeconómicas emergentes o insuperables, la educación fue afectada en sus indicadores, porque fueron acompañados estos períodos de gobierno por cortes en el gasto y la inversión pública, especialmente en educación.

Gráfico 39: Gasto Social en Educación en Ecuador y América Latina como porcentaje del PIB, 2000-2019.



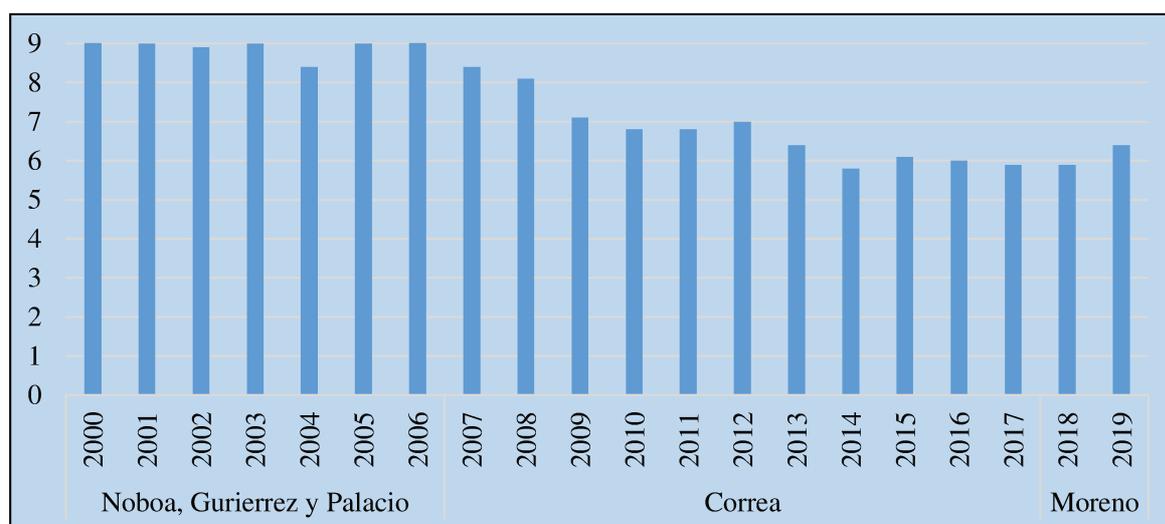
Fuente: CEPAL y MEF. **Elaborado por:** El Autor

Así también, los indicadores de educación seleccionados para analizar el impacto del gasto social en la política educativa son el Índice o *tasa de analfabetismo*⁶⁸, *títulos registrados* durante el período de análisis (2000–2019), y *matriculación* en sus diferentes niveles. Estos indicadores evidencian el efecto de la política educativa en este período.

El índice de analfabetismo experimenta un decrecimiento importante al pasar de 9,02% obtenido en el año 2000 al 6,4% del año 2019 (Gráfico 40), experimentando una tasa de decrecimiento del orden del -1,79% en el período. Sin embargo, de lo anteriormente anotado, se puede indicar que los años de mayor nivel del analfabetismo son 2000 y 2006 con tasas de 9,02% y 9,01% respectivamente, mientras los años de menor analfabetismo fueron 2014, 2016 y 2017; presentando posteriormente desde el año 2018 un repunte en el índice respectivo, que fue acompañado de menor inversión en educación.

⁶⁸ Población mayor o igual a 15 años que no sabe leer ni escribir/población total de mayor o igual a 15 años, medido en porcentajes.

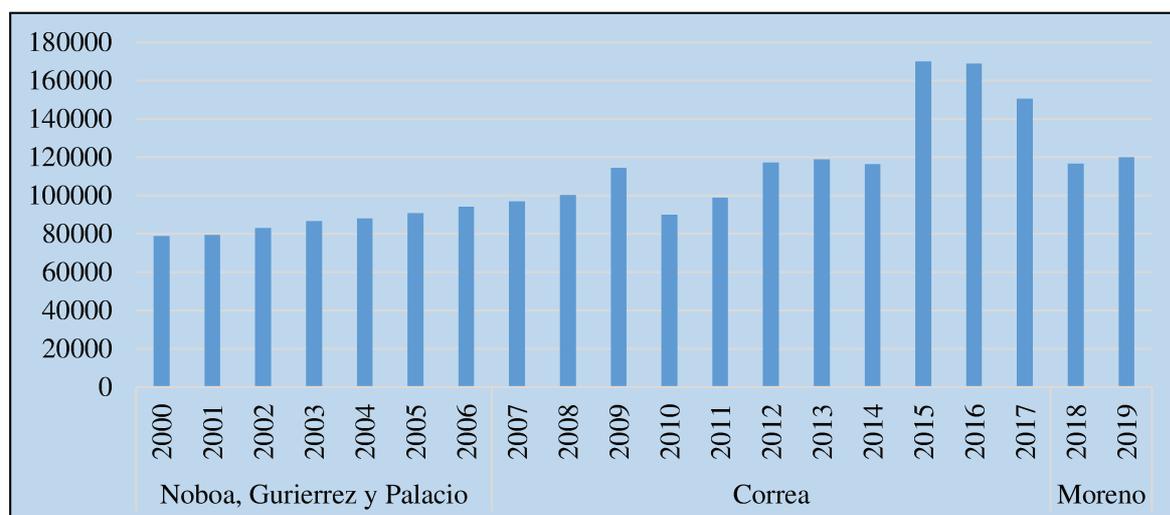
Gráfico 40: Tasa de analfabetismo en Ecuador, 2000-2019.



Fuente: INEC. **Elaborado por:** El Autor

Mientras, el indicador *títulos registrados en la SENESCYT*, en cambio, demuestra un incremento que va de 78.765 títulos registrados en el año 2000 a 119.876 títulos registrados en el año 2019 (ver gráfico 41), verificándose una tasa de crecimiento de 2,24%. En el mismo sentido, se puede indicar que los años 2015 y 2016 son los de mayor registro de títulos con 170.051 y 169.001, respectivamente. Igualmente cabría inferir que un menor registro de títulos se produjo durante en períodos gubernamentales donde predominaron políticas públicas de visión neoliberal como ocurrió en 2000-2006 y 2017-2019. Durante el período 2000-2006 los títulos registrados se incrementaron en 15.278, que representó en promedio anual de 2.182 títulos, mientras en el período 2007-2016 el incremento de títulos registrados fue de 73.121, que representó en promedio anual un incremento de 7.312 títulos, a diferencia de lo sucedido entre 2017-2019 donde los títulos registrados se redujeron en 30.734, que representó en promedio anual una reducción de 10.245 títulos.

Gráfico 41: Evolución de títulos registrados en la SENESCYT, durante el período 2000–2019.



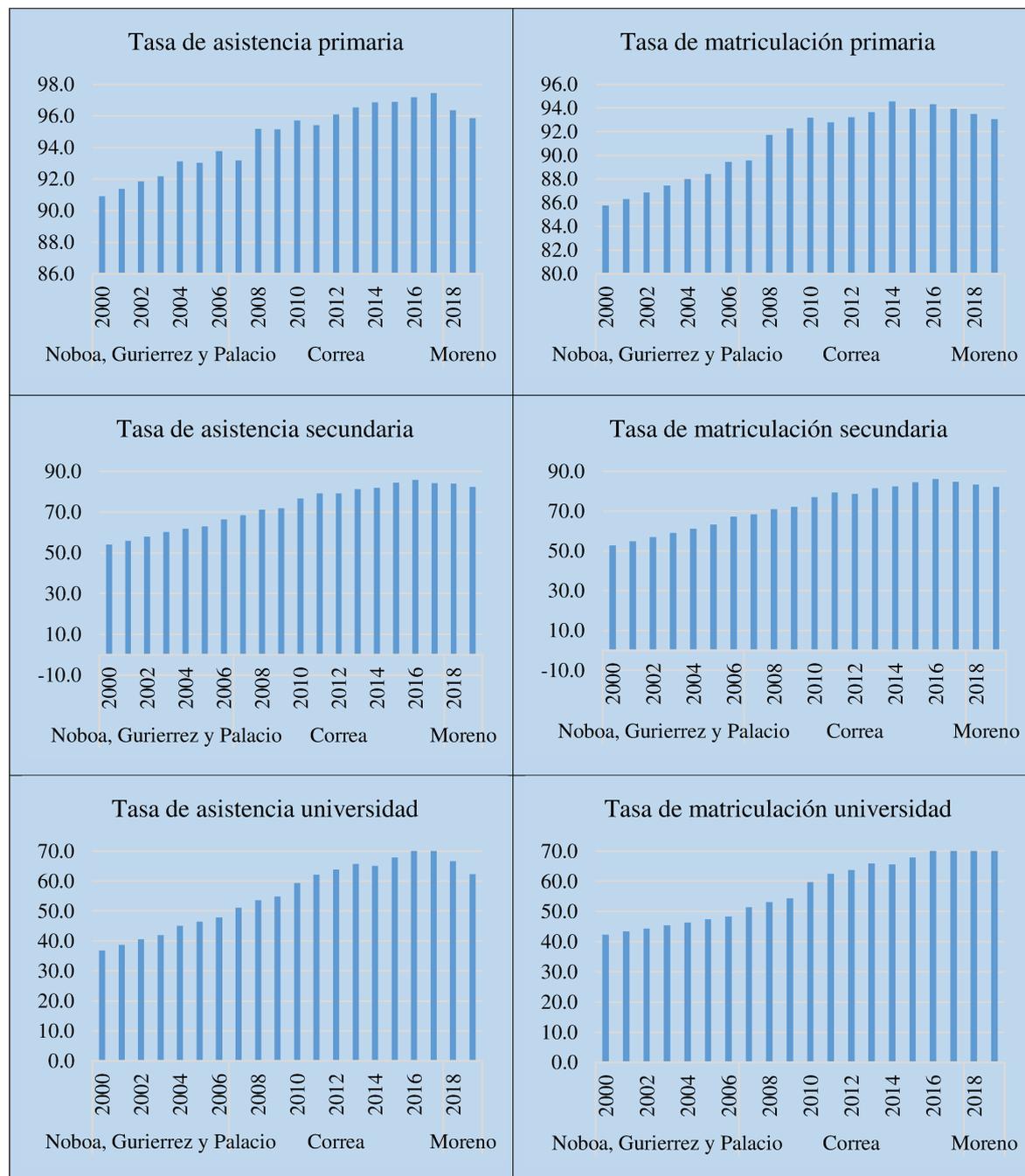
Fuente: Ministerio de Educación, Senecsyt e Ineval. **Elaborado por:** El Autor

El siguiente indicador de Bienestar Social en educación, es el que tiene que ver con la asistencia y matriculación en primaria, secundaria y universidad, este indicador tiene que ver con la infraestructura en educación y la incorporación de docentes, que permita acoger a mayor cantidad de estudiantes, y por tanto el mayor rubro en gasto para educación. Al analizar la tasa de asistencia y matriculación primaria podemos notar las variaciones existentes en cada período (Gráfico 42). Así, en el período 2000-2006, la tasa de asistencia primaria se incrementa de 90,9% al 93,8%, es decir, 2,7 puntos, mientras la tasa de matriculación primaria se incrementa de 85,8% a 89,4%, es decir 3,6 puntos. En el período 2007-2016, la tasa de asistencia primaria se incrementa de 93,2% a 97,2%, es decir 4 puntos, mientras la tasa de matriculación primaria se incrementa de 89,6% a 94,3%, es decir 4,7 puntos. Y en el período 2017-2019, la tasa de asistencia primaria se reduce de 97,5% al 95,9%, es decir, -1,6 puntos, mientras la tasa de matriculación primaria se reduce de 93,9% a 93,1%, es decir -0,8 puntos.

En el período 2000-2006, la tasa de asistencia secundaria se incrementa de 54% al 66,4%, es decir, 12,4 puntos, la tasa de matriculación secundaria se incrementa de 52,9% a 67,3%, es decir 14,4 puntos. Mientras, en el período 2007-2016, la tasa de asistencia secundaria se incrementa de 68,3% a 85,9%, es decir, 17,3 puntos, mientras la tasa de matriculación secundaria se incrementa de 68,4% a 86,1%, es decir 17,7 puntos. Y en el período 2017-2019, la tasa de asistencia secundaria se reduce de 70,8% al 62,3%, es decir,

-8,5 puntos, mientras la tasa de matriculación secundaria se reduce de 84,8% a 82,1%, es decir -2,7 puntos.

Gráfico 42: Tasa de asistencia y matriculación netas en los tres niveles de educación, 2000-2019.



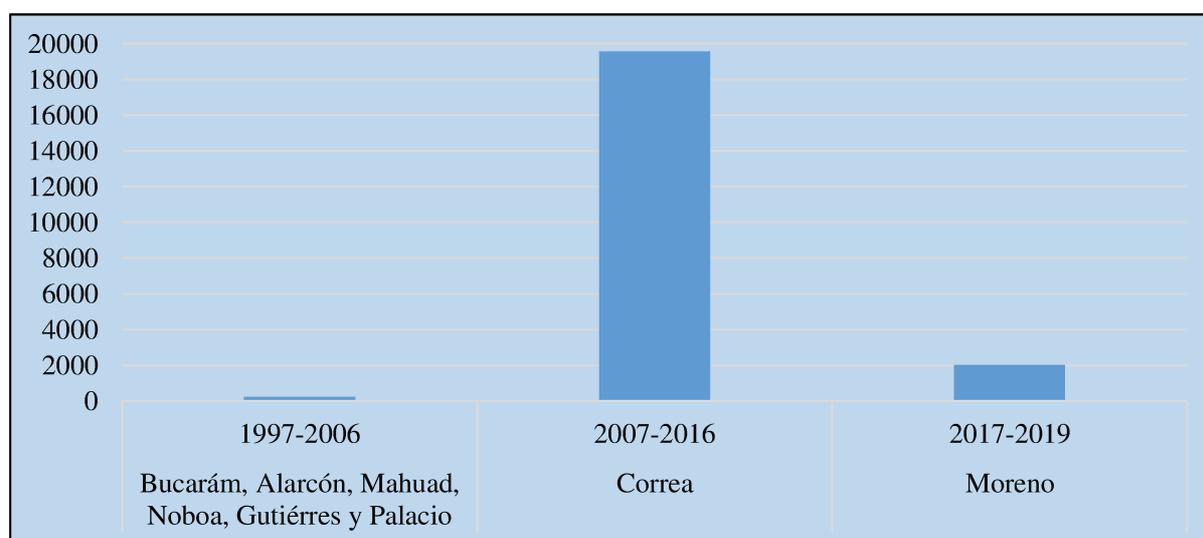
Fuente: INEC. **Elaborado por:** El Autor

Por último, en el período 2000-2006, la tasa de asistencia universitaria se incrementa de 36,8% al 47,9%, es decir, 11,1 puntos, mientras la tasa de matriculación universitaria se incrementa de 42,4% a 48,4%, es decir, 6 puntos. Mientras, en el período 2007-2016, la tasa

de asistencia universitaria se incrementa de 51,1% a 71,3%, es decir, 20,2 puntos, mientras la tasa de matriculación universitaria se incrementa de 51,5% a 71,5%, es decir 20 puntos. Y en el período 2017-2019, la tasa de asistencia universitaria se reduce de 70,8% al 62,3%, es decir, -8,5 puntos, mientras la tasa de matriculación universitaria se reduce de 71% a 70%, es decir -1 puntos.

De la misma manera, como parte de la dimensión de inclusión e igualdad, y atado al Plan Nacional de Desarrollo para generar mayor productividad, se han implementado planes de becas al exterior en los diferentes gobiernos, y podemos volver a notar, que, en las experiencias de gestión pública sujetas a requerimientos de ajuste fiscal, el apoyo a las becas en el exterior para estudios de pregrado y postgrado ha sido bajo (por no decir mínimo) en comparación con las políticas aplicadas en el gobierno con “modelo de gasto o demanda”, donde las becas han sido varias veces mayores (ver gráfico 43). Cabe correlacionar ello con el menor gasto en educación, que incluye aspectos tales como las becas de profesionalización.

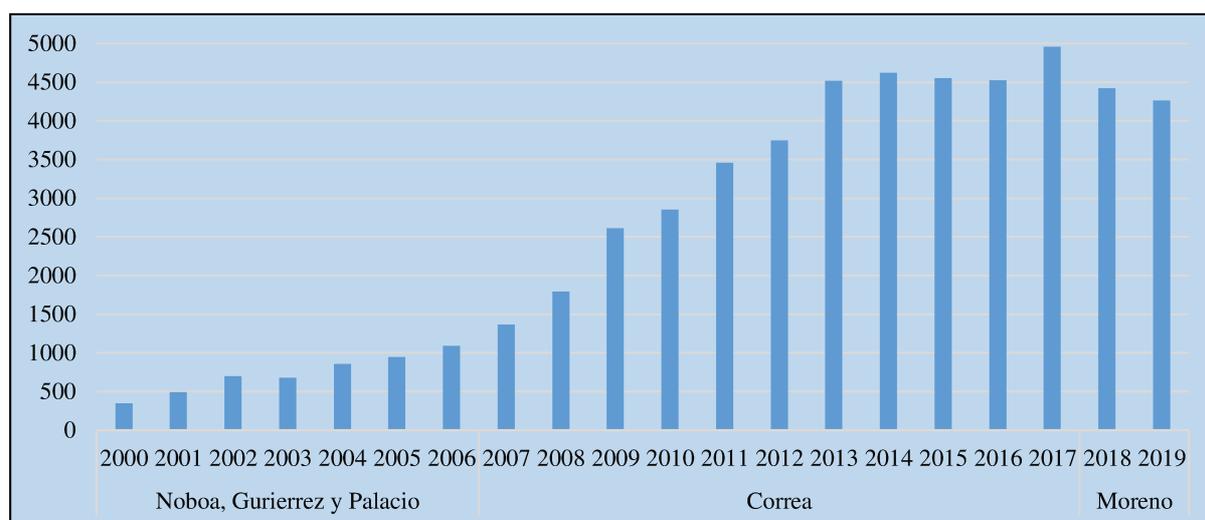
Gráfico 43: Número de becas para estudios en el exterior, pregrado y postgrado, 1997-2019.



Fuente: Ministerio de Educación, Senescyt e Ineval. **Elaborado por:** El Autor

Del análisis basado en los índices arriba presentados se extrae cómo la política educativa desplegada por los gobiernos durante el período 2000–2019, y especialmente en el período 2007–2016 (Gráfico 44), trajo resultados alentadores en ese rubro, aunque las diferencias marcadas en cada período de análisis se reflejan en los niveles de gasto aplicados a tales fines (y los factores presupuestarios y no presupuestarios que lo hicieron factibles), como se muestra a continuación.

Gráfico 44: Gasto en educación, millones de dólares, 2000-2019.



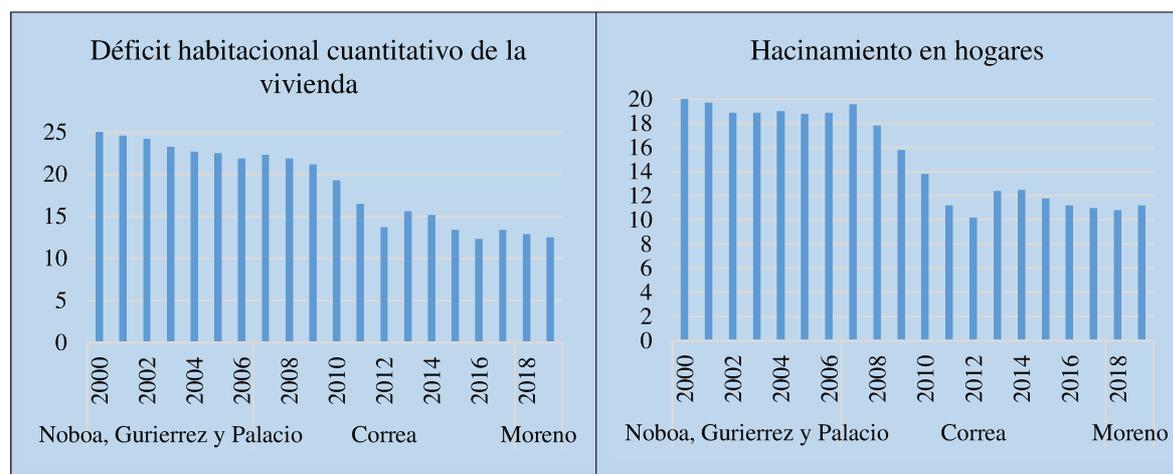
Fuente: MEF, CEPAL. **Elaborado por:** El Autor

3.7.La Política Pública de Vivienda y su impacto en Indicadores de Bienestar Social.

Los indicadores sociales de vivienda seleccionados, y que detectan el impacto de la política pública de vivienda, son el *déficit habitacional* y *el hacinamiento en los hogares*. Respecto del indicador hacinamiento en los hogares, de acuerdo con la metodología del INEC, resulta de dividir el número de hogares hacinados en un determinado año para el total de hogares en ese mismo año. Respecto del indicador *déficit habitacional*, corresponde al número de viviendas cuyas condiciones habitacionales se consideran irrecuperables a partir de la combinación de materiales predominantes y el estado de estos, expresado como porcentaje del total de viviendas.

En tal sentido, el déficit habitacional presenta una tendencia decreciente al pasar de 25,9% en el año 2000 a 12,5% obtenido en el año 2019 (Gráfico 45), generando una tasa de decrecimiento relativa del orden del -3,76% y un promedio anual de 18,8%. Esta tendencia demuestra el impacto del gasto social en vivienda. Respecto del indicador hacinamiento en los hogares, presenta también un decrecimiento significativo, al pasar de 20,1% del año 2000 a 10,20 %, obtenido en el año 2019, experimentando una tasa de decrecimiento relativa de -3,03% y un promedio anual de 15,10%, lo cual confirma el impacto positivo del gasto social sobre la política pública de vivienda.

Gráfico 45: Evolución del déficit habitacional y hacinamiento en hogares en el Ecuador, 2000–2019, porcentaje.



Fuente: INEC. **Elaborado por:** El Autor

3.8. La Política Pública de Empleo y su impacto en Indicadores de Bienestar.

Se debe considerar que el gasto social sumado a la inversión social genera empleos, porque cuando el Estado demanda insumos médicos y medicinas, esto genera en términos de demanda y dadas otras condiciones⁶⁹ un estímulo dinámico en la economía, mayor producción y por tanto empleo, así como cuando el estado construye escuelas, hospitales, centros de salud, estos son llevados a cabo por el sector privado, generando la inversión pública un efecto multiplicador y acelerador en la inversión privada, lo que también se verá reflejado en el empleo. Lo propio cuando el estado contrata médicos, maestros, enfermeras, auxiliares, etc., los que van a estar en condiciones de incrementar sus propias demandas, incentivando el consumo, y por tanto la producción y el empleo.

De esta manera, los indicadores sociales de empleo seleccionados que demuestran la dinámica de la política pública de empleo son: el *empleo adecuado*⁷⁰, *empleo inadecuado*⁷¹

⁶⁹ Como la no emergencia de condiciones inflacionarias, presiones sobre los tipos de interés o alteraciones en el equilibrio fiscal, entre otros aspectos.

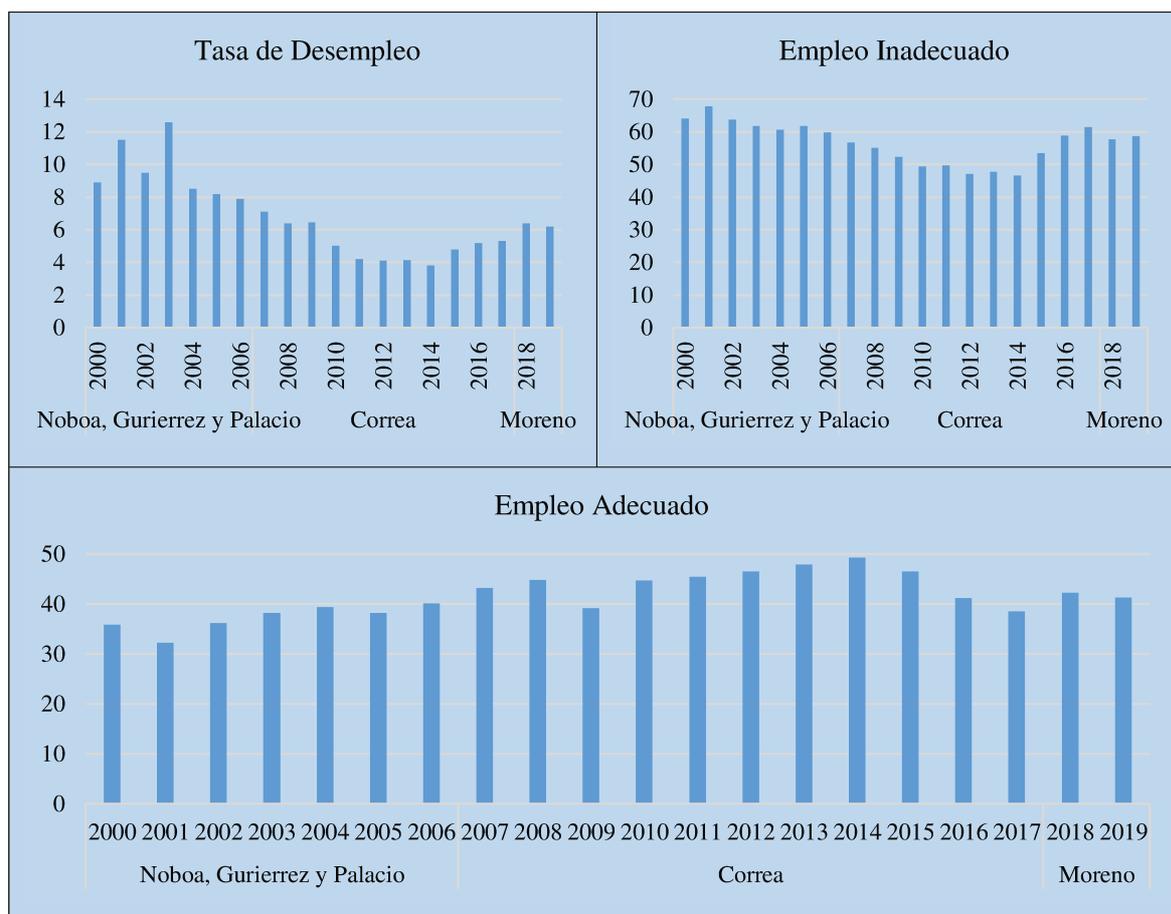
⁷⁰ Son personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan menos de 40 horas, pero no desean trabajar horas adicionales.

⁷¹ Son personas con empleo que no satisfacen las condiciones mínimas de horas o ingresos y que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales menores al salario mínimo y/o trabajan menos de 40 horas a la semana, y pueden o no, desear y estar disponibles para trabajar horas adicionales. Constituyen la sumatoria de las personas en condición de subempleo, otro empleo inadecuado y no remunerado.

y la tasa de desempleo (ver gráfico 46). Utilizándose la siguiente fórmula para medir el desempleo:

$$Tasa\ de\ desempleo = \frac{Número\ de\ desempleados\ mayor\ a\ 16\ años}{Población\ económicamente\ activa} * 100$$

Gráfico 46: Evolución del empleo y desempleo en el Ecuador, 2000–2019, períodos de gobierno.



Fuente: INEC. **Elaborado por:** El Autor

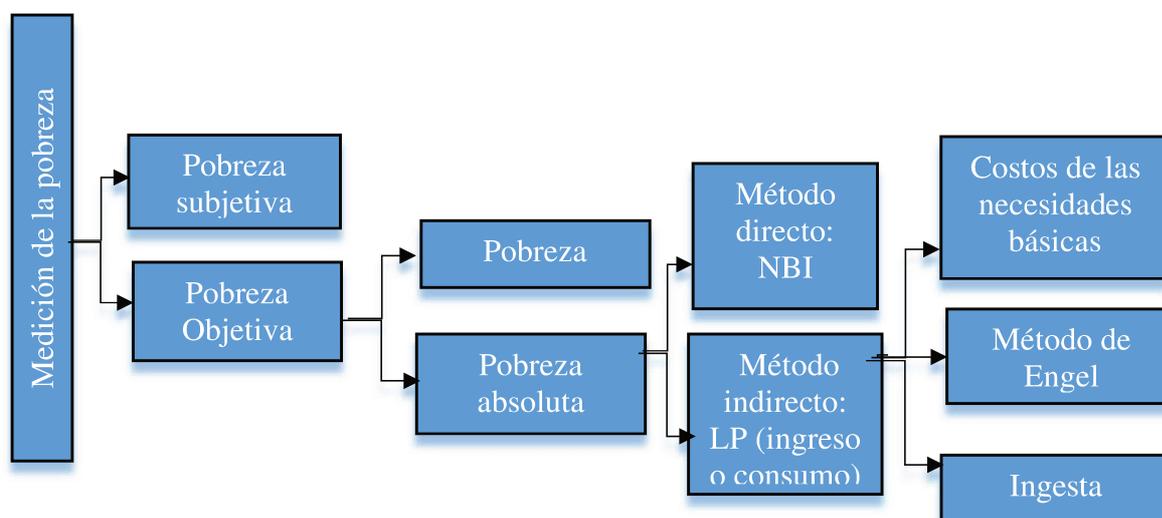
La Tasa de Desempleo, presenta un decrecimiento que va de 8,9% en el año 2000 a 6,2% en el año 2019, evidenciándose un decrecimiento del orden del -1,88%. Analizando el gráfico 38, se puede observar que los años 2000 y 2003 son los que mayor tasa presentan 11,5% y 12,6%, respectivamente. Mientras, el *Empleo Adecuado*, experimenta un incremento que va del 35,9% obtenido en el año 2000 a 41,3% del año 2019, evidenciándose una tasa de crecimiento del orden del 0,74%. Además, se observa que los años 2013 y 2014 son picos más altos del empleo adecuado con 47,9% y 49,3%, respectivamente. Respecto del *Empleo Inadecuado*, este presenta un decrecimiento que va del 64,1% en el año 2000 a

58,7% en el año 2019, generándose una tasa de decrecimiento del orden del 8,42%. Del análisis realizado a los indicadores, se puede concluir que la política de empleo ha tenido un impacto relativo pero positivo durante el período analizado.

3.9. La Política Pública de Combate a la Pobreza y el Impacto en Indicadores de Bienestar Social.

Los indicadores de pobreza seleccionados para conocer la influencia y resultados de la política pública de lucha contra la pobreza son los referidos a pobreza, pobreza extrema y Desigualdad (medido con el coeficiente de Gini). Sin embargo, también es necesario conocer el comportamiento de las denominadas líneas de pobreza y pobreza absoluta, que es medir la pobreza a través del denominado método indirecto, el mismo que se basa en el concepto de Línea de Pobreza, sea por consumo o por ingreso. Así los indicadores considerados serán Línea de pobreza⁷², Línea de pobreza extrema⁷³, Índice de Pobreza⁷⁴, Índice de pobreza extrema⁷⁵ y Coeficiente de Gini⁷⁶. El Gráfico 47 muestra los conceptos y métodos involucrados en la medición de la pobreza.

Gráfico 47: Métodos de medición de la pobreza.



Fuente: INEC (2015). **Elaborado por:** El Autor

⁷² La referencia basada en la capacidad de consumo en bienes alimentarios y no alimentarios (servicios) por persona en forma mensual.

⁷³ La referencia del consumo de bienes alimentarios por persona en forma mensual.

⁷⁴ Expresa el porcentaje de población ubicada por debajo de la Línea de Pobreza.

⁷⁵ Representa el porcentaje de pobreza por debajo de la Línea de Pobreza Extrema.

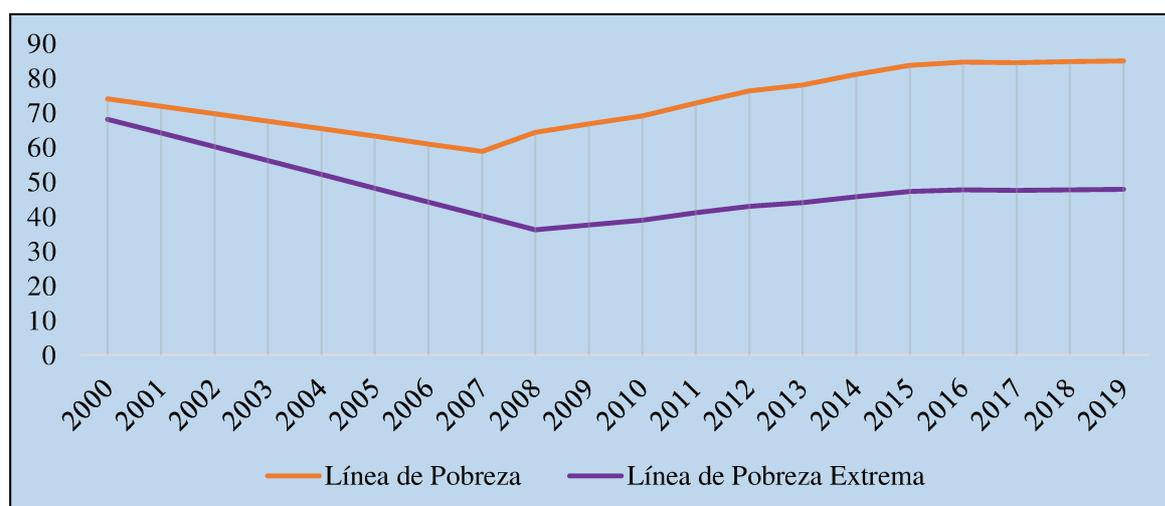
⁷⁶ Mide el grado de desigualdad en términos del ingreso per cápita que dispone una familia (estadísticamente el índice comprende valores desde cero -perfecta igualdad- hasta uno que representa una perfecta desigualdad).

De acuerdo con este esquema, existen dos métodos para calcular la pobreza absoluta: el método directo que lo realiza a través del establecimiento de las necesidades básicas y el método indirecto que lo realiza, mediante el cálculo de la Línea de Pobreza, ya sea de ingresos o consumo, es decir, valora la capacidad de un hogar de tener un gasto mínimo en bienes alimentarios y no alimentarios. En este sentido, la definición del consumo mínimo (Línea de pobreza), se realiza mediante el establecimiento de una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios, con base en encuestas a hogares y considerando el índice de precios al consumidor (IPC), mecanismo realizado a partir del año 2007⁷⁷, mediante el cual se determina que la población con posibilidades de acceder a la canasta básica de alimentos y no alimentos se encuentra en situación de pobreza mientras que aquellos que tienen posibilidades únicamente de acceder a la canasta de alimentos se encontrarían en situación de extrema pobreza o indigencia. El parámetro que define estas dos situaciones es el ingreso per cápita que percibe la población.

Analizando la *Línea de Pobreza* en el período 2000–2019, en términos generales se evidencia un leve crecimiento al pasar de 74,09 dólares (promedio mensual) en el año 2000 a 84,99 dólares (promedio mensual) en el año 2019 (ver gráfico 48), experimentando una tasa promedio relativa del orden del 0,72%. Los datos demuestran que cada vez fue necesario que las personas inviertan más para la cobertura de bienes alimentarios y no alimentarios. Mientras, la *Línea de Pobreza extrema* en el período 2000–2019, experimenta un decrecimiento significativo al pasar de 68,11 dólares (promedio mensual) a 47,9 dólares (promedio mensual), experimentando una tasa de decrecimiento promedio relativa del orden del -1,84%. Los datos demuestran que cada vez fue necesario un menor valor para la cobertura de bienes alimentarios.

⁷⁷ De acuerdo al INEC, entre los años 1995–2006, se homologó los cálculos de los indicadores de pobreza de acuerdo a esta metodología.

Gráfico 48: Línea de pobreza y pobreza extrema del Ecuador, 2000 -2019



Fuente: INEC. **Elaborado por:** El Autor

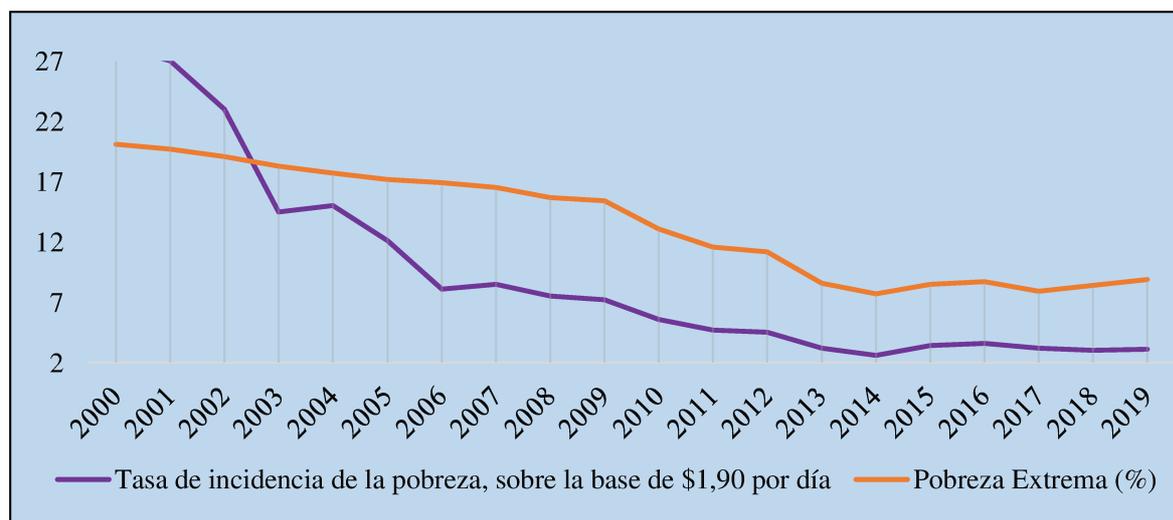
En adición a lo indicado anteriormente, los indicadores analizados tienen una particularidad especial si se observa su tendencia. De acuerdo con el Gráfico 46, se evidencia que la línea de pobreza presenta una tendencia a la baja hasta llegar al 58,83% en el año 2007, a partir del cual comienza un sostenido crecimiento hasta el año 2019. En cambio, la línea de pobreza extrema presenta una tendencia a la baja hasta llegar a un valor de 36,18% en el año 2009, a partir del cual empieza un crecimiento continuado hasta el último año de análisis, en 2019.

Finalmente, se realiza el análisis de la evolución de los indicadores de *incidencia de la pobreza, pobreza extrema*⁷⁸ y *coeficiente de Gini*. Mientras, al analizar la tendencia del indicador de *Incidencia de la Pobreza*, este presenta una tendencia a la baja al pasar de 64% en el año 2000 a 25% en el año 2019, con una tasa de crecimiento relativa del 4,8%, lo que demuestra una realidad de impacto positivo de la política social que busca disminuir los efectos de la pobreza. Respecto del indicador que mide la *Pobreza Extrema*, presenta un decrecimiento que va de 42,7%, obtenido el año 2000 al 10%, verificándose una tasa de decrecimiento del orden del -7,4%, confirmando lo indicado con el índice de Incidencia de la pobreza. Sin embargo, de la tendencia observada sobre los indicadores analizados, se puede evidenciar que hasta el año 2017 se orientan a la baja, mientras que en los dos últimos años (2018 y 2019), dichos indicadores revierten su sostenida orientación precedente registrando dos incrementos sucesivos (Gráfico 49), así: el índice *incidencia de la pobreza*

⁷⁸ Véase la definición presentada *ut supra* mediante Notas de Pie de Página.

sube de 21,5% en el año 2017 al 25% en el año 2019 y el índice *pobreza extrema* pasa de 7,9% en el año 2017 al 10% en el año 2019, evidenciándose una afectación importante a la política social de combate a la pobreza en esos dos últimos años, lo que entre otros factores cabe conectar con las condiciones de ajuste fiscal entonces llevado a cabo.

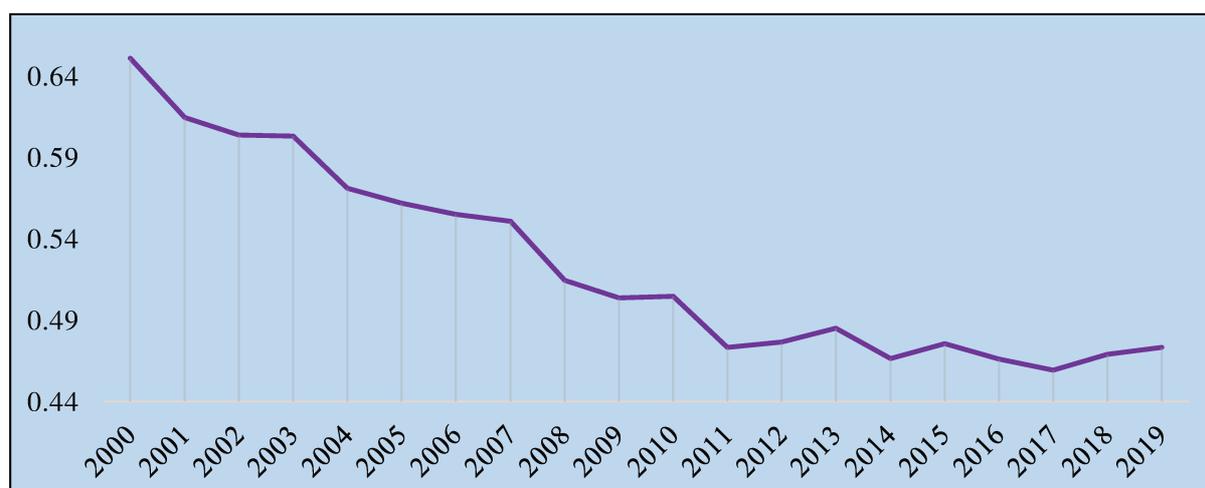
Gráfico 49: Tasa de incidencia de la pobreza y pobreza extrema 2000-2019



Fuente: INEC. **Elaborado por:** El Autor

Por último, el índice de Gini, que mide el grado de desigualdad del ingreso per cápita, presenta un decrecimiento que va de 0,65 obtenido en el año 2000 a 0,47, del año 2019 (ver gráfico 50), verificándose una tasa de decrecimiento relativo de -1,7%, evidenciándose en términos generales y en el largo plazo una disminución del grado de desigualdad de los ingresos percibidos por la población. Sin embargo, cabe destacar que, al igual de lo enunciado con respecto a los indicadores anteriores (Incidencia de la Pobreza y Pobreza Extrema), el Índice de Gini también exhibe una leve desmejora de corto plazo en los dos últimos años, al pasar de 0,45 en el año 2017 a 0,47 en el año 2019, confirmándose una afectación visualizable a la política social específica de combate a la pobreza, ligado ello a circunstancias y condiciones generales y fiscales ya aludidas.

Gráfico 50: Desigualdad (Coeficiente de Gini) 2000-2019.



Fuente: INEC. **Elaborado por:** El Autor

3.10. Correlación entre coeficientes del gasto social y los indicadores del bienestar social.

En este punto cabe establecer la correlación entre las variables estudiadas en este Capítulo III, como son el gasto social y las de bienestar social. Las mismas se aplican en una matriz que permite realizar la correlación del conjunto de variables detalladas a continuación:

- El coeficiente de Gini (1)
- Tasa de desempleo (2)
- Cantidad de empleo adecuado (3)
- Cantidad de empleo inadecuado (4)
- La línea de la pobreza (5)
- La línea de la pobreza extrema (6)
- La tasa de analfabetismo (7)
- La tasa de mortalidad infantil (8)
- La inversión sectorial en educación (9), bienestar social (10), trabajo (11), salud (12) y desarrollo urbano y vivienda (13)

A continuación presento la Tabla 10, de correlación de variables, en la que en el número que lleva el indicador corresponde al número en la matriz de correlaciones, por ejemplo, el coeficiente de Gini se refiere al número 1

Tabla 10. Correlación entre coeficientes del gasto social y los indicadores del bienestar social.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	1												
2	0,82	1											
3	-0,69	-0,71	1										
4	0,69	0,82	-0,83	1									
5	-0,58	-0,47	0,05	-0,18	1								
6	0,59	0,68	-0,62	0,73	0,12	1							
7	0,87	0,82	-0,46	0,62	-0,8	0,46	1						
8	0,81	0,78	-0,71	0,8	-0,25	0,86	0,8	1					
9	0,86	-0,83	0,46	-0,64	0,77	-0,52	-0,97	-0,78	1				
10	0,83	-0,9	0,59	-0,8	0,63	-0,62	-0,91	-0,81	0,94	1			
11	0,74	0,85	0,61	-0,84	0,6	-0,5	-0,81	-0,74	0,86	0,94	1		
12	-0,77	-0,71	0,27	-0,42	0,86	-0,35	-0,93	-0,62	0,96	0,83	0,73	1	
13	-0,74	-0,65	0,49	-0,4	0,71	-0,24	-0,76	-0,51	0,74	0,7	0,65	0,75	1

Elaboración: El autor

En la tabla arriba planteada, se presenta la correlación de las demás variables respecto, al coeficiente de Gini y al desempleo, se elige estas variables porque son representativas importantes en términos macroeconómicos para tener una idea clara de la sintomatología de una economía que busca las mejoras del bienestar social.

En este sentido, relacionando estas variables con el **Coefficiente de Gini**, se puede observar en la matriz de correlaciones (metodológicamente) siempre la diagonal principal es igual a 1, pues la correlación con la misma variable (correlación Gini-Gini o desempleo-desempleo) es del 100% o 1. Como se puede evidenciar, la correlación entre Gini y la tasa desempleo es positiva al 82% aproximadamente, lo cual, estadísticamente es significativa, en realidad todas las correlaciones son significativas. La relación entre estas dos variables es alta durante el periodo 2000-2019, esto quiere decir que, las altas tasas de desempleo estuvieron asociadas con mayores niveles de desigualdad, lo contrario también es cierto. En este sentido, durante el período de análisis el desempleo provocó mayores niveles de desigualdad. Hay que recordar que a medida que el coeficiente de Gini tiende a uno aumenta la desigualdad, mientras que cuando tiende a cero disminuye la desigualdad o aumenta la igualdad. Por otro lado, y como era de esperarse, el empleo adecuado tuvo una correlación

positiva de 69% aproximadamente, en el periodo analizado con el Gini, en otras palabras, mayores niveles de empleo adecuado disminuyen la tasa de desigualdad.

Adicionalmente, el coeficiente de Gini, como se desprende de la tabla, tiene una relación negativa, con todas las variables de inversión sectoriales como la educación, bienestar social, trabajo, salud y desarrollo urbano y vivienda. Sus correlaciones van desde menos 85% hasta menos 74%, aproximadamente. Esto nos indica que, a medida que sube la inversión sectorial en el Ecuador entre el 2000 y 2019 la desigualdad baja, demostrando que la inversión pública tiene efectos positivos para llegar a una sociedad ecuatoriana más igualitaria.

Así también, de lo que se desprende de la tabla de correlaciones, se puede observar que la desigualdad estuvo asociada de forma positiva con las tasas de analfabetismo y mortalidad infantil en el Ecuador entre 2000 y 2019, con valores de 86% y 80%, aproximadamente. Esto confirma que menor una inversión pública en sectores de salud y de educación en nuestro país, se correlacionó con mayores niveles de desigualdad.

En lo relativo a la correlación de la **Tasa de desempleo** con el gasto social, al igual que el coeficiente de Gini tiene una relación de forma negativa con las inversiones sectoriales en el periodo analizado, la tasa de desempleo también presenta una relación negativa. Una vez más se refuerza la idea de que en Ecuador, la inversión pública tiene efectos positivos sobre la disminución del desempleo o el aumento del empleo. Las correlaciones entre estas variables de inversión sectorial y la tasa de desempleo van desde menos 90% hasta menos 65%, aproximadamente.

En resumen, en Ecuador se evidencia que existió una asociación lineal entre los mayores niveles de inversión sectorial en educación, salud, bienestar social, trabajo, desarrollo urbano y vivienda y mejoras en el empleo y en la igualdad.

3.11. El impacto de las políticas públicas sociales en las transferencias monetarias no contributivas en el Ecuador: El Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores, Pensión para Personas con Discapacidad y el Bono Joaquín Gallegos Lara.

En el Ecuador la política de atención social focalizada hacia sectores de pobreza y vulnerabilidad, como mecanismo de contrarrestar los efectos de los ajustes estructurales aplicados en América Latina con la implantación del modelo neoliberal, tuvo sus inicios a partir de la década de los años noventa con la modalidad de transferencias monetarias en efectivo o a través de servicios financieros a cargo de las entidades financieras. Las mencionadas transferencias monetarias, podían ser directas, y sin ningún tipo de condicionamiento, así como podían ser condicionadas al cumplimiento de ciertos requerimientos. De esta manera, se puede decir que en América Latina se han constituido verdaderos programas de transferencias como el denominado Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), auspiciadas y promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Al respecto de este programa, Tejerina & Pizano (2016), sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera, manifiestan:

“Desde el punto de vista conceptual, los programas consisten en la entrega de una suma de dinero mensual o bimensual a hogares que se comprometen y cumplen con condiciones preestablecidas como asegurar que sus hijos asistan a la escuela y que los hijos que aún no están en edad escolar asistan a controles de salud. Con el tiempo este tipo de programas ha evolucionado con la política social en la región al promover el uso de herramientas como índices de focalización, evaluaciones de impacto y fortalecimiento de servicios en zonas remotas en los países de la región” (p. 4).

Otro elemento por destacar de los PTMC es la promoción y fortalecimiento de la inclusión financiera. Para el caso ecuatoriano, la primera transferencia monetaria entregada a la población fue el denominado “Bono Solidario; en el año 1998, durante la presidencia de Jamil Mahuad. Su principal objetivo fue la compensación a la eliminación de los subsidios al gas y electricidad. Las madres de familia pobres recibían \$15,10 mientras que ancianos y discapacitados recibían \$7,60.

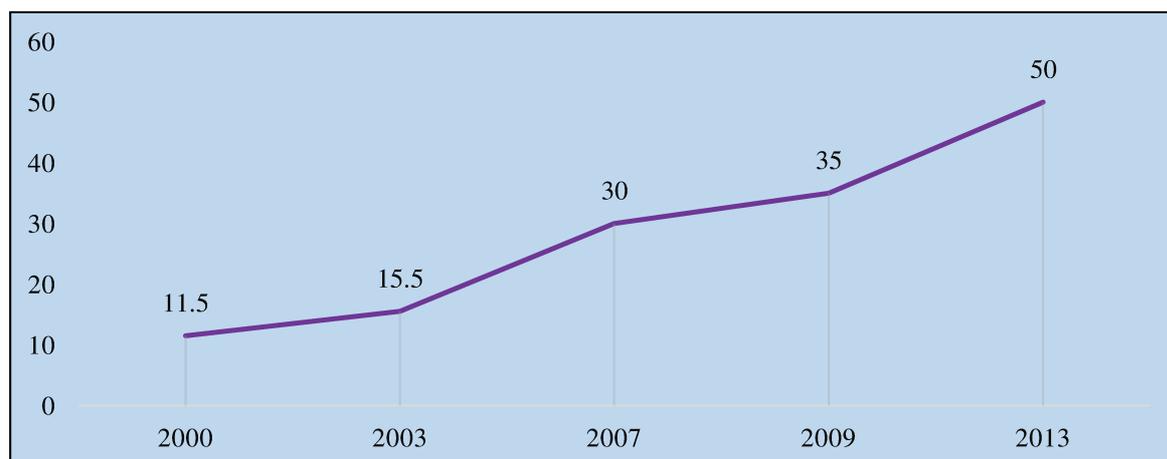
“A partir de entonces se han creado diferentes tipos de transferencias monetarias como bonos, programas, proyectos y misiones que están vigentes hasta la actualidad...que han sido y siguen siendo de mayor impacto y participación en la ayuda social en el Ecuador” (Plataforma de Salud y Seguridad Alimentaria, 2019).

Seguidamente, en concordancia con lo anterior, se exponen algunos de los principales programas implementados al efecto.

3.11.1. El Bono de Desarrollo Humano.

El Bono de Desarrollo Humano, sustituyó al Bono Solidario y fue renombrado así durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez, con la característica de que esta transferencia ya tenía contrapartida porque estaba atada al programa de beca escolar, que se entregaba a familias pobres con la condición de insertar y mantener en el sistema educativo a sus hijos. Al finalizar la reestructuración del bono para las madres de familias pobres este pasó a \$15,50 en el año 2003; tomando en cuenta que antes de la reestructuración, era inferior al monto para los ancianos y discapacitados que era de \$11,00 (MIES, 2016). En el año 2013 fue incrementado el Bono a la cantidad de \$50,00 mensuales, mismo que se mantiene hasta los actuales momentos (Gráfico 51).

Gráfico 51: Monto del Bono de Desarrollo Humano.



Fuente: (Ministerio de Inclusión económica y social, 2016). **Elaborado por:** El Autor

En sí, la transferencia monetaria (BDH) se entrega al representante de las familias que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad, según el índice de clasificación socioeconómica del Registro Social (2013), que equivale al catastro en el que consta información social, económica y demográfico individualizada y a nivel de familias; que permite a las instituciones identificar a sus poblaciones objetivo, preferentemente si la mujer es la jefa de hogar o su cónyuge (especialmente tiene responsabilidades de efectuar compras). Esta transferencia a partir del año 2007, fue condicionada al cumplimiento de corresponsabilidades en: salud, educación, vivienda, erradicación del trabajo infantil y acompañamiento familiar, por parte de las familias beneficiarias.

Desde su creación, el programa se dirigía específicamente a los hogares pobres Sin embargo, en el año 2014, ajustó su población objetivo únicamente a los hogares que viven en situación de pobreza extrema. Además de la entrega de una transferencia fija de 50 dólares a cada hogar, el programa entrega pensiones no contributivas a aquellos hogares con adultos mayores. A pesar de que el programa establece cuáles son las corresponsabilidades que deben cumplir las familias y las sanciones por incumplimiento, solo se implementa de forma parcial para dar seguimiento a las aludidas corresponsabilidades, de acuerdo con lo que plantea la plataforma en línea de Transferencias Monetarias Condicionadas del BID (Martinez D. , 2017).

“En el año 2016 se amplía la cobertura del Bono de Desarrollo Humano (BDH) con un componente variable que está en función del número de hijos y dependiendo si estos son menores a cinco años y de cinco años hasta los 18

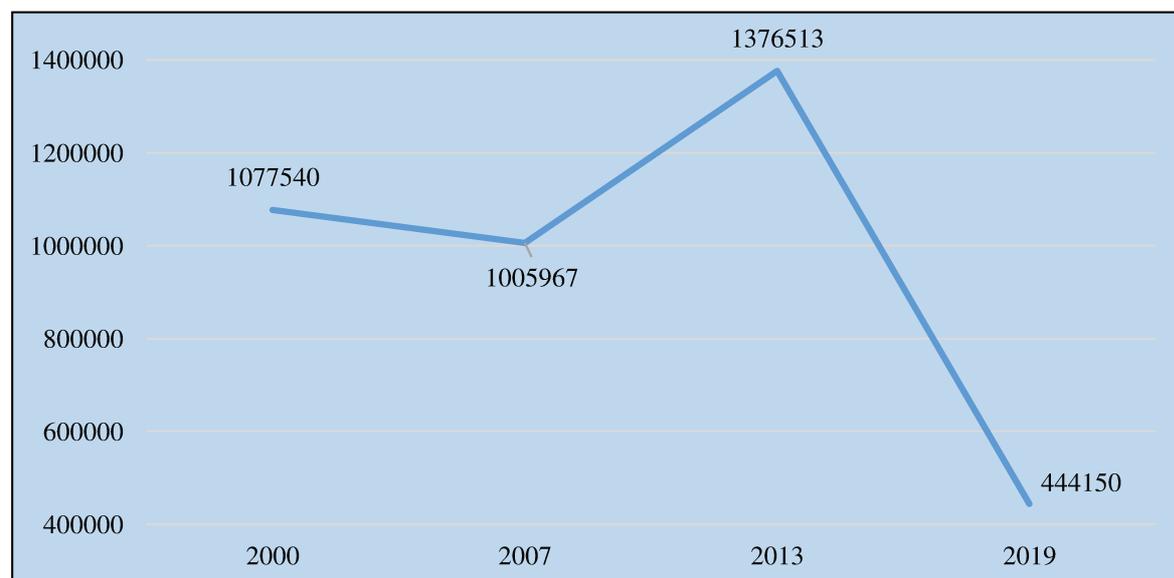
años, orientado a la población ubicada en extrema pobreza, de acuerdo con el Registro Social del año 2013”.

Este Bono Variable tiene la finalidad principal de mejorar la capacidad económica de la familia usuaria del BDH, bajo el enfoque de la corresponsabilidad, para el efecto se utiliza el mecanismo de acompañamiento familiar, para fomentar la protección de niños, niñas y adolescentes en el sentido de dotarlos de educación, salud y alimentación. Además, el Bono de Desarrollo Humano, por efecto del componente variable y dependiendo de la conformación del núcleo familiar, sería hasta por un monto máximo de \$150,00 mensuales (MIES, 2016), de acuerdo con la siguiente estratificación:

- La de los padres que tengan hijos menores a 5 años, recibirán 30 dólares por el primer hijo, 27 por el segundo y 24,30 por el tercero.
- Así también, los padres que tengan hijos menores entre 5 y 18 años, los valores a recibir son de 10 dólares para el primero, 9 para el segundo y 8 por el tercer hijo.

Las características para poder acceder al BDH con componente variable son: Primeramente, estar en extrema pobreza y vulnerabilidad, estar recibiendo el Bono de Desarrollo Humano de \$ 50, y finalmente, tener hijos menos de 18 años.

Gráfico 52: Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano



Fuente: (Ministerio de Inclusión económica y social, 2016). **Elaborado por:** El Autor

En lo concerniente al número de beneficiarios del BDH, se puede indicar que estos han tenido un descenso drástico a partir del año 2000 hasta el año 2007 (según gráfico 52),

para luego subir a su número más alto de 1,376.513 y luego bajar drásticamente hasta llegar a 441.150 en el año 2019, debido principalmente a los cambios en los requisitos requeridos para los beneficiarios y ajustes a la base de datos, producto de la reducción de la pobreza y extrema pobreza.

3.11.2. Pensión para Adultos Mayores.

La Pensión Asistencial para Adultos Mayores es una transferencia monetaria sin condicionamiento que actualmente tiene un monto de 50,00 dólares, el que se entrega a los adultos mayores de 65 años en adelante, que no acceden a la cobertura de la seguridad social contributiva, con el fin de cubrir carencias económicas y gastos que demandan las vulnerabilidades que se acentúan por la edad (MIES, 2016)⁷⁹. Además, tiene el propósito de paliar la persistencia de la pobreza. Esta Pensión Asistencial fue creada mediante Decreto Ejecutivo No. 1824 del 1 de septiembre del año 2006, por el Gobierno de Alfredo Palacio, como un subprograma del Bono de Desarrollo Humano (BDH). En este sentido, se establecen algunas condiciones y características de los beneficiarios de dicha pensión, tales como: a) Destinado a la protección de consumo de la persona, b) Personas mayores de 65 años que se encuentran actualmente bajo la línea de la pobreza y no tienen seguridad social, y c) Se trata de una Transferencia Individual.

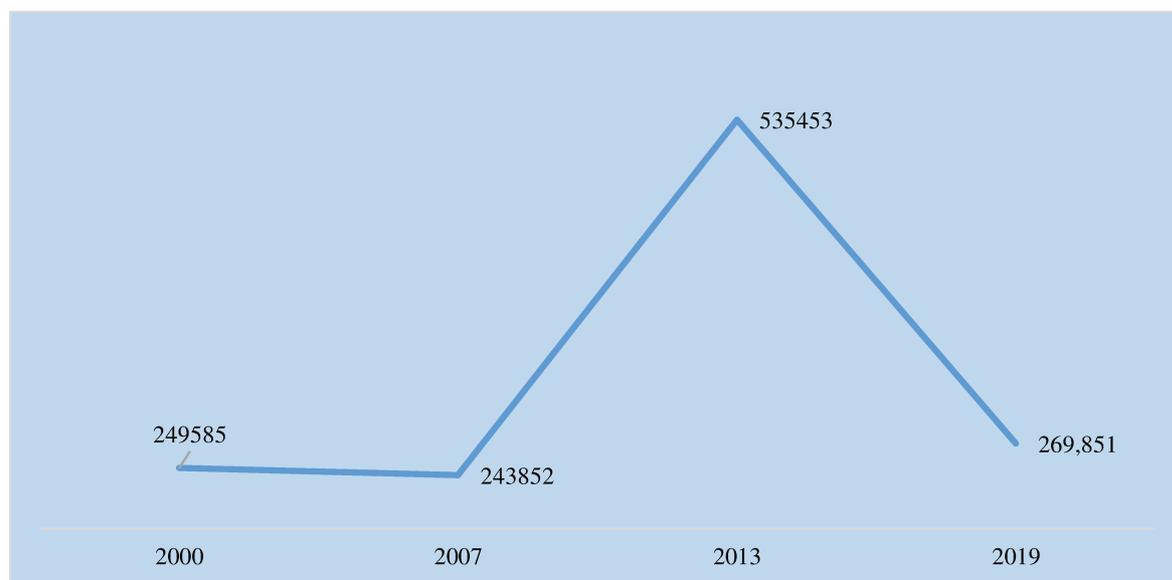
Posteriormente, el Gobierno de Lenin Moreno en el año 2019, mediante el decreto No. 804 del 20 de junio, amplía la cobertura de la pensión para aquellos adultos mayores en condición de alta vulnerabilidad, como la condición de extrema pobreza, conforme al índice del Registro Social 2013 (MIES, 2016), creando la misión “Mis Mejores Años”, y pasando el valor de la pensión de 50 a 100 dólares, debido al incremento de la pobreza y extrema pobreza a partir del año 2018. Para ello, se estableció la misión “Mis Mejores años”, como parte integrante del Plan denominado: “Toda una Vida”, el mismo que busca:

“...generar un cambio cultural de carácter universal, encaminado al reconocimiento de las personas adultas mayores como sujetos de derechos, y como principales actores de su desarrollo y de la sociedad. Por ello, entre sus prioridades se incluye acciones específicas orientadas a eliminar aquellos mitos que obstruyen el pleno desarrollo de las personas en esta etapa de la vida y a

⁷⁹ Esta pensión se mantiene en la actualidad, pero con cambios en el registro social, que implicó la salida de cerca de 65.000 personas beneficiarias.

interiorizar en la sociedad la necesidad de convivir entre distintas generaciones comprendiendo que la diversidad es una riqueza, y que cada grupo poblacional tiene necesidades específicas que deben ser atendidas en un marco de corresponsabilidad social” (MIES, 2016).

Gráfico 53: Beneficiarios de la Pensión de Adultos Mayores.



Fuente: (Ministerio de Inclusión económica y social, 2016). **Elaborado por:** El Autor

Según se presenta en el gráfico 53, se puede evidenciar que el número de beneficiarios de la Pensión para Adultos mayores, prácticamente se duplica en el año 2013 respecto al 2007, y para el año 2019 se reduce casi a la mitad producto del cambio en el registro social realizado a finales del año 2017, en el cual, los beneficiarios se redujeron a cerca de 100.000 adultos mayores. Además, se debe señalar que en el año 2019 se incrementan los beneficiarios en 164.000 adultos mayores, luego que se habían reducido a junio 2019 a 105.851, como se indicó por el cambio en el registro social.

3.11.3. Pensión para Personas con Discapacidad: La misión Solidaria Manuela Espejo

Esta pensión fue creada durante el gobierno de Rafael Correa, y consiste en una transferencia monetaria no contributiva y no condicionada, y está dirigida a las personas con discapacidad categorizada como igual o superior al 40%, condición predeterminada por el Ministerio de Salud Pública y dirigida a aquellos que no sean beneficiarios del Bono Joaquín Gallegos Lara, que se describe más abajo. El propósito de esta transferencia monetaria es

cubrir las carencias económicas que generan la discapacidad (MIES, 2016). El valor de esta pensión es de 50 dólares y no tiene condicionamiento alguno.

En la misma lógica de atención a la política social para la población vulnerable en situación de discapacidad, en el año 2009, se creó *La Misión Solidaria Manuela Espejo*, cuyo objetivo es dar viabilidad a la política social de atención a la población en situación de discapacidad poniendo en marcha un estudio biopsicosocial, el mismo que le permitiría al gobierno implementar políticas de Estado que fueran inclusivas para discapacitados. Esta Misión, parte de una investigación social y clínica para estudiar y registrar en términos georeferenciales a las personas con discapacidad, logrando establecer con exactitud quiénes y cuántos son, dónde y cómo están, así como determinar las necesidades de cada uno de los habitantes del territorio nacional ecuatoriano.

Además, la Misión nació como un estudio científico-médico con la finalidad de establecer las causas de las discapacidades y poder formular políticas de Estado, que incluyan diferentes áreas multidisciplinarias y confluyan en un diagnóstico integral y veraz sobre el universo de la población en estado de discapacidad. Otra de las motivaciones fundamentales de la Misión es llenar el vacío de información y falta de estadísticas que permitan a la administración pública para formular estrategias, objetivos estratégicos, planes y programas tendientes a ejecutar políticas sociales de atención al discapacitado.

3.9.4 El Bono Joaquín Gallegos Lara

El Bono Joaquín Gallegos Lara (BJGL) fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 422 del 6 de agosto del 2010 y fue administrado originalmente por la Vicepresidencia de la República, posteriormente por la Secretaría Técnica para la Gestión Inclusiva en Discapacidades (Vicepresidencia de la Republica, 2016). Actualmente, el Bono es dirigido por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). En sí, el BJGL es una transferencia económica que se entrega a las personas encargadas del cuidado de un discapacitado con características severas, sean estas físicas o intelectuales y que además se encuentre en una condición de alta vulnerabilidad y pobreza extrema (MIES, 2019). La transferencia monetaria es de 240,00 dólares mensuales y es entregada a través del Banco Nacional de Fomento (BNF), ahora BanEcuador. Este dinero llega a la persona responsable de los cuidados adecuados al discapacitado, la misma que deberá canalizar esos recursos económicos a los diferentes gastos como alimentación, vestido, movilización y materiales

básicos que satisfagan las necesidades elementales en busca de garantizar el bienestar individual y familiar. La persona encargada de los cuidados del discapacitado severo deberá cumplir con ciertos requerimientos como la asistencia a capacitaciones, el reporte actualizado de registro reportando al MIES los posibles cambios de dirección, y número telefónico, entre otros datos. Además, el MIES (2019), de acuerdo con la Norma Técnica Para la Gestión del Bono Joaquín Gallegos Lara, expedida mediante Decreto Ejecutivo No. 118, con fecha 17 de julio del año 2019, determina tres grandes grupos de personas con discapacidades y grupos con enfermedades graves para acceder al BJGL: a) Personas con discapacidad severa, b) Personas con enfermedad catastrófica, rara o severa, y, c) Personas menores de 14 años con VIH – SIDA.

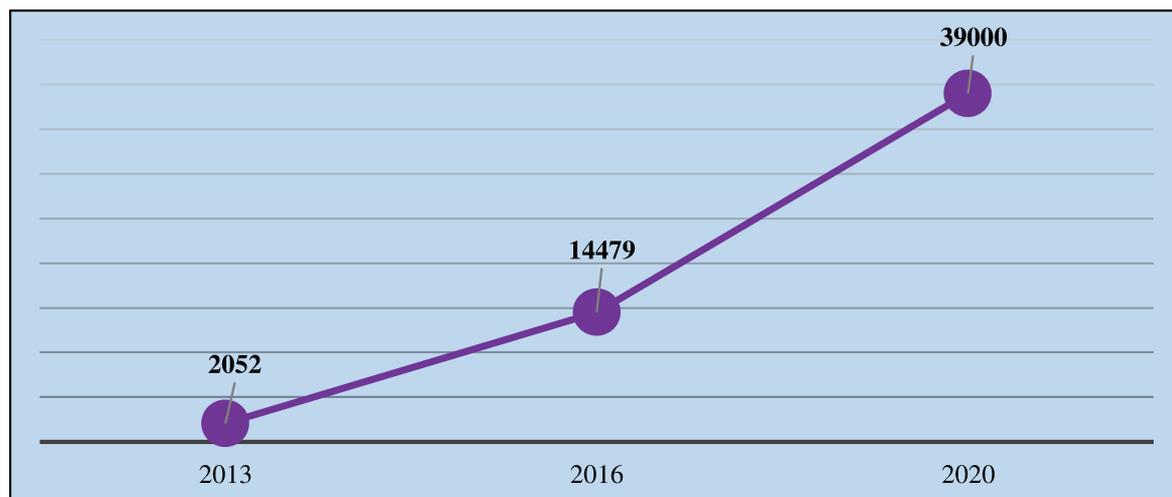
De la misma manera, la Norma Técnica establece los requisitos necesarios de estos grupos para acceder al beneficio del BJGL, para una persona con discapacidad severa⁸⁰, enfermedad catastrófica, rara o huérfana⁸¹; para menores de 14 años con VIH-SIDA⁸². Se resalta, que, siendo un bono condicionado, en el momento en que la persona cuidadora incumpla la corresponsabilidad, puede ser una causal para la exclusión del programa. Con respecto de la condición del discapacitado que pretenda acceder al BJGL, la Norma Técnica indica que la persona debe tener un nivel de severidad de 75% o más de discapacidad física (visual) o ser una persona con discapacidad intelectual o psicosocial (mental y psicológica) con un nivel de severidad de 65% o más de discapacidad. Para el caso de las personas con enfermedades catastróficas, raras o huérfanas, deben estar definidas en la normativa de salud vigente y constar en el listado de la Autoridad Sanitaria Nacional. Finalmente, respecto de la condición de los menores de 18 años con VIH – SIDA, deben ser identificados como tales por los organismos de salud nacional y verificada su edad mediante el documento respectivo. Sobre la evolución de las personas beneficiarias del BJGL, se puede evidenciar una evolución creciente desde su creación en el año 2013 hasta el año 2020.

⁸⁰ Copia de la cédula de ciudadanía de la persona con discapacidad, copia de la cédula de ciudadanía de la persona cuidadora, copia del carné de discapacidad CONADIS/MSP, copia de la planilla o factura del servicio básico, certificado médico.

⁸¹ Copia de la cédula de ciudadanía de la persona con discapacidad, copia de la cédula de ciudadanía de la persona cuidadora, certificado médico del especialista que indique la enfermedad, con el índice de Karnofsky, copia de la planilla o factura del servicio básico, certificado de no afiliación al IESS, certificado de no afiliación al ISSFA, certificado de no afiliación al ISSPOL

⁸² Copia del pago de uno de los servicios básicos (luz, agua o teléfono), copia de cédula de identidad del beneficiario y de la persona cuidadora, copia de la libreta de ahorros del Banco Nacional de Fomento, no es necesario especificar si el menor tiene VIH-SIDA

Gráfico 54: Beneficiarios del Bono Joaquín Gallegos Lara



Fuente: MIES (2019). **Elaborado por:** El Autor

La evolución de los indicadores arriba analizados (Gráfico 54) demuestra un claro aumento y atención de la política social, particularmente a través de los programas, misiones y bonos sociales que tienen características de transferencias monetarias.

4. Administración pública, políticas públicas, gasto y políticas sociales

Tanto la gestión de ingresos para su aplicación a gastos tanto de carácter general como social, requieren la implementación, adaptación o readaptación de las estructuras administrativas necesarias para tal fin. Ello no ha sido extraño a la evolución del proceso de políticas públicas de tipo social en Ecuador.

En tal sentido, Programas específicos como el BDH, el Ramón Gallegos Lara y demás considerados, implicaron el desarrollo de circuitos y procesos para los cuales hubieron de generarse áreas responsables para su ejecución y control. En suma, ello implica que el gasto social debe canalizarse y para ello resultó útil tanto la potenciación de agencias preexistentes como la creación de otras nuevas.

En esencia, el cambio en el perfil del gasto implicó cambios necesarios en las respectivas estructuras administrativas. A saber, tal cambio en las instituciones estatales como el replanteamiento de las mismas, parte desde un nuevo enfoque sobre políticas públicas sociales con énfasis en los derechos sociales, el mismo que se encuentra estipulado en la Constitución de la República del año 2008. Para ello, existen pilares en la Agenda Social

para el cumplimiento del Buen Vivir, enraizados en dicha Constitución, tal como se determina en el Capítulo segundo: Derechos del Buen Vivir, y Capítulo Tercero: Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, los mismos que constan en el Título II. Derechos. Así, existen o han existido en Ecuador la mayoría de las siguientes Instituciones⁸³ que deben velar por el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Ambientales y Culturales (DESCA), contribuyendo directamente a la sostenibilidad de las políticas públicas sociales:

- ***El Ministerio de Finanzas y Crédito Público*** que con el diseño y reencuadramiento del Presupuesto Público canaliza los recursos para el gasto y la inversión pública social en el que se encuentra el rubro Protección Social. En esta entidad convergen los presupuestos de los programas y proyectos determinados por SENPLADES.

- ***La Vicepresidencia de la República*** (especialmente en el período de gobierno 2006–2016) canalizó programas sociales de atención a grupos vulnerables como los discapacitados y adultos mayores.

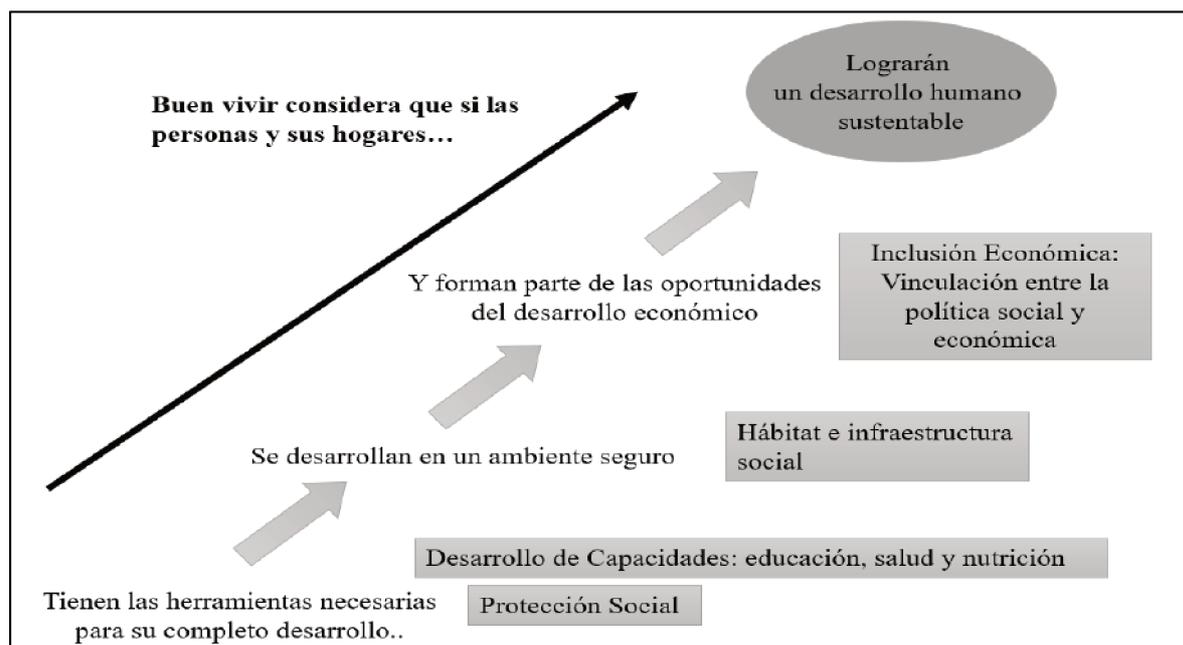
- ***El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)***, que ha elaborado estudios y programas de transferencias monetarias como el Bono de Desarrollo Humano.

- ***La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)***⁸⁴, ente donde los diferentes niveles de gobierno (gobierno central, gobierno provincial, gobierno municipal, y gobierno parroquial) definían su planificación local, regional y nacional para adherirse a la Planificación Nacional en base de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), objetivos que a su vez se plasman en políticas en las agendas territoriales y sectoriales, y se canalizan mediante programas y proyectos.

⁸³ Como se indica más abajo, alguna puede haber sido sustituida, reestructurada o suprimida.

⁸⁴ Lamentablemente, cabe observar que esta institución desapareció como tal a partir del año 2018, producto del ajuste fiscal y la minimización del tamaño del estado, pasando de ser una importante estructura con 5 subsecretarías (planificación, inversión, seguimiento, democratización del estado, e innovación y tecnología) con más de 24 direcciones, y 7 Coordinaciones Zonales de Planificación, a ser una secretaria técnica de la presidencia con un director, y en la actualidad denominada Secretaría Nacional de Planificación con 3 subsecretarías de planificación, inversión y seguimiento, sin direcciones ni coordinaciones regionales.

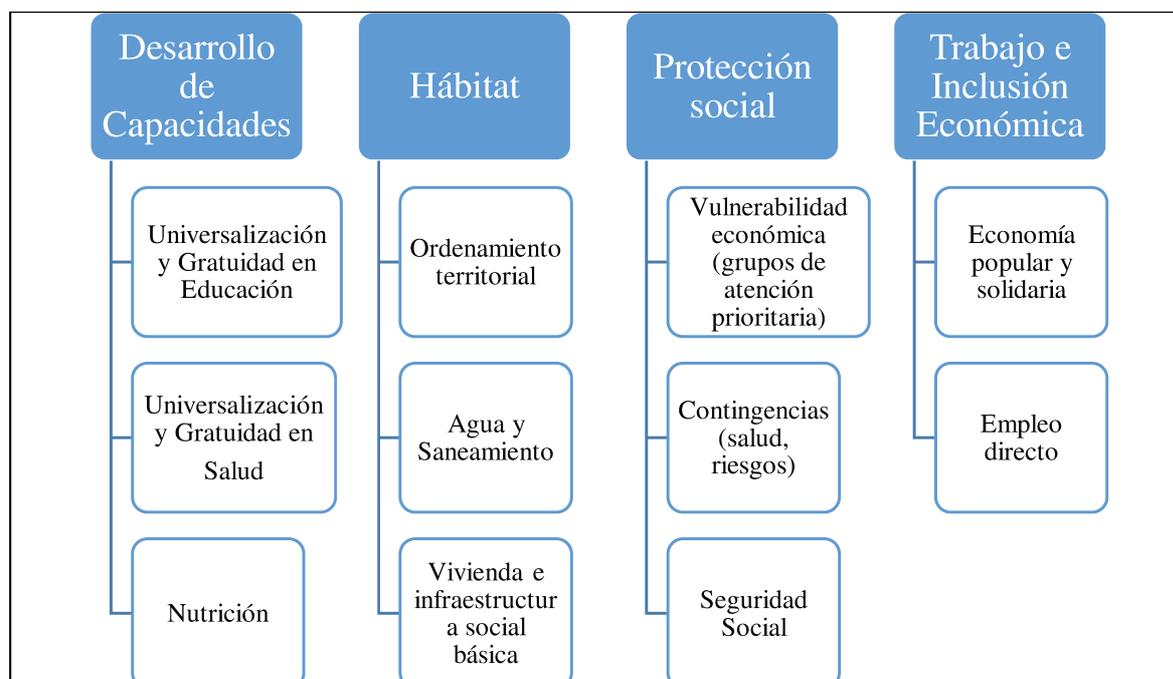
Gráfico 55: Agenda social para alcanzar el Buen Vivir.



Fuente: Lineamientos SENPLADES, 2009-2017. Elaboración: El autor.

Además, las Políticas y Estrategias de la Agenda Social se centran en enfoques transversales para asegurar calidad, equidad y eficiencia (Gráfico 56), que abarca la temática del desarrollo de capacidades, hábitat, Protección social y trabajo e inclusión social.

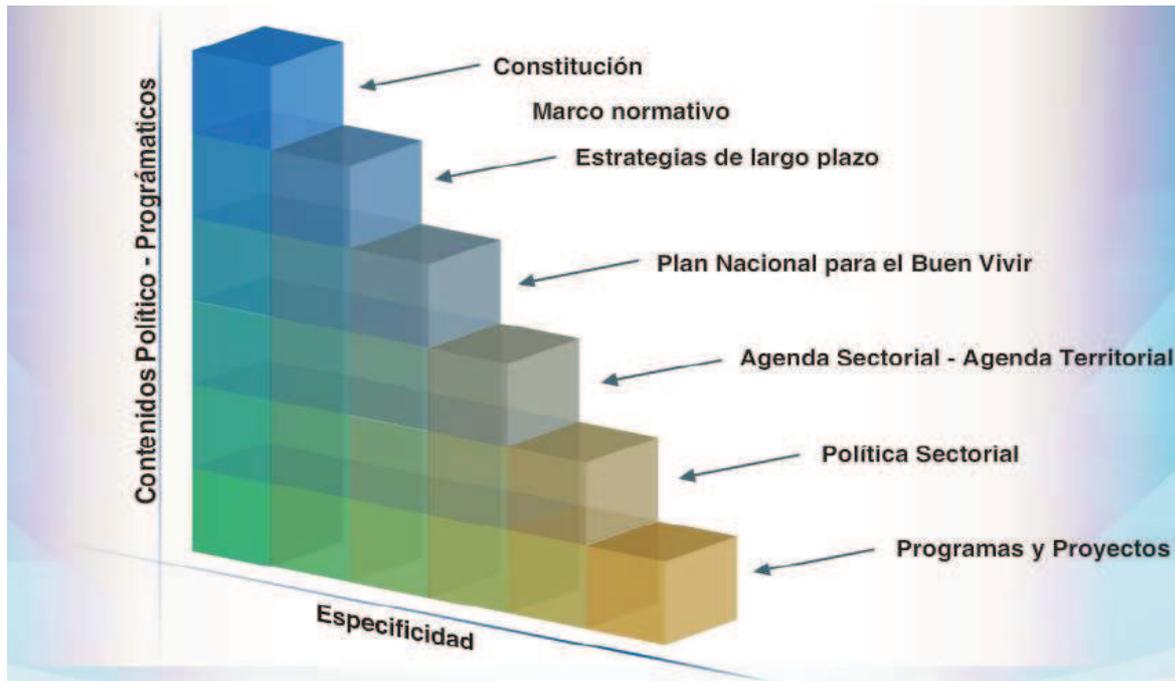
Gráfico 56: Enfoques transversales de la Agenda Social.



Fuente: Lineamientos SENPLADES, 2009-2017. Elaboración: El autor.

Y, para poner en práctica los lineamientos de políticas públicas que constan en el Plan del Buen Vivir, se ejecutan mediante los Planes Anuales de Inversiones (PAI), Planes Operativos Anuales (POA), desarrolladas por los diferentes niveles de gobierno, en los que se establecen y canalizan los contenidos políticos-programáticos para el cumplimiento de los ODS y DESCA (Gráfico 57).

Gráfico 57: Contenidos políticos-programáticos para alcanzar el Buen Vivir.



Fuente: Lineamientos SENPLADES, 2009-2017.

Con la normativa e institucionalidad arriba descrita se busca orientar y sostener en el Ecuador, las políticas públicas sociales con un contenido social de derechos.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Al término del análisis realizado a partir de la identificación de la problemática de investigación, la enunciación de criterios metodológicos, y la formulación de Hipótesis y Objetivos en la Introducción, se abordaron luego los grandes contenidos que se extendieron en la consideración del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas sociales en el Capítulo I, la evolución del gasto público en América Latina (Capítulo II) y el impacto de las variaciones del gasto público en la dinámica de tales políticas públicas en el Ecuador (Capítulo III), obteniéndose las siguientes conclusiones:

Como reflexión abarcativa, comprensiva de las apreciaciones específicas que se pueden enunciar, cabe destacar como cierre la plena confirmación de la Hipótesis General en que se ha encuadrado el estudio precedente y es que la sostenibilidad de las políticas públicas reconoce una fuerte dependencia del gasto público que puede hacer efectiva la “especie” políticas sociales y, concomitantemente, de los ingresos y demás factores determinantes que pueden hacerlos factibles, sin omitir el aparato administrativo-burocrático en aptitud de gestionar éstos y aquéllas.

Dicho ello, en primera instancia es relevante concluir señalando el papel desempeñado por el Estado respecto del bienestar social y específicamente la política pública desarrollada a través de la implementación de las de tipo social. Los diferentes enfoques o corrientes que investigan sobre el Estado determinan un rol, un tamaño, una filosofía sobre la institucionalidad requerida en busca de la satisfacción de las necesidades sociales. Esta investigación concluye que es menester el fortalecimiento de las instituciones estatales para el logro del bienestar social a través de la instauración de adecuadas políticas públicas, particularmente las políticas sociales.

En el caso bajo análisis, la sostenibilidad del gasto social se fundamenta en la generación de mayores ingresos, procedentes principalmente de la recaudación de impuestos y en menor medida por ingresos petroleros, debido que el Ecuador exporta petróleo crudo e importa derivados de combustibles, lo que –paradojalmente- le hace insostenible los mayores ingresos petroleros cuando el precio del petróleo es mayor.

Por tanto, el desarrollo y consolidación de políticas públicas de carácter social en Ecuador en forma particular, y en Latinoamérica en forma general, se encuentra supeditado a una pluralidad de factores tanto externos como internos.

En el plano externo se puede indicar la influencia de enfoques y modelos económicos y de administración pública, incluida la experiencia de aquéllos asentados en una mayor estatidad hasta aquéllos basados en los postulados del Consenso de Washington. En el plano interno es menester destacar la estructura y composición de la institucionalidad estatal burocrática frecuentemente endeble de los estados latinoamericanos, lo cual ha motivado una vastísima literatura en relación a la reforma administrativa y estatal por parte de estudiosos, universidades e instituciones regionales (CEPAL, CLAD entre otras).

Respondiendo a resultados insatisfactorios en diversos contextos -en algunos casos ligados a opciones como la NPM (Nueva Gerencia Pública)- a inicios del presente siglo asumen gobiernos que restablecen opciones de mayor presencialidad estatal, en especial incorporando mayores componentes distributivos y sociales (Uruguay, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, entre otros) que procuraron plantear una nueva visión a la política social y consecuentemente a las políticas públicas de ese carácter, para lo cual, según los casos, redimensionaron el papel del Estado, dotándole de mayor peso e importancia a la hora de diseñar y canalizar políticas públicas, algunas susceptibles de vicios de enfoque o implementación⁸⁵.

Los indicadores de sostenibilidad de las políticas sociales se definen desde dos enfoques: ingreso y gasto. Desde el ingreso tenemos: tributarios, petroleros y del financiamiento: Desde los gastos se consideraron: *Salud*: Establecimientos de salud pública, médicos, camas disponibles, número de egresos hospitalarios, tasa bruta de mortalidad, tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad materna, tasa de mortalidad neonatal. *Educación*: Tasa de alfabetismo, títulos registrados en la Senescyt, asistencia y matriculación en primaria, secundaria y universidad, becas para estudios en el exterior, pregrado y postgrado. *Vivienda*: Déficit habitacional y el hacinamiento en los hogares. *Bienestar*: Tasa de desempleo, empleo inadecuado, empleo adecuado, pobreza, extrema pobreza, Coeficiente de Gini. *Protección social*: El Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores, Pensión para Personas con Discapacidad y el Bono Joaquín Gallegos Lara, excluyéndose

⁸⁵ No puede omitirse en el caso argentino, la posterior cristalización de conductas y fenómenos clientelares y la consolidación de prácticas que incorporaron la corrupción.

jubilaciones. Si bien las distintas duraciones y condiciones de los varios períodos comparados resienten un tanto la fiabilidad de las comparaciones, cabría apreciar primariamente resultados indicativos mostrando que bajo la aplicación de modelos de gasto (heterodoxos) estos han mostrado mejoras, mientras con la aplicación de modelos de ajuste fiscal (ortodoxos), estos se comportaron negativamente.

La política social en el Ecuador de fin del Siglo XX y principios del Siglo XXI, se encontraba enmarcada por la influencia de la concepción del modelo económico neoliberal, fundamentado en las recomendaciones del Consenso de Washington, y la atención a los sectores vulnerables se daba con programas de focalización y bonos de transferencia. Con el advenimiento del Gobierno de Rafael Correa Delgado (2007), la instauración de la Constitución de Montecristi⁸⁶ y la implementación de los planes de desarrollo se planteó que las políticas públicas sociales son parte inherente a la actividad del Estado y por ende del régimen de gobierno. Para cumplir con este propósito, fue necesario una redefinición del aparato estatal que partiría precisamente de la nueva Constitución y que fue aprobada en el año 2008.

El gasto público y específicamente el gasto social en América Latina, ha tenido su variación a lo largo del período estudiado (2000 -2019) de manera incremental, esto obedece a que pese a la política social reduccionista del tamaño del Estado y en consecuencia de los gastos sociales, en términos generales existe una expansión de estos, de acuerdo con las estadísticas de instituciones como la CEPAL, revisadas en este estudio. Esta realidad confirma los planteamientos de Wagner que plantea el *crecimiento secular del gasto público*.

Como lo expresáramos, el ingreso público ecuatoriano, basado en la clasificación económica, se consideró dividido en ingresos corrientes, de capital y financiamiento. Durante el período estudiado se observa que el ingreso público total, tiene un permanente y sostenido crecimiento hasta el año 2017, sin embargo, desde este año decrece. Se debe destacar que el rubro de mayor crecimiento es el ingreso corriente, (constituido específicamente por impuestos, fondos de seguridad social, tasas y contribuciones, entre otros), seguido por el rubro financiamiento.

⁸⁶ Aludimos a la mencionada Constitución de 2008, que fue elaborada por la Asamblea Constituyente reunida en la ciudad de Montecristi, Provincia de Manabí, República del Ecuador.

Los períodos de análisis 2007–2016 y 2017–2019, estructurados en este estudio, son los de mayor generación del ingreso público, tanto en montos como en ritmo (tasa) de crecimiento, confirmándose nuevamente que el ingreso corriente es el de mayor incremento, seguido del rubro financiamiento. Esto demuestra que los gobiernos de Rafael Correa Delgado y Lenin Moreno, dispusieron de recursos económicos importantes, provocados por el aumento del precio de materias primas como es el petróleo y los ingresos tributarios producto de la reforma tributaria 2008.

Sin embargo, la utilización de los ingresos resultó distinta en cada gestión. Mientras en el gobierno del Presidente Correa los ingresos fueron destinados a inversión pública -en particular obra pública- así como para cubrir el funcionamiento del estado, con mayor institucionalidad y control, esta se diferenció del gobierno del Presidente Lenin Moreno y del período de inestabilidad política entre 2000 a 2006, donde los ingresos se direccionaron a cubrir problemas de balanza de pagos, salida de divisas y pago de deuda, incumpliendo con el Art. 290 numeral 3 de la Constitución Política del Ecuador.

El egreso público ecuatoriano, al igual que el ingreso, se encuentra normado por la clasificación económica, dividiéndose en egresos corrientes, de producción, inversión, capital y aplicación del financiamiento. De la revisión estadística realizada se desprende que el egreso público total ha evidenciado un sostenido crecimiento en el período de estudio analizado, siendo visible además que el egreso corriente, es el de mayor significación respecto de los otros rubros.

Concluyendo el análisis por períodos, la información estadística demuestra que los períodos de análisis 2007–2016 y 2017–2019, son los de mayor generación de gasto público, confirmándose también que tal egreso corriente, fue seguido muy de lejos por los de financiamiento y de producción. Se concluye además que, como en el caso de los ingresos, los gobiernos de Rafael Correa Delgado y Lenin Moreno, efectuaron mayores egresos por concepto de gasto público, diferenciándose empero estas dos gestiones del Estado, pues en el gobierno de Correa se aplicó un modelo de demanda y gasto, mientras en el gobierno de Moreno, se aplicó un modelo neoliberal de ajuste fiscal con la búsqueda de reducción del déficit fiscal. Sin embargo, no se logró que el déficit fiscal se redujera durante los gobiernos de orientación neoliberal, en tanto que los resultados fiscales fueron deficientes en relación con la gestión heterodoxa de Correa.

Al analizar el gasto público social, desde el enfoque sectorial, se contemplaron las erogaciones para educación, bienestar social, trabajo, salud y desarrollo urbano y vivienda. En términos totales, durante el período de investigación (2000–2019), se ha evidenciado que el crecimiento de este rubro es bastante significativo, donde sobresalen en orden de importancia el crecimiento del rubro educación, seguido por salud y muy de lejos por el rubro bienestar social (el que hasta el año 2013 tuvo su máximo repunte para luego decrecer ligeramente). Y en términos comparativos con la media verificada para América Latina, los rubros antes mencionados igualan y en algunos casos superan a esa media, a partir de los años 2008-2009.

La conclusión sobre el análisis por períodos realizado en esta investigación, indica que los períodos 2007–2016 y 2017–2019, son los de mayor generación de gasto público social, excepto una leve disminución del gasto en educación en el año 2019, y del gasto de salud desde el año 2017 hasta el 2019, durante la gestión gubernamental del presidente Lenin Moreno Garcés.

Con respecto al gasto sectorial comparado con el Producto Interno Bruto (PIB), estos indicadores confirman la conclusión expuesta en el punto anterior, esto es que el porcentaje de gasto sectorial (Educación, Bienestar Social, Trabajo, Salud y Desarrollo Urbano y Vivienda) respecto al PIB, presenta una tendencia al crecimiento en el período analizado en esta investigación, excepto los indicadores de educación (que baja en el 2019), protección social que baja desde el 2016 y salud que disminuye en el año 2019. Y, también en este caso, en comparación con la media de América Latina, los rubros antes mencionados igualan y en algunos casos superan a esa media, a partir de los años 2008-2009.

Del análisis realizado en relación a la creación y comportamiento de la política de atención focalizada a los grupos más vulnerables, a través de programas sociales o transferencias monetarias como bonos y pensiones, estos se afirman y fortalecen durante todo el período 2000–2019.

En tal sentido, se puede concluir que se han fortalecido y ampliado los programas de atención social mediante transferencias monetarias como el Bono de Desarrollo Humano (BDH), complementándolo con el Bono de Desarrollo Humano con componente variable. Por otra parte, la pensión para adultos mayores se ha fortalecido con los programas *Mis mejores años* y el Plan Toda una Vida y por último, la Pensión para discapacitados se ha

visto potenciada con el Programa Manuela Espejo y el Bono Joaquín Gallegos Lara. Sin embargo, se debe recalcar que los beneficiarios del BDH se van reduciendo en el lapso transcurrido entre 2012 a 2017 producto de la disminución en el nivel de los indicadores de pobreza y desigualdad.

La sostenibilidad de las políticas de gasto social a nivel nacional se ha llevado a cabo en un ámbito y contexto de reformas administrativas a nivel nacional, regional y mundial. A nivel nacional del Ecuador se llevaron a cabo con los roles de planificación ejecutados por la SENPLADES, viabilizados por los planes operativos de diferentes niveles, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público que articula recursos a través del Presupuesto Nacional para el Rubro Protección Social, La Vicepresidencia de la República que canalizó los Programas de apoyo a sectores vulnerables como la Pensión para el Adultos Mayores así como para el sector social que sufre alguna discapacidad, el Ministerio de Inclusión Económico Social (MIES) que administra y canaliza el Bono de Desarrollo Humano (BDH), entre otras instituciones y organismos.

RECOMENDACIONES

En primer lugar, se recomienda que para que exista una sostenibilidad de las Políticas Públicas Sociales, se mantenga una gran atención en la generación de ingresos. Los mismos son un factor muy importante, ya que su sostenimiento permitirá la soportabilidad, mantenibilidad e instantaneidad del gasto público. Esta generación de ingresos se debería fundamentar, deseable y preferentemente, en una política fiscal y de recaudación impositiva basada en un sistema fiscal progresivo, es decir, basado técnicamente en la mayor capacidad contributiva, y así la sostenibilidad resulte en un proceso de recaudación-egreso-financiamiento.

Se recomienda la existencia de una mayor y más eficiente participación o rol del estado para el cumplimiento de las políticas públicas sociales, lo que implica una extrema cautela cuando desequilibrios manifiestos hagan inevitable afrontar decisiones coyunturales cercanas a la ortodoxia y el ajuste fiscal, cuyos resultados terminen afectando las condiciones sociales, y disminuyendo las políticas públicas direccionadas a la reducción de desigualdades.

Se recomienda profundizar más en trabajos que definan teóricamente la sostenibilidad de las políticas públicas, en un entorno de economía mixta, una conjunción

entre estado y mercado, donde las políticas públicas sociales resulten de un mayor ingreso fiscal producto de mayor actividad económica para que el estado dirija el gasto público requerido para el cumplimiento de derechos constitucionales, de forma compatible con la mencionada reducción de desigualdades.

Ello debe incorporar necesariamente una reforzada atención en la conformación estructural de la administración pública y de sus instituciones y procesos orientada y orientados a la consecución de distintas finalidades a través del desempeño de funciones, a partir de divisiones y agencias no exclusivamente dominadas por visiones y actitudes tradicionales, en términos de una burocracia con capacidad amplificada para conciliar eficiencia, eficacia, efectividad, equidad y ecología.

Finalmente, se recomienda, que el proceso de políticas públicas debe reorganizarse, de forma que el diseño, ejecución, implementación y control de las mismas, no se lleve a cabo solamente desde el gobernante o Estado, sino que se incluya a la sociedad, en la determinación del problema respectivo, así como en la definición de la propia política pública orientada hacia dicha sociedad. Es decir, en tal proceso se debe verificar un tránsito desde el “*policy maker*” hacia el “*policy process*”.

Econ. Iván Morales Puruncaja.

Referencias y Bibliografía

- Abal, J. (2010). *Manual de la Ciencia Política*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Abal, J., & Barroetaveña, M. (1995). El Estado. En J. Pinto, *Introducción a la Ciencia Política, Compilador*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Agenjo, A., Moleros, R., Jimenez, A., & Martínez, C. (2013). *Hacia una economía más justa*. Madrid.
- Aguilar, L. (1993). *Hacia una disciplina de las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Internacionales.
- Asamblea Nacional. (1998). *Constitución*. Obtenido de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf>
- Asensio, M. (2015). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Osmar D, Buyatti.
- Asensio, M. A. (2015). *Economía Fiscal. Presupuesto y Finanzas Estatales*. Buenos Aires-Argentina: Osmar D. Buyatti-Librería Editorial.
- Ayala, & Cardenas. (2016). La economía Postkeynesiana. *Hacia una economía más justa*.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.) [1997]: *La nueva administración pública*, Alianza Universidad Tdriextos, Mad.
- Bernal, C. (2000). *Metodología de la Investigación para Administración y Economía*. Santa Fe de Bogotá, D.C: Pearson Educación de Colombia, Ltda.
- Boundi, & Bordón. (2016). Economía Marxista. *Hacia una economía más justa*.
- Bryner, Gary S. (2008): "Public Organizations and Public Policies", en Peters, B. Guy & Jon Pierre, obra citada, pp. 189-198.
- Buján, A. (2018). *Enciclopedia Financiera*. Obtenido de <https://www.encyclopediafinanciera.com/finanzas-publicas/gasto-publico.htm>
- Bunge, M. (1997). *La ciencia. Su método y su filosofía*. Bogotá.
- Calvento, M. (2006). *Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina*. Obtenido de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352006000200002

Castells, M. (2007). *La era de la información: economía, sociedad y cultura, Volumen I*. Madrid: Alianza Editorial, S. A.

CEPAL. (2010). *Código Orgánico de Planificación de Finanzas Públicas*. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/codigo-organico-de-planificacion-y-finanzas-publicas-de-ecuador>

CEPAL. (2015). *Panorama Social de América Latina*.

CEPAL. (25 de Diciembre de 2017). *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/uruguay>

CEPAL. (25 de Diciembre de 2017). *Observatorio social para América latina y el Caribe*. Obtenido de <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/uruguay>

CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina*. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44969/S1901133_es.pdf

CEPAL. (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>

CEPAL (2022). Desarrollo Económico. Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/temas>

Constitución del Ecuador. (2008). *Registro Oficial 449 del 20 de octubre del 2008*. Obtenido de https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2018/a2.1.pdf

Dye, T. (1995). *Understanding public policy*.

Foster, T., Kentikelenis, A., Reinsberg, B., Stubbs, T., & King, L. (2018). *How Structural Adjustment Programs Affect Inequality*. *University of Glasgow*.

Franco, R. (2006). *Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1919>

García-Quero, & Ahumad. (2016). *Haca una economía más justa: Manual de corrientes económicas Heterodoxas*. Obtenido de <http://ecosfron.org/wp-content/uploads/Economistas-heterodoxas-julio-2017.pdf>

Gozzi, Gustavo (2008): "Estado contemporáneo", en *Diccionario de Política*, de Bobbio, Matteucci y Pasquino, Siglo XXI, Buenos Aires, Tomo 1, pp. 541-551.

Hernández , S., Fernández, C., & Baptista, P. (2008). *Metodología de la Investigación Científica* (Segunda ed.).

INEC. (2015). *Metodología de construcción del agregado del consumo y estimación de línea de pobreza en el Ecuador*. Obtenido de Ecuador en Cifras: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/ECV_2015/documentos/150410%20ECVMetodologia.pdf

Jahan, S., Manmud, A., & Papageorgiou, C. (2014). *Qué es la economía Keynesiana? En revista: Finanzas y desarrollo*. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/pdf/basics.pdf>

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Aruro Jauretx.

Mann, M. (1979). *Las fuentes del poder social, II*. Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.

Mann, M. (5 de Noviembre de 2007). *El Poder Autònomo Del Estado: Sus Orígenes, Mecanismos Y Resultados*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/28317739_El_poder_autonomo_del_Estado_sus_origenes_mecanismos_y_resultados

Martín. (1985). *Introducción a las finanzas públicas*.

Martinez Rangel, R., & Reyes Garmendia, E. S. (2012). *El consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*.

Martinez, D. (2017). *¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano?: Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14081/como-funciona-el-bono-de-desarrollo-humano-mejores-practicas-en-la-implementacion>

Martínez, J. (2014). *Brasil contra el hambre. Iniciativas internacionales del gobierno de Lula da Silva*. Obtenido de <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/5649>

- Martínez, R., & Soto, E. (2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003
- Martínez, R., Paz, M., & CEPAL. (2010). *Gasto social: Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5513>
- Mattar, & Cuervo, J. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/42139/S1700693_es.pdf
- Matteucci, Nicola (2008): "Liberalismo", en Diccionario de Política, obra citada, pp. 875-897
- MED y Consejo Nacional de Educación. (2007). *Rendición de cuentas enero-junio 2007*. Obtenido de https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_2007.pdf
- Medellín, P. (2006). *La política y las políticas públicas en regímenes de "Obediencias endebles". Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina*. Santiago de Chile.
- Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MIES. (2016). *Coordinación General de Investigación y datos de investigación*. Obtenido de http://info.inclusion.gob.ec/phodcdownloadpap/investigaciones/seguimiento_no_contributivo
- MIES. (17 de Julio de 2019). *Acuerdo Ministerial No.18*. Obtenido de https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/ACUERDO-118-de-17-de-julio-del-2019_.pdf
- Ministerio de Finanzas. (2016). *Normativa Gubernamental de Contabilidad, Acuerdo Ministerial 067*. Obtenido de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Anexo_Acuerdo-Ministerial-067-Normativa-de-Contabilidad-Gubernamental.pdf

- Ministerio de Finanzas. (2020). *Ejecución Presupuestaria*. Obtenido de Ministerio de Finanzas: <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>
- Ministerio de Inclusión económica y social. (2016). *Documento de análisis*. Obtenido de https://info.inclusion.gob.ec/phocadownloadpap/investigaciones/aseguramiento_no_contributivo/el_estado_del_buen_vivir_bono_de_desarrollo_humano.pdf
- Montenegro, P. (2004). *Los programas y proyectos del Ministerio de Bienestar Social focalizados como mecanismo para enfrentar y combatir la pobreza en el Ecuador*. Obtenido de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/275>
- Muñoz Razo, C. (2011). *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis* (Segunda ed.). México: Pearson Educación.
- Nuñez, H. (1998). *Finanzas públicas*. Obtenido de <http://catalogo.econo.unlp.edu.ar/meran/getIndiceFile.pl?id2=3087>
- Oceano Editorial. (2007). *Diccionario de Administración y Finanzas*. Barcelona: Oceano.
- Odeplan. (2000). “*Plan de gobierno 2.000 – 2003 por un Nuevo País*”. Obtenido de Oficina de Planificación: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/@invest/documents/genericdocument/wcms_asist_7639.pdf
- O'Donnel, O. O. (2007). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, publicado en lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual arma de América Latina*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- ODonnell, G. (1993). *Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas* (Vol. 33). Desarrollo Económico .
- ONU. (13 de abril de 2022). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1990). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. (U. N. Quilmes, Ed.) Buenos Aires, Argentina.

Parsons, Wayne (2007): Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas., Flacso y Miño-Dávila, Buenos Aires.

Pérez, A., & Ajenjo. (2016). *Hacia una economía más justa*. Obtenido de http://ecosfron.org/wp-content/uploads/HACIA-UNA-ECONOMIA-MAS-JUSTA-3_3_2016.pdf

Peters, B. Guy and Jon Pierre (2008): *The Handbook of Public Administration*, SAGE Publishers, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore.

Plataforma de Salud y Seguridad Alimentaria. (2019). *Programas de transferencias condicionadas*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf

Portinaro, Pier Paolo (2003): *Estado. Léxico de política*, Nueva Visión, Buenos Aires.

Registro Social. (2013). *Objetivos del registro social*. Obtenido de Unidad de Registro Social: <https://siirs.registrosocial.gob.ec/index.jsf>

Resico, Marcelo (Mimeo) (2011): Libertad y economía. Una perspectiva, recuperado de https://wadmin.uca.edu.ar/public/20180522/1527006135_Resico.pdf

Rezzoagli , L. (2009). *Guía para estudios universitarios y de posgrado* (Universidad Autónoma de Durango ed.).

Rosatti, Horacio D. (1994): *La construcción del Estado Argentino*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

Satriano, C. (2005). *Pobreza, políticas públicas y políticas sociales*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3112/311224741005.pdf>

Scognamiglio Pasini, Carlo (Mimeo) (2008): Liberismo e liberalismo nella polemica fra Croce ed Einaudi, recuperado de: https://www.partitoliberale.it/doc/Relazione_Scognamiglio.pdf

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan del Buen Vivir (2013)*. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-del-buen-vivir-2013-2017-de-ecuador>

SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo*.

SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir*.

- SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021*. Quito.
- Sepúlveda, Magdalena;. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Chile.
- Skocpol, T. (2008). *El Estado Regresa al Primer Plano: Estrategias de Análisis en la Investigación Actual*.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Obtenido de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politic-Publicas/QL-J7mu211L.pdf.pdf>
- Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Normativa de Presupuestos*. Obtenido de Finanzas: <https://www.finanzas.gob.ec/normativa-de-presupuestos/>
- Tejerina, L., & Pizano, V. (2016). *Programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera*. Obtenido de BID: <https://publications.iadb.org/es/programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-e-inclusion-financiera>
- Varela, M. (2021). Ecuador con rostro humano: Políticas de estabilización heterodoxa para enfrentar el neoliberalismo. *Propuestas para el desarrollo*.
- Vicepresidencia de la Republica. (2016). *Programa “Joaquín Gallegos Lara*. Obtenido de <https://www.vicepresidencia.gob.ec/programa-joaquin-gallegos-lara-inicia-fase-obligatoria-de-actualizacion-de-datos/>
- Villegas, H. (2001). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Obtenido de https://www.academia.edu/24302436/Villegas_Hector_Curso_de_Finanzas_Derecho_Financiero_y_Tributario
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. Madrid.
- Weber, M. (1987). *La política como vocación*. Madrid: Alianza.
- Wildavsky, Aaron (1994): *The New Politics of the Budgetary Process*, Longman, New York.
- Williamson, J. (Septiembre de 2003). Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar. *Finanzas en desarrollo*.
- Willoughby, W. F. (1918). *Administración Pública*.

Wilson, W. (2 de Junio de 1887). *Ballotpedia*. Obtenido de The Study Of Administration:
[https://ballotpedia.org/%22The_Study_of_Administration%22_by_Woodrow_Wilson_\(1887\)](https://ballotpedia.org/%22The_Study_of_Administration%22_by_Woodrow_Wilson_(1887))

Zapata, & Chávez. (2018). *Las corrientes ortodoxas y heterodoxas del desarrollo: algunas nociones conceptuales*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5446>