

Hacia un gasto público inteligente: La calidad del gasto público y algunas reflexiones para un Ecuador en crisis

Towards an intelligent public spending:
The quality of public spending and some reflections for an Ecuador in crisis

(Recibido 27/08/2019) – (Aceptado 11/12/2019)



¹ MSc. Guido Andrés Moncayo
Defensoría del Pueblo de Ecuador
guidomoncayo@gmail.com



² MSc. Víctor Manuel Salinas
Defensoría del Pueblo de Ecuador
victorm0511@hotmail.com

DOI <https://doi.org/10.32645/13906925.901>

Resumen

El presente artículo partió de la hipótesis que si bien el Ecuador, en lo que va del nuevo siglo, ha avanzado socioeconómica de una manera importante, en los últimos años este crecimiento se ha visto reducido, y una de las explicaciones de este decrecimiento es el gasto público ineficiente. Con el fin de argumentar esta afirmación, el documento se realizó bajo una metodología mixta (cualitativa-cuantitativa) y un diseño analítico comparativo, para lo que se tomaron una serie de datos secundarios que fueron analizados a la luz de si están reflejando un gasto inteligente o no en el país. Previo a este punto, en el primer apartado, se hizo un breve recorrido por la historia de la administración pública y su búsqueda de la eficiencia y, en el segundo, se enunciaron algunos de los aspectos relevantes que nos deja la situación actual en la región respecto al uso eficiente del gasto público, resaltando que el siglo XXI comenzó con un impulso económico que en los últimos años se ha visto debilitado, lo que hace preponderante el gasto eficiente de los recursos públicos. La

¹ Doctorando en Administración Pública por la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina), Máster en Relaciones Internacionales con mención en Economía y Finanzas por la Universidad Andina Simón Bolívar

<https://orcid.org/00583995850595>

² Doctorando en Administración Pública por la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe, Argentina), Msc en Economía Social (Buenos Aires, Argentina) y Politólogo (Universidad de los Andes, Venezuela).

<https://orcid.org/0000-0002-1270-3710>

Cómo citar este artículo:

Moncayo, G., & Manuel, V. (Julio - diciembre de 2019). Hacia un gasto público inteligente: La calidad del gasto público y algunas reflexiones para un Ecuador en crisis. *Sathiti: sembrador*, 14(2), 220-242. <https://doi.org/10.32645/13906925.901>

elaboración de este artículo tuvo como principal dificultad la indisponibilidad de información más reciente, por un lado, y por el otro de información desagregada por lo menos a nivel provincial, para analizar cuál es la situación en el territorio.

Palabras clave: *Presupuesto, Buen vivir, eficiencia, bienestar, administración pública.*

Abstract

The present article was based on the hypothesis that although Ecuador, so far in the new century, has advanced socioeconomically in an important way, in recent years this growth has been reduced, and one of the explanations of this decrease is the inefficient public spending. In order to argue this statement, the document was made under a mixed methodology (qualitative-quantitative) and a comparative analytical design, for which a series of secondary data were taken that were analyzed in the light of whether they are reflecting an intelligent expense or not in the country. Prior to this point, in the first section, a brief tour of the history of public administration and its search for efficiency was made and, in the second, some of the relevant aspects that the current situation in the region leaves us Regarding the efficient use of public spending, highlighting that the 21st century began with an economic boost that in recent years has been weakened, which makes efficient spending of public resources preponderant. The elaboration of this article had as main difficulty the unavailability of more recent information, on the one hand, and on the other hand of information disaggregated at least at the provincial level, to analyze what the situation in the territory is.

Keywords: *Budget, Good living, efficiency, welfare, public administration.*

Introducción

Los países de América latina y el Caribe han experimentado niveles de crecimiento económico y de bienestar social, de forma generalizada, en lo que va del siglo XXI (Rector, 2019). Gran parte de este crecimiento se debe a que los precios de los commodities (materias primas) experimentaron una subida importante en los primeros años del siglo y que, acompañado de este incremento en los ingresos de los países, muchos de estos apostaron por gobiernos progresistas que decidieron invertir en diversos sectores económicos y sociales, apuntando así a una efectiva modernización del Estado (Tomassini, 2019).

Sin embargo, este período de bonanza se vio afectado por la crisis económica que vivieron las economías de los países centrales, quienes, a su vez, producen un decrecimiento en sus niveles de ingresos, disminuyeron los volúmenes de compra que hasta el momento hacían a nuestra región y con ello afectan la situación económica países periféricos como los nuestros (Pinto, 2019), de la cual hasta el momento buscan reponerse. Esta situación adversa que han venido experimentando los países periféricos, antecedida por años de gran liquidez y solvencia económica, han traído a colación aquellos viejos conceptos de eficiencia y racionalidad del gasto público que deben manejar a la perfección nuestros gobernantes, pero que muchas veces por la obnubilación de la “prosperidad coyuntural” se los tenía olvidados en el desván.

Cómo citar este artículo:

Moncayo, G., & Manuel, V. (Julio - diciembre de 2019). Hacia un gasto público inteligente: La calidad del gasto público y algunas reflexiones para un Ecuador en crisis. *Sathiti: sembrador*, 14(2), 220-242. <https://doi.org/10.32645/13906925.901>

Es en este punto que hablar de un gasto público inteligente resulta pertinente, porque dicha premisa vincula la racionalidad de las decisiones y de la técnica al momento de ejecutarlo, con el objetivo alcanzar mayor bienestar social posible al menor costo. Con ello recurrimos al concepto de eficiencia, especialmente en lo que respecta al estudio de la administración pública. Una buena ilustración al respecto, corresponde a Dahl quien como profesor de Yale y estudioso de la Ciencia Política afirma en 1947 que:

La doctrina de la eficiencia es un caso ejemplar; corre como un hijo a medias visible en la tela de la literatura sobre administración pública, como un objetivo dominante en la administración. Harvey Walker ha afirmado que “el objetivo de la administración es asegurar el máximo beneficioso contemplado por la ley, con el mínimo gasto de recursos sociales” (Dahl, 1947, p. 12).

Lo dicho anteriormente se convierte en el principal soporte y plataforma sobre la cual se sostiene nuestra investigación, pues busca desde las raíces mismas de la ciencia de la Administración Pública, al tratar una de las mayores inquietudes históricas de este campo de conocimiento al tratar el manejo de los recursos públicos y su eficiencia. Ya lo advertía uno de sus padres en occidente, cuando el norteamericano Woodrow Wilson en su afamado artículo “El estudio de la administración” de 1887 lo enunció al afirmar que “el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía” (Wilson, 1999).

EL PRESUPUESTO PÚBLICO EFICIENTE: Conceptos, historia y principales corrientes

Rescatando el espíritu propuesto por Wilson, quien plantea una relación inseparable entre la existencia de las administraciones públicas con un manejo adecuado de los recursos que tienen a su cargo, lo que está asentado en lo que conocemos como las finanzas públicas, que a su vez se ve materializada en el presupuesto (Asensio, 2015). La administración de lo público conlleva un manejo adecuado de los recursos a su cargo, y este manejo adecuado se lo debe entender como “eficiente”, no necesariamente gastar mucho o poco, lo cual es subjetivo. Lo dijeron en el siglo XVIII en Francia “Von Stein, afirmando que podía haber buen Estado gastando mucho y mal Estado haciendo lo opuesto, y Say, casi remedando a Gournay, sostenía que el mejor de todos los planes de la hacienda es gastar poco” (Asensio, 2015, p. 93).

En momentos actuales donde las economías latinoamericanas o periféricas experimentan una estrechez fiscal infiere la necesidad de un manejo cada vez más eficiente ante escasos recursos, premisa que nos lleva a problematizar desde diversos pensadores de lo público han manifestado desde tiempos históricos, el tema de la calidad, la eficiencia del gasto público y como él, puede repercutir en diferentes maneras sobre la economía y la sociedad (Asensio, 2015; Silva, 2017). El concepto de eficiencia está íntimamente ligado a un contexto de escasez. Si los recursos con los que cuenta un tomador de decisiones no fueran escasos, no se centrarían los esfuerzos en utilizar la menor cantidad de recursos, sino solamente en obtener la mejor meta posible (Simon, Smithburg, & Thompson, 1956).

Lo anteriormente planteado manifiesta una clara preocupación de los gestores de lo público, al requerir un manejo mucho más eficiente de los recursos estatales son inclusive anteriores a Say y Gournay, con lo que se denominó el cameralismo¹, que fue una corriente del mercantilismo con

orígenes en el siglo XVII y que pretendía, entre otros, administrar de buena manera los recursos de la corona y, como consecuencia, el progreso del pueblo en general (Asensio 2015). William Willoughby en 1918 escribió “El movimiento en pro de la reforma presupuestaria en los estados”, en el que resalta tres propósitos principales de los presupuestos en los estados: como instrumentos para la democracia, para correlacionar la acción legislativa y la ejecutiva y, finalmente, para medio para lograr la eficiencia. Al respecto de esta última hipótesis, Willoughby justifica que, debido a las exigencias del mundo moderno, se hace necesario que el manejo de las tareas del gobierno sean similares a las impuestas en las empresas privadas (Willoughby, 1999). Al respecto, Willoughby menciona específicamente que:

Otro movimiento más, que ha desembocado lógicamente en la exigencia de reformas presupuestarias, es el que pide colocar los métodos puramente técnicos de organización y administración gubernamentales sobre una base más eficiente y económica. Se ha planteado la pregunta de si hay algunas razones inherentes para que a los funcionarios de gobierno no se les exijan los mismos niveles de eficiencia y de honradez que se piden en el mundo de los negocios (Willoughby, 1999, p. 112).

La unión de lo “privado” con lo “eficiente” se comienza a tejer desde finales del siglo XIX, con los avances conceptuales desarrollados por el gestor de la llamada administración científica, el norteamericano Frederick Taylor, y del conocido por todos como el padre de la administración moderna, el ingeniero francés Henry Fayol, quienes enfocaron sus esfuerzos a definir las características que deben tener las organizaciones para alcanzar niveles de eficiencia cada vez mayores (Koontz & Weihrich, 2004).

Simon, Smithburg y Thompson, en 1956 en su libro sobre “Administración Pública”, dedican un capítulo exclusivamente a la eficiencia en este campo. Los autores inician este capítulo resaltando el hecho de que la valoración de la administración pública gira en torno a la pertinencia de las decisiones que se toman, ante diferentes alternativas. Esta valoración puede verse desde dos ámbitos: Uno es el acuerdo o desacuerdo con los valores que motivan tal decisión, y el segundo es si esas decisiones son efectivas con el propósito que han sido tomadas (Simon, Smithburg, & Thompson, 1956).

Esta doble significancia que a inicios del siglo XX los profesores Simon, Smithburg y Thompson le dieron al término de eficiencia en lo público, hoy en día se lo conoce como eficiencia asignativa y eficiencia técnica. Para entender esto, es necesario comprender que:

“La eficiencia es una manera de hacer más con menos. Requiere maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad” (Izquierdo et al., 2018, p. 50).

La definición de ambos tipos de eficiencia a continuación:

La eficiencia en el gasto público se puede clasificar en eficiencia técnica, que trata de las ineficiencias en cada componente del gasto, y la eficiencia asignativa (Frantz, 2018),

¹ El término tiene su raíz del vocablo alemán “Kammer”, que significa habitación o cámara, en referencia a los lugares donde se llevaban a cabo las reuniones para discutir los asuntos comerciales y de gobierno. El término también se usó en alusión a la sala donde se guardaban los tesoros del Estado; la persona que administraba las finanzas reales se lo llamaba “camerarius”, por lo que el cameralismo se vinculó directamente a las finanzas públicas.

cuyo fin es priorizar entre partidas de gasto alternativas basándose en la evidencia y asignar el gasto a programas con tasas de retorno más altas. Ambos tipos de eficiencia del gasto público resultan cruciales para promover el crecimiento económico a largo plazo y mejorar la equidad (Farell en Herrera & Pang, 2005).

Observamos como la expresión de eficiencia se utiliza con frecuencia a nivel general en el ámbito de la administración pública (Muñoz & et al, 2013; Armijo & Espada, 2014), sin embargo, es preciso advertir el cuidado necesario para no caer en el abuso del término. La palabra eficiencia en este contexto generalmente se la entiende como sinónimo de responsabilidad, pero también con la idea economicista de “buen uso de los recursos”, o “gastar lo menos posible”, o simplemente como un epíteto aprobatorio. Generalmente, los altos mandos de las organizaciones hacen uso de este término para relacionarlo a lo acertado de sus decisiones, por lo que es un vocablo importante de entender e interpretar (Ibídem).

En este orden, es preciso mencionar que a finales de la década de los 70 cuando el boom económico vivido es más intenso por las economías del centro pero también por las economías periféricas, dicha abundancia comienza a decaer con la subida sin precedentes de los combustibles, tal situación afectó profundamente las cadenas productivas del sector industrial pues representa su principal insumo de funcionamiento, es a partir de entonces que los estados experimentan una importante baja en los niveles presupuestarios. En este contexto es que Levine en 1978 plantea en una conocida investigación denominada “La decadencia de las organizaciones y la administración de recortes” donde afirma que:

“En realidad, casi todas nuestras estrategias de administración pública se han predicado sobre la suposición del ensanchamiento continuo de los ingresos y gastos públicos. Estas suposiciones expansionistas prevalecen, en particular, en los sistemas de administración de las finanzas públicas que anticipan la presupuestación mediante adiciones incrementales a una base segura. Los hechos recientes y las predicciones sombrías, empero, han puesto en duda la validez y generalidad de estas suposiciones, y creado la necesidad de recomenzar la investigación de los efectos de la escasez de recursos sobre las organizaciones públicas y sus sistemas administrativos” (Levine, 1999, p. 723).

Lo anterior representa un problema para los operadores públicos responsables de administrar dichos programas, pues aun, en condiciones de escases deben sostener algunos de ellos en funcionamiento, ya que fueron pensados y planeados con proyecciones de crecimiento. Dicha situación genera las condiciones ideales para la planificación y desarrollo planes de contingencia por parte de los servidores públicos y los usuarios de los servicios, pues dicha situación de recorte presupuestario, crecen las restricciones desde los superiores y los usuarios tampoco reciben lo que en las expectativas previas se había estructurado (Levine, 1999).

En el mismo orden de ideas, en 1981, la economista Naomi Caiden sostiene que “la credibilidad de unas finanzas públicas seguras que durante tanto tiempo se dio por sentada está hoy en entredicho. La certidumbre y la estabilidad están cediendo ante la incertidumbre y la inestabilidad” (Caiden, 1999, p. 795). Esta afirmación corrobora el hecho de que es cada vez más difícil contar con supuestos sólidos sobre los cuales los presupuestadores públicos pueden afianzar las finanzas estatales (Shick, 2002). Dichas acciones se reproducen como prácticas recurrentes, pues programar más de la cuenta o calcular los ingresos por debajo de las necesidades reales, eran descritas por Caiden (1999) como parte de las estrategias para sobrevivir a situaciones cada vez más adversas presupuestariamente hablando, al mismo tiempo afirma que “limitar el gasto en la primera parte del año” (p. 796).

Otra práctica recurrente planteada por la autora en un contexto histórico contemporáneo y que hoy en día pareciera reproducirse en todos nuestros sectores públicos, es la de gastar cerca del cierre de cada año fiscal lo que durante el periodo mismo no se ejecutó. Tal premisa puede ser justificada por diversos factores, tales como la ineficiencia operativa durante la mayor parte del año, la incertidumbre de la tenencia de los recursos a pesar de contar con un presupuesto aprobado o por el temor de no contar con la misma asignación el próximo año, porque no se ejecutó según lo planificado (Caiden, 1999). Todo este conjunto de prácticas que hasta la fecha son cotidianas en la administración pública, se debe en gran medida a la concepción de “abundancia e irrestrictibilidad” que generalmente han acompañado a los presupuestos públicos, tal y como lo anota Caiden (1999) “Ahora hemos de trabajar sobre una suposición distinta, a saber, que los recursos públicos son finitos, e infinitas las necesidades públicas” (p. 797).

Paradójicamente para 1952 Lewis en pleno boom económico de la posguerra, advirtió que “dado que los recursos escasean en relación con la demanda, la prueba económica básica por aplicar es que el rendimiento de cada gasto sea digno de lo que cuesta, en comparación con las opciones sacrificadas” (Lewis, 1999, p. 363). En este afán de ejecutar de forma adecuada el gasto público, durante todo el siglo XX se generó diversas estrategias o metodologías para la elaboración y ejecución del presupuesto, algunas de ellas teniendo incluso sus orígenes en la empresa privada. De acuerdo entonces, se hace preciso realizar un breve recorrido por las principales corrientes y sus aportes en la búsqueda de la eficiencia en el gasto.

Los inicios de la administración pública estuvieron marcados por una creciente inclinación hacia control negativo del presupuesto, cuestión que progresivamente evoluciona hacia una observación positiva. Este desarrollo se ha dado en diferentes etapas, comenzando con el presupuesto por objeto de gasto, desarrollado principalmente en las décadas de los años 20 y 30, caracterizado principalmente por su forma tradicional y con orientación al control (Shafritz & Hyde, 1999). Posteriormente, con el final de la gran guerra y el comienzo del boom económico y del llamado “Estado de Bienestar”, se inició un período protagonizado por el presupuesto funcional, de desempeño o programático, que se manejó entre las décadas del 40 y el 60 (White, 1964; Shafritz & Hyde, 1999; Herrera, 2013).

Muy relacionado a este enfoque, se desarrolló el presupuesto conocido como “presupuesto por programas” (PPBS por sus siglas en inglés) (Máttar, 2014). En realidad este tipo de presupuesto fue el reinante desde los años 40 hasta finales de los 60, llegando a su consolidación en 1961 con el presupuesto-programa que elaboró el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Esta metodología se basa fundamentalmente en el ejercicio de la planificación política de mediano plazo (Martner, 1978), empoderando a los altos mandos del gobierno para definir las líneas estratégicas que serán el derrotero en la economía pública. Como ha sido afirmado por Perrotti y Vera:

Los marcos fiscales y de presupuesto de mediano plazo permiten contar con una estimación sobre la dinámica de los ingresos y los gastos del sector público que permiten planificar y evaluar de forma estratégica alternativas de acciones de políticas. La relación entre plan y presupuesto es importante para coordinar eficientemente la asignación de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos planteados en el largo plazo (Perrotti & Vera, 2014, p. 25).

Se desprendió del PPBS un tipo de presupuesto que no sólo se preocupó de programar adecuadamente los rubros a ejecutarse, sino también que estos se vieran definidos por resultados tangibles en la sociedad. A este presupuesto se lo conoce como “presupuesto por resultados” (Wang,

2000; Hoek, 2005; Guzmán, 2011; Armijo & Espada, 2014), concepto en el cual “cada incremento de gasto se vincula expresamente a un incremento de la producción o del desempeño” (Shick, 2002, p. 47). Este tipo de presupuesto también se caracteriza por ser:

Un enfoque que coloca su énfasis en definir para un equipo de trabajo el objetivo esperado del trabajo a realizar, no establece funciones rígidas sino que deja a la iniciativa, creatividad y proactividad del equipo, la decisión de cómo llevarlos a cabo (Aldunate y Córdoba en Perrotti & Vera, 2014, p. 22).

El sistema de presupuestación por resultados tiene como objetivo “mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia, y cuando se hace alusión a la eficiencia, se trata tanto de la asignativa como de la técnica” (Tarrach, 2010, p. 12; Fernandes, 2011; Schick en Izquierdo et al., 2018). El autor menciona que este movimiento e interés por presupuestar en función de resultados concretos, que inició de forma generalizada en la década de los 70, perdió su protagonismo y fue sólo hasta la segunda mitad de la última década del siglo XX donde toma fuerza, como resultado de la mezcla entre crisis económica-financiera y crecimiento exponencial de las TICs.

Otra metodología presupuestaria importante de resaltar fue la denominada “presupuesto base cero” (ZBB por sus siglas en inglés), que “resalta la jerarquización de prioridades” (Shafritz & Hyde, 1999, p. 23). Esta metodología que muchas veces se la denomina como la sucesora de la presupuestación por programas, tuvo su auge mayor en la segunda mitad de la década de los 70, cuando Peter Pyhrr, de la empresa Texas Instruments, desarrolla el concepto que luego sería adoptado por Jimmy Carter en su gestión como gobernador del Estado de Georgia y que, posteriormente, sería su principal propuesta de campaña que le llevaría a la presidencia de los Estados Unidos en una coyuntura marcada por la crisis económica, causada entre otros factores por la subida sin precedentes de los precios del crudo.

Sin embargo, con el mismo entusiasmo con el que se aplicó esta metodología, fue la desilusión con la que empezó a caer, debido a que, como lo dijo Caiden en pleno apogeo del método en cuestión, “pruebas acumulativas muestran que su eficiencia para influir sobre la toma de decisiones y los resultados está en entredicho” (Caiden, 1999, p. 803). Serían los mismos “Wildavsky y Schick (quienes) estuvieron de acuerdo en el fracaso de este sistema presupuestario; de hecho, Schick proclamó incluso su “presupuestación decremental” (Shafritz & Hyde, 1999, p. 614).

Como se ha podido ver, en el presente artículo se han comentado a breves rasgos tres de los más de una docena de instrumentos o métodos para presupuestar que han sido ensayados a lo largo del siglo XX y en lo que va de XXI en el sector público a nivel mundial, pero que, a ciencia cierta, más allá de un cúmulo de buenas intenciones rodeadas por momentos políticos, no han sido aciertos de manera contundente en la búsqueda del manejo eficiente de los recursos del Estado. Para entender esto mejor, Caiden afirma que:

Es evidente que la presupuestación debe dejar atrás los estériles ejercicios de aplicación de técnicas. La presupuestación debe verse nuevamente como parte integral de un complejo proceso de aprendizaje, por medio del cual los administradores públicos lleguen a comprender las limitaciones y oportunidades de su medio. Cuando, a comienzos del siglo XIX, surgieron los sistemas contemporáneos de presupuestación con el advenimiento del Estado administrativo, sus progenitores los consideraron a la vez como instrumentos de control y de elección. Antes, los gobiernos habían estado a merced de

su ambiente financiero. Tenían poco control u opción sobre los métodos. Sus finanzas eran un amasijo de impuestos indiscriminados, cobrados en forma oportunista, un laberinto de deudas y toda una variedad de expedientes capaz de marear a cualquiera. Faltaban todos los elementos de la presupuestación moderna: previsión, planificación, equilibrio de ingresos y gastos, cálculo de la carga fiscal o del valor de los gastos (Caiden, 1999, p. 808).

Luego de haber hecho un barrido histórico-conceptual de los presupuestos públicos y su objetivo del manejo eficiente del escaso recurso gubernamental, y recordando que de manera especial en la región nos encontramos en un momento de limitaciones presupuestarias profundas (Cavallero & Serebrisky, 2016), es importante revisar algunos datos de actualidad que nos muestran como en la región se están manejando los recursos públicos, y que dicen algunas cifras acerca del gasto eficiente o no que están llevando los países.

UTILIZANDO LOS RECURSOS ESCAZOS DE MEJOR MANERA: Lecciones aprendidas en América Latina y el Caribe

Los países latinoamericanos en el nuevo siglo han experimentado, de forma general, un incremento en su nivel de ingresos, muchos de ellos han llegado o están cerca de llegar a categorizarse como países de “renta media” o “ingresos medios”. Es por esto que el reto y la posibilidad que tienen los gobiernos en estos años será el de consolidar un crecimiento sostenible y una mejora sostenible de la calidad de vida de sus ciudadanos, afianzando una clase media estructural que experimente los beneficios de las buenas decisiones de los gobiernos respecto a la forma eficiente o no de ejecutar el gasto público (Izquierdo, Pessino, & Vuletín, 2018).

En este sentido, si tenemos un gasto público inteligente, que priorice a la inversión antes que el incremento del gasto corriente, y que en los momentos de crisis sea de la misma forma, considerando que “el efecto multiplicador de la inversión pública sobre el producto es mucho mayor que el del gasto corriente” (Izquierdo et al., 2018, p. xxiv), se podrá apuntar al crecimiento sostenido de nuestras economías. A esto se le debe sumar un buen grado de confianza en la población, ya que cuando esta no existe, sea por el manejo eficiente de las finanzas públicas por parte del gobierno o por actos abiertamente corruptos del mismo, “los ciudadanos prefieren las transferencias a las inversiones a largo plazo” (Izquierdo et al., 2018, p. xxiv).

Cuando hablamos de eficiencia no hacemos referencia únicamente a la aplicación de una receta a seguir en momentos de crisis que conlleven ajuste, hay muchos países de nuestra región que gastan muy poco en relación al desarrollo relativo de sus economías, y es aquí donde también se debe hablar de equidad, como un componente fundamental de la eficiencia del gasto (Martin, 1997; Stiglitz, 2000). Los países latinoamericanos:

Han incrementado de manera importante su gasto público, pasando de aproximadamente un 5% del Producto Interno Bruto (PIB) en la década de los 90 a alrededor del 22% en el 2018; sin embargo, comparándolo con el porcentaje que se maneja en promedio en los países desarrollados (cerca del 40% del PIB), aún estamos muy lejos (Izquierdo et al., 2018, p. xxiv).

En este punto es importante detenerse para sostener que el grado de desarrollo de un país puede ser un factor determinante al momento de definir un nivel de gasto público adecuado (Pinto, 2019), lo que podemos concluir cuando observamos que “algunos países de la región gastan más de

lo que señala su grado de desarrollo sin contar con las instituciones fiscales necesarias para que estos niveles de gasto sean sostenibles a largo plazo” (Izquierdo et al., 2018, p. 5).

Las instituciones, de forma genérica como las describe North (1993), o de forma específica y como es el término que para este documento nos atañe, las instituciones fiscales, son un factor decisivo en la búsqueda de la consolidación de un gasto público tendiente a la eficiencia y a la equidad (Ardanaz & Izquierdo, 2017). Tal como afirma Asensio (2009), “buenas instituciones fiscales (entre otras el presupuesto), otorgan una mayor competitividad fiscal, que se entiende como una sanidad financiera y que es mucho más rica que la idea de “competencia tributaria” como expresión de imposición moderada desde la perspectiva de las inversiones” (p. 54).

Tener instituciones fiscales claras y tendientes al desarrollo sostenible de las economías, equilibrando los pesos y contrapesos de las responsabilidades entre un sector público que exponga experticias de eficiencia tanto técnica como asignativa y, un sector privado comprometido a impulsar el desarrollo económico de su país, permitirán la consolidación de un modelo de desarrollo (hablando desde el punto de vista socio-económico) que empuje a todos los sectores de la población hacia el bienestar, y no sólo a un grupo de privilegio. Lamentablemente, y hay que admitirlo para buscar soluciones, todavía “los gobiernos latinoamericanos sufren tanto de ineficiencia técnica como ineficiencia asignativa” (Izquierdo et al., 2018, p. xxiv).

Es por esto que, si bien se reconoce el salto cuantitativo y cualitativo que nuestras economías latinoamericanas han experimentado en las últimas décadas, aún las improvisaciones y la falta de coherencia temporal en las decisiones políticas y económicas siguen cobrando caro a la búsqueda del crecimiento sostenido y autosostenible de nuestros países. El reconocimiento del salto cuantitativo y cualitativo generalmente tiene como uno de sus principales indicadores el PIB per cápita,

En pocas palabras (y siguiendo la llamada ley de Wagner), a medida que aumenta el PIB per cápita, el gasto público tiende a elevarse, tanto en el margen extensivo (aparecen actividades y servicios nuevos) como en el margen intensivo (se amplían las actividades y servicios existentes) (Izquierdo et al., 2018, 2018, p. 1).

Es aquí donde es importante analizar si un gasto público incremental es ineficiente, y si este gasto público en crecimiento amenaza la sostenibilidad fiscal, ante lo que se afirma que no necesariamente (Izquierdo et al., 2018). No obstante, lamentablemente la historia de las economías latinoamericanas y caribeñas han demostrado que los ensanchamientos del gasto público, de manera especial en los tiempos de bonanza económica, “con frecuencia han obligado a los países a ajustarse drásticamente en tiempos difíciles, lo que produce un patrón procíclico hoy en día bien conocido” (Izquierdo et al., 2018, p. 3).

Como se ha mencionado, la improvisación y la falta de claridad en el mediano y largo plazo respecto al derrotero económico que se quiere trazar en los países son factores que lamentablemente siguen definiendo a nuestras economías. Izquierdo y sus colegas lo han manifestado claramente al afirmar que:

Los recortes globales del gasto pueden producir resultados bastante diferentes de los recortes cuidadosamente planificados que resuelven problemas de ineficiencia en el sector público. Los ajustes mal planificados, como en el caso de las grandes caídas de la inversión pública, podrían poner en peligro las perspectivas de crecimiento de la región (Izquierdo et al., 2018, p. 6).

Cómo citar este artículo:

Moncayo, G., & Manuel, V. (Julio - diciembre de 2019). Hacia un gasto público inteligente: La calidad del gasto público y algunas reflexiones para un Ecuador en crisis. *Sathiti: sembrador*, 14(2), 220-242. <https://doi.org/10.32645/13906925.901>

Se mencionó que en América Latina y el Caribe existe todavía ineficiencia asignativa, y esto va de forma importante porque generalmente se prioriza el gasto corriente sobre el gasto de capital, se priorizan los gastos de corto plazo antes de los de largo plazo. El gasto de capital per cápita en la región era de aproximadamente US\$701 a inicios de los 80, valor que en la actualidad no ha variado significativamente (US\$735); sin embargo, en este mismo período aumentó el gasto corriente per cápita de US\$1.687 a US\$2.905, lo que representa un incremento del 72% (Izquierdo et al., 2018).

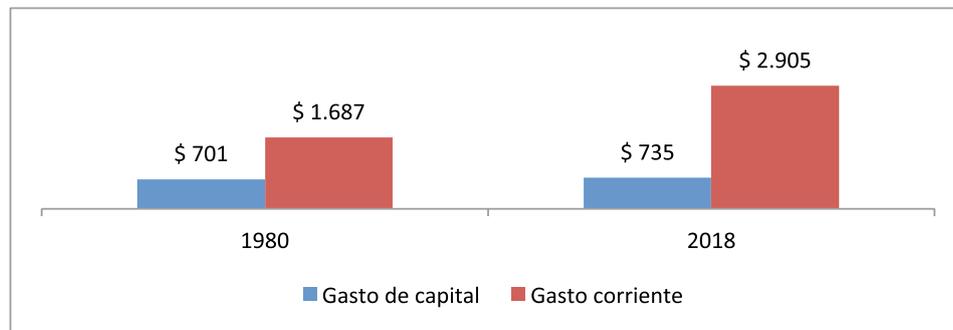


Figura 1: Gasto corriente y de capital en Ecuador 1980 y 2018

Fuente: (Izquierdo, Pessino, & Vuletín, 2018, p. 13)

Elaboración: Propia

Este dato es no menor considerando que generalmente, durante los momentos de crisis, el factor de ajuste y el que se tiende a reducir por parte de nuestros gobiernos es el gasto de capital, mientras que en los tiempos de bonanzas ocurre lo contrario con los gastos corrientes, los cuales tienden a aumentar (Izquierdo et al., 2018). Este manejo es poco acertado, considerando que:

El capital es altamente productivo en niveles muy bajos, debido a los retornos marginales decrecientes del gasto de capital. Esta conclusión es relevante, puesto que los países de América Latina y el Caribe presentan los niveles más bajos de stock de capital después de África (Izquierdo et al., 2018, p. 15).

También es importante resaltar el dato de que “el efecto de la inversión pública en el crecimiento es alto: una suba de 1 punto porcentual en el gasto en inversión pública aumentaría el nivel del PIB a largo plazo en más del 8%” (Izquierdo et al., 2018, p. 84). La inversión pública es fundamental para asegurar el futuro de los países y garantizar estándares adecuados de bienestar (Cavallo & Serebrisky, 2016; Armendáriz, 2016), sin embargo y lamentablemente, “en América Latina y el Caribe, la inversión pública es baja, con un promedio de 4,5% del PIB en 2016, mientras que las regiones en desarrollo de Asia están invirtiendo un promedio del 6,3% del PIB” (Ardanaz e Izquierdo, 2017).

En este sentido, el gasto eficiente en infraestructura generaría muchos beneficios en la población. Según McKinsey y Dobbs et al., “aprovechar al máximo los activos existentes podría implicar un ahorro de hasta el 40% del gasto en infraestructura” (Izquierdo et al., 2018, p. 401), esto, acompañado de la selección adecuada de los proyectos en los cuales invertir, en función del análisis costo-beneficio (Trillo, 2002; Fontaine, 2008 en Perrotti & Vera, 2014; Gulick, 1969), permitirá el avance de la economía nacional, evitando el despilfarro y los llamados “elefantes blancos” (Izquierdo et al., 2018).

Ahora, las razones por las que en nuestras economías se presenta la situación de una marcada inclinación por el gasto corriente antes del de capital, son muchas. Para empezar está la ideología política, esto es porque la tendencia de los gobiernos de izquierda es gastar más en temas de seguridad social, salud y educación; mientras que los gobiernos de derecha ponen énfasis al gasto de infraestructura y defensa (Van Dalen y Swank en Izquierdo et al., 2018). Lo segundo a resaltar son las preferencias del votante medio, factor preponderante en las elecciones democráticas, quien generalmente prefiere políticas redistributivas y, por lo tanto, demandar un mayor gasto social (Izquierdo et al., 2018).

Un tercer factor puede estar dado por reglas fiscales (Asensio 2009, 2012 & 2015; Braun & Gadano, 2007) débiles respecto a la composición del gasto, las cuales pueden estar “asociadas negativamente con el porcentaje del gasto de capital en el gasto total” (Izquierdo et al., 2018, p. 17); el cuarto factor son las tasas de dependencia (jóvenes menores de 15 años y personas mayores de más de 65 años de edad respecto al total de la población), que hacen que el gasto público esté inclinado hacia un mayor gasto corriente (Izquierdo et al., 2018) y, finalmente, el quinto elemento y último que se resalta en este apartado es “la falta de confianza en los políticos (...), dado que puede sesgar las preferencias a favor del gasto seguro a corto plazo, en lugar de inclinarlas hacia un gasto inseguro a largo plazo, pero quizá más rentable, como la infraestructura” (Izquierdo et al., 2018, p. 18; Tanzi, 2000).

Adicionalmente a estas razones, existen otros factores por los cuales en la región el gasto público no está siendo eficiente. El gasto “automático/procíclico” es otra razón de las que genera ineficiencia en el gasto. Se estima que en los países desarrollados y en desarrollo, el 25% y el 40% del gasto primario respectivamente no obedece a decisiones políticas, sino a programas y beneficios sociales que se implementan automáticamente; lo mismo sucede en el carácter procíclico de nuestras economías, donde el 83% de ellas tiene esa conducta (Izquierdo et al., 2018).

Los ajustes presupuestarios siempre serán dolorosos, y siempre habrá “ganadores” y perdedores”. Sin embargo, frente a una situación real de limitación presupuestaria (que es permanente independientemente de la fase del ciclo económico en la que una economía se encuentre), los ajustes son necesarios, y estos deben ir más allá de simples “recortes”, se debe tender a la revisión del presupuesto, sector por sector, con lo cual se podrán “identificar las ineficiencias técnica y asignativa y cambiar el gasto, si se justifica” (Izquierdo et al., 2018, p. 49), a esto es lo que se llama un gasto “inteligente”.

El gasto inteligente se aplicará, entonces, considerando la eficiencia técnica y la asignativa. La eficiencia técnica, como ya hemos visto, va por hacer las cosas adecuadas pero también de la forma correcta, limitando los insumos a los estrictamente necesarios, pero manteniendo la calidad y el cumplimiento de los objetivos trazados. Por otro lado, la eficiencia asignativa, de la que también ya hemos hablado, trata de definir en qué sectores se debe invertir y focalizar el gasto, para lograr el cumplimiento de los objetivos de desarrollo trazados por los gobiernos (Izquierdo et al., 2018).

Haciendo un recuento de lo que hemos mencionado en esta sección, las demandas cada vez mayores de la población respecto a los servicios prestados por el gobierno, el envejecimiento acelerado de la población, cargas fiscales cada más excesivas e ineficientes, y las crisis económicas de los demás países (principalmente de los países industrializados), han forzado a que los gobiernos optimicen cada vez más la relación calidad-precio en la prestación de los servicios públicos, poniendo sobre la mesa que los países tienen alternativas más allá de subir los impuestos o reducir el gasto, “América Latina y el Caribe tiene que gastar mejor cambiando de un gasto despilfarrador e

ineficiente a un gasto eficiente que contribuya al crecimiento sin agudizar la desigualdad” (Izquierdo et al., 2018, p. 49).

Es imperativo incrementar la eficiencia técnica y asignativa del gasto en nuestros países, con lo cual se restablecerá la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes, lo cual a su vez activará un “círculo virtuoso de credibilidad capaz de generar mejores políticas que favorecen las inversiones a largo plazo y, a su vez, el crecimiento” (Izquierdo et al., 2018, p. 401). Los gobiernos y las personas tienen que superar la falta de visión para poder definir políticas de desarrollo y bienestar a largo plazo, con lo cual nuestra región tendría las condiciones necesarias para “lograr una asignación del gasto público más eficiente. Para mejorar vidas es fundamental no hipotecar el futuro” (Izquierdo et al., 2018, p. 401).

¿ES EFICIENTE EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL ECUADOR? Una mirada introspectiva

El Ecuador, al igual que muchos de los países latinoamericanos, comenzó a estructurar sus bases como estado moderno, a nivel conceptual e instrumental, en los años 20 del siglo pasado, a partir de lo cual se empezaron a crear instituciones, muchas de ellas existen hasta el día de hoy, entre las cuales se resalta la institución del presupuesto, que tuvo su origen formal mediante la Ley de Presupuesto General del Estado, con el ánimo de diversificar las funciones del estado y, al mismo tiempo, poder contribuir a la solución de los problemas sociales que han aquejado al país desde siempre (Durán, 2000). El transcurrir del resto del siglo XX y lo que va del XXI ha seguido este devenir, marcado por la búsqueda de una estructuración estatal y el cumplimiento, con altos y bajos, de las metas gubernamentales en pro de la sociedad a través del presupuesto público, la cuestión es que no se tiene certeza si el manejo de este ha sido eficiente o no (Baena de Alcazar, 2000; Fischer-Bollin, 2008; Saavedra, 2008).

En la sección anterior se pudo observar que a nivel regional, si bien en las dos últimas décadas se ha incrementado de forma significativa la presencia del Estado en la economía de los países, también es cierto que en los últimos años, y principalmente debido a la caída de los precios de los commodities y, particularmente para el caso ecuatoriano del precio del petróleo (principal ingreso no permanente del Estado), se ha experimentado una reducción en los ingresos públicos y por ende una disminución de las inversiones y del gasto público en general (Díaz & Ruíz, 2018).

Teniendo en cuenta los conceptos y las evidencias presentadas en las dos secciones anteriores, en esta última se intentará evidenciar si actualmente en el Ecuador se cuenta o no con un gasto público eficiente o si, por el contrario, estamos ante una situación de detrimento de este elemento y, por consecuencia, de los factores económicos y productivos asociados y que pueden afectar

² “El Ecuador no ha tenido un proceso sostenido de implementación de reformas: desde 1982, las de primera generación fueron introducidas de manera intermitente. A partir de 1992, con el gobierno de Sixto Durán Ballén se empezó con la implementación de las reformas de segunda generación y se dio mayor importancia a las reformas de liberalización. En 1993, con la promulgación de la Ley de Modernización del Estado, se tuvo, además, la capacidad jurídica para impulsar procesos de privatización. En 2000, durante el gobierno de Gustavo Noboa, se promulgó la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador (Trole II) con la que, además de reglamentar la dolarización, se buscaba profundizar el proceso de privatizaciones en el país, sin embargo, tampoco se consiguieron resultados concretos. Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, en el año 2004, y con un fuerte impulso de la sociedad civil, se promulgó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, permitiendo así a la ciudadanía el libre acceso a la información y contribuyendo a un mejor control de la administración pública” (Oleas & Ortiz, 2008, p. 234).

negativamente a la economía nacional. La intención de esta sección es enlistar un conjunto de indicadores que serán sistematizados y analizados en su conjunto, para determinar si las evidencias nos están mostrando lo propuesto, o no.

El primer elemento a tener en cuenta es el denominado Índice de Gestión de la Inversión Pública (PIMI, por sus siglas en inglés, Public Investment Management Index), que ha sido desarrollado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que realiza una evaluación del contexto institucional en el que se basan los “sistemas de gestión de la inversión pública en cuatro etapas del proyecto: análisis de factibilidad, selección, implementación y evaluación. Su muestra de 71 países incluye a 10 de América Latina y el Caribe. El índice oscila entre 0 (menos eficiente) y 4” (más eficiente) (Izquierdo et al., 2018, p. 157). Los resultados de este índice muestran que América Latina y el Caribe tienen buenos resultados en comparación con otras regiones; sin embargo, aún existe un largo camino por recorrer respecto a la eficiencia de la gestión de la inversión pública.

Ecuador se encuentra apenas por encima del promedio de la región (Díaz & Ruíz, 2018), en el segundo grupo antes de los países mejor puntuados, situándose al mismo nivel de países como Argentina, Colombia y México. Se debe destacar que el estudio se lo realizó en el año 2016, en el cual Ecuador pasó por una crisis económica de importante magnitud, provocada principalmente por la caída drástica de los precios del crudo.

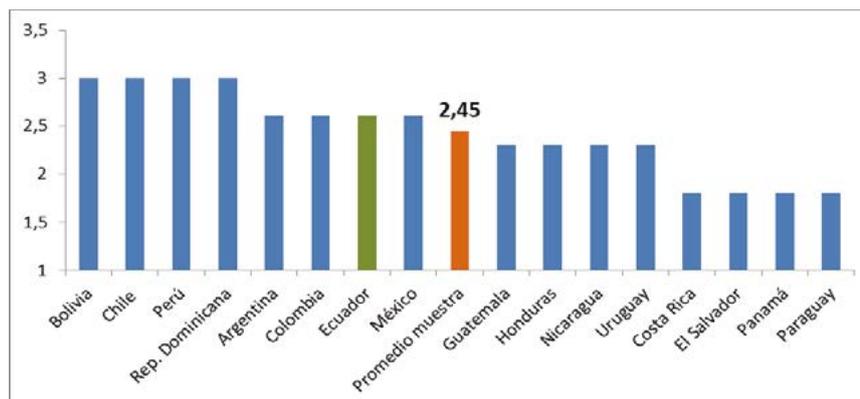


Figura 2: Eficiencia de la gestión de la inversión pública 2016

Fuente: Izquierdo, Pessino, & Vuletín, 2018.

Elaboración: Propia

Como segundo elemento a considerar para evaluar la calidad del gasto en el Ecuador en los últimos años, se analizará a la inversión pública y algunos indicadores relacionados a esta. En primera instancia, en la siguiente figura, se puede apreciar que en el país se presentó un marcado crecimiento de este indicador hasta el año 2014, cuando alcanzó el 37,10% respecto al PIB; sin embargo, a partir de ese año, la inversión pública ha ido disminuyendo hasta ubicarse en el 32,15%, y la apreciación es que esta no ha descendido más porque actualmente hay proyectos de infraestructura de arrastre que se encuentran en su fase final y requieren de inversión indefectiblemente para cubrir los compromisos pendientes.

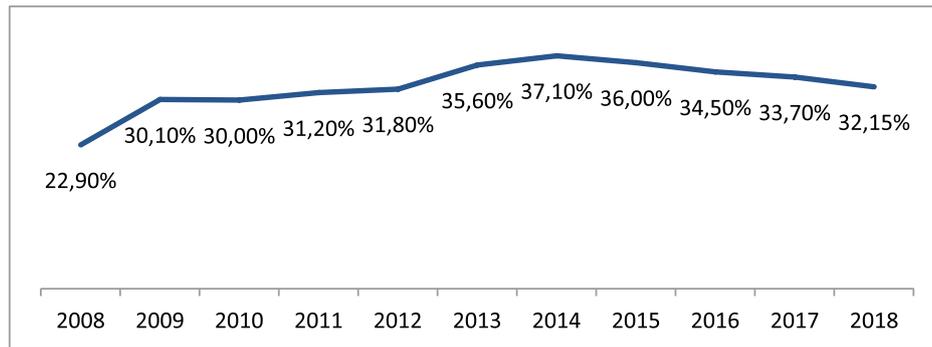


Figura 3: Inversión pública en el Ecuador como porcentaje del PIB

Fuente: MEF - Registro Sistema de Administración Financiera - E-Sigef y BCE - Boletín de Cuentas Trimestrales N° 102.

Elaboración: Propia.

Ahora, si se hace un análisis de cómo ha variado la inversión pública a través de los años, el Ecuador es el tercer país con mayor volatilidad o dispersión en este sentido, antecedido únicamente por Panamá y Perú, y muy por encima de la media regional. Esto demuestra que, y corroborado por la figura anterior, si bien es cierto en el Ecuador se dio un salto cuantitativo en los niveles de inversión pública a partir del año 2009 (pasando de cerca del 23% a más del 30% respecto al PIB), también es cierto que la volatilidad de las definiciones políticas respecto a las líneas de acción estratégica en el país, y la fuerte dependencia de los precios del petróleo han marcado esta alta variabilidad.

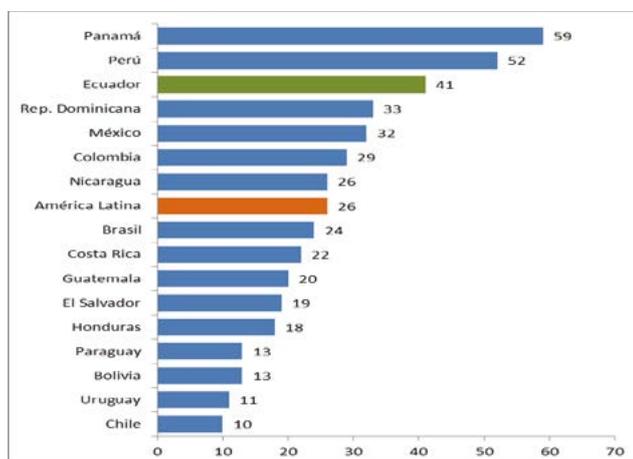


Figura 4: Variabilidad de la inversión pública como porcentaje del PIB (Coeficiente de variación 2000 - 2014)

Fuente: Izquierdo, Pessino, & Vuletín, 2018.

Elaboración: Propia

Si, aparte de considerar la baja de los precios del petróleo a partir del año 2014, podemos integrar la otra variable importante en el nivel de ingresos gubernamentales en el Ecuador, que es la recaudación tributaria, podremos explicar mejor la razón por la cual desde el 2014 se ha ido reduciendo de forma acelerada la inversión pública en el país. En la siguiente figura se observa que en el año 2016, el Ecuador fue el país donde más decreció el ingreso por tributos en toda la región, con más de 1 punto porcentual de baja.

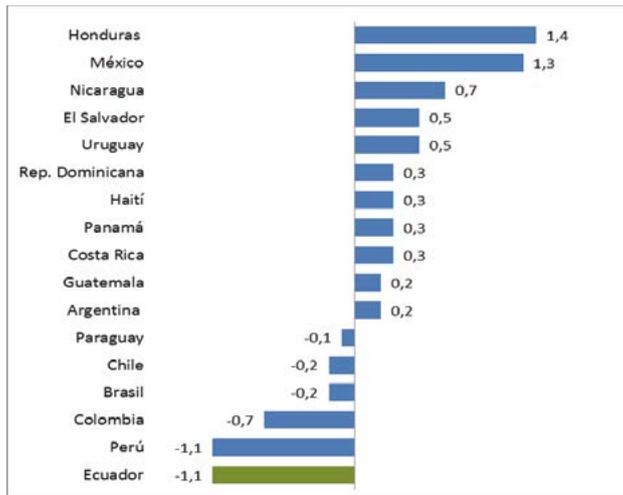


Figura 5: Variación de los ingresos tributarios (2015 - 2016)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Elaboración: Propia.

Ahora, como se mencionó en el capítulo anterior, parte importante de la inversión pública son los gastos de capital en una economía. En este sentido, al analizar el nivel de gasto de capital en la región, sobresale el Ecuador como el país que más invirtió en este rubro como porcentaje del PIB, con un 8,5%, muy por encima de Panamá con el 6,7% y México con el 6,2%. Un factor importante para explicar esta situación fue que, si bien Ecuador venía de un par de años complicados económicamente, en el 2016 se finalizaron un gran número de proyectos de infraestructura, como la planta hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair inaugurada dicho año y cuyos costos totales ascendieron a 2,6 mil millones de dólares, siendo una de las obras de infraestructura más grandes de la historia del país.

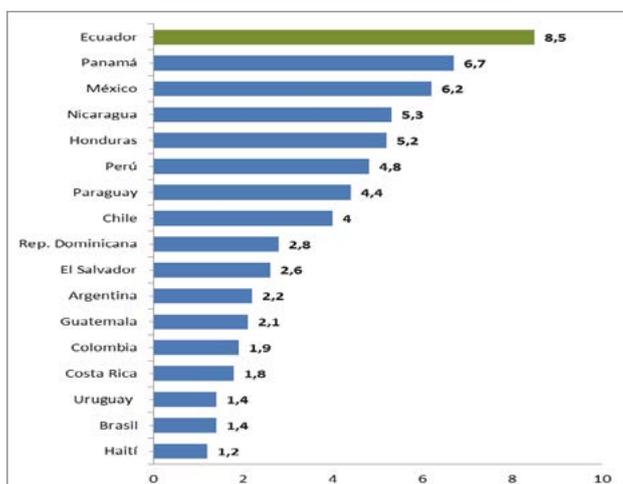


Figura 6: Nivel de gasto de capital 2016 (como porcentaje del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Elaboración: Propia.

En contraste con la información de la figura anterior, en el que se observa que Ecuador es el país de la región con más altos niveles de gasto en capital en el 2016, llama fuertemente la atención que en la siguiente figura, Ecuador es el país que en el que más varió de forma negativa este mismo gasto de capital del año 2015 al 2016, lo cual nos da la siguiente lectura: por un lado, si bien el país venía de un fuerte proceso de inversión pública en capital fijo o estructural, el año 2016 refleja que a pesar de seguir siendo el país que más invierte en este rubro en proporción al PIB, es en ese año donde se visibiliza lo que en adelante y hasta el presente es la fuerte caída de los niveles del gasto en capital.

Cómo citar este artículo:

Moncayo, G., & Manuel, V. (Julio - diciembre de 2019). Hacia un gasto público inteligente: La calidad del gasto público y algunas reflexiones para un Ecuador en crisis. *Sathiri: sembrador*, 14(2), 220-242. <https://doi.org/10.32645/13906925.901>

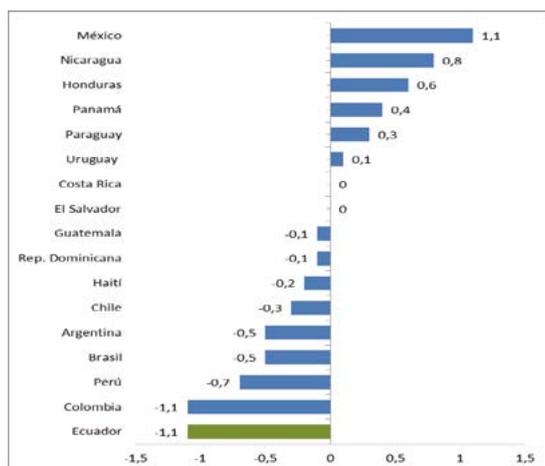


Figura 7: Variación del gasto de capital 2015 - 2016

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Elaboración: Propia.

Ahora, analizando lo que ha sido la evolución de los niveles de formación bruta de capital fijo (FBKF) en el Ecuador, que representa el valor de los bienes perdurables que las entidades (sean públicas o privadas) adquieren o construyen para incrementar su acumulación de activos fijos y que se utilizan en los procesos productivos en un período mayor de un año, se puede apreciar que hasta el año 2006 existe un marcada diferencia entre la FBKF privada y pública, siendo la primera mucho mayor, las cuales luego prácticamente se igualarían en el 2009 y nuevamente, a raíz de la crisis de ese año, la parte privada tomaría ventaja, hasta que en el 2013 se da un quiebre a favor del sector público hasta el 2015, donde nuevamente el privado gana terreno, siendo importante recordar que nuevamente desde ese año se hizo sentir la baja en los precios del petróleo.

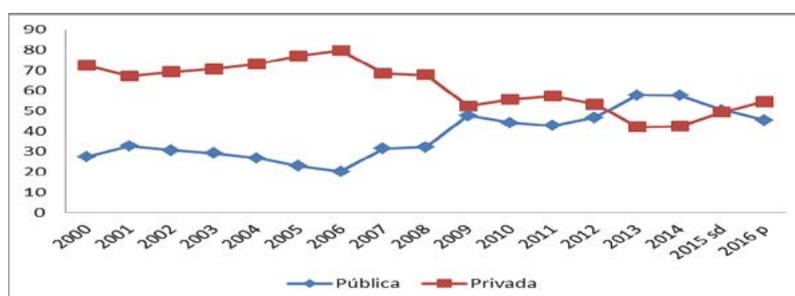


Figura 8: Formación bruta de capital fijo en el Ecuador (público vs privado)

Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales.

Elaboración: Propia. (Nota: sd "semi-definitiva", p "provisional").

A continuación se puede observar la FBKF total en miles de millones de USD, y se pueden destacar algunas cosas. En primer lugar, la FBKF pasó de 10,59 mil millones de USD en 2007 a 27,68 mil millones de USD en 2014, con un incremento sin precedentes en la economía ecuatoriana de 161% en 7 años, lo que significa la casi triplicación de infraestructura productiva en el país. Sin embargo, es a partir del 2014 donde empezó su decrecimiento, lo cual nos dice que ese año, con la crisis generada principalmente por la caída de los precios del petróleo, el Ecuador comenzó a desacelerar su crecimiento.

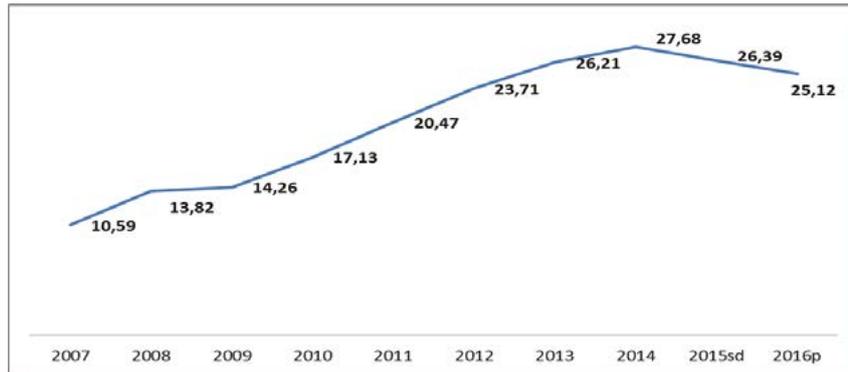


Figura 9: Formación bruta de capital fijo Total (en miles de millones de USD)

Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales.

Elaboración: Propia. (Nota: sd "semi-definitiva", p "provisional").

Otro elemento importante al analizar si el gasto público está siendo eficiente o no, es si el objetivo de estabilización se está cumpliendo. Musgrave definió tres funciones del Estado en la economía del país: Asignación, distribución y estabilización (Musgrave, 1959). En la función de estabilización, el Estado debe garantizar, entre otras cosas, un nivel de precios equilibrado y niveles de pleno empleo óptimo para que la economía funcione adecuadamente (Rodríguez & Saavedra, 2008; Armijo & Espada, 2014). En el Ecuador, la tasa de desempleo ha venido disminuyendo en los últimos años luego de la crisis experimentada entre 2014 y 2016, sin embargo, llama la atención la última cifra arrojada por el INEC, donde el desempleo a marzo de este año se ha ubicado en los niveles de 2017, subiendo casi un punto porcentual, subida similar a la que se experimentó justamente al inicio de la crisis entre 2014 y 2015.

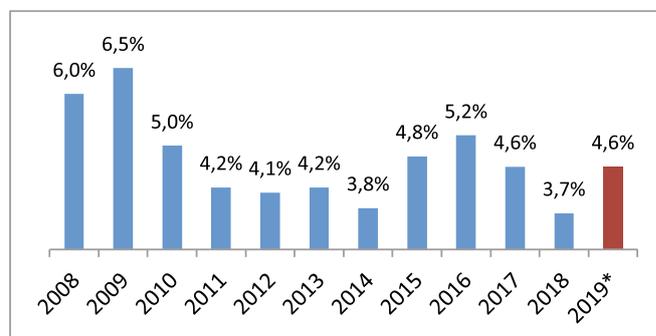


Figura 10: Tasa de desempleo en el Ecuador

Fuente: INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU.

Elaboración: Propia. (* Cifra a marzo).

En ese mismo sentido, y complementando lo analizado respecto al desempleo, se revisa lo concerniente al nivel de inflación en el país. En la siguiente figura se puede observar que el nivel de precios en el país ha venido disminuyendo de forma progresiva en los últimos años, sólo con una leve subida en 2018, luego de la cifra negativa (deflación) registrada en el 2017. Para el 2019 la proyección es que el nivel de precios siga subiendo de forma moderada, pero en general, y gracias principalmente a la dolarización, en el Ecuador no es un problema desde hace mucho años la inflación.

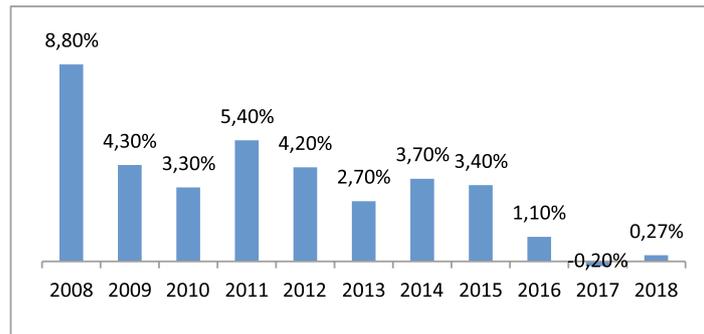


Figura 11: Tasa de inflación en el Ecuador

Fuente: INEC - Índice de precios al consumidor – IPC.

Elaboración: Propia.

De esta forma, se han analizado diez elementos que se consideran importantes para poder establecer si en el país estamos ante una situación de ineficiencia del gasto. Estos diez criterios se evalúan de dos formas: 1) aquellos que consisten en un análisis de la situación del Ecuador frente a otros países de la región, se considera positivo (eficientes) si Ecuador está por encima de la media, caso contrario, se lo califica como negativo (ineficiente); 2) en el caso de los elementos que analizan la situación de Ecuador en el tiempo, se consideran positivos (eficientes) si muestran una línea tendencial positiva, caso contrario, se los consideran como negativos (ineficientes).

De los diez elementos en análisis, 8 dan indicios que de un manejo ineficiente del gasto, lo que representa un 80% de factores que corroboran que si bien en la última década el país ha dado un salto cualitativo respecto a los niveles socio-económico (reducción de la pobreza, incremento del PIB per cápita, aumento de la infraestructura, etc.), a partir del año 2014 y con el arranque de la última crisis de considerables proporciones, el país hasta la fecha no ha podido levantar cabeza y se sigue sumiendo en un círculo vicioso de inequidad y decremento de las cifras alcanzadas en años anteriores. A continuación se presenta una sistematización de los elementos analizados y descritos en este apartado:

Tabla 1:

Análisis de variables respecto a la (in)eficiencia del gasto público en el Ecuador

ELEMENTO DE ANÁLISIS	OBSERVACIÓN	¿DEMUESTRA EFICIENCIA O INEFICIENCIA EN EL GASTO?
Índice de Gestión de la Inversión Pública	Ecuador se encuentra por encima de la media regional, en el segundo grupo de países catalogados con mejor gestión del gasto público.	Eficiencia
Inversión pública en el Ecuador como porcentaje del PIB	Desde el año 2014, la inversión pública en el Ecuador se encuentra en franco retroceso.	Ineficiencia
Variabilidad de la inversión pública como porcentaje del PIB	Ecuador es el tercer país con más variabilidad del gasto público en los últimos años, muy por encima del promedio regional.	Ineficiencia
Variación de los ingresos tributarios	En el estudio, el Ecuador es el país que más presenta variación negativa (decrecimiento) en sus ingresos tributarios.	Ineficiencia

Cómo citar este artículo:

Moncayo, G., & Manuel, V. (Julio - diciembre de 2019). Hacia un gasto público inteligente: La calidad del gasto público y algunas reflexiones para un Ecuador en crisis. *Sathiti: sembrador*, 14(2), 220-242. <https://doi.org/10.32645/13906925.901>

Nivel de gasto de capital 2016 (como porcentaje del PIB)	Ecuador para el año 2016 era el país que más gastaba en relación al PIB, en inversión de capital de toda la región.	Eficiencia
Variación del gasto de capital	Ecuador es el país en el que más decreció porcentualmente el gasto de capital de toda la región.	Ineficiencia
Formación bruta de capital fijo en el Ecuador (público vs privado)	A partir del 2015, la FBKF está siendo encabezada por el sector privado. Si bien no es un factor negativo en sí mismo, la tendencia negativa a partir del 2014 sí lo es.	Ineficiencia
Formación bruta de capital fijo Total	Desde el año 2014, la FBKF total (pública y privada) ha empezado a decaer en el Ecuador.	Ineficiencia
Tasa de desempleo en el Ecuador	Luego de la crisis, que tuvo su cúspide en el 2016 respecto al desempleo, en el 2019 Ecuador está volviendo a elevar sus niveles de desempleo y subempleo de forma considerable.	Ineficiencia.
Tasa de inflación en el Ecuador	Si bien la inflación en el país es de largo una de las más bajas de la región, desde el 2018 se está observando un repunte en el IPC no experimentado desde hace mucho tiempo.	Ineficiencia

Fuente y elaboración: propia.

En el Ecuador se han hecho grandes esfuerzos en los últimos años por mejorar la eficiencia del gasto público, con montos considerables en inversión pública y, específicamente y de forma importante, en infraestructura. Sin embargo, como se aprecia en la tabla que sistematiza las diez variables analizadas en este artículo, por un lado aún falta mucho camino por recorrer en la búsqueda de un presupuesto público eficiente, tanto en el aspecto asignativo como en el técnico, y al mismo tiempo, se ha podido apreciar que a partir del año 2014, cuando empezó la crisis por la caída de los precios del petróleo, el país ha venido en franco deterioro en sus cifras de empleo, productividad y de inversión pública.

Conclusiones

La búsqueda de un presupuesto público eficiente ha sido la causa de prácticamente todas las reformas del Estado desde tiempos inmemoriales. El siglo XVII marcó un hito al respecto, con la documentación y el planteamiento de ciertos principios enunciados por los llamados “cameralistas”, y a partir de entonces el tema de la eficiencia en el manejo de la cosa pública ha sido factor preponderante en el estudio de la administración pública, pasando por el mismo Wilson que en el último cuarto del siglo XIX conceptualizó claramente el propósito del gobierno en función de la eficiencia.

Durante todo el siglo XX se testearon un sinnúmero de mecanismos o procedimientos para que el presupuesto público alcance los niveles de eficiencia anhelados. La Guerra marcó el antes (control negativo) y el después (control positivo) de la concepción y manejo de las finanzas públicas, separando los dos momentos de forma importante, no es desconocido que luego de la guerra, desde inicios de la segunda mitad del siglo, se dio un boom económico sin precedentes a nivel mundial, y de forma importante en el mundo desarrollado, lo cual permitió pensar de forma sistemática en herramientas que ayuden a los gobiernos a administrar eficientemente los recursos.

Cómo citar este artículo:

Moncayo, G., & Manuel, V. (Julio - diciembre de 2019). Hacia un gasto público inteligente: La calidad del gasto público y algunas reflexiones para un Ecuador en crisis. *Sathiti: sembrador*, 14(2), 220-242. <https://doi.org/10.32645/13906925.901>

Luego, ya adentrándonos en las casi dos décadas vividas del siglo XXI, y concentrando nuestra atención a lo acontecido en los países latinoamericanos y del Caribe, se pudo apreciar que si bien desde inicios del siglo en mención nuestras economías repuntaron gracias al aumento de los precios de nuestros principales productos de exportación (materias primas mayoritariamente), también es en el último lustro se ha venido deteriorando este crecimiento sostenido, justamente por el decrecimiento en el nivel de precios de nuestros productos exportables, con lo cual los niveles de inversión pública alcanzados a inicios de la segunda década del siglo, especialmente en infraestructura y en lo social, han caído de forma estrepitosa en la mayoría de los países de la región.

América Latina en el último trimestre de este año (2019) ha experimentado un sinnúmero de protestas populares. Países como Chile, Argentina, Venezuela, Bolivia, Colombia, Nicaragua y el mismo Ecuador han empezado a experimentar algunas de las consecuencias de esas decisiones políticas que a lo largo de estos años se pueden calificar como ineficientes, porque en muchos casos no se supo aprovechar el excedente monetario por el alto precio de las materias primas de exportación, o en otros casos las inversiones sociales y en infraestructura crearon una nueva clase media que está exigiendo más mejoras o posiblemente dejó de recibir los beneficios a los que se acostumbraron en el pasado reciente.

En el caso ecuatoriano no ha sido distinto, donde precisamente es a partir del año 2014 donde se ha observado el inicio de una tendencia negativa de la mayoría de sus variables macroeconómicas. En este punto es interesante resaltar el análisis de Días y Ruiz, al mencionar que “el gobierno ha justificado esta caída en la inversión por el hecho de que, con el esfuerzo emprendido en los últimos años, Ecuador ya ha cerrado la brecha histórica de infraestructura acumulada en décadas anteriores” (Díaz & Ruíz, 2018, p. 181); si bien esto es cierto, también es cierto que la sostenibilidad en las medidas debe ser constante en el tiempo, con el fin de evitar retrocesos a nivel macroeconómico y evitar que “la contracción de la inversión pública tenga un costo de largo plazo para el país” (Ibídem).

Respecto a los diez criterios evaluados en el último apartado, si bien dos de estos resultaron eficientes (Índice de Gestión de la Inversión Pública y el Nivel de gasto de capital como porcentaje del PIB), ambos fueron evaluados hace más de dos años, lo que significa que es muy probable que esa valoración se haya tornado deficiente en estos momentos (finales de 2019). Una recomendación para futuros estudios de este tipo es poder hacer un comparativo de la década 2010 – 2020, con el propósito de tener un panorama aterrizado a lo que por estas fechas está ocurriendo.

Es importante llegar a consensos en el país para que lo logrado en los últimos años no se pierda. Los altos montos invertidos desde el sector público en infraestructura deberán servir para apalancar estrategias productivas en el corto y mediano plazo, considerando que justamente el fin de todas las mega obras ha sido y será el servir de base estructural para que el aparato productivo del país avance en la escalera hacia el desarrollo y, por ende, hacia la calidad de vida de los ecuatorianos.

En este sentido, es interesante resaltar las tres recomendaciones y a la vez desafíos identificados por Días y Ruiz a mediano plazo:

- i) fortalecer la gobernanza de los sectores de infraestructura para generar eficiencias; ii) reforzar el marco de las asociaciones público-privadas (APP) dispuesto en el país como alternativa para aumentar el financiamiento privado a la inversión; iii) mantener los activos públicos para frenar el ritmo de depreciación del stock de infraestructura acumulado durante la década pasada (Díaz & Ruíz, 2018, p. 181).

Es de vital importancia no perder lo ganado hasta ahora. Para eso, la decisión política y económica debe girar en torno a potenciar y mantener auto-sosteniblemente toda la infraestructura que se han construido en el país. Si bien el país cuenta ya, luego de la inversión efectuada en los últimos años, con un stock de capital importante reflejado en las carreteras, hospitales, centros educativos, hidroeléctricas, centros de atención ciudadana, unidades de policía comunitaria, plataformas gubernamentales y demás, es muy importante por un lado la dedicación de recursos presupuestarios para el mantenimiento y potenciación del mismo, a pesar de la limitación presupuestaria que experimenta el país actualmente, y por el otro lado, desde la arista de la regulación y el control, el impulso que se le puedan brindar a las alianzas público-privadas será fundamental para dar continuidad a los logros alcanzados hasta el momento (Díaz & Ruíz, 2018).

Referencias Bibliográficas

- Ardanaz, M., & Izquierdo, A. (2017). *Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times? New Evidence from Developing Countries*. SSRN Electronic Journal. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=3103799>.
- Armendáriz, E. (2016). *La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina*. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (págs. 1 - 24). Santiago de Chile: CLAD.
- Armijo, M., & Espada, M. (2014). *Calidad del Gasto Público y Reformas Institucionales en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Asensio, M. (2009). *Instituciones Ficales y Presupuesto Público*. Buenos Aires: Ormar D. Buyatti.
- Asensio, M. (2012). *Finanzas Públicas: Notas de Orientación*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti.
- Asensio, M. Á. (2015). *Economía fiscal: Presupuesto y finanzas estatales*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti.
- Baena de Alcazar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Braun, M., & Gadano, N. (2007). *¿Para que sirven las reglas fiscales?* Revista de la CEPAL, 53 - 65.
- Caiden, N. (1999). *El presupuesto público entre la incertidumbre y la inestabilidad*. En J. Shafritz, & A. Hyde, Clásicos de la administración pública (págs. 795 - 816). México: FCE.
- Cavallo, E., & Serebrisky, T. (2016). *Ahorrar para desarrollarse*. Washington: BID.
- Dahl, R. (1947). *La ciencia de la administración pública: Tres problemas*. Public Administration Review, Vol. VII, 11 - 25.
- Díaz, J., & Ruíz, M. (2018). *Reformas y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo*. Washington: BID.
- Durán, C. (2000). *Irrupción del Sector Burócrata en el Estado ecuatoriano: 1925 - 1944*. Quito: Abya-yala.
- Fernandes, R. (2011). *Qualidade da Despesa Pública*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Fischer-Bollin, P. (2008). Prefacio. En P. Fischer-Bollin, *Eficiencia del gasto en América Latina* (págs. 7 - 8). Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Frantz, R. (2018). *Harvey Leibenstein, and an anomaly called X-efficiency theory*. Journal of Behavioral Economics for Policy, 25 - 31.
- Gulick, L. (1969). *Notes on the theory of organization*. En L. Gulick, L. Urwick, J. D. Mooney, & H. Fayol, Papers on the science of administration (págs. 1 - 46). New York: Augustus M. Kelley.
- Gulick, L. (1999). *Notas sobre la teoría de la organización*. En J. Shafritz, & A. Hyde, Clásicos de la Administración Pública (págs. 189 - 205). México: Fondo de Cultura Económica.
- Guzmán, M. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*. Washington: BID.
- Herrera, R. (2013). *La eficiencia y la equidad en los sectores público y privado: economía distributiva*

Cómo citar este artículo:

Moncayo, G., & Manuel, V. (Julio - diciembre de 2019). Hacia un gasto público inteligente: La calidad del gasto público y algunas reflexiones para un Ecuador en crisis. *Sathiti: sembrador*, 14(2), 220-242. <https://doi.org/10.32645/13906925.901>

- y justicia social. Administración & Desarrollo vol. 42 nom. 58, 39 - 57.
- Herrera, S., & Pang, G. (2005). *Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier. Economic Policy and Debt Department of the World Bank*. Recuperado de <https://elibrary.worldbank.org/doi/citedby/10.1596/1813-9450-3645>
- Hoek, P. V. (2005). *From Cash to Accrual Budgeting and Accounting in the Public Sector: The Dutch Experience*. Public Budgeting & Finance, 32 - 45.
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletín, G. (2018). *Mejor Gasto para Mejores Vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington: BID.
- Koontz, H., & Wehrich, H. (2004). *Administración: Una perspectiva global*. México: McGraw-Hill.
- Levine, C. (1999). *La decadencia de las organizaciones y la administración de recortes*. En J. Shafritz, & A. Hyde, Clásicos de la administración pública (págs. 721 - 745). México: FCE.
- Lewis, V. (1999). *Hacia una teoría de la presupuestación*. En J. Shafritz, & A. Hyde, Clásicos de la administración pública (págs. 363 - 388). México: FCE.
- Martin, J. (1997). *La Equidad en el Presupuesto Público*. Revista de la CEPAL 63, 17 - 28.
- Martner, G. (1978). *Planificación y presupuesto por programas*. México: Siglo XXI editores.
- Máttar, J. (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Muñoz, Á., Pérez, A., Muñoz, A., & Sánchez, C. (2013). *La evaluación de políticas públicas: una creciente necesidad en la unión europea*. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, 1 - 30.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio institucional y Desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oleas, S., & Ortíz, M. (2008). Ecuador. En P. Fischer-Bollin, *Eficiencia del Gasto Público en América Latina* (págs. 233 -259). Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Perrotti, D., & Vera, M. (2014). *Avances y retos de los sistemas nacionales de inversión pública de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pinto, A. (2019). *El pensamiento de la CEPAL y su evolución*. El Trimestre Económico, 86(343), 743-779.
- Rector, J. L. (2019). *El impacto económico de la Independencia en América Latina: el caso de Chile*. Revista Historia, (20), 295-317.
- Rodríguez, J., & Del Blanco, Á. (2015). *Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados en un marco de Planificación: El caso de Ecuador*. Madrid: Eurosocial.
- Rodríguez, J., & Saavedra, E. (2008). *Incentivos y Eficiencia en el Gasto Público*. Santiago de Chile: ILADES–Universidad Alberto Hurtado.
- Saavedra, E. (2008). Introducción. En P. Fischer-Bollin, *Eficiencia del gasto público en América Latina* (págs. 9 - 12). Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Shafritz, J., & Hyde, A. (1999). *Clásicos de la administración pública*. México: FCE.
- Shick, A. (2002). *¿La presupuestación tiene algún futuro?* Santiago de Chile: CEPAL.
- Silva, S. (2017). *Estudo da eficiência na execução da despesa pública com material de expediente face a adoção ao sistema eletrônico de informações em órgãos públicos federais*. XXIV Congresso Brasileiro de Custos (págs. 1 -15). Florianópolis: UFPR.
- Simon, H., Smithburg, D., & Thompson, V. (1956). *Administración Pública*. San Juan: Universidad de Puerto Rico.
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Tanzi, V. (2000). *El papel del Estado y la calidad del sector público*. Revista de la CEPAL 71, 7 - 22.
- Tarrach, A. (2010). *El presupuesto orientado a resultados*. Principales componentes y aspectos clave. Nota d'economía 99, 11 - 32.

- Tomassini, L. (2019). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Inicio, 14(1-2), 23-61.
- Trillo, D. (2002). *Análisis económico y eficiencia del sector público*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD.
- Wang, X. (2000). *Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments*. *Public Budgeting & Finance* / Fall 2000, 102 - 118.
- White, L. (1964). *Introducción al estudio de la Administración Pública*. México: Compañía General de Ediciones S.A.
- Willoughby, W. (1999). *El movimiento en pro de la reforma presupuestaria en los estados*. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (págs. 109 - 116). México: FCE.
- Willoughby, W. (1999). *El movimiento en pro de la reforma presupuestaria en los Estados*. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (págs. 109 - 116). México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (1999). *El estudio de la administración*. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (págs. 73 - 96). México: FCE.
- Wilson, W. (1999). *El estudio de la administración*. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (págs. 73 - 96). México: Fondo de Cultura Económica.