

Asistencia Técnica Internacional para la Reactivación Productiva Post-Terremoto

**Asistencia Técnica Internacional – ATI a la
Secretaría Técnica para la Reconstrucción y
Reactivación Productiva para la consecución y
acompañamiento del Plan de Reconstrucción y
Reactivación Productiva post terremoto en el
Ecuador**

Contrato N° LA/2017/391-895

Informe Producto 1. Documento que incluya la propuesta de criterios y metodologías técnicos que, en base a la normativa vigente, sustenten la pertinencia de la utilización de variables en base a las que actualmente se calcula la metodología de Priorización de Programas y Proyectos de Inversión, así como la propuesta de actualización de las metodologías y criterios para la orientar la asignación de recursos públicos en el ámbito de la inversión pública y la selección de variables considerando los diferentes escenarios para su aplicación

Julio de 2021

Financiado por la Unión
Europea



Implementado por el consorcio
AGRER - TYPsa



Disclaimer:

Este informe ha sido elaborado por el consorcio AGRER-TYPSA con financiamiento de la Unión Europea. Las opiniones aquí expresadas son del consultor y no expresan necesariamente las de la Comisión Europea.

Financiado por la Unión
Europea



Asistencia Técnica Internacional para la Reactivación Productiva Post-Terremoto

Contrato N° LA/2017/391-895

Asistencia Técnica de Corto Plazo para el desarrollo de criterios y metodologías para orientar la asignación de recursos públicos en el ámbito de la inversión pública

Informe Producto 1. Documento que incluya la propuesta de criterios y metodologías técnicos que, en base a la normativa vigente, sustenten la pertinencia de la utilización de variables en base a las que actualmente se calcula la metodología de Priorización de Programas y Proyectos de Inversión, así como la propuesta de actualización de las metodologías y criterios para la orientar la asignación de recursos públicos en el ámbito de la inversión pública y la selección de variables considerando los diferentes escenarios para su aplicación

Autores: David Falconí N., Giorgio D'Amore, Diana Melendres

Quito, Julio 2021

Consorcio AGRER - TYPsa



Índice de contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
2. RESUMEN EJECUTIVO.....	6
3. DESARROLLO DEL CONTENIDO DEL INFORME	7
Antecedentes y alcance	7
Recopilación y análisis de información	8
Mapeo de insumos normativos y técnicos relacionados con la inversión pública	9
Unidad - Análisis de Proyectos	9
Unidad - Plan Anual de Inversiones	10
Normativa vigente e instrumentos técnicos relativos a la gestión de la inversión pública en el Ecuador	10
Constitución de la República del Ecuador.	10
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPLAFIP	12
Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.	13
Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado De Planificación Participativa – SNDPP16	
Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado	20
Directrices para la Elaboración de la Proforma Presupuestaria 2021.	21
Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública.	22
Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 – PND	24
Proceso de Emisión de Dictamen de Prioridad y Proceso de Elaboración del Plan Anual de Inversiones	27
Fase 1. Formulación y Postulación de los Proyectos de Inversión al Plan Anual de Inversiones.	27
Fase 2. Elaboración del Plan Anual de Inversiones.	28
1. Emisión del Dictamen de Prioridad.....	28
b) Análisis técnico (de las postulaciones)	31
2. Elaboración del Plan Anual de Inversiones (PAI)	32
Fase 3: Envío del Plan Anual de Inversiones al Ministerio de Economía y Finanzas para consolidación de la Proforma Presupuestaria del PGE.	33
Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública utilizados en el año 2017.	33
Análisis de pertinencia de variables utilizadas actualmente.	34
Definición de criterios técnicos y selección de variables para sustentar la propuesta metodológica preliminar.....	38
Metodología referencial sugerida	39
Definición de criterios técnicos para sustentar la propuesta metodológica.....	40
1. PERTINENCIA:	41

2.	COHERENCIA.....	41
3.	EFICACIA.....	41
4.	EFICIENCIA	41
5.	SOSTENIBILIDAD	41
6.	IMPACTO	41
	Utilidad del nuevo Índice de Jerarquización	42
	Descripción de la nueva propuesta de Índice de Jerarquización	42
	Alineación de la información de los proyectos de inversión a los criterios de priorización propuestos.	43
	Conclusiones y recomendaciones	47

Abreviaciones

ATI	Asistencia Técnica Internacional
DUE	Delegación de la Unión Europea
UE	Unión Europea
COPLAFIP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
SNP	Secretaría Nacional de Planificación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
DPPDN	Dirección de Programas y Proyectos de Desarrollo Nacional
PAI	Plan Anual de Inversiones
ESIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SIPEIP	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

1. INTRODUCCIÓN

Al contar con un Plan de Trabajo validado y como parte del desarrollo de la *"Asistencia Técnica de Corto Plazo para el desarrollo de criterios y metodologías para orientar la asignación de recursos públicos en el ámbito de la inversión pública"*, conforme lo previsto se pone a consideración de la Secretaría Nacional de Planificación el Producto No.1 denominado *"Documento que incluya la propuesta de criterios y metodologías técnicos que, en base a la normativa vigente, sustenten la pertinencia de la utilización de variables en base a las que actualmente se calcula la metodología de Priorización de Programas y Proyectos de Inversión, así como la propuesta de actualización de las metodologías y criterios para la orientar la asignación de recursos públicos en el ámbito de la inversión pública y la selección de variables considerando los diferentes escenarios para su aplicación."*

El contenido del presente documento describe los resultados de la implementación de las actividades propuestas en el plan de trabajo, los cuales se constituyen en elementos relevantes para diseñar la propuesta de actualización de la metodología de priorización de la inversión pública en base a seis criterios técnicos mediante los cuales se valorará, cuantitativa y cualitativamente, la información contenida en los documentos de postulaciones de programas y proyectos de inversión, complementada con estadísticas socio-económicas y demográficas del área de incidencia del proyecto. El referente para la construcción de la herramienta de priorización es la metodología de *"Better Criteria for Better Evaluation"* generada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que desde 1991 han sido utilizados a nivel global como referencia para evaluación de proyectos, programas y distintos ámbitos de la política pública.

Para el desarrollo de los siguientes productos de la ATI se espera contar con el documento preliminar del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 que será puesto a consideración del Consejo Nacional de Planificación para su aprobación, de manera que en la propuesta de variables estratégicas que serán incluidas en el siguiente entregable se defina en línea con los criterios de carácter político-programático que deben orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública, lo cuales conforme lo establece el artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, son parte de los contenidos que debe integrar el nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

2. RESUMEN EJECUTIVO

A partir de la recopilación y análisis de la normativa vigente y de los instrumentos técnicos que dispone la Secretaría Nacional de Planificación para sustentar los procesos de análisis de proyectos, la priorización de la inversión pública y la construcción del Plan Anual de Inversiones, se identificaron cuáles son los principios que la norma establece como orientadores para la gestión presupuestaria. Si bien varios de estos principios también definen la manera en que se debe priorizar la inversión pública, la orientación política y programática para el mediano plazo se refleja de manera expresa en los *"Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública"* que, de acuerdo al COPLAFIP, son contenido mandatorio del Plan Nacional de Desarrollo - PND.

Son justamente los criterios estratégicos incluidos en el PND 2017-2021 los que permiten analizar la pertinencia de las variables empleadas para calcular el índice de priorización de la inversión pública utilizado en el año 2017 el cual se construye con 10 indicadores de los cuales 7 fueron considerados como pertinentes, a dos se les otorgó una valoración de pertinencia parcial y solo uno fue considerado no pertinente. Este análisis, complementado con la comprensión de los procesos aplicados en la DPPDN, son el fundamento para justificar las recomendaciones generadas al final de este documento pensando en la aplicabilidad de la herramienta y el momento dentro de los procesos en el que se debería implementar, si así lo considerase oportuno la SNP.

Tomando como referencia los criterios técnicos de evaluación de proyectos utilizados desde hace más de tres décadas por la OCDE se sugiere que la propuesta de índice de jerarquización se sustente en los conceptos de *pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto*, a partir de lo cual se identificarán las variables que serán incluidas en dentro de cada categoría utilizando la información que contienen los proyectos de inversión postulados junto con data económica, social y demográfica de la zona de incidencia de los proyectos. Cabe señalar que el desarrollo de la metodología, instrumentada a través del cálculo del índice de jerarquización, parte de la información presentada por las entidades que forman parte del Presupuesto General de Estado al momento de postular sus programas y proyectos de acuerdo a la “Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública” (STPE, 2020) que actualmente se encuentra vigente ya que al tener la expectativa de poder aplicar el instrumento en la construcción del PAI 2022, resultaría inviable modificar el formato que actualmente se utiliza para la presentación de las postulaciones.

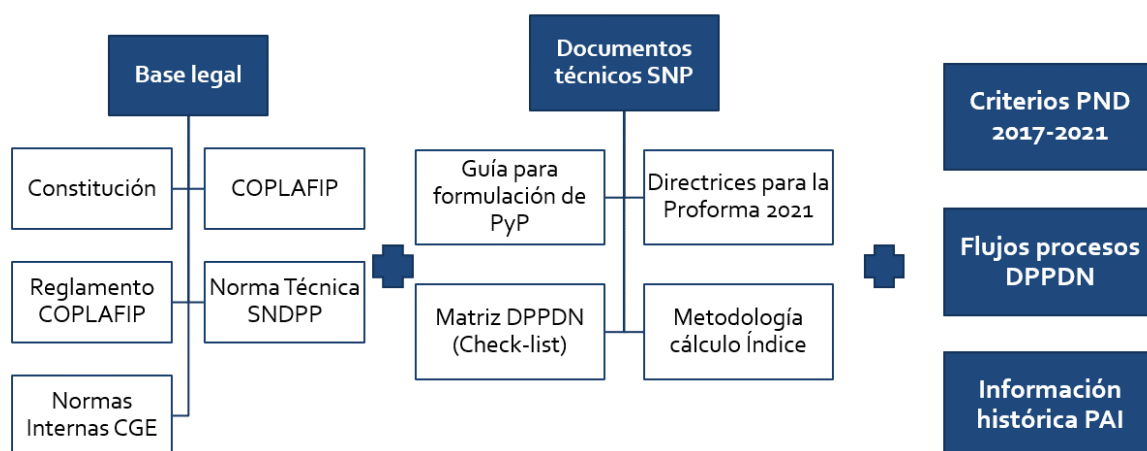
3. DESARROLLO DEL CONTENIDO DEL INFORME

Antecedentes y alcance

El presente producto comprende el desarrollo de la propuesta de criterios técnicos y metodologías que sustentan la pertinencia del uso de las variables utilizadas para la estimación del índice que se utilizó en el año 2017 para la priorización de programas y proyectos de inversión pública, como punto de partida para elaborar una propuesta de actualización de la metodología que permitan jerarquizar a los programas y proyectos considerados para la asignación de recursos en el ámbito de la inversión pública.

La recopilación y análisis de la información de base cubre a todos los insumos normativos y técnicos relevantes relacionados con el desarrollo de la Asistencia Técnica. Entre los insumos necesarios se consideran, de manera general, a los siguientes: instrumentos normativos relacionados a los proyectos de inversión pública, incluyendo leyes, reglamentos, decretos, y resoluciones actualizadas relacionadas con la materia; instrumentos aplicados para el análisis de proyectos y la priorización de la inversión pública incluyendo guías, directrices y otros documentos relativos a estos procesos; los criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo; flujos de los procesos ejecutados dentro de la Dirección de Programas y Proyectos de Desarrollo Nacional (DPPDN); y, finalmente información reciente de ejecución presupuestaria y de los planes anuales de inversión pública.

Figura No.1. Insumos normativos y técnicos relativos a la priorización de programas y proyectos de inversión pública.



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación SNP

Elaboración: Equipo consultor ATI

Tomando en cuenta que la expectativa definida en el alcance de la ATI de corto plazo, en línea con lo requerido por la Secretaría Nacional de Planificación, apunta a contar con una herramienta práctica que permita jerarquizar a los programas y proyectos postulados por las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado y que se consideran elegibles para ser incluidos en el Plan Anual de Inversiones, el presente trabajo busca desarrollar una propuesta metodológica de fácil aplicación en base a criterios técnicos que fortalezcan los procesos de análisis de postulaciones para emisión de dictámenes de prioridad o de aprobación (y sus posibles actualizaciones), así como la construcción del Plan Anual de Inversiones, a partir del ejercicio fiscal 2022. Por lo tanto, si bien el desarrollo de las actividades previstas para la elaboración de los productos de la ATI permitirá identificar espacios de mejora en la gestión de las tareas a cargo de la DPPDN, no se contempla como entregables a posibles propuestas de modificación a la normativa vigente, cambios a los formatos utilizados actualmente para la formulación de programas y proyectos de inversión, o a los flujos de los procesos vigentes para cumplir con las atribuciones de la Dirección.

En lo que respecta a los **criterios para orientar la asignación de recursos para la inversión pública**, es necesario indicar que éstos cubren dos niveles claramente diferenciados. Por un lado, y como parte del proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2021-2025, el artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas – COPLAFIP, prevé que el máximo instrumento de la planificación nacional para el desarrollo debe integrar, entre sus contenidos a “Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública” los cuales brindan **lineamientos de carácter político y programático para el mediano plazo** sobre cómo orientar los recursos para la inversión pública. Por otro lado, y como objetivo principal de la presente ATI, se busca desarrollar una propuesta metodológica con **principios y criterios técnicos que, aplicados a través de una metodología rigurosa**, permitan orientar eficientemente la asignación de los recursos públicos destinados a la inversión considerando mecanismos de priorización y jerarquización de programas y proyectos.

Recopilación y análisis de información

Con la finalidad de recopilar la información más relevante, relacionada y precisa, a ser utilizada dentro del proceso de análisis de la normativa e insumos técnicos; de manera coordinada y a través de reuniones con el equipo técnico de la Secretaría Nacional de Planificación se socializó el alcance de la Asistencia Técnica; y, en este sentido, se logró identificar la información relativa a la normativa vigente, así como de los instrumentos técnicos utilizados actualmente en el ámbito de la inversión pública y otros que se consideran necesarios para el desarrollo del presente trabajo.

De forma previa a iniciar con la descripción de la presente actividad, es necesario destacar la importancia del proceso de recolección de información, considerando que, reunir la información de distintas fuentes oficiales tiene el propósito de obtener un panorama completo en un área de interés específica, en este caso sobre los procedimientos de gestión de la inversión pública, con la finalidad de realizar el análisis respectivo, que permitirá responder inquietudes relevantes, evaluar los procesos y consecuentemente visualizar posibles escenarios futuros sobre la forma en que se los ejecuta; por lo tanto, la correcta recopilación de la información es esencial para garantizar la integridad del análisis, las decisiones que de ello se desprendan y los resultados de calidad que se obtengan.

Entre los propósitos de la recopilación de la información obtenida desde la Secretaría Nacional de Planificación y su respectivo análisis se incluyen:

- A partir del análisis de la normativa y de los instrumentos técnicos, identificar los principios orientadores establecidos para la gestión de recursos destinados a los proyectos de inversión pública, incluyendo los criterios de asignación de recursos públicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

- Identificar la secuencia e iteraciones previstas como parte de los flujos de los procesos realizados por las unidades a cargo de análisis de programas y proyectos, de su priorización e inclusión en el Plan Anual de Inversiones generados por de la Subsecretaría de Planificación Nacional de la SNP.
- Complementar la información provista por parte de la SPN con estadísticas de variables económicas, sociales y demográficas obtenidas de otras fuentes oficiales relacionadas al objetivo de la ATI para fortalecer el análisis, y contar con insumos para la identificación de variables y métricas para el cálculo del nuevo instrumento de jerarquización de la inversión pública.

Mapecto de insumos normativos y técnicos relacionados con la inversión pública

La información proporcionada por la SNP, fue recopilada por parte del equipo que conforma la Asistencia Técnica, con la finalidad sustentar las actividades propuestas en el Plan de Trabajo y que se detalla a continuación:

En base a las reuniones mantenidas con el equipo técnico de la SNP, se procedió a recopilar información categorizada como a) **Información General:** relacionada a la normativa vigente, guías y metodologías utilizados por la SNP en los procesos de análisis y priorización de programas y proyectos de inversión pública, incluyendo bases de datos históricas de Planes Anuales de Inversión Pública y b) **Información Específica:** relacionada con instrumentos técnicos y de flujos de procesos específicos correspondientes a la gestión realizada por la Dirección de Planes y Proyectos de Desarrollo Nacional.

Información General

Dentro de la información general relacionada a la normativa vigente, metodologías utilizadas y ejecución histórica del PAI como base del análisis para el desarrollo del presente producto se encuentra:

- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas - COPLAFIP
- Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas - COPLAFIP
- Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa con todas sus reformas
- Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales
- Plan Anual de Inversiones para el período 2017-2020
- Ejecución Presupuestaria (Réplica E-sigef) al 31 de diciembre de cada uno de los años del período 2017-2020 y la ejecución a la fecha.
- Acceso (Perfil de consulta) al Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública.
- Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública, en base a la Matriz Insumo Producto que incorpora los criterios de asignación de recursos públicos establecidos en el PND vigente.

Información específica identificada por procesos:

De forma complementaria, se obtuvo información específica sobre los procesos vigentes e instrumentos técnicos a cargo de cada una de las unidades encargadas del análisis de proyectos de inversión pública, así como su inclusión en el Plan Anual de Inversiones:

Unidad - Análisis de Proyectos

- Guías metodológicas de proyectos de inversión vigentes, incluyendo la "Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública".
- Flujo vigente del proceso de Emisión de Dictamen de Prioridad.
- Ejemplificación de proyectos de inversión pública (de distintos sectores) a los que se les otorgó el Dictamen de Prioridad y proyectos de inversión (de distintos sectores) que fueron retornados por distintos tipos de observaciones de fondo que no fueron subsanadas.

- Identificación de cuáles son los criterios que se analizan en el proceso de emisión de dictamen de prioridad.
- Identificación de la clasificación de tipos de proyectos que solicitan dictamen de prioridad y que requieren análisis diferenciados: proyectos de infraestructura, proyectos de educación, de tecnología, productivos, otros.

Unidad - Plan Anual de Inversiones

- Flujo (fases) vigente del proceso de inclusión de proyectos de inversión en el Plan Anual de Inversiones (asignación de recursos).
- Base de Datos de modificaciones presupuestarias.
- Detalle de requisitos (check list) solicitados por parte de la Secretaría Nacional de Planificación a las entidades que solicitan inclusión de proyectos en el Plan Anual de Inversiones.
- Ejemplificación de proyectos de inversión pública (de diferentes sectores) que hayan sido incluidos en el PAI 2020 y proyectos de inversión (de diferentes sectores) que no incluyeron una respuesta favorable para su inclusión en el PAI 2020.

Normativa vigente e instrumentos técnicos relativos a la gestión de la inversión pública en el Ecuador

De la recopilación de la información descrita en el apartado anterior, se ha organizado el análisis en 2 grupos: **a) Normativa vigente y b) Instrumentos técnicos** relacionados con el proceso de priorización de la inversión a cargo del ente rector de la planificación.

Todos los insumos normativos y técnicos fueron analizados en términos de identificar los que se consideran como “principios orientadores” que caracterizan a **la gestión presupuestaria, de la inversión pública, y la priorización de programas y proyectos**, los cuales deben ser un referente permanente para todas las entidades que postulan sus programas y proyectos, así como para el ente rector de la planificación y el rector de las finanzas públicas, en los roles y atribuciones que a cada uno le corresponden.

a) Normativa Vigente e identificación de criterios u orientaciones de política pública.

Entre los cuerpos normativos que rigen a la planificación e inversión Pública se encuentran los siguientes:

Constitución de la República del Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador, es la Norma Suprema, a la que está sometida toda la legislación ecuatoriana, donde se establecen los derechos, libertades y obligaciones de todos los ciudadanos, así como las del Estado y sus instituciones, y en el que se incluyen referencias expresas sobre la gestión presupuestaria, los objetivos del régimen de desarrollo y la inversión pública en los siguientes artículos:

- El artículo 85 de la Constitución de la República establece en su numeral 3 que *"El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos"*.
- El artículo 276 del mencionado cuerpo legal señala que el régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:
 1. *Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.*
 2. *Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.*
 3. *Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.*

4. *Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.*

5. *Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.*

6. *Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.*

7. *Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural”.*

- El artículo 280 establece que: *“El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos (...)”.* El artículo 293 de la norma ibídem señala que: *“La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo (...)”.*
- El artículo 297 dispone *“Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público”.*
- Adicionalmente, el artículo 339, dispone que *“El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica, y generación de equilibrios regionales y sectoriales”* y de forma complementaria indica que *“La inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión.*

Como parte del análisis, en lo que respecta a la gestión de la inversión pública, dentro de la Constitución de la República se han identificado los siguientes principios orientadores:

Tabla No.1 Principios Orientadores
Constitución de la República del Ecuador

Artículo	Contenido	Principios orientadores
Art. 85	El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.	• Distribución equitativa y solidaria del presupuesto
Art. 276	El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución. 2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable. 3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público. 4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural. 5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial. 6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado. 7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.	• Mejorar la calidad y esperanza de vida
		• Mejorar las capacidades y potencialidades de la población
		• Sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible.
		• Distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción, generación de trabajo digno y estable
		• Participación y control social.
		• Reconocimiento de diversas identidades.
		• Recuperación y conservación de la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable.
		• Soberanía nacional.
		• Integración latinoamericana.
		• Inserción estratégica internacional
Art. 339	La inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión.	• Ordenamiento territorial equilibrado y equitativo
		• Diversidad cultural
		• Cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo

Fuente: Constitución de la República del Ecuador

Elaboración: Equipo consultor ATI

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPLAFIP

Las disposiciones establecidas en el COPLAFIP regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas.

En este sentido, ente las principales disposiciones establecidas en el presente cuerpo normativo en cuanto a inversión pública se refiere, se han identificado los siguientes artículos:

- El artículo 26 dispone que, para efecto de la coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el ente rector de la planificación tendrá las siguientes atribuciones: *"4. Propiciar la coherencia de las políticas públicas nacionales, de sus mecanismos de implementación y de la inversión pública del gobierno central con el Plan Nacional."*
- Por su parte, el artículo 36 de la norma ibídem, señala que *"El Plan Nacional de Desarrollo deberá integrar, por lo menos, los siguientes elementos:*
 - 1. Contexto histórico y diagnóstico de la realidad nacional actual;*
 - 2. Visión de largo plazo que permita definir perspectivas de mediano y largo plazos;*
 - 3. Políticas de gobierno, estrategias, metas y sus indicadores de cumplimiento;*
 - 4. Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública;*
 - 5. Plan Plurianual de Inversiones"*
- Respecto a la Inversión Pública y sus instrumentos la norma señala en su artículo 22 que, *"(...) se entenderá por inversión pública al conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación"*.
- En cuanto a la viabilidad de programas y proyectos de inversión pública, el artículo 56 dispone que *"Los ejecutores de los programas y proyectos de inversión pública deberán disponer de la evaluación de viabilidad y los estudios que los sustenten"*.
- El cuerpo legal antes enunciado, en su artículo 57 se refiere a los Planes de Inversión como *"la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados"*.
- Conforme lo señala el artículo 58 *"Los planes de inversión serán cuatrianuales y anuales"* y *"(...) deberá formularse y actualizarse en concordancia con los calendarios fiscales, la programación presupuestaria cuatrianual, los techos presupuestarios institucionales y de gasto"*.
- El artículo 59 señala que *"Los planes de inversión del presupuesto general del Estado serán formulados por el ente rector de la planificación nacional"* y de forma complementaria el artículo 60 dispone que *"Serán prioritarios los programas y proyectos de inversión que el ente rector de la planificación nacional incluya en el plan anual de inversiones del Presupuesto General del Estado, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo"*
- El artículo 61 de la norma ibídem describe al banco de proyectos como *"(...) el compendio oficial que contiene los programas y proyectos de inversión presentados al ente rector de la planificación nacional, a*

fin de que sean considerados como elegibles para recibir financiamiento público; y, proporciona la información pertinente y territorializada para el seguimiento y evaluación de la inversión pública.

El registro de información en el banco de proyectos no implica la asignación o transferencia de recursos públicos. Ningún programa o proyecto podrá recibir financiamiento público si no ha sido debidamente registrado en el banco de proyectos.

El ente rector de la planificación nacional ejercerá la administración del banco de proyectos, que tendrá un carácter desconcentrado y establecerá los requisitos y procedimientos para su funcionamiento”.

- Conforme el artículo 97 del COPLAFIP, la programación presupuestaria, comprende la fase del ciclo presupuestario en la que, “(...) con base a los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto (...)”, además, en lo relacionado al Presupuesto General del Estado y a las empresas públicas de la Función Ejecutiva el ente rector de las finanzas públicas será la entidad encargada de emitir los techos presupuestarios globales, institucionales y de gasto.
- En lo relacionado a la Consolidación y elaboración de la proforma presupuestaria, el artículo 103 dispone que “El ente rector del SINIFIP considerando las directrices presupuestarias emitidas y la disponibilidad real de recursos revisará, reformará de ser el caso, recomendará y consolidará las proformas institucionales, base sobre la cual elaborará la Proforma del Presupuesto General del Estado. En lo referente a la inversión pública se coordinará con el ente rector de la planificación nacional”.

Como parte del análisis, en lo que respecta a la gestión de la inversión pública, dentro del COPLAFIP se han identificado los siguientes principios orientadores:

Tabla No.2 Principios Orientadores COPLAFIP

Artículo	Contenido	Principios orientadores
Art. 60	Los planes de inversión de las instituciones del Estado Central, de las Empresas Públicas, Seguridad Social y Gobiernos Autónomos Descentralizados garantizarán y observarán, por cada entidad los techos institucionales respectivos y una eficiente calidad del gasto, entendida como aquella que contribuye al mayor cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la reducción de las desigualdades y la garantía de derechos.	• Cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
		• Reducción de las desigualdades y garantía de derechos.
Art. 64	En el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública, se promoverá la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático y a la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales. En la adquisición de bienes y servicios, necesarios para la ejecución de los programas y proyectos, se privilegiará a la producción nacional.	• Acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático.
		• Privilegio sobre la producción nacional

Fuente: COPLAFIP

Elaboración: Equipo consultor ATI

Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

El presente reglamento establece las normas de aplicación de los instrumentos y mecanismos a los que están sujetos todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, incluyendo aspectos relativos al ámbito de la inversión pública.

- El artículo 40 respecto al Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública dispone “(...) El sistema incluirá un banco de proyectos de inversión que contendrá la información necesaria para la planificación, seguimiento y evaluación, conforme a los procedimientos y directrices establecidas por el ente rector de la planificación, bajo los principios de seguridad y transparencia, en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas.
Para las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado, la información contenida en dicho banco solo incluirá los proyectos viables con sus estudios correspondientes, aprobados por el ente rector de la planificación y el ente rector de las finanzas públicas, y servirá de base para la elaboración del plan anual y plurianual de inversiones del Presupuesto General del Estado.

Los programas y proyectos del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública deberán ser actualizados permanentemente en coordinación entre el organismo encargado de la inversión pública y las instituciones ejecutoras de los proyectos, incluyendo la información de las fases de la gestión de la inversión pública, planes, estudios, calendarios previstos y ejecución física y financiera”.

- El artículo 42 en lo relacionado a la Programación de la inversión pública, la norma señala que “La información para la programación anual y plurianual de la inversión pública deberá contener: los montos de los programas y proyectos de inversión y estudios de preinversión previstos en el siguiente ejercicio fiscal y la proyección para los tres años siguientes, o cuando fuere necesario hasta su finalización, estos deberán estar alineados al Plan Nacional de Desarrollo; y la proyección de los montos de los gastos no permanentes para su operación y mantenimiento para un periodo de cuatro años. La programación de la inversión pública estará a cargo del ente rector de la planificación, el que coordinará con las instituciones ejecutoras y con el ente rector de las finanzas públicas, tomando en consideración criterios de optimización. Sostenibilidad fiscal, desarrollo y calidad de gasto público. Dichos criterios deberán estar acorde con las proyecciones macroeconómicas y observando los techos de gasto comunicados por el ente rector de las finanzas públicas.”

“Las instituciones que se financian con recursos del Presupuesto General del Estado y las empresas públicas de la función ejecutiva, deberán registrar la información señalada en el inciso anterior en el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública administrado por el ente rector de la planificación, en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas.

Para las instituciones del Sector Público que no forman parte del Presupuesto General del Estado y/o no reciban recursos del Presupuesto General del Estado, el ente rector de la planificación expedirá los lineamientos en la respectiva norma técnica que elabore para el efecto, en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas.

La programación preliminar de inversión anual y plurianual deberá enmarcarse en los límites máximos determinados por el ente rector de las finanzas públicas, presentados en la programación Fiscal y en los techos presupuestarios globales, institucionales y de gasto contenidos en las directrices presupuestarias.”

- El artículo 43 señala que las directrices para la programación de la inversión pública comprenderán los lineamientos, procedimientos y fechas bajo las cuales todas las entidades que se financian con recursos del Presupuesto General del Estado deberán realizar sus postulaciones de programas y proyectos para un período determinado.

“Estas directrices serán emitidas cada año por el ente rector de la planificación, recogiendo disposiciones que permitan velar por el buen uso de los recursos públicos, en consideración a criterios enmarcados en la sostenibilidad fiscal, la calidad del gasto público, la optimización de los recursos y respetando los techos de gasto asignados por el ente rector de las finanzas públicas asegurando la consistencia en criterios sobre restricciones, lineamientos de política pública, parámetros técnicos, secuencia de procedimientos y fechas. La emisión de estas directrices se hará en forma simultánea y coordinada con la emisión de las directrices presupuestarias que están a cargo del ente rector de las finanzas públicas.

El ente rector de las finanzas públicas, a través de las directrices presupuestarias establecerá, para el Presupuesto General del Estado y las empresas de la Función Ejecutiva, los techos presupuestarios globales, institucionales, de inversión y egresos, de tal manera que las entidades ejecutoras los distribuyan entre sus diferentes programas y proyectos de inversión en función de las prioridades y del grado de avance de los programas y proyectos. La definición y establecimiento de techos será una atribución del ente rector de las finanzas públicas para lo cual definirá una metodología para el efecto”.

- El artículo 47 que contempla la priorización de proyectos por parte de las entidades del Estado, menciona que “Para lograr la concreción de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, las instituciones del sector público, deberán identificar, definir y desarrollar programas y proyectos de inversión en función de las necesidades levantadas, a través de la planificación institucional, y que contribuyan a satisfacer las

necesidades de la población y alineadas al Plan Nacional de Desarrollo, siempre sujetas a las restricciones fiscales y/o disponibilidades presupuestarias.

Los programas y proyectos serán sometidos al análisis, validación y priorización del ente rector de la planificación nacional para su posterior inclusión dentro del Plan Anual de Inversiones y en el Presupuesto General del Estado, para lo cual el ente rector de la planificación nacional emitirá los procedimientos correspondientes para su aplicación.

El Plan Anual de Inversiones recogerá las prioridades de acuerdo con el ente rector de la planificación y se incluirá en el Presupuesto General del Estado. El Plan Anual de Inversiones deberá sujetarse estrictamente al cumplimiento de las reglas fiscales, restricciones fiscales y a los techos presupuestarios definidos en las directrices presupuestarias, por tanto, a la sostenibilidad de las finanzas públicas con la finalidad de lograr el desarrollo económico y social de cada sector, con criterios de sostenibilidad, calidad de gasto, austeridad y optimización de recursos.

El análisis y la priorización de los programas y proyectos de las empresas públicas, banca pública, seguridad social, gobiernos autónomos descentralizados, universidades y escuelas politécnicas, deberán ser análogos a los procedimientos y requisitos establecidos para las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado, de acuerdo con el presente Reglamento”.

- El artículo 48 sobre la Priorización de programas y proyectos de inversión para la atención de estados de excepción, dispone que “(...) el ente rector de la planificación nacional, deberá incluir en el Plan Anual de Inversiones los programas y proyectos de inversión pública que las entidades requieran ejecutar, siempre y cuando se efectúe esta acción dentro del periodo de vigencia del estado de excepción.

En estas circunstancias, las entidades deberán notificar al ente rector de la planificación los cambios realizados en el Plan Anual de Inversiones por este concepto. En los casos señalados, no será necesario el dictamen de priorización del ente rector de la planificación y bastará la notificación descrita en el este inciso”.

- Finalmente, el artículo 52 sobre la Elaboración del Plan Anual y Plurianual de Inversiones, dispone que, “El ente rector de la planificación elaborará el Plan Anual y Plurianual de Inversiones del Presupuesto General del Estado en coordinación con las instituciones ejecutoras y con el ente rector de las finanzas públicas, acorde a la programación fiscal y respetando los techos presupuestarios globales, institucionales y de gasto según las directrices presupuestarias. Asimismo, los Planes tomarán en consideración criterios de optimización y calidad de gasto público, así como, el principio de sostenibilidad fiscal.

Para la elaboración de la proforma del Presupuesto General del Estado y de la programación presupuestaria cuatrianual, el ente rector de la planificación remitirá al ente rector de las finanzas públicas el Plan Anual y Plurianual de Inversiones de las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado o que estando fuera del Presupuesto General del Estado, utilicen recursos del mismo”.

- Artículo 106 relacionado a la solicitud de modificaciones presupuestarias del Plan Anual de Inversiones (PAI) dispone que “Las modificaciones presupuestarias del plan anual de inversiones podrán ser solicitadas al ente rector de la planificación la cual emitirá dictamen previo sobre modificaciones, cuando fuere el caso, únicamente a nivel de programa y/o proyecto, en el marco del artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, como paso previo a la solicitud final ante el ente rector de las finanzas públicas. El ente rector de las finanzas públicas emitirá dictamen previo sustentado en el espacio presupuestario, los techos respectivos y otros elementos que considere pertinentes (....)”.

Como parte del análisis, en lo que respecta a la gestión de la inversión pública, dentro del Reglamento al COPLAFIP se han identificado los siguientes principios orientadores:

Tabla No.3 Principios Orientadores
Reglamento COPLAFIP

Artículo	Contenido	Principios orientadores
Art. 42	La programación de la inversión pública estará a cargo del ente rector de la planificación, el que coordinará con las instituciones ejecutoras y con el ente rector de las finanzas públicas, tomando en consideración criterios de optimización. Sostenibilidad fiscal, desarrollo y calidad de gasto público. Dichos criterios deberán estar acorde con las proyecciones macroeconómicas y observando los techos de gasto comunicados por el ente rector de las finanzas públicas.	• Optimización.
		• Sostenibilidad fiscal, desarrollo y calidad de gasto público.
Art. 45	Los programas y/o proyectos de pre inversión podrán formar parte integrante de los programas o proyectos de inversión, siempre que el ejecutor justifique debidamente su inclusión. Dichos estudios podrán evaluar, entre otros, parámetros de viabilidad técnica, económica, financiera, institucional, sostenibilidad fiscal, social y ambiental, según la naturaleza del programa o proyecto de inversión.	• Viabilidad técnica, económica, financiera e institucional.
		• Sostenibilidad fiscal, social y ambiental.
Art. 47	El Plan Anual de Inversiones deberá sujetarse estrictamente al cumplimiento de las reglas fiscales, restricciones fiscales y a los techos presupuestarios definidos en las directrices presupuestarias, por tanto, a la sostenibilidad de las finanzas públicas con la finalidad de lograr el desarrollo económico y social de cada sector, con criterios de sostenibilidad, calidad de gasto, austeridad y optimización de recursos.	• Sostenibilidad, calidad de gasto, austeridad y optimización de recursos.
Art. 49	Las entidades sujetas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas elaborarán sus programas y proyectos de inversión pública; privilegiando la adquisición de bienes y servicios nacionales que refuerzen los encadenamientos productivos de la localidad o zona donde deba ser ejecutado el programa y/o proyecto; la incorporación de mano de obra nacional; la desagregación tecnológica y que ofrezcan las mejores condiciones para la transferencia tecnológica en caso de referirse a bienes o servicios importados. En la formulación y ejecución de programas y proyectos de inversión pública se promoverá la vinculación de mano de obra nacional, otorgando preferencia a la mano de obra circual, distrital; cantonal, provincial y zonal, en ese orden y según el caso.	• Adquisición de bienes y servicios nacionales.
		• Encadenamientos productivos
		• Incorporación de mano de obra nacional
		• Desagregación y transferencia tecnológica en bienes o servicios importados.

Fuente: Reglamento COPLAFIP

Elaboración: Equipo consultor ATI

Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado De Planificación Participativa – SNDPP

Uno de los principales objetivos de la norma técnica es operativizar el proceso de postulación, priorización, modificación y certificación presupuestaria de programas y proyectos de inversión pública y, en este ámbito, se han identificado lo siguientes artículos:

- La Norma técnica en su artículo 3 define los siguientes términos: "(...) t) Programa de inversión pública: Es el conjunto de estudios y proyectos, mediante los cuales las entidades del sector público buscan coordinar acciones en beneficio de un sector específico del país.

u) Proyecto de inversión pública: Se entiende por proyecto el conjunto de antecedentes, estudios y evaluaciones financieras y socioeconómicas que permiten tomar la decisión de realizar o no una inversión para la producción de obras, bienes o servicios destinados a satisfacer una determinada necesidad colectiva. El proyecto se considera como tal hasta tanto se lo concluya y pase a formar parte de la economía del país. El ciclo de un proyecto se compone de dos grandes fases: preinversión e inversión, es decir, estudios y ejecución.

- Adicionalmente, el artículo 11 señala que "El Plan Nacional de Desarrollo deberá contener al menos:

"(...) e) Criterios para orientar la asignación de recursos y la inversión pública: Es el conjunto de directrices y lineamientos para la orientación de la inversión de los recursos públicos, que permitan articular el presupuesto con la planificación, para alcanzar una asignación de recursos públicos equitativa y eficiente, que contribuya al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo en articulación con la situación económica actual del país.

f) Plan Plurianual de Inversiones: Es el instrumento de programación para la inversión pública, que contiene la descripción técnica y presupuestaria de los estudios, programas y proyectos de inversión pública prioritarios para un periodo de 4 años. Es un instrumento referencial y podrá ser ajustado cada año al momento de definir el Plan Anual de Inversiones, cuando se realiza la respectiva priorización de recursos".

- En relación al Banco de Proyectos, la Norma Técnica en su artículo 144 señala que "Es el compendio oficial, a cargo del ente rector de la planificación nacional, que contiene los estudios, programas y

proyectos de inversión pública de las entidades que reciben recursos del Presupuesto General del Estado, a fin que sean considerados como elegibles para recibir financiamiento público.

El Banco de Proyectos, contiene toda la información de los estudios, programas y proyectos desde su inicio hasta su finalización, para el seguimiento y evaluación de la inversión pública.

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado y en la presente norma técnica. La priorización para la asignación de recursos se realizará según su nivel o fase de avance.

El registro de información en el Banco de Proyectos, no implica la asignación o transferencia de recursos públicos. No obstante, ningún programa o proyecto podrá recibir financiamiento público sino ha sido debidamente registrado en el Banco de Proyectos"

- La Normativa Técnica en lo relacionado a la Preinversión, dispone en su artículo 145 que "Es la fase en la que se desarrollan los estudios necesarios que demuestren la viabilidad de un programa o proyecto por parte de las entidades ejecutoras para obtener los diseños definitivos para su implementación. De acuerdo a cada uno de los siguientes niveles:

- Nivel de Perfil; Las entidades interesadas en desarrollar un proyecto prepararán un perfil, identificando los beneficios y costos, así como los aspectos legales, institucionales o de cualquier otra índole que lo puedan afectar, sin incurrir en mayores costos financieros y de personal. El perfil del proyecto abarcará el estudio de los antecedentes, las condiciones económicas, políticas, geográficas y sociales de la zona de influencia en la cual se enmarca; además, las políticas y objetivos de la institución, los aspectos legales y las políticas gubernamentales que afectan el sector al que pertenece el proyecto, todo con el fin de decidir la conveniencia de llevarlo a cabo. El perfil debe incluir un análisis preliminar de los aspectos técnicos de las distintas opciones propuestas, de manera que se puedan descartar aquellas que no sean factibles; también incluirá un análisis del posible mercado actual y futuro del proyecto, así como una evaluación de los beneficios y costos asociados, para lo cual se tratará de prever qué sucedería en el período considerado para hacer la evaluación, si el proyecto no se ejecutara. En los casos de proyectos que requieren pequeñas inversiones o al tratarse de necesidades colectivas evidentes, para las cuales el perfil muestra con un grado aceptable de certidumbre, la conveniencia de llevarlos a cabo, se debe avanzar de inmediato al diseño del anteproyecto sin pasar por las otras fases de estudio.

- Nivel de Pre-Factibilidad: Comprende el estudio de las alternativas viables, cuyo objetivo principal es profundizar en los aspectos críticos y así obtener, con mayor precisión, los beneficios y costos identificados en el perfil.

- Nivel de Factibilidad: Para los proyectos que en la evaluación ex-ante han demostrado que su rentabilidad es positiva, se hará un examen detallado de la alternativa considerada como la más viable o más rentable, con el fin de determinar en forma precisa sus beneficios y costos y profundizar el análisis de las variables que la afectan. En esta fase se llevará a cabo el anteproyecto o diseño preliminar, así como la ingeniería preliminar del proyecto necesaria para efectuar el diseño definitivo; también se definirán, para la alternativa seleccionada, el flujo financiero y la programación de las actividades por ejecutar; además, se optimizarán sus etapas, puesta en marcha y operación.

- Nivel de Diseños Definitivo: En esta etapa se elaborarán en detalle todos los documentos y planos constructivos necesarios para llevar a cabo la construcción o ejecución y puesta en operación del proyecto, de conformidad con lo establecido en el análisis técnico de la opción seleccionada en el estudio de factibilidad.

Los diseños definitivos no sólo incluirán aspectos técnicos de los programas o proyectos sino también actividades financieras, legales y administrativas.

Estos estudios deberán justificar que los programas o proyectos, se encuentran en condiciones óptimas para ser llevados a cabo y que cuentan con financiamiento para su ejecución”.

La Normativa Técnica en lo relacionado a la fase de inversión, señala en el artículo 146 que “Es la fase que las entidades ejecutan, en base a las conclusiones y recomendaciones de los estudios definitivos y si la evaluación económica o financiera avala su ejecución. Comprende los siguientes niveles:

- Nivel de Ejecución: Los programas y proyectos que consten en el Plan Anual de Inversiones en ejecución.

- Nivel de Finalización: Los programas y proyectos concluidos, que de acuerdo a su cumplimiento o logros alcanzados incurrir en una fase de cierre o baja”.

- El artículo 147 dispone que “Las entidades públicas que requieran ejecutar programas o proyectos de inversión pública, solicitarán al ente rector de la planificación nacional el respectivo Dictamen de Priorización para el estudio, programa o proyecto nuevo.

Para que un proyecto sea priorizado deberá estar alineado a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, y demostrar mediante los estudios y viabilidades técnicas, la factibilidad de poder alcanzar los resultados planteados. La alineación será validada por el ente rector de la planificación nacional, misma que podrá solicitar modificaciones a la alineación o validar favorablemente la propuesta. La priorización de los estudios, programas o proyectos se efectuará sobre la planificación de la inversión. Las acciones ejecutadas sin contar con el respectivo dictamen de o actualización de la prioridad, son de plena responsabilidad de la entidad ejecutora.

El pronunciamiento de dictamen de priorización es el documento que habilita la inclusión del estudio, programa o proyecto en el Plan Anual de Inversión, cuya asignación presupuestaria dependerá de la disponibilidad de recursos del Presupuesto General del Estado determinado por el ente rector de las finanzas públicas. Ningún estudio, programa o proyecto que no cuente con el dictamen de prioridad o actualización de la prioridad vigente, podrá recibir asignaciones del Presupuesto General del Estado.

El Dictamen de Priorización detallará el nivel de avance del estudio, programa o proyecto de acuerdo a la clasificación (pre inversión e inversión) que para el efecto establece el Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las Normas de Control Interno y esta Norma Técnica.

El monto global de un programa o proyecto no podrá superar el monto plurianual asignado conforme los techos presupuestarios plurianuales establecidos por el ente rector de las finanzas públicas.

El dictamen de prioridad de un estudio, programa o proyecto no garantiza la asignación de recursos del Presupuesto General del Estado”.

- Las clases de dictámenes, conforme al artículo 148, señala que “Las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado deberán solicitar al ente rector de la planificación nacional, el dictamen de prioridad o de aprobación de estudios, programas y proyectos de acuerdo a sus niveles de avance.

Considerando la fuente de financiamiento, este dictamen de priorización se clasifica en:

a) Dictamen de priorización.- Cuando el proyecto va a ser financiado con recursos del Presupuesto General del Estado perteneciente a cualquier fuente de financiamiento, a excepción de la cooperación internacional no reembolsable;

b) Dictamen de Aprobación.- Cuando el proyecto de inversión pública es financiado exclusivamente con recursos de la cooperación internacional no reembolsable; y,

c) Pronunciamiento de Negación.- Se negará la solicitud de dictamen o actualización de priorización de un estudio, programa o proyecto de inversión pública cuando el resultado de la etapa de pre inversión

determine la no pertinencia técnica, económica o financiera de continuar con el proyecto; cuando la entidad proponente no tiene la competencia y/o se duplique la intervención con otro estudio, programa o proyecto de inversión pública. Todo estudio, programas o proyecto de inversión, que cuente con pronunciamiento de negación, no podrá solicitar ningún otro tipo de pronunciamiento o realizar otro trámite relacionado a los procesos de inversión pública. La entidad ejecutora debe iniciar inmediatamente el proceso de cierre o baja del estudio, programa o proyecto, según corresponda y en base a los lineamientos emitidos por el ente rector de la planificación.

Otros tipos de pronunciamientos:

a) Pronunciamiento de Observación. - Se emite para estudios, proyectos y programas de inversión pública que no cuenten con viabilidades técnicas, económicas, financieras y/o legales incompletas o deficitarias o cuya formulación no se ajuste a las guías metodológicas y lineamientos dispuestos por ente rector de planificación nacional y la normativa legal vigente.

b) Pronunciamiento de Negación. - Se negará la solicitud de dictamen o actualización de priorización de un estudio, programa o proyecto de inversión pública cuando el resultado de la etapa de pre inversión determine la no pertinencia técnica, económica o financiera de continuar con el proyecto; así mismo se negará un estudio, programa o proyecto cuando la entidad proponente no tiene la competencia y/o se duplique la intervención con otro estudio, programa o proyecto de inversión pública”.

Respecto a la Actualización de Priorización, de acuerdo al artículo 149 señala "Se emite dictamen de actualización de la priorización a estudios, programas y proyectos de inversión pública que fueron priorizados y/o aprobados anteriormente y que cumplan una o más de las condicionantes establecidas en el artículo 106 de Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

a) Si el monto global inicial de la inversión se altera más allá de un 15% ; o,

b) Si se incluyen componentes adicionales a los contemplados al momento de la emisión del dictamen de prioridad; o,

c) Por la culminación del plazo priorizado del proyecto o programa de inversión determinado, o,

d) Cambian los objetivos del programa o proyecto, o,

e) Cambian las metas del programa o proyecto.

Para la emisión de la actualización del dictamen de prioridad, se considerará para los años ejecutados los periodos que cuenten con dictamen de prioridad o actualización de dictamen de prioridad y el nuevo periodo planificado. Las acciones ejecutadas en periodos que no cuenten con el respectivo pronunciamiento, son de plena responsabilidad de la entidad ejecutora.

La actualización de la prioridad se emitirá a los estudios, programas y proyectos de inversión pública para el cumplimiento de sus objetivos y metas, en el lapso de hasta dos Planes Nacionales de Desarrollo; aquellos estudios, programas o proyectos de inversión pública que sobrepasen este periodo deberán iniciar las acciones de cierre o baja según corresponda.

El monto global de un estudio, programa o proyecto no podrá superar el monto plurianual asignado conforme los techos presupuestarios plurianuales establecidos por el ente rector de las finanzas públicas.

Para la emisión de una actualización de dictamen de prioridad, la unidad encargada del Seguimiento del ente rector de la planificación, emitirá un informe de avance de resultados que el programa o proyecto ha registrado en los instrumentos establecidos para seguimiento a proyectos de inversión, información que será insumo para la actualización del dictamen de prioridad.

El informe emitido por la unidad de Seguimiento, debe incluir, el estado actual del estudio, programas o proyecto, así como las alertas que son resultado del proceso de seguimiento; y la pertinencia de continuar o no con la solicitud de actualización de dictamen de prioridad.

Este pronunciamiento no implica la inclusión del estudio, programa o proyecto en el Plan Anual de Inversiones”.

- Finalmente, el artículo 164, relacionado a la solicitud de Información, dispone que *“El ente rector de la planificación podrá solicitar a las entidades información complementaria que no se encuentra establecida en la presente norma técnica y devolverá las solicitudes, cuando las mismas no cuenten con la información necesaria y los requisitos establecidos en la presente norma técnica”.*

En lo relacionado a la priorización de la inversión pública, se incluyen en la Norma Técnica los siguientes principios orientadores:

Tabla No.4 Principios Orientadores
Norma Técnica del SNDPP

Artículo	Contenido	Principios orientadores
Art. 11	“El Plan Nacional de Desarrollo deberá contener al menos: “(…) e) Criterios para orientar la asignación de recursos y la inversión pública: Es el conjunto de directrices y lineamientos para la orientación de la inversión de los recursos públicos, que permitan articular el presupuesto con la planificación, para alcanzar una asignación de recursos públicos equitativa y eficiente, que contribuya al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo en articulación con la situación económica actual del país.	• Asignación de recursos públicos equitativa y eficiente.
		• Cumplimiento de las metas del PND
		• Articulación con la situación económica actual del país.

Fuente: Norma Técnica del SNDPP

Elaboración: Equipo consultor ATI

Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado

En el análisis de la normativa vigente, se han considerado las Normas de Control Interno emitidas por la Contraloría General del Estado y que se encuentran orientadas a promover una adecuada administración de los recursos públicos y a determinar el correcto funcionamiento administrativo de las entidades y organismos del sector público ecuatoriano, con el objeto de buscar la efectividad, eficiencia y economía en la gestión institucional. En este sentido, en el ámbito de la inversión pública se han identificado las siguientes normas:

100-02: Objetivos del control interno el control interno de las entidades, organismo del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos para alcanzar la misión institucional, deberá contribuir a cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Promover la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones bajo principios éticos y de transparencia.
- Garantizar la confiabilidad, integridad y oportunidad de la información. Cumplir con las disposiciones legales y la normativa de la entidad para otorgar bienes y servicios públicos de calidad.
- Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

408-01 Proyecto: Se entiende por proyecto el conjunto de antecedentes, estudios y evaluaciones financieras y socioeconómicas que permiten tomar la decisión de realizar o no una inversión para la producción de obras, bienes o servicios destinados a satisfacer una determinada necesidad colectiva. El proyecto se considera como tal hasta tanto se lo concluya y pase a formar parte de la economía del país.

En esta etapa se realizarán los siguientes estudios: el diagnóstico, el perfil, el estudio de prefactibilidad, de factibilidad y los diseños del proyecto. Todas las etapas, comprenderán los cálculos de costos y beneficios del proyecto y cada una de ellas incluirá la correspondiente evaluación financiera o social del proyecto

408-03: Diagnóstico e idea de un proyecto: La idea de invertir en un proyecto surge de alguna necesidad colectiva que debe ser satisfecha, ligada a los objetivos de la institución, como consecuencia de planes de desarrollo, de políticas generales o para complementar otros proyectos.

En cuanto a lo relacionado a la priorización de la inversión pública, se incluyen en las Normas de Control Interno los siguientes principios orientadores:

Tabla No.5 Principios Orientadores
Normas de Control Interno

Artículo	Contenido	Principios orientadores
408-02	Los estudios del proyecto con las correspondientes evaluaciones permitirán determinar su viabilidad y buscar el financiamiento, a más de jerarquizar los proyectos en orden a los mayores beneficios financieros o sociales.	• Beneficios financieros y/o sociales.
408-03	La idea de invertir en un proyecto surge de alguna necesidad colectiva que debe ser satisfecha, ligada a los objetivos de la institución, como consecuencia de planes de desarrollo, de políticas generales o para complementar otros proyectos.	• Alineación a los planes de desarrollo
408-05	Para aquellos proyectos socialmente rentables, los cuales son respaldados por políticas gubernamentales, como proyectos de salud, educación, justicia, etc., pero cuyos beneficios son difíciles de medir y valorar, se empleará el criterio costo-efectividad para establecer cuál es la mejor alternativa o solución. Para ello se supondrá que todas las alternativas proporcionan beneficios similares y se escogerá aquella que satisfaga la necesidad al mínimo costo anual, es decir, costos en que se incurre en un año, o utilice la menor cantidad de recursos. Finalmente, se efectuará un estudio del impacto del proyecto sobre el ambiente, con el fin de que se tomen las previsiones necesarias para preservar o restaurar las condiciones ambientales cuando éstas puedan deteriorarse. Este estudio deberá ser sometido a las instancias competentes en la materia.	• Costo Efectividad
		• Preservación y restauración de las condiciones ambientales.
408-07	La evaluación socio-económica proporciona elementos para decidir si se invierte en determinado proyecto, pero su enfoque está dirigido a determinar los beneficios que genera para la sociedad. En este tipo de análisis interesa la contribución del proyecto a la economía o desarrollo del país, pues se trata de invertir en las opciones más rentables desde el punto de vista económico-social, que al mismo tiempo estén acordes con las políticas gubernamentales	• Rentabilidad económica y social
		• Concordancia con políticas Gubernamentales

Fuente: Normas de Control Interno - CGE

Elaboración: Equipo consultor ATI

b) Instrumentos Técnicos.

La presente actividad considera los instrumentos técnicos que se utilizan en los procesos de postulación y priorización o aprobación de proyectos a ser incluidos en el Plan Anual de Inversiones a cargo de la SNP. En este sentido, se ha realizado la revisión y un breve análisis de las Directrices de elaboración de la proforma presupuestaria 2021, "Guía para la Presentación de Programas y Proyectos de Inversión Pública" y la metodología de cálculo del índice de priorización de tallado en el documento de *"Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública, en base a la Matriz Insumo Producto"* que incorpora los criterios de asignación de recursos públicos establecidos en el PND vigente.

Directrices para la Elaboración de la Proforma Presupuestaria 2021.

Considerando que el gobierno nacional a través de la política económica y fiscal, se orienta su labor hacia el desarrollo económico sostenido y con equidad; es necesario una planificación y gestión eficiente de recursos públicos, que permita priorizar sectores como son salud, educación, seguridad y bienestar social, principalmente en el contexto actual de la crisis sanitaria por consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19, como lo establece el documento de Directrices para la Elaboración de la Proforma Presupuestaria 2021 en la sección introductoria.

En este sentido, la SNP como organismo rector de la planificación nacional y de la inversión pública, tiene como competencias la elaboración del Plan Anual y Plurianual de Inversión, mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas, como ente rector de las finanzas públicas, tiene como una de sus competencias la elaboración de la Proforma Presupuestaria y su expresión en la asignación de recursos públicos. Conforme a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Secretaría Nacional de Planificación como el Ministerio de Economía y Finanzas tienen el deber de coordinar estas acciones.

Como resultado de esta coordinación, la SNP y MEF emitieron las *"Directrices de Planificación, Inversión y Finanzas Públicas para la elaboración de la Proforma del Presupuesto General del Estado - PGE para el 2021 y la*

Programación Presupuestaria Cuatrienal para el periodo 2021 – 2024”, las mismas que son de cumplimiento obligatorio para las instituciones que se encuentran dentro del ámbito del PGE e indicativas para las Empresas Públicas - EP, Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD's, Seguridad Social y Banca Pública.

Una vez que se analizó el documento de Directrices, como referencia útil para la postulación de los proyectos de inversión y su inclusión en el PAI; al igual que la normativa vigente analizada en el literal a), se identificaron algunos principios orientadores, que se detallan a continuación:

Tabla No.6 Principios Orientadores
Directrices para elaboración de Proforma 2021

Contenido	Principios / Directrices
INTRODUCCIÓN Para la elaboración de la Proforma Presupuestaria 2021 se deberá aplicar las directrices señaladas en el presente documento, considerando criterios de austeridad y calidad del gasto público; orientado a la planificación y el presupuesto hacia una optimización eficiente del gasto y precautelando la sostenibilidad fiscal, todo ello en consideración de la actual emergencia sanitaria provocada por la presencia del virus COVID 19 en el país.	• Austeridad y calidad del gasto público. • Optimización eficiente del gasto. • Sostenibilidad Fiscal • Emergencia sanitaria
DIRECTRICES GENERALES - MACROECONÓMICAS. Bajo este contexto, el Gobierno Nacional, busca generar las condiciones adecuadas que permitan recuperar los balances macroeconómicos. Así, las orientaciones apuntan a la consolidación y el fortalecimiento del marco fiscal, la estabilidad monetaria, recuperar el clima de inversión y la confianza y, fortalecer los vínculos público – privados, para apuntalar las bases de un crecimiento sostenido de la economía. Lo anterior como base para una creación sostenida de empleos de calidad y la reactivación productiva. Todo bajo un marco de igualdad de oportunidades y de protección a los grupos más vulnerables, con programas de protección social enfocados al ingreso y focalización de subsidios para este grupo de la población y, acompañados de políticas de protección de la liquidez y solvencia del tejido productivo del país	• Fortalecimiento del marco fiscal, • Estabilidad monetaria. • Recuperación del clima de inversiones. • Fortalecer los vínculos público – privados. • Empleos de calidad y la reactivación productiva. • Igualdad de oportunidades y de protección a los grupos más vulnerables. • Programas de protección social. • Focalización de subsidios para este grupo de la población. • Protección de la liquidez • Solvencia del tejido productivo del país
DIRECTRICES GENERALES - POLITICA FISCAL No obstante, se debe reconocer que los recortes desordenados del gasto no garantizan la calidad ni eficiencia de este. La solución gira en torno a un gasto orientado a la atención de los grupos vulnerables y, en atender de forma adecuada y oportuna a los sectores claves para el desarrollo como son: salud y educación.	• Atención de los grupos vulnerables. • Atención adecuada y oportuna a salud y educación.
CALIDAD DEL GASTO Y OPTIMIZACIÓN PRESUPUESTARIA Bajo este panorama, la proforma presupuestaria se orientará hacia la racionalización de todos los egresos públicos, mediante un análisis exhaustivo de cada uno de los ítems presupuestarios, identificando el punto de equilibrio óptimo de los recursos necesarios que permitan alcanzar los resultados institucionales y nacionales esperados. Este proceso de optimización eficiente dará paso a reasignar los recursos hacia sectores prioritarios (salud, educación, seguridad pública y protección social).	• Priorización de sectores: salud, educación, seguridad pública y protección social.
DIRECTRICES DE INVERSIÓN PÚBLICA En el Plan Anual de Inversión 2021 se mantendrán los estudios, programas y/o proyectos de inversión de acuerdo con los siguientes criterios: - Las entidades deberán remitir la información de inversión pública en el formato que establezca la Secretaría Nacional de Planificación considerando los criterios de sostenibilidad fiscal, optimización y calidad de gasto; se exceptúan aquellos estudios, programas y/o proyectos de inversión pública que no cumplan con lo establecido en la Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento. - Los estudios, programas y/o proyectos de inversión pública que cuenten con obligaciones contraídas (arrastre1) debidamente suscritas, y requieren ejecutar actividades exclusivamente para su finalización, liquidación, laudo arbitral y/o sentencia judicial ejecutoriada. En tales circunstancias no requieren un dictamen de prioridad y/o actualización de prioridad y será financiado dentro del mismo techo presupuestario asignado. En estos casos, los estudios, programas y/o proyectos de inversión pública que contengan este tipo de obligaciones, no podrán ejecutar actividades nuevas y deberán iniciar el proceso de cierre o baja del proyecto según corresponda una vez liquidadas las obligaciones contraídas. - Los estudios, programas y/o proyectos nuevos a ejecutarse en el PAI 2021 deberán justificar la necesidad de la intervención, debiendo contar con sus fases de preinversión e inversión y, que se ajuste a la programación macro fiscal.	• Sostenibilidad fiscal. • Optimización y calidad de gasto.

Fuente: Directrices Proforma 2021.

Elaboración: Equipo consultor ATI

Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública.

Este instrumento técnico tiene por objeto orientar a las entidades del sector público en la elaboración del documento del programa o proyecto que presentarán a la Secretaría Nacional de Planificación, para la priorización o aprobación.

La Guía, presenta la estructura que deben desarrollar los proyectos de inversión pública que solicitan formar parte del Plan Anual de Inversiones. Entre los aspectos más relevantes del instrumento se encuentran los siguientes:

Datos generales del proyecto: señalando el tipo de solicitud, nombre, entidad, sector, plazo de ejecución y monto total del proyecto.

Diagnóstico de problema: en este punto se incluyen, la descripción de la situación actual del sector, área o zona de intervención y de influencia por el desarrollo del proyecto, identificación, descripción y diagnóstico del problema, línea base, análisis de oferta y demanda, identificación y caracterización de la población objetivo y ubicación geográfica e impacto territorial.

Articulación con la Planificación: se realiza la Alineación objetivo estratégico institucional, contribución del proyecto a la meta del Plan Nacional de Desarrollo alineada al indicador del objetivo estratégico institucional.

Matriz de Marco Lógico: en esta matriz se identifica y revisa el objetivo general y objetivos específicos, indicadores de resultado.

Análisis Integral: considera la viabilidad técnica, financiera, económica, ambiental y sostenibilidad social.

Además, la Guía metodológica contiene información relacionada al Financiamiento y Presupuesto y estrategias de seguimiento. Es importante señalar que los proyectos de inversión pública deben cumplir con las Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, emitidas por la Contraloría General del Estado. Como parte del análisis se ha procedido con la identificación de los componentes contenidos en la Guía que constituyen de igual forma elementos orientadores para la formulación de proyectos que solicitan su inclusión en el Plan Anual de Inversiones:

Tabla No.7 Principios Orientadores
Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión

Contenido	Principios / Directrices
INTRODUCCIÓN Para la elaboración de la Proforma Presupuestaria 2021 se deberá aplicar las directrices señaladas en el presente documento, considerando criterios de austeridad y calidad del gasto público; orientado a la planificación y el presupuesto hacia una optimización eficiente del gasto y precautelando la sostenibilidad fiscal, todo ello en consideración de la actual emergencia sanitaria provocada por la presencia del virus COVID 19 en el país.	• Austeridad y calidad del gasto público. • Optimización eficiente del gasto. • Sostenibilidad Fiscal • Emergencia sanitaria
DIRECTRICES GENERALES - MACROECONÓMICAS. Bajo este contexto, el Gobierno Nacional, busca generar las condiciones adecuadas que permitan recuperar los balances macroeconómicos. Así, las orientaciones apuntan a la consolidación y el fortalecimiento del marco fiscal, la estabilidad monetaria, recuperar el clima de inversión y la confianza y, fortalecer los vínculos público – privados, para apuntalar las bases de un crecimiento sostenido de la economía. Lo anterior como base para una creación sostenida de empleos de calidad y la reactivación productiva. Todo bajo un marco de igualdad de oportunidades y de protección a los grupos más vulnerables, con programas de protección social enfocados al ingreso y focalización de subsidios para este grupo de la población y, acompañado de políticas de protección de la liquidez y solvencia del tejido productivo del país	• Fortalecimiento del marco fiscal, • Estabilidad monetaria. • Recuperación del clima de inversiones. • Fortalecer los vínculos público – privados. • Empleos de calidad y la reactivación productiva. • Igualdad de oportunidades y de protección a los grupos más vulnerables. • Programas de protección social. • Focalización de subsidios para este grupo de la población. • Protección de la liquidez • Solvencia del tejido productivo del país
DIRECTRICES GENERALES - POLITICA FISCAL No obstante, se debe reconocer que los recortes desordenados del gasto no garantizan la calidad ni eficiencia de este. La solución gira en torno a un gasto orientado a la atención de los grupos vulnerables y, en atender de forma adecuada y oportuna a los sectores claves para el desarrollo como son: salud y educación.	• Atención de los grupos vulnerables. • Atención adecuada y oportuna a salud y educación.
CALIDAD DEL GASTO Y OPTIMIZACIÓN PRESUPUESTARIA Bajo este panorama, la proforma presupuestaria se orientará hacia la racionalización de todos los egresos públicos, mediante un análisis exhaustivo de cada uno de los ítems presupuestarios, identificando el punto de equilibrio óptimo de los recursos necesarios que permitan alcanzar los resultados institucionales y nacionales esperados. Este proceso de optimización eficiente dará paso a reasignar los recursos hacia sectores prioritarios (salud, educación, seguridad pública y protección social).	• Priorización de sectores: salud, educación, seguridad pública y protección social.
DIRECTRICES DE INVERSIÓN PÚBLICA En el Plan Anual de Inversión 2021 se mantendrán los estudios, programas y/o proyectos de inversión de acuerdo con los siguientes criterios: - Las entidades deberán remitir la información de inversión pública en el formato que establezca la Secretaría Nacional de Planificación considerando los criterios de sostenibilidad fiscal, optimización y calidad de gasto; se exceptúan aquellos estudios, programas y/o proyectos de inversión pública que no cumplan con lo establecido en la Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento. - Los estudios, programas y/o proyectos de inversión pública que cuenten con obligaciones contraídas (arrastre) debidamente suscritas, y requieren ejecutar actividades exclusivamente para su finalización, liquidación, laudo arbitral y/o sentencia judicial ejecutoriada. En tales circunstancias no requieren un dictamen de prioridad y/o actualización de prioridad y será financiado dentro del mismo techo presupuestario asignado. En estos casos, los estudios, programas y/o proyectos de inversión pública que contengan este tipo de obligaciones, no podrán ejecutar actividades nuevas y deberán iniciar el proceso de cierre o baja del proyecto según corresponda una vez liquidadas las obligaciones contraídas. - Los estudios, programas y/o proyectos nuevos a ejecutarse en el PAI 2021 deberán justificar la necesidad de la intervención, debiendo contar con sus fases de preinversión e inversión y, que se ajuste a la programación macro fiscal. No se aprobarán estudios, programas y/o proyectos encaminados a financiar gastos de operación y mantenimiento y/o fortalecimiento institucional.	• Sostenibilidad fiscal. • Optimización y calidad de gasto.

Fuente: Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión

Elaboración: Equipo consultor ATI

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 – PND

El análisis del Plan Nacional de Desarrollo merece una mención específica debido a que, conforme se refleja en los análisis de los documentos citados previamente, es el principal referente de carácter programático para la gestión presupuestaria y de la inversión pública en el mediano plazo. A partir de los ejes de desarrollo y sus objetivos, el Plan incluye un apartado específico relativo a los *CRITERIOS PARA ORIENTAR LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y LA INVERSIÓN PÚBLICA* en donde se señala que, la inversión de recursos públicos debe mantener un criterio de pertinencia y responsabilidad económica, que tome en cuenta las políticas y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente 2017-2021, contexto en el cual se establecen los siguientes criterios para priorizar los proyectos de inversión pública:

Figura No. 2 Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública.



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021

Elaboración: Equipo consultor ATI

Al analizar los criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública incluidos en el PND 2017-2021, éstos reflejan principalmente una cobertura de aspectos relacionados al ámbito económico-productivo en donde se abarcan temas como el incremento del empleo, el crecimiento económico y las oportunidades de negocios, el uso de materia prima local, el fomento a las exportaciones, la acumulación de capital, la reducción de costo o el aumento de rentabilidad y la productividad. Las variables de tipo social, están principalmente enfocadas en la mejora de las condiciones de vida de los más vulnerables, la satisfacción de necesidades básicas y el acceso a servicios públicos. Si bien se cubren criterios económicos y sociales, que denotan la consideración de dos de las dimensiones del desarrollo sostenible, no se visibiliza que los temas ambientales sean parte de los elementos orientadores de la inversión pública o que, como en el caso de los principios orientadores identificados en los insumos normativos y técnicos se recojan aspectos relacionados al manejo fiscal. En la siguiente figura se refleja el enfoque de los criterios económicos-productivos en verde y en rojo los de carácter social.

Tabla No.8 Criterios para asignar recursos públicos –PND 2017-2021.

Artículo	Contenido	Principios orientadores
Criterios para Orientar la Asignación de Recursos Público y la Inversión Pública.	El reto de la planificación es la inversión de recursos con un criterio de pertinencia y responsabilidad económica, que tome en cuenta las políticas y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, las cuales son responsabilidad de todos los ecuatorianos. En este contexto, los criterios propuestos para priorizar proyectos de inversión pública en el período 2017-2021 son los siguientes:	• Reducción de la pobreza
		• Cierre de brechas territoriales
		• Generación de empleo
		• Generación de complementariedad con iniciativas privadas
		• Incremento de la productividad sistémica
		• Intensidad en insumos nacionales

Fuente: PND2017-2021

Elaboración: Equipo consultor ATI

A manera de resumen, en la siguiente tabla se incluyen los principios orientadores más relevantes que han sido identificados en todos los documentos referidos anteriormente en virtud de su relación directa con la gestión de la inversión pública y su priorización y se los ha categorizado según su ámbito en 5 grupos: AMBIENTAL, ECONÓMICO-PRODUCTIVO, MANEJO PRESUPUESTARIO, SOCIAL, y POLÍTICO-PROGRAMÁTICO.

Tabla No.9. Resumen Principios Orientadores

Ámbito	Principios orientadores
Ambiental	• Acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático.
	• Recuperación y conservación de la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable.
	• Sostenibilidad ambiental.
Económico-Productivo	• Articulación con la situación económica actual del país.
	• Beneficios financieros.
	• Desagregación y transferencia tecnológica en bienes o servicios importados.
	• Empleos de calidad y la reactivación productiva.
	• Generación de empleo
	• Encadenamientos productivos
	• Focalización de subsidios.
	• Fortalecer los vínculos público – privados.
	• Generación de complementariedad con iniciativas privadas
	• Incorporación de mano de obra (nacional)
	• Incremento de la productividad sistémica
	• Inserción estratégica internacional
	• Integración latinoamericana.
	• Intensidad en insumos nacionales
	• Privilegio sobre la producción nacional
	• Productividad y competitividad
	• Recuperación del clima de inversiones.
	• Protección de la liquidez
	• Solvencia del tejido productivo del país
	• Rentabilidad económica
	• Costo - Efectividad

Ámbito	Principios orientadores
Manejo Presupuestario	• Asignación de recursos públicos equitativa y eficiente.
	• Distribución equitativa y solidaria del presupuesto
	• Distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción, generación de trabajo digno y estable
	• Estabilidad monetaria.
	• Fortalecimiento del marco fiscal,
	• Sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible.
	• Sostenibilidad del sistema económico social y solidario
	• Sostenibilidad fiscal.
	• Calidad de gasto
	• Austeridad
	• Optimización de recursos.
Social	• Mejorar la calidad y esperanza de vida
	• Atención adecuada y oportuna a salud y educación.
	• Atención de los grupos vulnerables.
	• Diversidad cultural
	• Emergencia sanitaria
	• Interculturalidad y plurinacionalidad
	• Participación y control social.
	• Priorización de sectores: salud, educación, seguridad pública y protección social.
	• Programas de protección social.
	• Reconocimiento de diversas identidades.
	• Reducción de la pobreza
	• Reducción de las desigualdades.
	• Garantía de derechos.
	• Soberanía alimentaria
	• Sociedad participativa
	• Beneficios sociales.
	• Sostenibilidad social.
	• Rentabilidad social
	• Mejorar las capacidades y potencialidades de la población
Político - Programático	• Cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
	• Ordenamiento territorial equilibrado y equitativo
	• Cierre de brechas territoriales
	• Concordancia con políticas Gubernamentales
	• Cumplimiento de las metas del PND
	• Soberanía nacional.

Fuente: Normativa vigente

Elaboración: Equipo consultor ATI

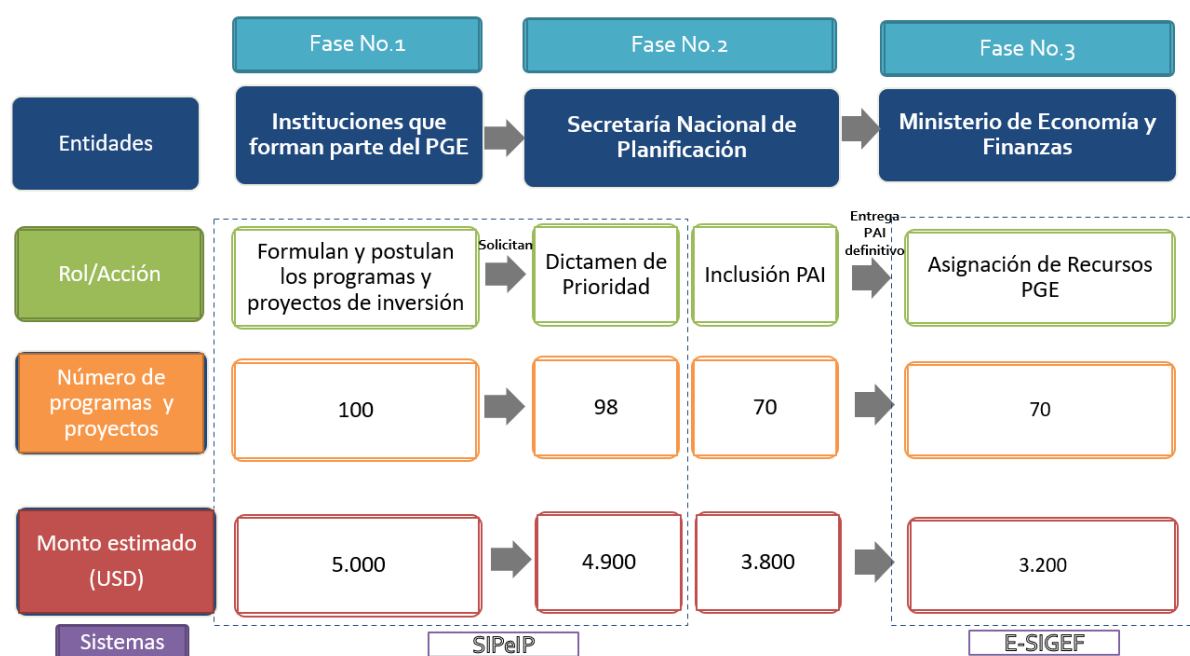
Por otra parte, una vez identificados los principios orientadores derivados del análisis previo de la normativa vigente e instrumentos técnicos utilizados por la SNP, a continuación, se procede con la descripción del proceso de emisión de Dictamen de Prioridad e inclusión de proyectos en el Plan Anual de Inversiones.

Proceso de Emisión de Dictamen de Prioridad y Proceso de Elaboración del Plan Anual de Inversiones

Esta información tiene por objetivo proporcionar un panorama más amplio y explicativo respecto a los procesos internos que, respetando lo dispuesto en la normativa vigente e instrumentos técnicos, describen el procedimiento realizado dentro de cada una de las unidades encargadas del análisis de los proyectos de inversión e inclusión en el Plan Anual de Inversiones a cargo de la SNP.

A continuación, se describe en grandes líneas al proceso de priorización de proyectos de inversión pública en el contexto de la elaboración del Plan Anual de Inversiones, a incluirse en la elaboración de la Proforma Presupuestaria elaborada y consolidada por el ente rector de las Finanzas Públicas.

Figura No.3 Proceso emisión Dictamen de Prioridad y Proceso de Elaboración del Plan Anual de Inversiones



Fuente: Normativa vigente

Elaboración: Equipo consultor ATI

Este flujo se ha elaborado tomando como base la normativa vigente, así como los criterios y aportes por parte del equipo técnico de la SNP involucrado en el proceso de priorización e inclusión de los proyectos de inversión en el Plan Anual de Inversiones. En este proceso, intervienen las entidades del Presupuesto General de Estado, la Secretaría Nacional de Planificación y el Ministerio de Economía y Finanzas, cada una de ellas asume un rol diferente conforme lo establecido en la normativa vigente y se divide en las siguientes fases:

Fase 1. Formulación y Postulación de los Proyectos de Inversión al Plan Anual de Inversiones.

Responsable del Proceso: Entidades del Presupuesto General del Estado.

En esta primera etapa del proceso, las entidades del Presupuesto General del Estado formularán y postularán los estudios, programas y/o proyectos de inversión pública, a través del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación, en base a lo establecido en el Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las directrices y plazos establecidos por el ente rector

de la planificación y presentarán los proyectos de inversión conforme lo establecido en la Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública vigente.

En cuanto a los proyectos de inversión formulados por parte de las entidades del Presupuesto General del Estado, no se establece normativamente un límite al número de proyectos que pueden ser presentados a lo largo de todo el año; sin embargo, todos deberán contemplar y considerar procedimientos y requisitos establecidos para el efecto.

Fase 2. Elaboración del Plan Anual de Inversiones.

Responsable del Proceso: Secretaría Nacional de Planificación.

Una vez que las entidades postulan sus proyectos de inversión a través del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública, solicitarán al ente rector de la planificación nacional el respectivo Dictamen de Prioridad, o de aprobación y su inclusión en el Plan Anual de Inversiones, conforme lo establecido en los siguientes dos apartados:

1. Emisión del Dictamen de Prioridad

Para que los proyectos sean priorizados deberán estar alineados a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, y demostrar mediante los estudios y viabilidades técnicas, la factibilidad de poder alcanzar los resultados planteados.

El pronunciamiento de dictamen de priorización es el documento que habilita la inclusión del estudio, programa o proyecto en el Plan Anual de Inversión, cuya asignación presupuestaria dependerá de la disponibilidad de recursos del Presupuesto General del Estado determinado por el ente rector de las finanzas públicas.

El análisis que determina la emisión del Dictamen de Prioridad, se basa en el cumplimiento de requisitos documentales y de la estructura del proyecto presentado por las entidades conforme lo establecido en la "Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión" que contiene la información descrita en párrafos anteriores e incluye: a) la revisión documental o cumplimiento de requisitos y b) de forma complementaria se realiza un análisis técnico sobre las postulaciones como se describe a continuación:

a) Revisión documental o cumplimiento de requisitos

En lo que respecta a la revisión documental de las postulaciones, para que se pueda emitir el dictamen de priorización o de aprobación, o sus actualizaciones, los proyectos deben cumplir con varios elementos habilitantes de acuerdo a lo establecido en los instrumentos normativos vigentes. Los requisitos que deben contar los proyectos dependen de varios factores y son emitidos por distintas instancias según sea el caso. A continuación, se los describe agrupados en 4 categorías:

Tabla No. 10. Avaluos y aprobaciones por instancias externas

No.	Tipo de documento	Entidad o instancia que lo emite	Justificación
1	Aval	Senescyt	Disposición general cuarta del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación
2	Aprobación	Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	Decreto Ejecutivo Nro. 163 de 18 de septiembre de 2017, en caso de ejecutar actividades alineadas a Gobierno Electrónico
3	Aprobación	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Artículo 69 del COPLAFIP, en caso de tener fuente de cooperación internacional
4	Aprobación	Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República	Decreto Ejecutivo Nro. 135 de 01 de septiembre de 2017 y Decreto Ejecutivo 298 de 29 de enero de 2018, en caso de ejecutar actividades de difusión y/o publicidad

Fuente: Formato-Check-List-V2 de la DPPDN**Elaboración:** Equipo consultor ATI**Tabla No. 11.** Pronunciamientos relativos a temas presupuestarios

No.	Tipo de documento	Entidad o instancia que lo emite	Justificación
5	Pronunciamiento	Ministerio de Economía y Finanzas	En caso de financiar la ejecución de proyecto con crédito externo, conforme el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y oficio circular Nro. STPE-STPE-2021-0001-C de 14 de enero de 2021
6	Pronunciamiento	Ministerio de Economía y Finanzas	Proyectos nuevos o que no se encuentran en el Plan Anual de Inversiones Vigente, sobre la disponibilidad de recursos y las correspondientes fuentes de financiamiento

Fuente: Formato-Check-List-V2 de la DPPDN**Elaboración:** Equipo consultor ATI**Tabla No. 12.** Documentos emitidos por instancias directivas
(principalmente para el caso de empresas públicas)

No.	Tipo de documento	Entidad o instancia que lo emite	Justificación
7	Priorización	Directorios	Artículo 6o del COPLAFIP, en caso de que el ejecutor sea una empresa pública
8	Informe de pertinencia	EMCO	Decreto Ejecutivo 1280 de 16 diciembre de 2016, en caso de que el ejecutor sea una empresa pública

9	Aprobación y/o priorización de estudios, proyectos y/o programas	Comités, delegaciones y otras entidades públicas	
---	--	--	--

Fuente: Formato-Check-List-V2 de la DPPDN

Elaboración: Equipo consultor ATI

Tabla No. 13. Requisitos establecidos en directrices o guías emitidas por el ente rector de la planificación

No.	Tipo de documento/contenido	Entidad o instancia que lo emite	Justificación
10	Informe Ejecutivo	Entidad Pública que postula el proyecto y que forman parte del PGE	Oficio circular Nro.STPE-STPE-2021-0001-C de 14 de enero de 2021. Solo para Actualización
11	Documento de estudios, proyectos, programas	Entidad Pública que postula el proyecto y que forman parte del PGE	Guía para elaboración de la STPE
12	Viabilidad financiera	Entidad Pública que postula el proyecto y que forman parte del PGE	Circular Nro.STPE-STPE-2021-0001-C de 14 de enero de 2021
13	Viabilidad económica	Entidad Pública que postula el proyecto y que forman parte del PGE	Anexo circular Nro.STPE-STPE-2021-0001-C de 14 de enero de 2021
14	Cronograma valorado por componentes y actividades	Entidad Pública que postula el proyecto y que forman parte del PGE	Anexo circular Nro.STPE-STPE-2021-0001-C de 14 de enero de 2021
15	Certificación de contar con viabilidades técnicas y económicas suscrita por la máxima autoridad	Entidad Pública que postula el proyecto y que forman parte del PGE	Artículo Nro. 56 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, conforme el formato establecido en el oficio circular Nro. STPE-STPE-2021-0001-C de 14 de enero de 2021
16	El estudio proyecto y/o programa se encuentra incluido en el Plan Anual de Inversiones del Ejercicio Fiscal Actual	Entidad Pública que postula el proyecto y que forman parte del PGE	

Fuente: Formato-Check-List-V2 de la DPPDN

Elaboración: Equipo consultor ATI

El cumplimiento de la presentación de los documentos habilitantes o contenidos descritos en la presente sección está determinado por las características de cada proyecto postulado, dependiendo de factores como si la entidad solicita la emisión del dictamen de prioridad por primera vez, si es una actualización de dicho dictamen, si solicita un dictamen de aprobación, si es un proyecto en su fase de pre-inversión o de inversión, el tipo de financiamiento o el tipo de entidad pública postulante o, si requiere el aval o la aprobación de instancias externas (investigación científica, gobierno electrónico, cooperación internacional, actividades de difusión o publicidad). Una vez que se verifica que los proyectos postulados cumplen con todos los requisitos vigentes y

que la información se encuentra correctamente registrada en el Sistema Integrado de Planificación y Finanzas Públicas – SIPEIP, se procede con el análisis de su alcance y contenido.

Dentro del universo de proyectos cuya información ha sido ingresada en el banco de proyectos del SIPEIP, y luego de que las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado (PGE) han solicitado la emisión del dictamen de prioridad o aprobación (o actualizaciones de dictamen) para los proyectos postulados, se cuenta con un subconjunto de programas, proyectos o estudios que han sido “priorizados” pero que, si bien son elegibles para recibir financiamiento público, esto no garantiza que sean incluidos en el PAI.

En este punto es necesario hacer referencia a lo que establece la norma vigente respecto a lo que implica la **priorización de la inversión pública**, ya que si bien en la etapa previa a la construcción del PAI se emiten los **dictámenes de priorización** o de aprobación de proyectos, en el artículo 57 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) se define de manera explícita que los “planes de inversión son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, **debidamente priorizados**, programados y territorializados” por lo que se ratifica que, pese a que un proyecto cuente con un dictamen de priorización vigente, esto no implica que sea incluido en el PAI. El artículo 6o de la misma norma establece, por su parte, que **serán prioritarios los programas y proyectos de inversión que el ente rector de la planificación nacional incluya en el plan anual de inversiones del Presupuesto General del Estado (PGE), y que únicamente los incluidos en el PAI podrán recibir recursos del Presupuesto.**

Consecuentemente, además de que el pronunciamiento de dictamen de priorización es el documento habilitante con el que un proyecto debe contar para su inclusión en el Plan Anual de Inversión, conforme lo establece la Norma Técnica del SNDPP, solo se podrá considerar que un proyecto ha sido priorizado cuando forma parte del PAI del PGE.

b) Análisis técnico (de las postulaciones)

Conforme lo previsto en el “Manual de Procedimiento de Análisis de Estudios, Programas o Proyectos de Inversión Pública” (versión 2.0) de la SNP, una vez que se ha validado el cumplimiento de todos los requisitos presentados por la entidad proponente, se revisa el tipo de solicitud de dictamen (nuevo dictamen, actualización o aprobación), y se procede a analizar toda la estructura del proyecto conforme la guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública, la cual está compuesta de las siguientes secciones:

1. Datos iniciales del proyecto
2. Diagnóstico y problema
3. Articulación con la planificación
4. Matriz de marco lógico
5. Análisis integral
6. Financiamiento y presupuesto
7. Estrategia de ejecución
8. Estrategia de seguimiento y evaluación.
9. Anexos

En caso de que el dictamen solicitado sea de actualización, se requerirá a otras subsecretarías de la SNP información adicional que dé cuenta del avance del proyecto en metas y presupuesto. La información detallada en cada una de estas secciones, de acuerdo a lo establecido en el Manual de Procedimientos, es analizada con la finalidad de comprobar su concordancia, consistencia y articulación con el PND vigente, los presupuestos, los costos unitarios por componentes y actividades, el cronograma valorado, la viabilidad técnica, su valoración económica y financiera que cumplan con los parámetros de los indicadores TIR – VAN – BENEFICIO COSTO, el cumplimiento de indicadores y objetivos, así como la documentación habilitante que sustente el criterio emitido por las áreas técnicas. Luego de que se ha evaluado el cumplimiento de la normativa vigente y la consistencia

del proyecto postulado, lo cual se refleja en el informe técnico elaborado por el área respectiva, se procede con la emisión del dictamen de priorizado, actualizado, aprobado, observado o negado¹. Conforme lo prevé la Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) en su artículo 147, los estudios y viabilidades técnicas deben demostrar la factibilidad de poder alcanzar los resultados planteados en cada proyecto y el pronunciamiento de dictamen de priorización es el documento habilitante para su inclusión en el Plan Anual de Inversión, cuya asignación presupuestaria dependerá de la disponibilidad de recursos del PGE determinada por el ente rector de las finanzas públicas.

En función de lo señalado en párrafos anteriores, de las experiencias compartidas por parte los técnicos a cargo del proceso, se indica que, existe un elevado porcentaje de proyectos para los que se emite el Dictamen de Prioridad, considerando que las entidades cumplan con todos los documentos habilitantes solicitados por parte de la SNP.

Como resultado del análisis de los proyectos de inversión, en el caso de que un proyecto no cumpla con todos los parámetros y requisitos establecidos en la norma y demás directrices, el proyecto de inversión podrá ser observado y remitido a la entidad postulante para que realice los cambios necesarios con la finalidad de continuar con el proceso de análisis; sin embargo, en el caso de mantener observaciones no subsanadas, el proyecto se retornará de manera definitiva a la entidad.

Considerando el escenario anterior, el número de proyectos con Dictamen de Prioridad será marginalmente menor al número de proyectos que hayan sido postulados a través del Sistema de Planificación e Inversión Pública; por lo tanto, se observará también a manera de ejemplo, una diferencia en el monto global correspondiente a los proyectos de inversión.

Finalmente, la información recopilada de los proyectos de inversión, posibilitó la identificación de las razones por las cuales un proyecto de inversión no pudiese obtener el Dictamen de Prioridad y por ende no es incluido en el Plan Anual de Inversiones:

- Documentos habilitantes incompletos
- Definición errónea del plazo de la ejecución del proyecto.
- Correcciones a los documentos relacionados con la identificación de las fuentes de financiamiento.
- Correcciones a la ubicación geográfica e impacto territorial del proyecto
- Observaciones a la estimación de oferta y demanda
- Diferencias en la alineación al Plan Nacional de Desarrollo
- Errores en la Matriz de Marco Lógico
- Falta de definición de estrategias de sostenibilidad.
- Planteamiento erróneo de indicadores
- Observaciones a la viabilidad técnica

El cronograma valorado por componentes y actividades sin anexos y detalle del cálculo de cada uno de los rubros con sus respectivos sustentos.

2. Elaboración del Plan Anual de Inversiones (PAI)

Una vez emitido el Dictamen de Prioridad, se procede con el análisis de inclusión del proyecto en el Plan Anual de Inversiones. Esta actividad comprende la verificación de los documentos habilitantes entre los que se encuentran: el Dictamen de Prioridad e Identificación de Fuente de Financiamiento.

De igual forma, considerando que el dictamen de priorización es el documento que habilita la inclusión de los programas y proyectos de inversión en el Plan Anual de Inversión, existiría un alto número de proyectos que podrían incluirse. En el caso de que un proyecto de inversión no cumpla con todos los parámetros y requisitos

¹ Si bien existen otros procesos previstos para el análisis de otras solicitudes, como es el caso de las modificaciones presupuestarias, el trabajo previsto en la presente ATI se enfoca específicamente en lo relativo a la priorización de proyectos de inversión pública.

establecidos en la norma y demás directrices, incluyendo el Dictamen de Prioridad no podrán ser incluidos en el Plan Anual de Inversiones.

Considerando el escenario anterior, el número de proyectos Incluidos en el PAI será menor al número de proyectos que hayan obtenido el Dictamen de Prioridad, por lo tanto, se observará también una reducción en el monto global de la inversión pública.

Luego de conocer a detalle los procesos para emisión o actualización del dictamen de prioridad o aprobación de estudios, programas y proyectos² de inversión pública y para su inclusión en el Plan Anual de Inversiones (PAI), se refleja que, conforme lo previsto en la base legal respectiva y las directrices y lineamientos establecidos por la Secretaría Nacional de Planificación, las solicitudes remitidas por las entidades públicas que forman parte del Presupuesto General del Estado (PGE) son sometidas a dos tipos de análisis o validaciones en los procesos a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación.

Fase 3: Envío del Plan Anual de Inversiones al Ministerio de Economía y Finanzas para consolidación de la Proforma Presupuestaria del PGE.

Responsables del Proceso: SNP/MEF

Una vez que ha sido consolidado el Plan Anual de Inversiones por parte de la Secretaría Nacional de Planificación, se lo remite al Ministerio de Economía y Finanzas, con la finalidad de preparar la proforma presupuestaria para cada ejercicio fiscal.

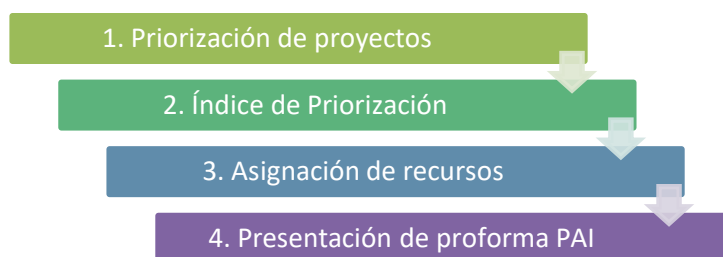
Considerando el escenario anterior, el número de proyectos Incluidos en el PAI será el mismo que el Ministerio de Economía y Finanzas remita a la Asamblea Nacional; sin embargo, el ente rector de las finanzas públicas, conforme sus atribuciones y responsabilidades, y de considerarlo necesario, realizará los ajustes que correspondan sobre los montos establecidos en el Plan Anual de Inversiones, es decir, el monto aprobado por la Secretaría Nacional de Planificación podrá ser ajustado por el Ministerio de Economía y Finanzas conforme la disponibilidad presupuestaria.

De forma complementaria a las 3 fases antes descritas del proceso de postulación hasta la presentación del PAI al Ministerio de Economía y Finanzas, a continuación, se hace referencia al índice de priorización descrito en el documento de *"Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública, en base a la Matriz Insumo Producto"* proporcionada por la SNP.

Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública utilizados en el año 2017.

La construcción del Plan Anual de Inversiones se sustenta en 4 actividades o subprocesos internos que, según lo informado por la SNP, pueden sufrir modificaciones en cuanto a su alcance y pertinencia debido a distintos factores como es el caso de externalidades y contingencias no previstas (como el caso de la pandemia por COVID19), definiciones institucionales, o por restricciones de carácter presupuestario. Sin embargo, a continuación, se presenta un esquema simple que da cuenta de cuáles son esas 4 actividades cuya interrelación y retroalimentación entre sí mismas se adapta a los requerimientos que exige la coyuntura.

² Si bien los dictámenes y sus actualizaciones son emitidos respecto a la priorización de "estudios, programas o proyectos" postulados, según lo establece la norma, las futuras referencias que se realicen en el presente documento harán mención de manera general solamente a "proyectos" sin que esto signifique que las referencias excluyan a los estudios y a los programas.

Figura No. 4. Elementos considerados para la construcción del PAI

Fuente: SPN

Elaboración: Equipo consultor ATI

Como parte de la información recopilada, la SNP facilitó al equipo consultor el documento "*Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública, en base a la Matriz Insumo Producto*" el cual es un insumo técnico de referencia desarrollado por la entidad en el año 2017 y que en su momento se lo utilizó para estimar un índice de priorización, considerado como un coeficiente numérico, que sirve como guía para determinar la inclusión de los proyectos de inversión pública en el PAI, tomando en cuenta los sectores económicos más dinámicos en cuanto a generación de empleo, encadenamientos y reducción de la desigualdad.

Es importante en este punto establecer la diferenciación entre la priorización y jerarquización de la inversión pública, entendiéndose al proceso de priorización como el conjunto de actividades realizadas desde la postulación de los proyectos de inversión hasta la inclusión de los mismos en el PAI y por ende en la Proforma del Presupuesto General del Estado, mientras que la jerarquización, comprende específicamente a la generación de un ranking de proyectos de inversión, en base a diferentes variables utilizadas y que permite identificar aquellos proyectos que, de ejecutarse, podrían tener una mayor incidencia en lo económico y social.

En lo que respecta al numeral 2. Índice de Priorización de la Figura No.4, es ésta la actividad en la que se valora el cumplimiento de los criterios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y que permite identificar, en base a un análisis cuantitativo, cuáles son los proyectos clave de inversión pública, que dinamicen la riqueza y capacidades sociales del país, conforme establece el objetivo general del documento "*Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública, en base a la Matriz Insumo Producto*" desarrollado en el año 2017 por la Secretaría Nacional de Planificación; por lo tanto, a continuación se presenta de manera clara el análisis de pertinencia de las variables utilizadas actualmente en el proceso de priorización de la inversión.

Análisis de pertinencia de variables utilizadas actualmente.

El COPLAFIP, en su artículo 36 establece que, entre los elementos mínimos que deben integrar el Plan Nacional de Desarrollo, se contempla a los "Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública". En el documento denominado "Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida" se incluye una sección específica en la que se detallan cuáles son los criterios que rigen para su período de vigencia y que deben ser considerados como referencia para realizar la priorización de los proyectos de inversión pública. Los 6 criterios se los enuncia de la siguiente manera:

Reducción de la pobreza	Mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable y garantizar la satisfacción de necesidades básicas.
Cierre de brechas territoriales	Disminuir la inequidad regional en el acceso a servicios públicos esenciales y oportunidades.
Generación de empleo	Incremento en el número de plazas laborales, sin permitir la flexibilización laboral.
Generación de complementariedad con iniciativas privadas	Vinculación entre el sector público y privado en busca de desarrollo y crecimiento económico, mediante la generación de corresponsabilidad y oportunidades de negocios.
Incremento de la productividad sistémica	Contribuya al fortalecimiento de las exportaciones no tradicionales, a la acumulación de capital en los sectores productivos generadores de valor agregado, a reducir costos, y al aumento de la rentabilidad y la productividad de bienes con valor agregado.
Intensidad en insumos nacionales	Empleo mayoritario de materia prima de producción nacional, sin incentivar el incremento de las importaciones.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo

Elaboración: Equipo consultor ATI

Los criterios enunciados previamente son, por lo tanto, la principal directriz que sustenta el desarrollo de la metodología de construcción del índice de priorización que permite, de acuerdo a los valores de cada uno de sus indicadores y su respectiva ponderación, jerarquizar a las industrias que insumen a los proyectos de inversión conforme el detalle resumido en la siguiente tabla:

Tabla No. 13. Criterios, indicadores y metodología

Criterios	Indicadores	Fuente	Metodología ³	Ponderaciones
Reducción de la pobreza	Índice de Pobreza Multidimensional	Tabla de Oferta y Utilización y ENEMDU	IPM por rama de actividad	15%
Generación de empleo	Efectos sobre remuneraciones y empleo	Tabla de Oferta y Utilización	Matriz inversa de Leontief	15%
Generación de complementariedad con iniciativas privadas	Encadenamientos (hacia adelante y hacia atrás)		Índice Rasmussen-Hirschman	14%
	Multiplicadores de consumo y de demanda		Matriz inversa de Leontief	14%
Incremento de la Productividad Sistémica	Intensidad en exportaciones		Relaciones de participación simple	15%
Intensidad en insumos nacionales	Intensidad en importaciones			15%
Cierre de brechas territoriales	Coeficiente de Gini	ENEMDU	Coeficiente de Gini	12%

Fuente: SNP

Elaboración: Equipo consultor ATI

Del análisis de los indicadores que componen la metodología para construcción del índice de priorización descritos en el documento Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública es pertinente

³ La metodología hace referencia a las técnicas que se utilizan para la estimación de los indicadores definidos para representar cada uno de los criterios y que se calculan en base a la información de las tablas de oferta-utilización (BCE) y de la ENEMDU (INEC).

señalar algunas valoraciones generales para, posteriormente, determinar la pertinencia de mantener su uso ante la necesidad de realizar una actualización de la metodología:

- La construcción del índice se basa principalmente en las agrupaciones utilizadas en la Matriz Insumo-Producto (MIP) elaborada por el Banco Central del Ecuador (año 2016) y que dan cuenta de las interrelaciones entre los diferentes sectores de la economía en base a la clasificación de 69 categorías de CPC.
- El enfoque utilizado para establecer los valores correspondientes a cada componente del índice se basa en la caracterización de los CPC mas que en la información de cada uno de los programas o proyectos de inversión pública postulados por las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado.
- El vínculo entre los 69 CPC y la información de cada proyecto analizado se realiza a través de una correspondencia entre ITEM PRESUPUESTARIO y CPC, de manera que se pueda relacionar al presupuesto asignado para cada ítem con las actividades/sectores de la MIP. Esto permite identificar la procedencia sectorial de los "insumos" utilizados en la ejecución de un proyecto de inversión pública.

A continuación, se desarrolla el análisis de pertinencia de los 10 indicadores que la metodología considera para valorar el cumplimiento de los criterios para orientar los recursos destinados a la inversión pública incluidos en el PND 2017-2021:

Tabla No. 14 Variables establecidas actualmente y análisis de pertinencia.

Criterios	Indicadores	Pertinencia (Si, No, Parcial)	Justificación
Reducción de la pobreza	Índice de Pobreza Multidimensional	Parcial	Si bien se realiza una estimación del IPM por rama de actividad de la ENEMDU, al momento de empatar los CPC con las ramas de la encuesta se tienen que hacer agrupaciones que implican pérdida de la información por CPC. Por citar un ejemplo, la rama "A. Agrícola, ganadería, silvicultura y pesca" de la encuesta agrupa a 11 CPC los cuales van a obtener el mismo valor de IPM al momento de incluirlos en el cálculo del índice de priorización. Por otro lado, al mantener los demás componentes del IPM estático y solo afectar el componente de ingresos no se puede valorar la manera en que se reducen el resto de privaciones por lo que la multidimensionalidad del indicador no se expresa en el cálculo.
Generación de empleo	Efectos de remuneraciones	Si	Los cambios en la demanda de los CPC reflejan efectos en la generación de empleo con diferentes niveles de remuneración por lo que es deseable que los CPC de los que se insumen los proyectos tengan mejores remuneraciones en términos relativos.

	Efectos Empleo	Si	Los cambios en la demanda de los CPC reflejan efectos en la creación de empleo con diferentes niveles de intensidad por lo que es deseable que los CPC de los que se insumen los proyectos generen mayor demanda de empleo en términos relativos.
Generación de complementariedad con iniciativas privadas	Encadenamientos hacia atrás	Si	Más allá de medir la complementariedad entre los sectores público y privado, se valora la intensidad de las interrelaciones e interdependencias entre las diferentes actividades económicas y cuan dinamizadoras son en cuanto a su aporte para proveer de insumos a otras actividades o demandar de inputs del resto de actividades, lo cual deviene en un mayor o menor grado de complementariedad y dependencia entre ramas de actividad.
	Encadenamientos hacia adelante	Si	
	Multiplicador del consumo	Si	Al igual que en el caso de los encadenamientos, más allá de medir la complementariedad entre el sector público y el privado, permite valorar los efectos en los insumos o producto por efecto de variaciones en la demanda agregada lo cual da cuenta de un efecto dinamizador en las actividades económicas por incrementos del consumo y la demanda.
	Multiplicador de la demanda	Si	
Incremento de la Productividad Sistémica	Intensidad en exportaciones	Parcial	La productividad sistémica es un concepto multidimensional que no solo da cuenta del incremento de la capacidad de un país y sus sectores productivos para exportar sino en generar condiciones adecuadas para el desarrollo de todas las actividades económicas, independientemente de si tienen o no una orientación exportadora. Si parte de lo que se busca de acuerdo a la descripción del criterio es el impulso de sectores productivos agregadores de valor, las actividades que reflejan los mayores valores en este índice serán las relacionadas con la producción primaria y con bajo valor agregado lo cual está determinado por la estructura tradicional de la economía ecuatoriana por lo que, si bien es deseable el incremento de exportaciones y la generación de divisas, la productividad sistémica se ve parcialmente descrita por este indicador.

Intensidad en insumos nacionales	Intensidad en importaciones	Si	El uso de insumos locales sin duda es un factor dinamizador de la economía por los encadenamientos entre actividades, el impulso de la economía local, y principalmente la generación de empleo. La incorporación de este indicador permite valorar los niveles de dependencia de insumos locales en la producción, pero al mismo tiempo podría reflejar una aproximación de los niveles de intensidad tecnológica de cada actividad lo cual debe ser considerado como una señal de incorporación de valor agregado y modernización de los procesos productivos en busca de incrementos en la productividad, lo cual debe ser correctamente interpretado en la aplicación de la metodología al momento de otorgar la ponderación para este componente del índice.
Cierre de brechas territoriales	Coefficiente de Gini	No	Considerando que el análisis recoge información a nivel cantonal para cuantificar el aporte de las industrias en la generación del VAB, el cálculo del indicador parte de un enfoque sectorial lo cual no permite dimensionar reducciones en la distribución del ingreso por territorios sino por actividades económicas. En tal sentido el aporte de este indicador en la estimación del índice de priorización de la inversión reflejaría cómo la provisión de insumos sectoriales para los proyectos de inversión aportan en el VAB cantonal, sin que esto implique un cierre de brechas.

Fuente: SNP

Elaboración: Equipo consultor ATI

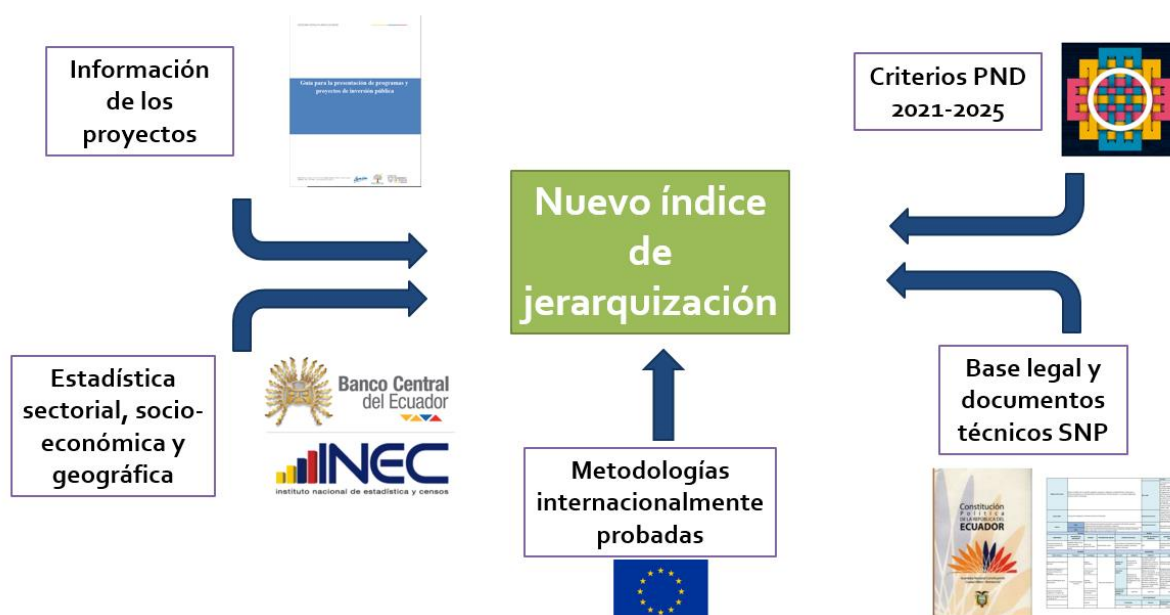
La determinación sobre la pertinencia de cada uno de los indicadores dentro de la metodología de cálculo del índice de priorización de la inversión pública se la realiza en procura de evaluar si cada uno de ellos da cuenta o no del cumplimiento de los criterios para orientar la asignación de recursos públicos de acuerdo a su descripción en el PND. Este análisis no pretende evaluar la pertinencia o no de la inclusión de los criterios en el PND, sin embargo, lo descrito al inicio de la presente sección del documento refleja que estos criterios tienen un enfoque fundamentalmente económico y productivo y que el componente social o de sostenibilidad financiera de la inversión, conforme se define en la normativa vigente podrían estar sub-representados en el Plan y, consecuentemente, en la metodología.

Definición de criterios técnicos y selección de variables para sustentar la propuesta metodológica preliminar

Con la finalidad de definir los criterios técnicos y selección de variables para la construcción del nuevo índice de priorización, se consideran los siguientes insumos:

1. Base legal y documentos técnicos vigentes y actualmente utilizados por la SNP, los mismos que han sido detallados y analizados en el punto No.3 del presente documento.
2. Metodologías internacionalmente probadas, que sirvan de referente para el establecimiento de criterios en el proceso de jerarquización de proyectos de inversión.
3. Estadísticas sectoriales, socio-económicas y demográficas, información complementaria obtenida de fuentes oficiales de información como Banco Central del Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, entre otros.
4. Información de los proyectos de Inversión Pública, contenida en la "Guía de presentación de programas y proyectos de inversión pública" establecida por la SNP para proceder con el análisis del contenido del proyecto.
5. Criterios del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025; sin embargo, a la fecha, el presente instrumento se encuentra en proceso de construcción, por lo que se espera que durante la elaboración de los siguientes entregables de la ATI se pueda contar con una versión preliminar del instrumento para incorporarlos en la definición de variables.

Figura No. 5. Insumos nuevo índice de jerarquización



Fuente: Normativa vigente, INEC, BCE, otros.

Elaboración: Equipo consultor ATI

Metodología referencial sugerida

Como parte del presente trabajo, y con la finalidad de contar con información relacionada a metodologías internacionalmente probadas que fortalezcan la construcción del nuevo índice de priorización de la inversión pública, se tomó como referencia los criterios establecidos por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para la evaluación de programas y proyectos de inversión pública. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un organismo internacional que tiene como misión mejorar el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo diseñando mejores políticas para una vida mejor y promoviendo políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas.⁴

⁴ <https://www.oecd.org/acerca/>

La OCDE fue creada en 1961 y la componen 37 estados miembros. Dentro de la OCDE, el **Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)** es el cuerpo que agrupa a los países donantes de AOD (**Ayuda Oficial al Desarrollo**) que se encarga de definir y hacer el seguimiento de estándares globales en áreas claves del **desarrollo**. A lo largo de su medio siglo de historia el CAD ha liderado infinidad de procesos relacionados con la cooperación al desarrollo, destacando en particular la Meta del 0,7⁵ y la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda⁶. El CAD de la OCDE estableció por primera vez los criterios de evaluación de intervenciones (pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad) en los Principios de Evaluación de la Ayuda al Desarrollo del CAD de la OCDE en 1991 y, posteriormente, definió sus términos en 2002 en el Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados.

Fortaleza: A lo largo de 30 años de utilización estos criterios se han convertido en la referencia básica fundamental a nivel internacional para la evaluación de proyectos, programas y políticas de desarrollo internacional y de acción humanitaria. Más allá del ámbito de la cooperación para el desarrollo, las personas que evalúan y las que las comisionan también utilizan estos criterios en otros ámbitos de política pública. En su última actualización⁷ **estos criterios de evaluación son pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad.**

Utilización: La última adaptación al español (2020) de "Better Criteria for Better Evaluation" se ha elaborado gracias a una colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España (MAUC) y su "Oficina de Interpretación de Lenguas", la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo (OEI BID), la Oficina de Evaluación de UNICEF y la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (UNICEF-LACRO), el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR-LAC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La UE utiliza los criterios del CAD de la OCDE para monitorear y evaluar sus propios proyectos de cooperación desde hace más de 20 años en América Latina y en todo el mundo. Los **criterios se pueden utilizar para monitorear las intervenciones de la UE y contribuyen a abordar en forma decisiva el desafío del crecimiento sostenible e inclusivo, la creación de empleo y a ayudan en la mitigación y adaptación al cambio climático en los países socios.**

Propósito: El propósito de estos criterios es determinar el alcance de una intervención (programa o proyecto) ofreciendo un panorama completo de la misma a través de un análisis detallado y enfocado y que abarca su proceso de ejecución y sus resultados. Además, describen las características **que se esperan de las intervenciones:** deben ser pertinentes para el contexto (es decir alineados a las políticas públicas como el Plan Nacional de Desarrollo), ser coherentes con otras intervenciones internas (nacionales) y externas (de los donantes), alcanzar sus propios objetivos, producir resultados de manera eficiente, y dar lugar a efectos positivos duraderos.

Definición de criterios técnicos para sustentar la propuesta metodológica

Los criterios establecidos por la OCDE, actualmente se utilizan para:

- Planificación estratégica y el diseño de intervenciones.
- Evaluación, seguimiento y gestión de resultados.
- Rendición de cuentas, incluido el suministro de información a los ciudadanos.
- Aprendizaje mediante la generación y retroalimentación de hallazgos y enseñanzas.

⁵ Es un estándar internacional que expresa el volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que debe proporcionar un país desarrollado midiéndolo como porcentaje (0,7%) de su riqueza total (RNB: renta nacional bruta).

⁶ Es un acuerdo internacional fruto del II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (París, 2005) en que donantes y receptores acordaron en común una serie de compromisos y hacerse responsables mutuamente de su consecución. La Declaración final fue suscrita por más de un centenar de donantes y países socios, organismos multilaterales e instituciones financieras.

⁷ "Mejores criterios para una mejor evaluación - Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización," (OECD DAC Network on Development Evaluation, 2020).

Todos los criterios pueden utilizarse para evaluar la situación “antes, durante y después” de una intervención. En este sentido, la **OCDE utiliza 6 criterios para la evaluación de programas y proyectos** con sus propias definiciones. Sin embargo, y con la finalidad de asegurar la comprensión y aplicabilidad de estos conceptos al análisis de proyectos de inversión pública en el Ecuador se plantea una adecuación de los mismos al contexto local, conforme se muestra a continuación:

1. PERTINENCIA⁸:

Definición adaptada: El proyecto responde a las necesidades de los beneficiarios y a las políticas y prioridades de las políticas públicas para el desarrollo del país, conforme lo expresado en los el Plan Nacional de Desarrollo. Su relevancia se mantiene pese a que las condiciones económicas, ambientales y sociales sean cambiantes por causa de factores exógenos (pandemia, fenómenos naturales, precio del petróleo, otros). La coyuntura determina qué intervención es más urgente.

2. COHERENCIA⁹

Definición adaptada: Su diseño refleja la sinergia/complementariedad de la intervención dentro de su ámbito de acción, fuera de él, así como su articulación con otros actores públicos y privados. Al estar determinada por factores endógenos, su coherencia aumenta si la intervención se ha adaptado a otras intervenciones bajo del control de la administración pública. Procura evitar la duplicidad de esfuerzos o traslape con otras intervenciones y es consistente con el cumplimiento de acuerdos globales (Agenda 2030, Acuerdo de París).

3. EFICACIA¹⁰

Definición adaptada: Importancia de los objetivos y el nivel de cumplimiento de los mismos (arrastres). Se espera alcanzar los resultados atribuibles a la intervención en el corto-mediano plazo. Los resultados consideran cuestiones de equidad y son idealmente diferenciados por grupos de población, privilegiando a los más vulnerables.

4. EFICIENCIA¹¹

Definición adaptada: Sus resultados son generados de manera económica (costo-eficiente) y los niveles de ejecución responden a lo planificado (arrastre).

5. SOSTENIBILIDAD¹²

Definición adaptada: Los beneficios del proyecto perduran en el tiempo gracias a sus capacidades financieras, económicas, sociales, ambientales e institucionales. Implica análisis de riesgos y resiliencia.

6. IMPACTO¹³

Definición adaptada: Se estima que el proyecto generaría efectos significativos/transformadores (positivos o negativos, previstos o no previstos) a largo plazo en lo económico, social y ambiental.

⁸ Definición Pertinencia OCDE: El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los beneficiarios, de los socios/instituciones y del país, así como a las prioridades globales, y lo siguen haciendo aun cuando cambien las circunstancias.

⁹ Definición Coherencia OCDE: La compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución.

¹⁰ Definición Eficacia OCDE: El grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos.

¹¹ Definición Eficiencia OCDE: El grado en el que la intervención produce, o es probable que produzca, resultados de manera económica y a tiempo.

¹² Definición Sostenibilidad OCDE: El grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen.

¹³ Definición Impacto OCDE: El grado en el que la intervención ha generado, o se espera que genere, efectos significativos —positivos o negativos, previstos o no previstos— en el nivel más alto.

Utilidad del nuevo Índice de Jerarquización

El nuevo Índice de Jerarquización propuesto por la ATI para consideración de la administración pública en el Ecuador está basado sobre los principios actualizados del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OECD y que son adaptados a la realidad del país. El intento del ATI es que se construya un Índice de Jerarquización que:

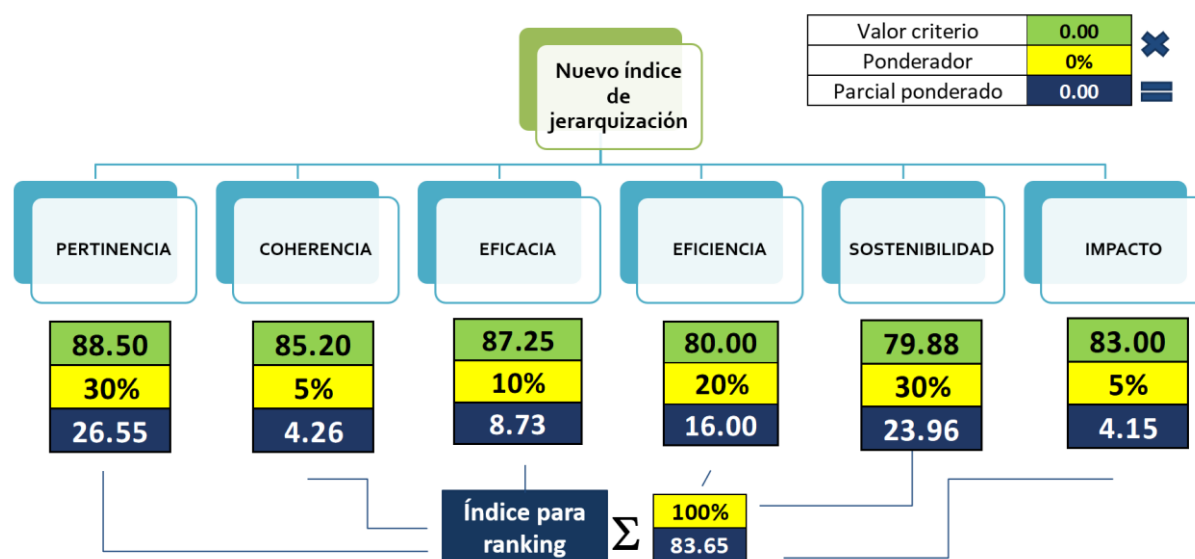
- Ayude la validación
- Ayude la priorización
- Ayude la jerarquización
- Ayude la planificación
- Disminuya el tamaño del papel burocrático
- Disminuya el tiempo y los recursos humanos requeridos por el proceso
- Facilita la transparencia y responsabilidad (*transparency and accountability*)
- Consolida la colaboración entre Ecuador, la Unión Europea y sus Estados Miembros y los países OECD
- Puede facilitar los préstamos de los Bancos de Desarrollo regionales (BID) e internacionales (los europeos en particular: KfW, AECID, AFD)
- Puede potenciar el papel que juega el Ecuador en el contexto internacional de los países desarrollados y sus instituciones.

Descripción de la nueva propuesta de Índice de Jerarquización

La propuesta del nuevo índice de jerarquización, será presentado a través de un mecanismo que considere, en cierta medida, la automatización en el procesamiento de la información relacionada a los proyectos de inversión pública con la finalidad de proceder con la priorización de la inversión pública. El proceso de jerarquización de proyectos de inversión pública, parte de la asignación de ponderadores únicos nacionales (iguales para todos los proyectos) para cada uno de los 6 criterios técnicos por parte de las autoridades del ente rector de la planificación nacional, mientras que en el siguiente nivel los equipos técnicos de la Secretaría proponen y establecen, con base en la información de la entidad postulante y de sus atribuciones y responsabilidades, los valores por cada intervención en base a las alternativas de valoración propuestas por la ATI.

El índice de jerarquización resulta de la sumatoria de los valores parciales ponderados para cada uno de los seis criterios descritos previamente. Para calcular el valor de cada uno de los criterios se ingresará información contenida en los propios programas o proyectos postulados, procurando que la información que se ingrese esté siempre disponible para todos los proyectos de manera que se evite afectar la calificación de un criterio cuando el proyecto no cuenta con toda la información relevante. La información de los proyectos, tanto cuantitativa como cualitativa, será la base para la valoración de cada uno de los 5 primeros criterios, mientras que para el criterio de impacto se recurrirá principalmente a la información socioeconómica y demográficas del área de incidencia del proyecto. Consecuentemente, el valor parcial de índice para cada criterio resultará de la ponderación asignada sobre la información contenida en cada uno de los proyectos de inversión; es decir, se procede a multiplicar los ponderadores únicos nacionales particulares al propio criterio por los valores puntuales asignados por la SNP. Conceptualmente se presenta así en una tabla sinóptica:

Figura No. 6. Criterios técnicos propuestos para el cálculo del nuevo índice de priorización.



Fuente: OCDE

Elaboración: Equipo consultor ATI

Los valores correspondientes a los ponderadores que se muestran en esta figura se plantean como un valor referencial sugerido en base a experiencias aplicadas en otros países en desarrollo pero que su definición final queda a criterio del ente rector de la planificación nacional en función de lo que considere lo más relevante.

Alineación de la información de los proyectos de inversión a los criterios de priorización propuestos.

A continuación, se presenta un avance de lo que se presentará en el Producto No.2 de la ATI, y que consiste en una sección de la matriz de correspondencia elaborada por el equipo de la Asistencia Técnica, en la cual, sobre la base de la información contenida en los proyectos de inversión pública presentados conforme lo establecido en la Guía de preparación y presentación de proyectos de inversión pública, se identificó y asignó la información disponible en cada uno de los criterios propuestos, conforme se muestra en la siguiente tabla:

Figura No. 7. Ejemplos de alineación de los contenidos de un proyecto con los criterios técnicos propuestos para el cálculo del índice de jerarquización.

CONTENIDO GUÍA FORMULACIÓN DE PROYECTOS	PERTINENCIA	COHERENCIA	EFICACIA	EFICIENCIA	SUSTENTABILIDAD	IMPACTO
1. DATOS INICIALES DEL PROYECTO						
1.1. Tipo de solicitud de dictamen						
1.2. Nombre Proyecto						
1.3. Entidad (UDAF)						
1.4. Entidad operativa desconcentrada (EOD)						
1.5. Gabinete Sectorial						
1.6. Sector, subsector y tipo de inversión	X					
1.7. Plazo de ejecución				X		
1.8. Monto total				X		
2. DIAGNÓSTICO Y PROBLEMA						
2.1. Descripción de la situación actual del sector, área o zona de intervención y de influencia por el desarrollo del proyecto	X					
2.2. Identificación, descripción y diagnóstico del problema	X					
2.3. Línea base del proyecto	X					
2.4. Análisis de oferta y demanda	X					
2.5. Identificación y caracterización de la población objetivo			X			
2.6. Ubicación geográfica e impacto territorial	X					Info estadística
3. ARTICULACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN						
3.1. Alineación objetivo estratégico institucional						
3.2. Contribución del proyecto a la meta del Plan Nacional de Desarrollo alineada al indicador del objetivo estratégico institucional	X (nuevo)				X (arrastre)	Objetivos PND
4. MATRIZ DE MARCO LÓGICO						
4.1. Objetivo general y objetivos específicos			X			
4.2. Indicadores de resultado			X			
4.3. Marco Lógico			X	X		
4.3.1. Anualización de las metas de los indicadores del propósito			X			
5. ANÁLISIS INTEGRAL						
5.1. Viabilidad técnica					X	
5.1.1. Descripción de la Ingeniería del Proyecto					X	
5.1.2. Especificaciones técnicas					X	

Fuente: SNP/OCDE

Elaboración: Equipo consultor ATI

Como se muestra en la tabla anterior, y en función de la información que se puede obtener de todos los proyectos de inversión pública postulados, se asignaron los contenidos de cada componente de la Guía metodológica de presentación de proyectos de inversión en cada uno de los 6 criterios técnicos propuestos; a excepción del criterio de impacto. Esto se debe a que el criterio de impacto se refiere a efectos significativos/transformadores a largo plazo en lo económico, social y ambiental. En este sentido, el proyecto de inversión no dispone información relacionada a resultados de largo plazo, como por ejemplo reducción de la pobreza, efectos medioambientales, entre otros; sino al cumplimiento de una meta en específico y que su resultado es de un efecto inmediato.

Con la finalidad de profundizar en el desarrollo del índice de jerarquización, a continuación, y a modo de ejemplo se presenta la caracterización de variables que podrían ser utilizadas para valorar el criterio de Pertinencia, así como el criterio de Impacto de un proyecto de inversión pública:

Criterio de Pertinencia:

Para el caso del criterio de pertinencia, se procede como primer paso a identificar cada uno de los sectores en los cuales se pueden enmarcar los proyectos de inversión pública. Esta clasificación se deriva de la Guía para la presentación de programas y proyectos de inversión pública emitida por el ente rector de la planificación.

Una vez identificados los sectores existentes, se procede con la asignación de la puntuación realizada sobre cada uno de los sectores identificados. Para este ejemplo se estableció un rango de 5 a 1, siendo 5 la puntuación que representa más alta prioridad en relación a otros sectores.

Es necesario indicar que, si bien un sector en la escala propuesta se le asigna un valor menor a 5, éste no deja de ser importante, pero en el contexto actual no se considera con el mayor nivel de prioridad por parte del gobierno.

Adicionalmente, considerando que el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 se encuentra en proceso de construcción, se calificó con la puntuación más alta a aquellos sectores claramente identificados y establecidos en las Directrices de elaboración de proforma 2021. Los sectores actualmente priorizados en este instrumento son: Salud, Educación, Seguridad y bienestar Social a quienes se asignó una puntuación de 5 puntos conforme se refleja en la siguiente tabla:

Tabla No. 15. Alineación del proyecto a los criterios técnicos propuestos para el cálculo del nuevo índice de priorización.

MACRO SECTOR	SECTOR	CALIFICACIÓN	SUBSECTOR
SOCIAL	SALUD	5	ADMINISTRACION SALUD
			PRIMER NIVEL DE ATENCION
			SEGUNDO NIVEL DE ATENCION
			TERCER NIVEL DE ATENCION
			PRODUCTOS FARMACEUTICOS Y QUIMICOS
			INTERSUBSECTORIAL SALUD
	CULTURA	2	ADMINISTRACION ARTE Y CULTURA
			ARTE Y CULTURA
			INTERSUBSECTORIAL CULTURA
	EQUIPAMIENTO URBANO Y VIVIENDA	3	ADMINISTRACION EQUIPAMIENTO URBANO Y VIVIENDA
			AGUA POTABLE
			ALCANTARILLADO
			VIVIENDA
			REASENTAMIENTOS HUMANOS
			DESECHOS SOLIDOS
			OTRO EQUIPAMIENTO URBANO
			INTERSUBSECTORIAL EQUIPAMIENTO URBANO Y VIVIENDA
	PROTECCIÓN SOCIAL Y FAMILIAR	5	ADMINISTRACION PROTECCION SOCIAL Y FAMILIAR
			ATENCION A VICTIMAS
			ATENCION PRIMERA INFANCIA
			ATENCION ADOLESCENTES JOVENES
			ATENCION ADULTOS MAYORES
			ATENCION DISCAPACITADOS
			EQUIDAD DE GENERO
			INCLUSION SOCIAL
			DESARROLLO RURAL
			INTERSUBSECTORIAL PROTECCIÓN SOCIAL Y FAMILIAR
	DEPORTE	2	ADMINISTRACION DEPORTE
			DEPORTE COMPETITIVO
			DEPORTE FORMATIVO
			DEPORTE RECREATIVO
			INTERSUBSECTORIAL DEPORTE
SECTORES ESTRATEGICOS	ENERGIA	3	ADMINISTRACION ENERGIA
			ALUMBRADO PUBLICO
			DISTRIBUCIÓN Y CONEXIÓN FINAL USUARIOS
			GENERACIÓN
			TRANSMISIÓN
			ENERGÍAS RENOVABLES
			INTERSUBSECTORIAL ENERGIA
	MINERIA E HIDROCARBUROS	4	ADMINISTRACION MINERIA E HIDROCARBUROS
			HIDROCARBUROS
			MINERIA
			INTERSUBSECTORIAL MINERÍA E HIDROCARBUROS
	AMBIENTE	3	ADMINISTRACION AMBIENTE
			CONSERVACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL
			PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y GESTION DEL RIESGO
			CADENA FORESTAL SUSTENTABLE Y SUS PRODUCTOS ELABORADOS
			INTERSUBSECTORIAL AMBIENTE
	TELECOMUNICACIONES	3	ADMINISTRACION TELECOMUNICACIONES
			COMUNICACIONES
			INTERSUBSECTORIAL TELECOMUNICACIONES

MACRO SECTOR	SECTOR	CALIFICACIÓN	SUBSECTOR
FOMENTO A LA PRODUCCIÓN	AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA	4	ADMINISTRACION AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
			AGRICULTURA, AGROINDUSTRIA Y ALIMENTOS
			RECUPERACIÓN DE CULTIVOS
			GANADERÍA
			PESCA
	FOMENTO A LA PRODUCCIÓN	4	RIEGO
			INTERSUBSECTORIAL AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
			ADMINISTRACION FOMENTO A LA PRODUCCION
			COMERCIO
			FINANCIAMIENTO
	VIALIDAD Y TRANSPORTE	3	OTRAS INDUSTRIAS
			TURISMO
			CONFECCIONES Y CALZADO
			METALMECÁNICA Y VEHÍCULOS
			SIDERURGIA
MULTISECTORIAL	PLANIFICACION Y REGULACION	3	ADMINISTRACION VIALIDAD Y TRANSPORTE
	MANEJO FISCAL	2	TERMINALES MARITIMOS Y PUERTOS
	LEGISLATIVO	2	TERMINALES TERRESTRES
	INFORMACIÓN	2	TRANSPORTE AEREO
SEGURIDAD	ASUNTOS DEL EXTERIOR	4	TRANSPORTE TERRESTRE
	SEGURIDAD	5	TRANSPORTE FERROVIARIO
			TRANSPORTE MARITIMO, FLUVIAL Y LACUSTRE
	JUSTICIA	4	VIALIDAD ESPECIAL: CICLOVIAS, SENDEROS PEDESTRES, PASOS PEATONALES, ETC.
			INTERSUBSECTORIAL VIALIDAD Y TRANSPORTE
	DEFENSA	3	ADMINISTRACION PLANIFICACION Y REGULACION
			ADMINISTRACION ASUNTOS DEL EXTERIOR
			ADMINISTRACION SEGURIDAD
TALENTO HUMANO	EDUCACION	5	REHABILITACION
			SEGURIDAD
			INTERSUBSECTORIAL SEGURIDAD
			ADMINISTRACION JUSTICIA
			ASISTENCIA JUDICIAL
			INTERSUBSECTORIAL JUSTICIA
			ADMINISTRACION DEFENSA
	PROYECTOS DE INVESTIGACION Y BECAS	3	DEFENSA
			INTERSUBSECTORIAL DEFENSA
			ADMINISTRACION EDUCACION
T01	INFRAESTRUCTURA	3	EDUCACION PREBASICA
			EDUCACION BASICA Y MEDIA
T02	EQUIPAMIENTO	3	EDUCACION MEDIA TECNICO
			EDUCACION SUPERIOR
T03	SERVICIOS	3	EDUCACION DIFERENCIAL Y ESPECIAL
			EDUCACION PARA ADULTOS
T04	ESTUDIOS	2	INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN
			ADMINISTRACION PROYECTOS DE INVESTIGACION Y BECAS
T05	INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL	1	BECAS
			PROYECTO INVESTIGACION
T06	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	1	BIOTECNOLOGÍA
			DESARROLLO DE TECNOLOGÍA (HARDWARE Y SOFTWARE)
T07	INFRAESTRUCTURA	3	ADQUISICION AMPLIACION CONSERVACION CONSTRUCCION EXPLOTACION HABILITACION IMPLEMENTACION
			MEJORAMIENTO REPARACION REPOSICION RESTAURACION
T08	EQUIPAMIENTO	3	ADQUISICION AMPLIACION EQUIPAMIENTO INSTALACION HABILITACION IMPLEMENTACION MEJORAMIENTO
			REPARACION REPOSICION RESTAURACION
T09	SERVICIOS	3	ALFABETIZACION ALIMENTACION APLICACION CAPACITACION CONTROL DIFUSION ERRADICACION FORESTACION
			MANEJO NUTRICION PREVENCION PROTECCION RECUPERACION SANEAMIENTO SUBSIDIO TRANSFERENCIA VACUNACION
T10	ESTUDIOS	2	ACTUALIZACION ANALISIS CATASTRO CENSO DIAGNOSTICO EXPLORACION EXPLOTACION INVENTARIO INVESTIGACION
			LEVANTAMIENTO PROSPECCION SEGUIMIENTO
T11	INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL	1	ADQUISICION AMPLIACION CONSERVACION CONSTRUCCION EQUIPAMIENTO EXPLOTACION HABILITACION
			IMPLEMENTACION INSTALACION MEJORAMIENTO REPARACION REPOSICION RESTAURACION
T12	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	1	APLICACION CAPACITACION CONTROL DIFUSION MANEJO

Fuente: Guía de presentación de programas y proyectos de inversión.

Elaboración: Equipo consultor ATI

Criterio de Impacto:

Como se indicó en párrafos anteriores, considerando que la información del proyecto no contempla o señala los efectos significativos/transformadores a largo plazo que puede conllevar el desarrollo del proyecto, se obtuvo información de fuentes oficiales que permitan obtener información respecto a diferentes indicadores a nivel territorial como se muestra a continuación:

Tabla No. 16. Indicadores de impacto.

Coefficiente de desigualdad de Gini	%	Prioridad	Tasa de desempleo	%	Prioridad	Pobreza por ingresos	%	Prioridad
Napo	57.5%	5	Emeralda	8.6%	5	Morona Santiago	53.0%	5
Pastaza	53.7%		Pichincha	7.5%		Napo	51.6%	
Chimborazo	53.6%		El Oro	5.3%		Chimborazo	48.9%	
Orellana	53.3%		Sucumbios	4.6%		Sucumbios	41.9%	
Morona Santiago	53.3%		Imbabura	4.5%		Esmeraldas	41.6%	
Sucumbios	52.1%	4	Orellana	4.3%	4	Orellana	41.6%	4
Esmeraldas	49.8%		Cañar	4.1%		Pastaza	37.6%	
Imbabura	49.7%		Loja	3.7%		Zamora Chinchipe	34.3%	
Loja	49.3%		Azuay	3.5%		Bolívar	32.9%	
Tungurahua	48.8%		Guayas	3.4%		Cotopaxi	31.2%	
Cotopaxi	48.7%	3	Zamora Chinchipe	3.4%	3	Loja	29.1%	3
Zamora Chinchipe	48.5%		Carchi	3.4%		Carchi	29.1%	
Carchi	48.3%		Napo	3.0%		Imbabura	28.5%	
Bolívar	47.3%		Los Rios	2.9%		Manabí	27.2%	
Pichincha	47.3%		Pastaza	2.8%		Los Rios	27.2%	
Manabí	46.3%	2	Santa Elena	2.8%	2	Santa Elena	26.2%	2
Azuay	44.9%		Santa Domingo	2.6%		Cañar	24.1%	
Guayas	44.8%		Tungurahua	2.3%		Tungurahua	22.3%	
Santa Domingo	44.6%		Cotopaxi	2.1%		Santa Domingo	18.8%	
El Oro	44.5%		Manabí	1.9%		El Oro	16.8%	
Cañar	43.4%	1	Morona Santiago	1.5%	1	Guayas	16.7%	1
Santa Elena	42.7%		Bolívar	1.3%		Azuay	15.8%	
Los Rios	42.4%		Chimborazo	1.3%		Pichincha	12.7%	

Fuente: INEC

Elaboración: Equipo consultor ATI

Los indicadores considerados para el análisis fueron: Coeficiente de Gini, Tasa de desempleo y pobreza por ingresos.

Por lo tanto, los valores que alimentan los criterios particulares derivan de información que se supone disponible, y oportunamente clasificada.

Si bien la propuesta de herramienta que se desarrollará más adelante en la ATI busca ser sencilla al momento de aplicarse, al mismo tiempo se debe caracterizar por su robustez flexibilidad. Esto permite que si se considera por parte del ente rector de la planificación, que las prioridades de la política pública deben adecuarse a la coyuntura en el futuro, al solo cambiar los ponderadores se actualiza el índice.

La flexibilidad de la herramienta, en particular con la posibilidad de variar los ponderadores para ligarlos de mejor manera a la prioridad de las políticas, se puede manifestar con las múltiples iteraciones que se pueden hacer.

Conclusiones y recomendaciones

1. En un contexto en el que la pandemia COVID-19 ha impactado de forma significativa la economía del Ecuador y del mundo y debido a la dificultad para frenar su expansión, la priorización de las intervenciones de política pública y la consecución de recursos para su implementación se ha convertido en un desafío inmediato que ha obligado a los gobiernos a aplicar varias medidas al respecto y destinar mayores recursos al sector salud y a la reactivación económica y productiva.
2. La normativa e instrumentos técnicos vigentes sobre el ámbito de la inversión pública, revelan principios orientadores útiles para la gestión de recursos a destinar a los proyectos de inversión pública y se clasifican en: económico – productivo, social, manejo presupuestario, ambiental y político programático; sin embargo, actualmente no todos estos principios se consideran al momento de priorizar un proyecto de inversión pública. Esta identificación podría resultar de utilidad al momento en que la Secretaría Nacional de Planificación defina los criterios para la asignación de la inversión pública en el mediano plazo que serán incluidos en el PND.
3. El Plan Nacional de Desarrollo PND vigente, establece los "*Criterios para orientar la asignación de recursos y la inversión pública*", como base para la Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública; que han sido desarrollados por la SNP y que por diferentes motivos no ha sido utilizada desde hace aproximadamente 3 años.

4. El análisis de pertinencia realizado sobre las variables actualmente utilizadas en el documento Definición de los Criterios de Priorización de la Inversión Pública, refleja que estos criterios tienen un enfoque fundamentalmente económico y productivo y que el componente social o de sostenibilidad financiera de la inversión, podrían estar sub-representados en el Plan vigente y por ende en la metodología.
5. Para el desarrollo de la propuesta de criterios técnicos para el cálculo del nuevo índice de priorización, se estableció una diferenciación clara entre la priorización y jerarquización de la inversión pública, entendiéndose a la priorización como el conjunto de actividades realizadas desde la postulación de los proyectos de inversión hasta su inclusión en el PAI, mientras que la jerarquización, comprende específicamente a la generación de un ranking de proyectos de inversión, en base a diferentes variables utilizadas y que permite identificar aquellos proyectos que, de ejecutarse podrían tener una mayor rentabilidad económica y social.
6. Entre los insumos establecidos para la definición y selección de criterios y variables para la construcción del nuevo índice de priorización, además de la normativa, metodologías, información estadística, es necesario contar con una versión preliminar del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 que de cuenta de las prioridades de la planificación para el desarrollo sostenible en el mediano plazo e idealmente los criterios político-programáticos que orientarán la asignación de recursos y la inversión pública durante los próximos 4 años.
7. Los criterios establecidos por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para la evaluación de programas y proyectos de inversión pública, han sido acoplados al contexto actual del Ecuador, lo que permitirá manejar definiciones que resulten más cercanas al contexto local para los criterios de pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, y de esta manera se facilite la aplicación de la metodología para el usuario.
6. La identificación de todas las secuencias e iteraciones previstas como parte de los flujos de los procesos realizados por las unidades a cargo de análisis de programas y proyectos, de su priorización e inclusión en el Plan Anual de Inversiones se pudieron establecer los posibles escenarios de la aplicación del nuevo índice de jerarquización, aspecto que será analizado con mayor profundidad en el Producto No.2 de la ATI.
7. En virtud de la emisión del Decreto Ejecutivo No.84 del 16 de junio del 2021, es necesario definir la instancia o entidad que asumirá la competencia relativa a la "Definir criterios intersectoriales de priorización, así como avalar la planificación de la inversión pública en el ámbito del Gabinete Sectorial, previo a la presentación al ente rector de la planificación", responsabilidad que anteriormente estaba a cargo de los Gabinetes Sectoriales.