

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

**Negligencia Política: Propuesta metodológica y análisis del
Ministerio de Salud Pública
durante la pandemia del COVID 2020 - 2022**

Juan Alberto Gómez de la Torre Larco

Ciencias Políticas

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de
Licenciado en Ciencias Políticas

Quito, 08 de mayo de 2025

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ**Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades****HOJA DE CALIFICACIÓN
DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA****Negligencia Política: Análisis del Ministerio de Salud Pública
durante la pandemia del COVID 2020 - 2022****Juan Alberto Gómez de la Torre Larco****Nombre del profesor, Título académico****Medina Pablo, PhD**

Quito, 08 de mayo de 2025

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Juan Alberto Gómez de la Torre Larco

Código: 00324787

Cédula de identidad: 1724385982

Lugar y fecha: Quito, 08 de mayo de 2025

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

Resumen

El trabajo analiza la **negligencia política** en Ecuador, enfocándose en la ejecución del Presupuesto General del Estado como un indicador clave. Se propone una definición operativa basada en los marcos legales del país (Código Civil y COIP), diferenciando la negligencia de la corrupción. Usando como estudio de caso al Ministerio de Salud Pública (MSP) durante la pandemia de COVID-19 (2020-2022), se examina la eficiencia en la ejecución presupuestaria. A pesar de una alta eficiencia general (96-98%), se evidencian fallas recurrentes en áreas críticas como obras públicas, bienes de larga duración y servicios para inversión, especialmente graves en un contexto de crisis sanitaria. El análisis concluye que no hay negligencia sistemática en el MSP, pero sí debilidades estructurales que afectan la capacidad de respuesta del Estado. Finalmente, se sugiere aplicar esta metodología a otras instituciones para fortalecer la rendición de cuentas y mejorar el uso del presupuesto.

Palabras clave:

Negligencia política, ejecución presupuestaria, Ministerio de Salud Pública, pandemia COVID-19, Estado ecuatoriana

Abstract:

This study explores **political negligence** in Ecuador by analyzing the State Budget Execution as a key indicator. It proposes an operational definition grounded in Ecuador's legal framework (Civil Code and Penal Code), distinguishing negligence from corruption. Using the Ministry of Public Health (MSP) during the COVID-19 pandemic (2020–2022) as a case study, the research evaluates budget execution efficiency. While overall execution is high (96–98%), consistent underperformance is found in key investment areas such as public infrastructure, durable goods, and investment services—failures that are particularly harmful in a health crisis. The analysis concludes that MSP does not exhibit systemic negligence but reveals structural weaknesses that undermine the State's responsiveness. The study recommends applying this methodology across other public institutions to enhance transparency, accountability, and the efficient use of public funds.

Key words:

Political negligence, budget execution, Ministry of Public Health, COVID-19 pandemic, ecuadorian State

Tabla de contenido

1. Introducción.....	8
2. Marco teórico.....	9
Negligencia.....	9
3. Revisión de la literatura	11
Estados Débiles como Origen para la Negligencia.....	11
La Corrupción como Motor de la Negligencia.....	13
Negligencia y Corrupción como Herramientas	16
4. Diseño Metodológico.....	17
Metodología	17
Marco analítico:.....	18
5. Análisis.....	19
Negligencia Política dentro del Ministerio de Salud Pública.....	19
6. Bibliografía:.....	33

1. Introducción

El presente trabajo tiene como fin encontrar una forma de observar negligencia política, estableciendo una definición operativa sobre lo que es, proponiendo un método específico de observación para, finalmente, sugerir herramientas o prácticas para evitarla. Durante las últimas décadas la discusión sobre corrupción y negligencia del Estado en Ecuador han tomado gran fuerza, desde juicios y penas impuestas para personas asociadas en casos de corrupción hasta desfinanciamiento de organizaciones gubernamentales esenciales y regresiones en materias de derecho. En esa discusión que parte de un supuesto dispuesto por la percepción general de la política nacional de Ecuador, cabe indagar a profundidad en las posibles causas y consecuencias de la negligencia en Ecuador.

Para iniciar, es esencial construir el concepto de negligencia desde los apartados específicos legales que lo pueden tratar, para luego traducirlo al marco de la política. En sí, esta negligencia presentaría un problema ya que es la expresión de una disfuncionalidad activa o pasiva. Entender que este concepto está ligado estrechamente con la corrupción, pero que es distinto, conlleva una discusión sobre el alcance de estos términos. Adicionalmente, presentar una propuesta metodológica basada en el análisis financiero a través de los informes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para observar la negligencia dentro de los organismos gubernamentales. Y usar un estudio de caso: la administración del Ministerio de Salud Pública (MSP) durante la pandemia del COVID-19 en el periodo 2020 – 2022, que nos permitirá acercarnos más a la respuesta de la pregunta que busca responder este trabajo: ¿Cómo identificar la negligencia política a través del Presupuesto General del Estado y su ejecución? Finalmente establecer un costo de oportunidad con base en el Presupuesto General del Estado e identificar si existe negligencia sistemática dentro del organismo gubernamental anteriormente planteado.

2. Marco teórico

Negligencia

Negligencia y corrupción son dos conceptos que, aunque en muchos casos asociados, no son lo mismo. Ambos son conceptos complejos que presentan definiciones diferentes dependiendo de a quién o en dónde se pregunte. En Estados Unidos el *lobbying* y las donaciones a los partidos políticos en tiempo de campaña son prácticas comunes dentro de su democracia, mientras que, en Ecuador, una donación provista de manera similar de un privado a un candidato puede iniciar investigaciones sobre corrupción. Por otro lado, la negligencia toma una forma de irresponsabilidad, que llegando a ser esta grave se puede considerar incluso, llevada a cabo a propósito. Con el fin de evitar un debate sobre los significados de las palabras, la construcción de ambos conceptos y definiciones a uso en este trabajo, están diseñadas a partir de dos documentos legales del Ecuador: El Código Civil y el Código Integral Penal (COIP).

El Código Civil es esencial para entender la negligencia, dado que en este se muestra la figura literal. Este documento a través del artículo 29 establece 3 niveles de negligencia: culpa o descuido, culpa o descuido leve, culpa o descuido levísimo. El primer nivel es el más grave, pues en materias civiles, esta culpa equivale al dolo, es decir, se actúa de manera descuidada a sabiendas de que generara un daño. El segundo y el tercero son similares en el sentido de que no se le atribuye un dolo a la acción, la diferencia está en el daño impartido por el descuido: no es lo mismo un incendio por una mala instalación eléctrica que un pequeño cortocircuito que daña un equipo. Sin embargo, es de especial importancia entender las características atribuidas a la negligencia: Descuido, irresponsabilidad, incumplimiento objetivo del deber (2016).

Por otro lado, el COIP reconoce la figura de Culpa de la siguiente manera: “artículo 27: Culpa.- Actúa con culpa la persona que infringe el deber objetivo de cuidado, que personalmente le corresponde, produciendo un resultado dañoso. Esta conducta es punible cuando se encuentra tipificada como infracción en este código.” (2021). Similar a la construcción temática que tiene el Código Civil, en el COIP se instruye a la culpa como una falta en el cumplimiento objetivo del deber y cuando las consecuencias son dañinas para la el mismo o terceros esto puede recurrir en un juicio penal. Sin embargo, algo que vale la pena mencionar es que la figura de culpa está asociada siempre con otros delitos; por sí sola no conforma una causa penal, por ejemplo: el homicidio culposo (arts. 145 y 146), con pena privativa de la libertad y la muerte provocada por negligencia profesional (art. 378), crímenes penales sujetos a la figura de culpa o, para función de este trabajo, negligencia.

Usando el marco que nos proveen el COIP y el Código Civil, el siguiente paso aproximar las características de lo que consideramos negligencia hacia lo político. Primero, entender las características esenciales de la negligencia: Descuido intencionado o no de la responsabilidad necesaria para llevar a cabo un trabajo. Y en esencia, tiene que existir un cargo con responsabilidades para poder definir a alguien como negligente. Puesto así, es negligente el servidor público que contrata a una empresa que no está capacitada para llevar cierta labor necesaria, pero dicho descuido, si está hecho con dolo, puede conjurar en investigaciones por corrupción – más adelante cubriré la relación que estos dos términos pueden llegar a tener –. La negligencia política es política porque se concentra en los procesos de las organizaciones de gobierno y sucede cuando un servidor público u organismo carece de la capacidad técnica, física u operacional, a propósito, o no, para llevar a cabo la labor asignada constitucionalmente de forma correcta y de acuerdo con las necesidades de las personas a las que sirven. Esta se puede medir en dos niveles: leve, cuando los efectos negativos de la negligencia son conmensurables o benignos y grave, cuando los daños son importantes y se puede especular la

existencia del dolo, dado a que el acto negligente se aproxima a la intención de ser negligente (corrupción).

3. Revisión de la literatura

Al tener las características del concepto que queremos usar para la investigación, podemos aproximarnos de mejor manera a otras teorías que han tratado el mismo tema desde distintas perspectivas. Adicionalmente, la idea de negligencia se ha asociado en múltiples ocasiones con la de corrupción, pues se puede observar que en muchos casos se alimentan la una de la otra. A lo largo de la siguiente sección se recorrerá visiones y propuestas teóricas para abordar y entender la negligencia política.

Estados Débiles como Origen para la Negligencia

Si entendemos al Estado como ente responsable de mantener el orden y la paz dentro de un territorio, además de arbitrar en conflictos de tipo civil y penal y finalmente proveer de los servicios esenciales para sus habitantes, se puede entonces hablar de un Estado que no cumple con sus responsabilidades, es un Estado negligente, en el conjunto de todos sus individuos. Este argumento coincide en gran medida con el argumento esencial del libro *Bringing The state Back In*, de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. En el artículo introductorio con el mismo nombre, Skocpol explica que cada estado cuenta con una responsabilidad pero que esta también conlleva cierto grado de agencia, lo que a su vez se traduce en dos motivaciones: la supervivencia propia o la perduración en el poder y el buen servicio. Esta agencia provee al Estado de capacidad de influencia como actor político, sin embargo, si este es un Estado débil o cooptado por la burocracia, su funcionamiento será cada vez peor (Evans et al., 2010). Por otro lado, en el mismo libro, en el artículo de Rueschemeyer

y Evans, *The State and Economic Transformation* se profundiza en el alcance de los Estados, en los cuales, si este es amplio, se establecen instituciones fuertes, políticas sociales, rendición de cuentas y controles amplios, mientras que en los débiles sucede lo opuesto. Adicionalmente establece una tipología basada en estudios históricos y comparativos de distintos Estados en el mundo para diferenciar Estados fuertes de Estados débiles: Estados de bienestar en Europa, Estados desarrollistas en Asia y Estados frágiles en América del Sur y África (2010). A pesar de ser una teoría eurocéntrica, esto establece la posibilidad de ciclos virtuosos y viciosos de funcionamiento del Estado: los Estados fuertes refuerzan su estabilidad y los débiles al carecer de capacidades tienden a ser capturados por intereses personales además de ser plenamente negligentes. Un Estado con instituciones débiles y carente de capacidades técnicas, humanas o físicas para proveer de estas necesidades, es un Estado atado a la negligencia.

Otra posición interesante está presente en el libro *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America* donde Miguel Centeno establece que los Estados Latinoamericanos, para estándares Weberianos, han sido fallidos en el sentido de que carecen de la capacidad de cumplir con sus responsabilidades, adicionalmente los describe como “highly despotic, yet infrastructurally weak” (p. 10, 2002), en el sentido de que son controlados políticamente por élites que no necesitan negociar con la sociedad civil para tomar decisiones, pero carecen de capacidad para implementar dichas decisiones. A lo largo del libro Centeno construye una cadena causal para el surgimiento de los Estados débiles en América Latina y critica al neoliberalismo y la necesidad de Estados más pequeños: La falta de guerras totales que movilicen y unifiquen a la nación alrededor del Estado produce una fragmentación general en clases o castas. Esto conlleva una aglomeración del poder en las élites económicas – las que llevan a cabo las guerras de independencia –. Estas eventualmente se presentan como una resistencia a políticas fiscales desfavorables, a su vez, las guerras de independencia llevadas a cabo a través de la negociación de préstamos estatales conllevan la incapacidad del Estado de

cumplir con sus obligaciones, es decir, tener el monopolio de la fuerza, administrar la burocracia, ordenamiento jurídico y recaudación fiscal (Centeno, 2002). Los argumentos presentados por Centeno son, aunque encadenados de forma causal, ciertamente convincentes en el sentido de que la formación de los Estado-Nación en América Latina carecen en muchos casos de una identidad verdaderamente nacional y la falta de una sensación de pertenencia o de una exigencia intrínseca sobre el funcionamiento del Estado, es fácil prescindir de aquello que no es necesario o que no se conoce. Para la agenda de los grupos que aglomeran el poder de Estado, si no hay mecanismos sociales y legales que cercioren el cumplimiento de la ley, es fácil ignorar las necesidades de las personas e instituir un Estado negligente.

Cabe mencionar que el análisis propuesto aquí se centra en la negligencia de los Estados como agentes dentro la sociedad. Es importante no ignorar a los individuos que pueden ser negligentes por beneficio propio, pues puede ser igual de dañinos, sin embargo, profundizar en el análisis sobre ellos carecería de sentido en este trabajo dado que está enfocado en la actuación negligente de los organismos políticos, no únicamente de sus servidores.

La Corrupción como Motor de la Negligencia

Anteriormente establecimos que un Estado débil es caldo de cultivo para la negligencia política. Existe ahora también la visión de que la corrupción promueve comportamientos negligentes. Similar a lo que argumento al final de la anterior sección, cuando existen suficientes incentivos para actuar de forma deshonesta, mantener la participación social y la capacidad del Estado al mínimo mantener una élite política negligente suele ser el camino por seguir. En este segmento se busca profundizar en el análisis de la relación entre negligencia y corrupción, dando a entender que los Estados negligentes, son también en muchos casos

corruptos y que esta corrupción conlleva el afianzamiento de la negligencia Estado como una característica deseable para aquellos que concentran el poder.

El argumento esencial es que hay ciertos factores que conllevan que un Estado sea corrupto y que por lo tanto en su interés este el actuar de forma negligente. Los factores principales son 2: Las materias primas (Ross; Burgin) y las instituciones débiles o extractivas (Acemuglu & Robinson; Rotberg).

La maldición de los recursos es un término acuñado por Michael Ross, politólogo y profesor en *University of California, Los Angeles*. En su trabajo *The Political Economy of the Resource Curse* establece una discusión en la que admite que por sí solos los recursos no son suficientes para condenar a un país a la pobreza, depende de cómo estos generan renta para el país y como afecta a los incentivos para los actores del sector público (1999). Tom Burgis, periodista investigativo, revela en su primer libro *The looting Machine* una relación similar de los países africanos con sus recursos. Al ser países ricos en materia prima, pero sin capital suficiente para extraerlo, una compañía extranjera suele negociar con el gobierno del momento para obtener permisos extractivos. Esto genera una renta para el Estado, una forma sintética de existencia de dinero y ahí inician los problemas (2015). Similar a la posición de Burgis, Ross menciona que la crisis que pueden generar los recursos es política, el actuar de aquellos en el poder está sujeto a su interés y al no necesitar rendir cuentas dado que el dinero para el funcionamiento del Estado no se genera desde la recolección de impuestos, ¿Por qué proveer de servicios públicos? Finalmente, el gasto en materia militar se expande y el público y social se contrae (Burgis, 2015; L. Ross, 2024). Los recursos generan renta para el Estado, aquellos en el poder no requieren del apoyo de la gente para tomar decisiones, esas decisiones buscan normalmente beneficio propio por sobre el deseo público, lo que empuja a que exista un Estado Negligente.

Por otro lado, en la misma línea de pensamiento se encuentran Acemoglu y Robinson, ganadores del Nobel de Economía de 2024 y Robert Rotberg, profesor en la universidad de Harvard establecen que las instituciones son la razón y la medida por la cual se puede medir el buen gobierno y por donde inicia la corrupción. Rotberg plantea en su ensayo *Good Governance Means Performance and Results* las bases para estudiar un buen gobierno. Propone cinco categorías para medir un buen gobierno: seguridad, salud, educación, estado de derecho y bienestar económico, un buen Estado es eficiente y tiene alcance y capacidad para cumplir sus obligaciones en estas categorías. Desde ese punto, plantea que aquellos países que cumplen parcialmente con proveer o que fallan por completo en estas categorías son también países de altos índices de corrupción y negligencia estatal (2014). Para Rotberg un Estado fallido o negligente cumple con las siguientes características: corrupción sistémica, liderazgos incompetentes o autoritarios, exclusión política y desigualdad extrema, conflictos étnicos o religiosos e incluso intervenciones externas mal gestionadas (Somalia). Entonces, Rotberg proporciona dos medidas importantes para este trabajo: primero, la contraparte de la negligencia es la eficiencia Estatal caracterizado por los resultados que el Estado puede proveer. Y segundo que cuando las instituciones públicas están acaparadas por un mal gobierno, por más buenas que estas sean en papel, la actuación deshonesta de aquellos que manejan el Estado va a estar plagada de negligencias intencionadas con el fin de promover el *Statu quo*.

Mientras tanto, Acemoğlu y Robinson establecen esta diferencia entre instituciones extractivas e inclusivas, siguiendo el siguiente marco:

Tipo de institución	Características	Resultado
Inclusivas	Derechos de propiedad garantizados, pluralismo político, mercado libre, movilidad social	Innovación, crecimiento económico, estabilidad
Extractivas	Concentración del poder, falta de rendición de cuentas, represión de competencia	Estancamiento, desigualdad, corrupción, colapso

Cuadro del libro.

En su libro, *Why nations fail?* Nos dan a entender que, de igual manera, dependiendo del tipo de instituciones, los Estados con instituciones extractivas que coindicen en gran medida con las características presentadas por Rotberg, sobre los malos Estados. En ese sentido, también se puede argumentar que los Estados disfuncionales conllevan corrupción y negligencia.

Negligencia y Corrupción como Herramientas

Otras visiones sobre negligencia plantean también a esta como una herramienta para que gobiernos corruptos o disfuncionales mantenga su poder. Bruce Bueno de Mezquita, profesor de la Universidad de Nueva York plantea la esencia de la agencia de los Estados en su libro *The Logic Of Political Survival*: “Political leaders need to hold office in order to accomplish any goal. (...) If the leader loses the loyalty of a sufficient number of members of the winning coalition, a challenger can remove and replace her in office.” (Bueno de Mezquita, 2003, p. 10). Este argumento es similar a lo que Skocpol plantea sobre la independencia relativa con la que cuentan los Estados, pero continua: “the critical question in politics is how political institutions shape the interest of some leaders to produce peace and prosperity while, for others, institutional arrangements do not discourage war, misery and famine (corrupción)” (Bueno de Mezquita, 2003, p. 11- 12). El argumento se centra en la propuesta conceptual del *Selectorate* o *Selectorado* que describe a aquellos que toman parte en el nombramiento de un líder. Si el electorado es pequeño al igual que la coalición ganadora – que en esta teoría toman el papel de

las instituciones políticas mencionadas previamente – esto promovería a la selección y favores personales en pro del líder, para que este pueda mantener el poder. Entonces, en este sentido, la corrupción e incluso la negligencia pueden tomar funciones de herramientas para mantener el poder de un líder o un selectorado particular.

4. Diseño Metodológico

Metodología

Dada la posición planteada a lo largo del trabajo, el diseño de esta investigación será un estudio de caso de la pandemia en Ecuador y se plantea la posibilidad de observar negligencia a través del uso del Presupuesto General del Estado designado al Ministerio de Salud Pública (MSP).

¿Por qué observar la pandemia? Este suceso histórico presenta una necesidad intrínseca de preparación, particularmente del sector público para prevenir, tratar y educar a las personas con el fin de evitar fatalidades derivadas del COVID – 19. Este marco es útil para visualizar la negligencia de la mejor manera posible ya que existe una responsabilidad constitucional de velar por la salud de los ciudadanos por parte del MSP la cual se puede ver expresada en el uso, inversión y crecimiento del PGE designado durante los años 2020, 2021 y 2022, durante los cuales la pandemia estuvo presente en Ecuador.

El método de observación propone la extracción de los datos que el MEF presenta en sus informes de Ejecución Presupuestaria cada año durante la pandemia y revisar por grupos presupuestarios el uso de cada designación presupuestaria. Esto nos permite observar dos cosas: la cantidad de dinero designada no utilizada en cada campo y a su vez, la estimación en porcentajes de dinero no utilizada. Pero ¿por qué la capacidad de ejecución de presupuesto es un indicador de negligencia? Porque la incapacidad de un organismo gubernamental de sacarle provecho al presupuesto anual que tienen demuestra una incapacidad ejecutiva y ya sea esta adrede o por ignorancia, es una falta a las responsabilidades y obligaciones que tienen estos, y

aún más, si llegase a existir una falta grave de ejecución de presupuesto en el Ministerio de Salud Pública durante la pandemia más reciente de la historia.

Para establecer un punto de partida, hay cuatro términos más en los informes del PGE, denominados “ejecución presupuestaria” que hay que entender: Inicial, codificado, devengado y pagado. El presupuesto inicial responde a una estimación histórica en base al presupuesto anterior, este no es preciso pues es un tipo ideal. Por otro lado, el codificado está sujeto a las variaciones del mercado y a los posibles cambios que se puedan producir, como una caída en el precio del petróleo. Este es el segmento del presupuesto el cual se puede disponer, pero que no necesariamente se usa. El devengado es el reflejo del presupuesto que se ha comprometido, es decir, el presupuesto que mes a mes se va utilizando para pagos de sueldos, obras, compras, etc. En el reporte final de diciembre lo que esperamos es que el sueldo devengado se parezca lo más posible al codificado. Finalmente, el presupuesto pagado en los informes de ejecución presupuestaria refleja lo que se ha efectivizado y dado a proveedores y trabajadores por los servicios a través del ministerio de finanzas. Este a veces posee ciertas diferencias con lo devengado (*ciclo presupuestario*, s. f.).

Marco analítico:

En ese sentido el marco analítico se edifica de la siguiente manera: la Negligencia política se entiende como la incapacidad de los organismos gubernamentales para cumplir con sus funciones, ya sea por omisión, desorganización o falta de voluntad, en el marco de sus obligaciones institucionales. Se asume que un organismo con recursos financieros suficientes y necesidades urgentes (como ocurre durante una pandemia) tiene el deber de maximizar el uso de su presupuesto asignado. La capacidad de ejecución presupuestaria se convierte así en un indicador proxy para medir dicha negligencia.

Las variables esenciales del método de observación planteado son las del Presupuesto Codificado que establece los recursos disponibles después de los ajustes y el Presupuesto Devengado que son los recursos que han sido comprometidos por los organismos. El indicador de negligencia política se construye al observar la brecha codificado – devengado, que en cuyo caso sea elevado, implicaría que el MSP no logró comprometer la totalidad de los recursos disponibles; sugerente de una falla ejecutiva. Esto se logra a través de la construcción de una tasa de no ejecución de la siguiente manera:

$$\text{Tasa de no ejecución} = \left(\frac{\text{Codificado (c)} - \text{Devengado(d)}}{\text{Codificado(C)}} \right) \times 100$$

Dicho esto, hay que plantear que la pandemia de COVID -19 establece un marco de emergencia sanitaria, que agrava las consecuencias de una baja ejecución presupuestaria. La falta de uso de recursos durante una crisis de salud representa un **coste de oportunidad** humano y social, lo cual intensifica la inacción como negligente. Adicionalmente, si se observa una persistencia de la brecha a lo largo de los años propuestos para el análisis, podemos hablar de una tendencia estructural, que perduraría la coyuntura que presenta la pandemia como tal. Finalmente hay que mencionar que la forma en la que se plantea el análisis es útil también en otros contextos ya que permite establecer responsabilidades políticas de los distintos organismos gubernamentales y evaluar la eficiencia y capacidad en el uso del Presupuesto General del Estado.

5. Análisis

Negligencia Política dentro del Ministerio de Salud Pública

La capacidad de ejecución del Presupuesto General del Estado es un reflejo directo de la responsabilidad y operatividad de un organismo público. Si la ejecución es alta, quiere decir

que se aprovecharon bien los recursos, mientras que, si es baja, puede indicar negligencia dentro del cuerpo. Con el fin de construir primero un panorama general, hay que revisar los datos que nos dan los informes generales de Ejecución Presupuestaria del PGE por año. Durante los años del pico de la pandemia (2020 – 2022) podemos ver en la figura 1 que el uso del presupuesto, lo devengado, se acerca casi al 100% del codificado:

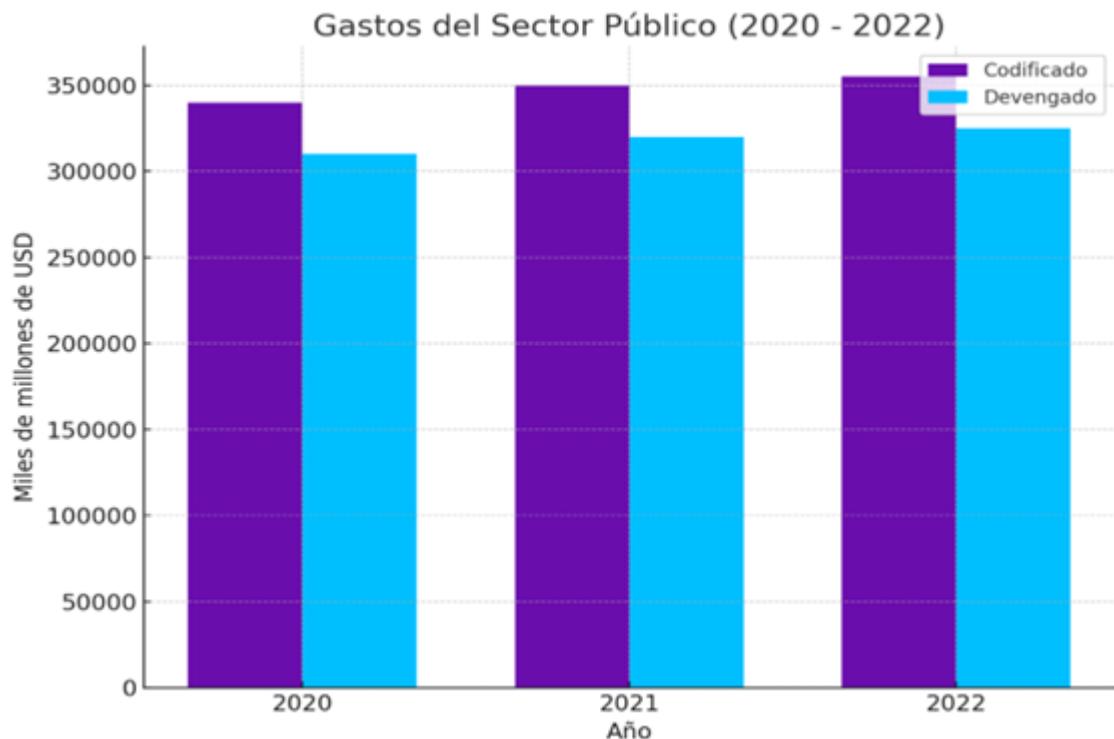


Fig. 1 (Ejecución - Consolidada Anual_Gráfico_P - IBM Cognos Viewer, s.f.)

El hecho es que el promedio, a lo largo de los 3 años durante los cuales los casos de COVID iban en aumento, el uso del PGE se puntúa en 91% aproximadamente. Esto sugiere que el uso del PGE fue concienzudo y responsable; que fue altamente efectivo y que no hubo negligencia dentro de este. Sin embargo, hay detalles que son más fáciles de abordar desde los organismos particulares que conforman el Estado, particularmente, el MSP (código presupuesto 302).

Para entrar en un análisis más profundo, los mismos informes de ejecución presupuestaria nos permite dividir los gastos en distintos grupos o categorías que describen el objetivo de la inversión hecha. Para evitar confusiones sobre lo que encierra cada grupo existe un Calificador

Presupuestario, con el fin de entender de mejor manera que representa cada categoría se ha resumido de la siguiente manera:

Código	Grupo	Qué representa (definición oficial)	Ejemplos
510 000	Egresos en personal	Remuneraciones permanentes y ocasionales, aportes patronales, décimos, indemnizaciones y otros beneficios sociales.	Sueldos de médicos, enfermeras, aportes al IESS.
530 000	Bienes y servicios de consumo	Bienes y servicios corrientes necesarios para el funcionamiento diario (energía, agua, reactivos, mantenimiento, servicios profesionales).	Reactivos de laboratorio, servicio de internet hospitalario.
570 000	Otros egresos corrientes	Pagos corrientes no incluidos en otros grupos: primas de seguros, multas, becas, viáticos, intereses, gastos judiciales.	Primas de seguro institucional, indemnizaciones menores.
580 000	Transferencias corrientes	Transferencias y subvenciones que no generan activos (subsidios, aportes a la Seguridad Social, convenios de cooperación).	Pagos a hospitales de la red complementaria (IESS).
710 000	Egresos en personal (inversión)	Remuneraciones y beneficios del personal contratado exclusivamente para proyectos de inversión .	Equipo técnico de un nuevo hospital en construcción.
730 000	Bienes y servicios para inversión	Estudios, consultorías y equipamiento directamente vinculados a proyectos de inversión; se capitalizan.	Estudios de factibilidad del proyecto.
750 000	Obras públicas	Construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura y obras civiles.	Construcción de un nuevo centro de salud.
780 000	Transferencias para inversión	Transferencias de capital que financian proyectos de inversión de terceros (GAD, universidades, ONGs).	Cofinanciamiento para un puesto de salud. Compra de insumos en el exterior.
840 000	Egresos de capital	Adquisición de activos fijos y formación bruta de capital que quedan en el patrimonio de la entidad.	Compra de ambulancias, equipos de respiración asistida. Pago de sentencias judiciales por mala praxis, obligaciones atrasadas a proveedores.
990 000	Otros pasivos	Reconocimiento y pago de obligaciones de ejercicios anteriores, laudos, sentencias y deuda flotante.	

(Clasificador Presupuestario actualizado, s. f.)

Establecido un entendimiento de las categorías que encierran los grupos, podemos ver cuáles son aquellos en los que existe una diferencia considerable entre los valores del presupuesto codificado y devengado e indagar en el porqué. En los siguientes 3 cuadros acompañados con sus respectivos gráficos, podremos observar el desglose global de los grupos a los cuales el presupuesto del Ministerio de Salud Pública está sujeto y como estos presentan diferencias generales en los años 2020, 2021 y 2022 respectivamente:

2020

Grupo	Codificado	Devengado	Diferencia	% no ejecutado (dif.)
Egresos en personal	1 358.24	1 358.15	0.09	0.01 %
Bienes y servicios de consumo	796.63	745.33	51.30	6.44 %
Otros egresos corrientes	12.02	11.39	0.63	5.23 %
Transferencias corrientes	43.72	42.99	0.72	1.65 %
Egresos en personal (inversión)	259.77	246.25	13.52	5.20 %
Bienes y servicios para inversión	113.86	61.35	52.51	46.12 %
Obras públicas	10.64	6.81	3.84	36.06 %
Transferencias para inversión	30.13	28.91	1.22	4.06 %
Egresos de capital	124.23	10.50	113.73	91.54 %
Otros pasivos	45.74	45.07	0.67	1.45 %
TOTAL	2 794.98	2 556.75	238.23	8.52 %

*Valores en millones de dólares (redondeados)

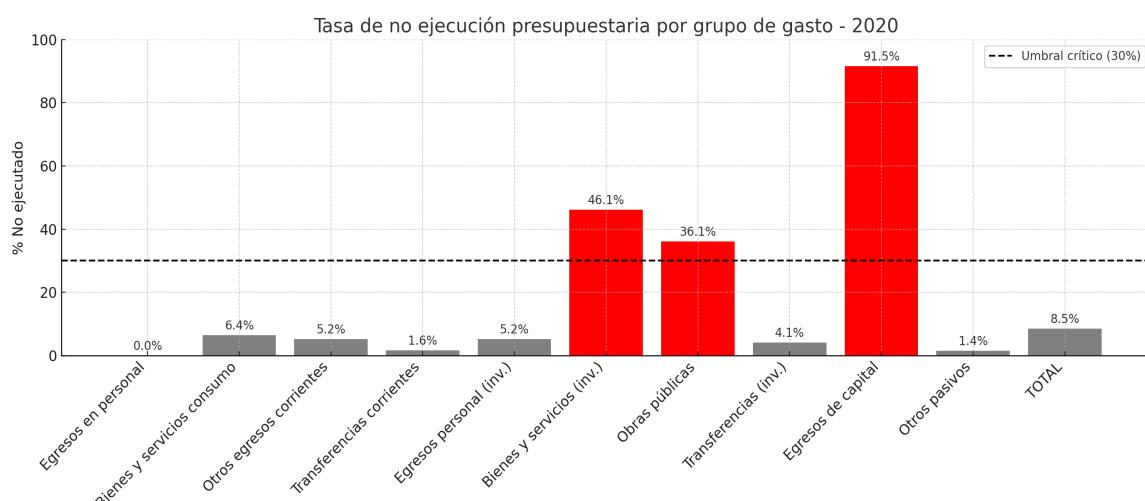


Fig. 2

2021

Grupo de gasto	Codificado	Devengado	Diferencia	% no ejecutado
Egresos en personal	1 156.18	1 155.85	0.33	0.03 %
Bienes y servicios de consumo	772.97	732.23	40.75	5.27 %
Otros egresos corrientes	10.37	9.91	0.45	4.34 %
Transferencias corrientes	121.69	120.84	0.85	0.70 %
Egresos en personal (inversión)	489.67	489.23	0.44	0.09 %
Bienes y servicios (inversión)	103.53	102.19	1.34	1.29 %
Obras públicas	2.05	1.26	0.79	38.54 %
Otros egresos de inversión	0.00	0.00	0.00	0.00 %
Transferencias para inversión	261.65	261.65	0.00	0.00 %
Egresos de capital	19.80	14.10	5.70	28.79 %
Otros pasivos	94.61	92.04	2.57	2.72 %
TOTAL	3 032.54	2 979.33	53.21	1.76 %

*Valores en millones de dólares (redondeados)

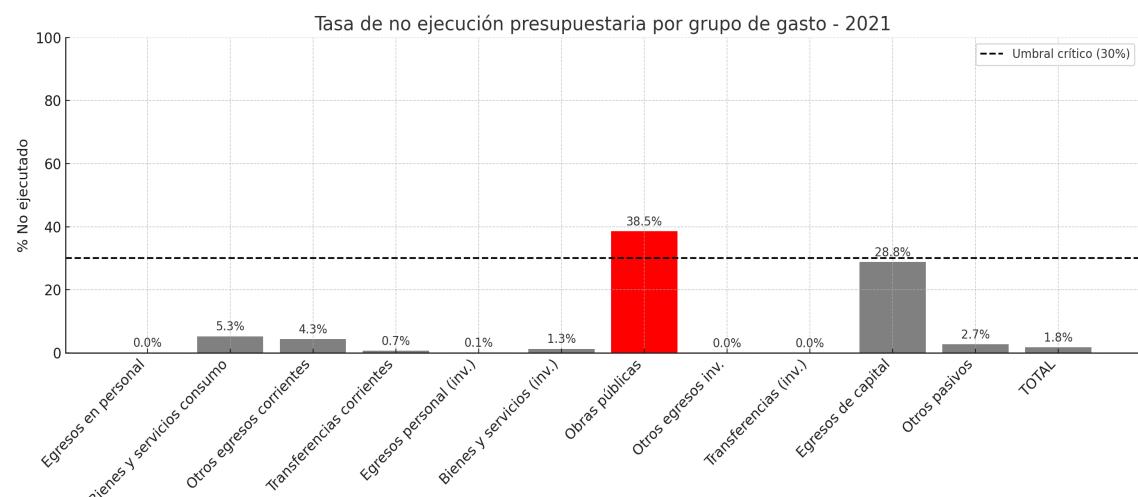


fig.3

2022

Grupo de gasto	Codificado	Devengado	Diferencia	% no ejecutado
Egresos en personal	1 608.14	1 607.98	0.16	0.01 %
Bienes y servicios de consumo	907.03	862.41	44.61	4.92 %
Otros egresos corrientes	12.31	12.17	0.14	1.12 %
Transferencias corrientes	102.00	90.78	11.21	10.99 %
Egresos en personal (inversión)	72.79	71.19	1.59	2.19 %
Bienes y servicios (inversión)	49.99	39.88	10.11	20.23 %
Obras públicas	8.20	1.21	6.99	85.24 %
Otros egresos de inversión	0.02	0.02	0.00	0.00 %
Transferencias para inversión	55.69	55.69	0.00	0.00 %
Bienes de larga duración	52.68	14.23	38.45	72.99 %
Otros pasivos	87.98	87.28	0.70	0.80 %
TOTAL	2 956.83	2 842.85	113.98	3.85 %

*Valores en Millones de dólares (redondeados)

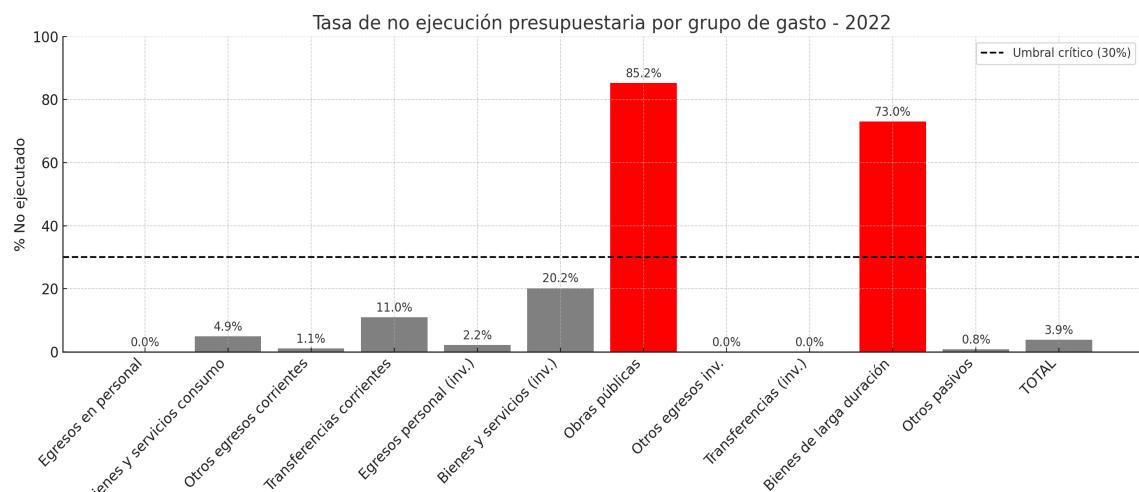


Fig.4

(Ejecución - Consolidada por Grupo_P - IBM Cognos Viewer, s.f.)

La visualización de los datos de esta manera nos permite analizar lo sucedido a lo largo de los 3 años antes mencionados y percibir de manera meticulosa si se puede hablar de

negligencia. El primer punto para abordar es que cada año hay ciertos grupos donde los presupuestos no ejecutados superan un margen alto. Por ejemplo, en el 2020 tenemos que Bienes y Servicios de inversión, y Obras públicas, fondos dirigidos a planificación y desarrollo de la infraestructura del Ministerio tienen 46 y 36 por ciento respectivamente no ejecutado, estamos hablando de aproximadamente 56 millones de dólares que se podrían haber invertido en el desarrollo de mejores o más espacio para los enfermos, particularmente en la entrada de la pandemia. Otro dato del mismo año que se muestra apabullante es el 92% de presupuesto no ejecutado en Egresos de Capital, segmento dirigido a la compra de equipos médicos esenciales, desde respiradores y resucitadores hasta camillas y equipos quirúrgicos. Estamos hablando de 113 millones de dólares que en el año en el que la pandemia llegó a Ecuador no se utilizaron. Adicionalmente, a pesar de que el porcentaje de diferencia alcanza tan solo el 6% aproximadamente, en Bienes y Servicios de Consumo existen 51 millones de dólares que no se utilizan, dinero destinado justamente a la compra de equipos médicos, como batas, mascarillas, o servicios como alimentación o internet.

Ahora bien, dado el contexto, se podría decir que, en realidad, es justamente el inicio de la pandemia lo que hizo que el movimiento de activos para la inversión y compra de insumos se tornara complejo y se detuviera. Sin embargo, el presupuesto entra en vigor el primero de enero de cada año, lo que les da la capacidad a las organizaciones de preparar sus proyectos, adicionalmente, muchos son arrastrados de años pasados, proyectos en los cuales no se pudo invertir o los procesos de contratación se alargaron. Los primeros casos de COVID confirmados en Ecuador se dieron en marzo, lo que indica un espacio de 90 días para prepararse. Adicionalmente, existe un patrón con el gasto en los Egresos de Capital que abordaremos posteriormente.

Durante el 2021 se muestra como un breve año de mejoría, donde se reduce el presupuesto asignado para ciertos grupos, pero aumenta mucho la cantidad asignada para

Transferencias para Inversión: grupo asignado a la cooperación internacional. Tenemos indicadores similares al año pasado, 38% del presupuesto asignado a Obras Publicas, sin embargo, este vio una reducción del 80% pasando a ser 10 millones en 2020 a tan solo 2 en 2021. El presupuesto asignado a Egresos de Capital también recibió un golpe importante del 84% de reducción. Parece una falta de criterio reducir el presupuesto asignado a la medicina, a pesar de ello, esto no vino solo, el presupuesto asignado a inversión internacional, Trasferencias para inversión tuvo una explosión del 768% por ciento de presupuesto. Esto tiene sentido si pensamos que, en un país poco industrializado como Ecuador, la mejor forma de acceder a medicación puede ser a través de la cooperación internacional, particularmente en momentos donde existe una pandemia.

Finalmente, en 2023 nos encontramos nuevamente con que los Egresos de Capital, o en este caso, renombrados Bienes de larga duración y Obras Publicas tienen un déficit de inversión que supera el 70 y 80 por ciento respectivamente. La breve mejora de ambos índices durante el 2021 puede responder al contexto político por el cual estaba pasando el Ecuador: en 2020 el presidente Lenin Moreno estaba por terminar su mandato, y el 24 de mayo de 2021 sube a posicionarse Guillermo Lasso. El mayor logro que se le atribuye a la administración de Lasso es la vacunación masiva que logró, gracias a la compra directa de vacunas, lo que también explica el aumento abrupto en el presupuesto asignado a la cooperación internacional. Adicionalmente en 2023, se usa de forma 100% efectiva, al igual que el año pasado, el mismo presupuesto de cooperación internacional.

Como mencione anteriormente, existe un patrón en la forma en la que se usa el presupuesto asignado al MSP. Hay que mencionar brevemente que a pesar de que los datos numéricos sobre los valores de presupuesto que no se han usado pueden rondar las decenas de millones de dólares, no es más que un indicador colateral del desperdicio que puede existir. Lo que nos interesa es el porcentaje de presupuesto utilizado o no. Para establecer un criterio,

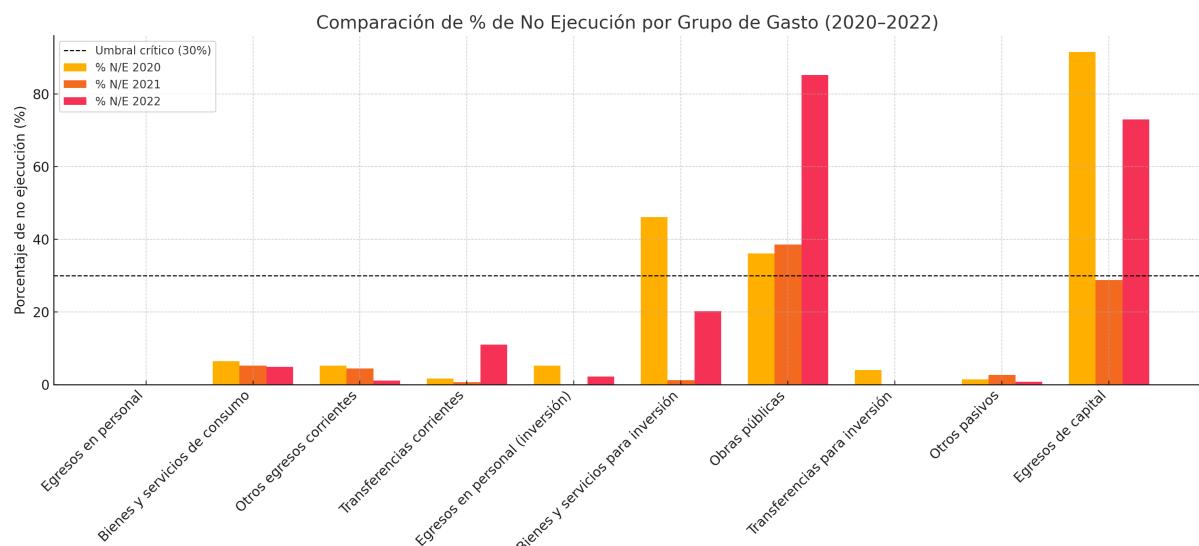
propongo a través de tercios establecer una Alta, media y baja eficiencia de la siguiente manera:

alta eficiencia: $\leq 32\%$ no ejecutado, media eficiencia: $> 32\% \text{ y } \leq 66\%$ baja eficiencia: $> 66\%$.

Grupo de gasto	% N/E 2020	Efi. 2020	% N/E 2021	Efi. 2021	% N/E 2022	Efi. 2022
Egresos en personal	0.01 %	Alta	0.03 %	Alta	0.01 %	Alta
Bienes y servicios de consumo	6.44 %	Alta	5.27 %	Alta	4.92 %	Alta
Otros egresos corrientes	5.24 %	Alta	4.44 %	Alta	1.14 %	Alta
Transferencias corrientes	1.67 %	Alta	0.70 %	Alta	11.00 %	Alta
Egresos en personal (inversión)	5.20 %	Alta	0.09 %	Alta	2.20 %	Alta
Bienes y servicios para inversión	46.12 %	Media	1.29 %	Alta	20.22 %	Alta
Obras públicas	36.06 %	Media	38.54 %	Media	85.24 %	Baja
Transferencias para inversión	4.05 %	Alta	0.00 %	Alta	0.00 %	Alta
Otros pasivos	1.47 %	Alta	2.72 %	Alta	0.80 %	Alta
Egresos de capital (incluye bienes de larga duración)	91.54 %	Baja	28.79 %	Alta	72.99 %*	Baja*

N/E: No Ejecutado.

Efi: Eficiencia.



A simple vista, podemos observar que son 3 categorías en las que se centra la negligencia año tras año: Obras Publicas, Egresos de Capital/Bienes de Largo Plazo y Bienes y Servicios para Inversión:

Grupo de gasto	Δ % 2020	Δ % 2021	Δ % 2022
Obras públicas	36 %	38 %	85 %
Egresos de capital / Bienes de larga duración	92 %	29 %	73 %
Bienes y servicios para inversión	46 %	1 %	20 %

Estos patrones no son lineales por lo que no mantienen correlación, pero existe una alta ineficiencia al momento de ejecutar presupuestos en estas 2 categorías. En la categoría de obras públicas tenemos una ineficiencia media y alta, esta brecha entre lo codificado y lo devengado se traduce en proyectos infraestructurales, como la construcción de edificios o la ampliación de existentes, paralizados o directamente inexistentes o en sobre costos a largo plazo por la necesidad critica de nueva infraestructura. Adicionalmente a esto, en nuestra tercera categoría, Bienes y Servicios para inversión a pesar de contar con una corrección en 2021, vuelve a empeorarse en 2023. Esta categoría al estar ligada con las Obras Publicas denota una seria falta de comunicación en el MSP durante el año 2021: se usó gran parte del presupuesto otorgado para los servicios necesarios para llevar a cabo obras públicas, pero de igual manera, no se invirtió en estos ni ese año ni el siguiente, sumado a esto el hecho de que el en 2021 fue el año en el que menos se asignó presupuesto a las obras publicas. Finalmente, en Egresos de Capital, a pesar de que durante el 2021 mejora, en 2022 vuelve a caer y esto en si puede ser reflejo de la alta demanda de equipos durante la pandemia, pero una reducción durante el año siguiente carece de sentido, dado que el 2022 fue el año con mayores contagios en Ecuador, donde el 15 de enero hubo 11 mil casos nuevos confirmados (Observatorio Social del Ecuador, 2022).

También agregar que los equipos físicos que se vuelven obsoletos lo que se puede solucionar con una buena planificación.

CONCLUSIONES:

Los resultados del análisis llevado a cabo sugieren que en realidad no existe una negligencia sistemática en cuanto a ejecución y uso del presupuesto asignado dentro del Ministerio de Salud Pública. En términos porcentuales, el MSP es una organización bastante eficiente ya que logra utilizar entre el 96% y 98% del presupuesto asignado cada año. En términos numéricos, el valor del presupuesto no utilizado durante los 3 años analizados es de aproximadamente 400 millones de dólares, de un presupuesto acumulado durante el mismo periodo de 8 700 millones de dólares, lo que representa un déficit de tan solo 4,6%. Sin embargo, existen sectores específicos en donde la negligencia se manifiesta, estos son preparación y construcción de obras públicas y la compra de equipos de larga duración. Este tipo de negligencia se vuelve mucho más aguda en el contexto que presenta una pandemia, donde urge la necesidad de prepararse, consiguiendo más espacios y equipo para proveer de servicios de salud. Se podría argumentar que la inhabilidad de proveerla por falta de uso del presupuesto es una expresión de violencia institucional.

La forma en la que el MSP manejó sus recursos durante la pandemia sugiere una falta de preparación o de entendimiento de la gravedad de la situación en cuanto a las consecuencias de la pandemia. Los primeros casos confirmados de COVID – 19 en Ecuador se dan en febrero de 2020, pero el contagio por el virus se había ya confirmado en más personas alrededor del mundo y las consecuencias se empezaron a sentir de inmediato. La respuesta al virus propuesta por el MSP fue una mesa en los aeropuertos internacionales donde se tomaba la temperatura y preguntaba a los pasajeros si tenían un perfil sintomatológico de COVID. Evidentemente una

respuesta mediocre que conllevo los resultados finales de la pandemia: alta mortalidad, hospitales acinados, falta de respiradores y espacios en unidades de cuidados intensivos, cuarentenas extensas y aislamiento social y decrecimiento económico expresado en el cierre de múltiples empresas. En efecto, muchas de esas categorías no están directamente asociadas con las labores del Ministerio de Salud, pero la negligencia no solo afecta directamente a aquello de lo que un organismo está encargado, también a todo lo que este se asocia, y en el caso de pandemia, la negligencia de no estar preparado para una pandemia es un descuido que repercutió en todos los otros sectores sociales, políticos y económicos en Ecuador. Adicionalmente, volviendo a la provisión de servicios médicos, en 2020 existe un presupuesto de egresos de capital, grupo presupuestal designado a la compra de equipos de larga duración, de 113 millones de dólares que no se usó, estamos hablando de equipos como respiradores, camillas, electrocardiogramas o bombonas de oxígeno y 55 millones designados a obras públicas que podrían haber sido dirigidos a la expansión u ocupación de nuevos espacios, aunque sea de forma temporal, para dar mayor cobertura médica a la población. El Ministerio de Salud Pública actuó de forma negligente en dos frentes: no explotó el potencial absoluto de su presupuesto y no tomo en serio la relevancia y consecuencias que tendría la pandemia si no se trataba con la debida diligencia.

Se puede contraargumenta a esta tesis que la frugalidad dentro de los organismos públicos es deseable ya que el ahorro que este produce puede significar mayor inversión a futuro, sin embargo, la legislación indica que estos fondos que sobran al final del año fiscal se vuelven caducos, lo que quiere decir que no se puede volver a acceder a ellos de ninguna manera. Se puede proponer también que es importante que las entidades públicas tengan un colchón de gastos como mecanismo para usar dentro de una emergencia, pero a esto se puede responder dos cosas: primero, debido a la pandemia se declaró estado de emergencia lo cual sería razón suficiente para usar cualquier apoyo económico y segundo que como tal es

imposible generar salvaguardas presupuestarias ya que cada asignación tiene un grupo presupuestario; no se puede utilizar el dinero designado a salarios en la compra de equipos médicos y viceversa.

A pesar de todo ello, hay que admitir que la tesis presenta ciertas debilidades sobre todo en alcance. El enfoque en el estudio de caso distribuido solo en 3 años dificulta la observación de patrones significativos por lo cual es fácil concluir que en realidad no existe una negligencia estructural. Sin embargo, la metodología propuesta se puede aplicar a otros organismos de gobierno sujetos a la asignación del PGE y el análisis puede correrse durante muchos más años gracias a la accesibilidad de información que tiene el MEF, incluso antes de la Constitución de Montecristi en 2008. Adicionalmente, cabe indagar en el porqué de que año tras año los informes de ejecución anual presenten un déficit entre codificado y devengado del 10%, ¿a qué se debe este patrón de presupuesto no ejecutado? En esencia, la metodología planteada es útil para identificar negligencia política a través de la ejecución del presupuesto y expandir el tiempo y los organismos analizados podrían surgir patrones de negligencia, cuya identificación podría ser útil para la elaboración de políticas que eviten estas situaciones a futuro.

En síntesis, no existe una negligencia generalizada dentro del organismo del Ministerio de Salud Pública, pero existen ciertos sectores en los que se podría mejorar en gran medida. Preocupa pensar en las implicaciones de la distribución del presupuesto, ¿cuáles son las razones por las que existe un decir mecánico en el uso del presupuesto? Además, hay que mencionar que medir la negligencia a partir del uso del presupuesto se muestra bastante útil, este análisis es breve pues solo cubre 3 años y una única institución pública, pero la misma metodología se podría aplicar a otros organismos, ministerio de transporte y obras públicas, ministerio de educación, ministerio de defensa, interior, etc. Y durante rangos de tiempo más amplio e incluso con niveles de análisis mucho más pequeños, a través de auditorías detalladas sobre el uso específico de cada uno de los presupuestos asignados a cada grupo financiero, con el fin

de transparentar el verdadero uso del dinero. Finalmente, hacer hincapié en la importancia de encontrar patrones de negligencia con el fin de desarrollar herramientas y políticas públicas que eviten la negligencia política derivada de la sub-ejecución del Presupuesto General del Estado.

6. Bibliografía:

Burgis, T. (2015). *The looting machine: Warlords, oligarchs, corporations, smugglers, and the theft of Africa's wealth*. PublicAffairs.

Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania State University Press.

Ciclo presupuestario. (s. f.). Recuperado 21 de abril de 2025, de

<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/11/ciclo-presupuestario.pdf>

Clasificador-Presupuestario-actualizado_05_02_2025_vf-1.pdf. (s. f.). Recuperado 24 de

abril de 2025, de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2025/02/Clasificador-Presupuestario-actualizado_05_02_2025_vf-1.pdf

Ejecución—Consolidada Anual_Gráfico_P - IBM Cognos Viewer. (s. f.). Recuperado 1 de mayo de 2025, de <https://bi.finanzas.gob.ec/ibmcognos/cgi-bin/cognos.cgi>

Ejecución—Consolidada por Grupo_P - IBM Cognos Viewer. (s. f.). Recuperado 2 de mayo de 2025, de <https://bi.finanzas.gob.ec/ibmcognos/cgi-bin/cognos.cgi>

Evans, P. B., Theda, S., & Rueschemeyer, D. (2010). *Bringing the State back in* (Transferred to digital print., [repr.]). Cambridge Univ. Pr.

L. Ross, M. (2024). (PDF) The Political Economy of the Resource Curse. *ResearchGate*.
<https://doi.org/10.1017/S0043887100008200>

Rotberg, R. I. (2014). Good Governance Means Performance and Results. *Governance*, 27(3), 511-518. <https://doi.org/10.1111/gove.12084>