

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 2.1 Documento narrativo de criterios políticos de aplicación general para orientar la inversión pública a incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025

Agosto de 2021

Financiado por la Unión



Implementado por el consorcio
AGRER - TYPASA



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 2.1 Documento narrativo de criterios políticos de aplicación general para orientar la inversión pública a incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025

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

Quito, agosto 2021

Consorcio AGRER - TYPASA



Índice de contenido

1. INTRODUCCIÓN	5
2. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
3. DESARROLLO DEL CONTENIDO DEL INFORME	6
Conclusiones y recomendaciones.....	11

1. INTRODUCCIÓN

Atendiendo el requerimiento realizado por la Secretaría Nacional de Planificación respecto a la necesidad de contar con un "Documento narrativo de criterios políticos de aplicación general para orientar la inversión pública a incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025", a continuación se presenta una propuesta de criterios estructurados de acuerdo a los tres ejes sobre los cuales se construye el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2021-2025.

2. RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento, conforme lo requerido por la Secretaría Nacional de Planificación, se desarrolla en base a los siguientes elementos:

1. Breve descripción sobre cómo se han asignado los recursos para inversión pública en los últimos años
2. Propuesta de criterios políticos sobre cómo se va a gestionar la inversión pública en el presente período de gobierno
3. Cómo esa nueva orientación aterriza en la definición de una metodología técnica para priorizar la inversión pública en base a los 6 criterios

En función de la información disponible a la fecha de elaboración del presente documento, la descripción breve sobre cómo evolucionó la inversión pública se la realiza para el período 2017-2020. Al contar con datos de los montos codificados y devengados de la inversión, clasificados por sectores y de acuerdo a las distintas tipologías de los proyectos de inversión pública se realiza un análisis de su evolución y distribución.

Para dimensionar la importancia estratégica de la gestión de la inversión pública, de manera particular en un contexto con poco espacio fiscal y en momentos en que se requiere una atención prioritaria hacia los grupos de población y sectores afectados por la pandemia, se incorporan algunos elementos relevantes recopilados de publicaciones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Se pone particular énfasis en la incidencia de la inversión pública para la planificación del desarrollo, las características que deben tener los proyectos / programas de inversión pública, y se incluyen algunas consideraciones desde el punto de vista fiscal y se resalta la necesidad de mantener una fuerte vinculación plan-presupuesto a nivel nacional así como con la Agenda 2030.

Por otro lado, se hace referencia a la base normativa vigente sobre la gestión presupuestaria y la asignación de recursos para la inversión pública y cómo ésta aporta al cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

La propuesta de criterios orientadores se realiza en base a la revisión de los Planes de Desarrollo previos, los principios orientadores identificados en la normativa e instrumentos técnicos vigentes, los documentos preliminares del diagnóstico que se incluirán en el PND 2021-2025, la versión preliminar del PND 2021-2025 y los elementos más relevantes del Plan de gobierno presentado durante la campaña electoral para consideración de la ciudadanía.

Finalmente, en base al diagnóstico y la propuesta de criterios políticos y programáticos se incluye una breve justificación sobre la necesidad de utilizar una metodología técnica para jerarquizar la inversión pública y se resumen cuáles son los criterios técnicos sobre los cuales estará basado el índice de jerarquización de programas y proyectos de inversión pública.

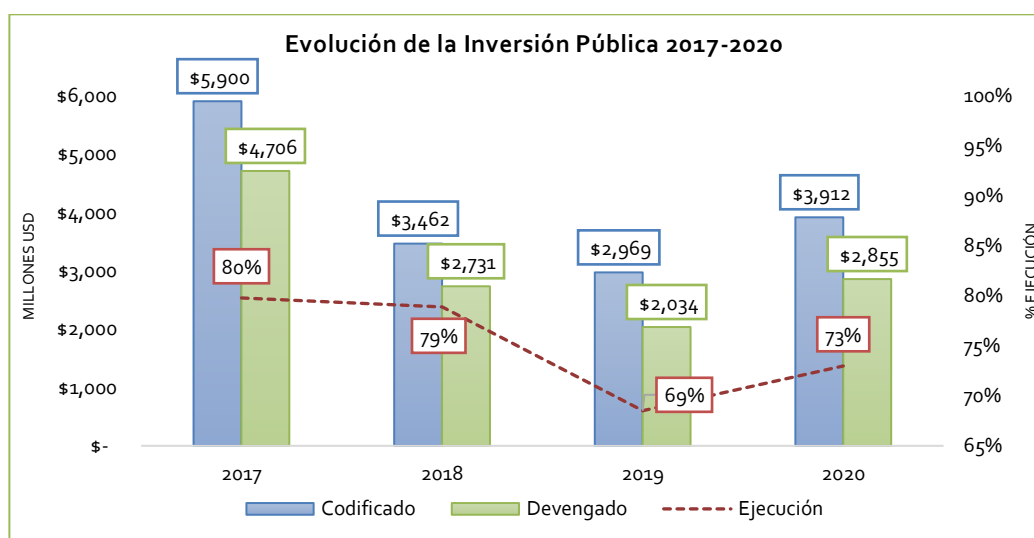
3. DESARROLLO DEL CONTENIDO DEL INFORME

Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública

La planificación del desarrollo para el período 2021-2025 se sustenta, en un primer momento, en un sólido y participativo proceso de construcción de su principal instrumento, el Plan Nacional de Desarrollo. Luego de finalizar esta etapa del ciclo de la planificación, la consecución de sus objetivos y el cumplimiento de sus metas, no solo dependen de las definiciones estratégicas de los entes rectores de la política pública y de los distintos niveles de gobierno, las cuales estarán plasmadas en sus respectivos instrumentos de planificación, sino que además requieren una oportuna asignación de suficientes recursos para ejecutarlos. Es justamente durante la fase implementación de la planificación para el desarrollo donde se genera el primer vínculo con el presupuesto en su fase de programación, siendo el Plan Anual de Inversiones (PAI) el que integra los programas y proyectos prioritarios que se ejecutarán en cada ejercicio fiscal.

En cuanto a su relevancia, si bien la inversión pública podría considerarse como un *instrumento* a través del cual se operativiza la política pública sectorial y territorial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en sus Notas de Planificación para el Desarrollo concibe a la gestión de la inversión pública como una *política pública nacional* en sí misma considerando que ésta contempla objetivos y metas para la satisfacción de las demandas sociales y los problemas públicos, y su instrumentación se traduce en planes, programas y proyectos, que incluyan variables técnicas, estrategias, plazos, mediciones y resultados (ILPES/CEPAL, 2021). Esta forma de entender a la gestión de la inversión pública resalta su trascendencia dentro de la planificación del desarrollo, más aún en el contexto actual caracterizado por una fuerte restricción presupuestaria en la que la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo dependerá en gran medida de la optimización en el uso de los recursos en el corto plazo.

Al observar la evolución de la inversión pública durante el último cuatrienio, que alcanzó un valor total de USD 12.326 millones, se refleja una tendencia general a la baja en los montos anuales, con reducciones cercanas a los USD 2.000 millones entre el primer y cuarto año del período analizado, tanto para lo programado (codificado) como para el valor efectivamente ejecutado (devengado), que pasa de USD 4.706 millones en el 2017 a USD 2.855 en el 2020. Respecto a los niveles de ejecución, si bien la variación no es tan marcada, ésta no supera el 80% en ninguno de esos años.



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

A nivel sectorial, son las inversiones en vialidad y transporte (20,38%), seguidas de las de los sectores de planificación y regulación (13,07%), educación (12,79%), equipamiento urbano y vivienda (11,27%) y salud, (11%) las que concentran cerca del 70% del total de la inversión devengada en los últimos 4 años. Uno de los sectores con mayor participación en el total de la inversión devengada en el período de análisis es el de "Planificación y Regulación" que presenta una ejecución acumulada de USD 1.611 millones y corresponde principalmente a proyectos relacionados con la desvinculación de personal del sector público.

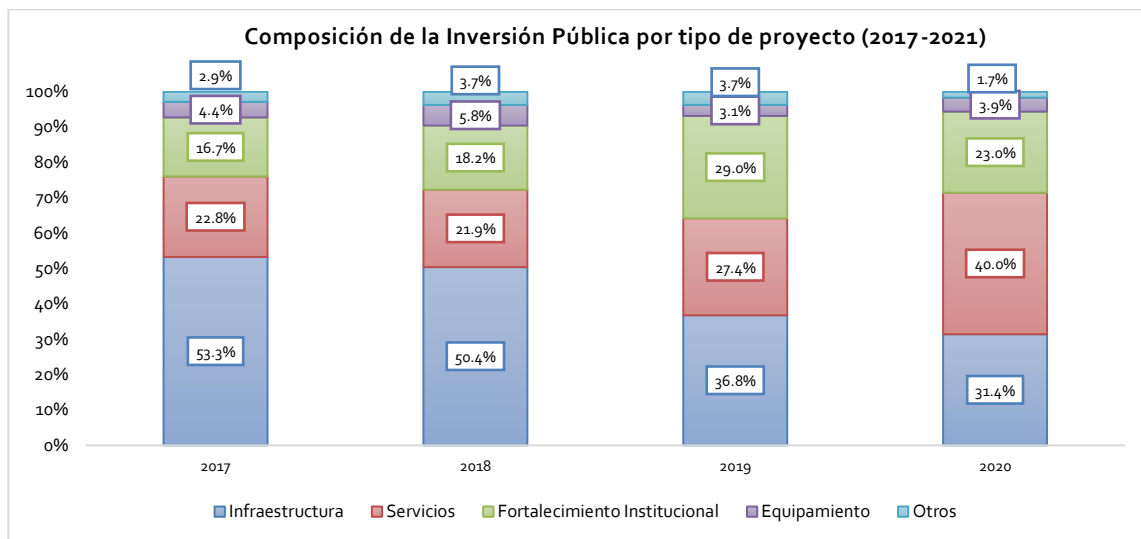
Inversión pública por sector 2017-2021 (millones USD)

Sector	2017	2018	2019	2020	Acumulado 2017-2021	Participación sectorial
VIALIDAD Y TRANSPORTE	\$1,171	\$909	\$252	\$180	\$2,512	20.38%
PLANIFICACION Y REGULACION	\$421	\$347	\$415	\$428	\$1,611	13.07%
EDUCACION	\$632	\$284	\$250	\$410	\$1,576	12.79%
EQUIPAMIENTO URBANO Y VIVIENDA	\$513	\$103	\$246	\$529	\$1,390	11.27%
SALUD	\$532	\$295	\$170	\$359	\$1,356	11.00%
ENERGIA	\$491	\$146	\$72	\$85	\$794	6.44%
AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA	\$302	\$168	\$147	\$89	\$706	5.72%
PROTECCIÓN SOCIAL Y FAMILIAR	\$46	\$47	\$110	\$317	\$520	4.22%
OTROS	\$134	\$176	\$112	\$94	\$517	4.19%
PROYECTOS DE INVESTIGACION Y BECAS	\$161	\$124	\$123	\$47	\$454	3.69%
DEFENSA	\$109	\$53	\$36	\$76	\$274	2.22%
FOMENTO A LA PRODUCCIÓN	\$17	\$4	\$19	\$220	\$260	2.11%
SEGURIDAD	\$103	\$41	\$30	\$10	\$185	1.50%
AMBIENTE	\$76	\$35	\$51	\$11	\$173	1.40%
TOTAL	\$4,706	\$2,731	\$2,034	\$2,855	\$12,326	100.00%

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

Los valores devengados de la inversión pública en cada sector reflejan variaciones significativas entre los años 2017 y 2020, y en casos como el de vialidad y transporte, que se reduce en cerca de USD 1.000 millones, o en los sectores de energía, agricultura, ganadería y pesca, y ambiente la inversión entre el primer y cuarto año del período analizado cae en más del 80% en promedio. Por otra parte, sectores como el de protección social y familiar, y el de fomento a la producción son los que registran los incrementos porcentuales más significativos. En el primer caso, el incremento se explica por el presupuesto asignado a bonos de protección familiar en respuesta a la emergencia sanitaria por COVID-19, bonos de desarrollo humano, y fortalecimiento del sistema de protección social integral, mientras que en el sector de fomento a la producción el incremento se explica por la creación del Fondo Público Para Apoyo a la Reactivación Productiva del Ecuador en el año 2020. En el caso del sector salud, el 112% de incremento en el último año analizado responde al valor del proyecto denominado Sostenibilidad de la Operación de las Unidades del MSP el cual se crea en el 2020 como respuesta a la atención que requería la emergencia sanitaria.

En lo que respecta a la composición de la inversión pública por tipología de proyecto, son los proyectos de *infraestructura* los que, en términos agregados, más recursos han devengado con un 45% del total (USD 5,530 millones). La participación porcentual cercana al 30% en promedio para proyectos de *servicios* se explica principalmente por la atención en salud y en el caso de *fortalecimiento institucional*, corresponde a los procesos de desvinculación de personal del sector público.



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación

En el escenario actual, los impactos negativos causados por efecto de la pandemia por COVID-19 en el Ecuador, obligan a que para lograr una adecuada gestión de la crisis sanitaria se garantice la operatividad plena del sistema de salud pública, se priorice la atención a los grupos más vulnerables de la población y se fortalezcan los sistemas de protección social, incluyendo a quienes forman parte de la economía informal y que por efecto de las restricciones impuestas durante el confinamiento han visto seriamente afectadas sus fuentes de ingreso, y se logre consolidar la recuperación económica y productiva de forma segura para todos. En este retador escenario, y ante la incertidumbre sobre el tiempo que puede tomar la reactivación económica en cada país, los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus publicaciones más recientes, plantean la necesidad de que se mantenga el apoyo fiscal mientras avanza la vacunación mediante la implementación de medidas para reforzar la ejecución de los proyectos, mejorando los procesos de adquisición, apuntando hacia una transformación verde, digital e inclusiva de la economía, y definiendo estrategias a mediano plazo para gestionar riesgos fiscales y financieros (FMI, 2021).

De manera concurrente a la atención de los grupos de la población y los sectores más afectados por la crisis sanitaria, la asignación de recursos públicos y la inversión pública deben mostrar un fuerte vínculo con la planificación de mediano y largo plazo y orientarse permanentemente a resolver de manera integral las problemáticas estructurales del desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, social y ambiental, y aportar a la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible recogidos en la Agenda 2030. Tanto los instrumentos de planificación nacional, como los sectoriales y territoriales, deben junto con el presupuesto y la inversión pública reflejar una directa vinculación con los ODS y con sus metas que son el reflejo de las aspiraciones globales en materia de desarrollo para el largo plazo.

Consistentemente, la gestión de los recursos y la inversión pública deben guiarse conforme lo previsto en el artículo 280 de la Constitución de la República donde se 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, así como y la inversión y la asignación de los recursos públicos (CRE, 2008). Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) en su artículo 55 define a la inversión pública como el conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado y, a su vez, establece en su artículo 60, que los planes de inversión 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 (AN, 2010), por lo que los entes rectores de la planificación y de las finanzas públicas, deben asegurar una distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la prestación de bienes y servicios públicos (CRE, 2008) procurando cumplir con los principios de optimización, sostenibilidad y calidad del gasto.

En el complejo contexto actual, donde la gestión de la crisis sanitaria en curso y los esfuerzos por recuperar el nivel de Producto Interno Bruto registrado antes de la pandemia podrían requerir acciones no solo en el primer año de la nueva administración sino durante todo el período de gobierno, la asignación de los recursos públicos destinados a la inversión debe privilegiar la eficiencia y el logro de resultados de las intervenciones, junto con una estrategia que mejore las condiciones de financiamiento y contribuya a la sostenibilidad de la deuda pública. Es así que las restricciones en cuanto a la disponibilidad de recursos fiscales, marcadas por conservadoras proyecciones de crecimiento para el mediano plazo para los países de la región, pueden ser solventadas con un responsable manejo de las finanzas públicas que brinde confianza en el Ecuador hacia el exterior y abra alternativas de financiamiento, diversificando las fuentes y en mejores condiciones financieras. Parte del éxito de esta estrategia recae en la definición de los "**Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública**" que conforme lo establece el artículo 36 del COPLAFIP son parte integral del contenido del Plan Nacional de Desarrollo.

Tomando en cuenta que la Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa define a estos criterios como *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* (STPE, 2019), la presente sección describe los que serán considerados como los criterios que orienten de manera general a la inversión pública para el período 2021-2025, visibilizando las prioridades del desarrollo sostenible para el mediano plazo y las orientaciones político-programáticas del Gobierno Nacional. Siendo estos criterios orientadores de carácter transversal, se espera que sean internalizados tanto en la fase de diseño de los estudios, programas y proyectos de inversión que serán postulados por las entidades, como por parte de los entes rectores de la planificación y de las finanzas públicas al momento de su análisis, de la priorización y jerarquización de la inversión pública, y en la asignación de recursos para su implementación.

Los *criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública* se encuentran a su vez, agrupados de manera consistente con los 3 ejes temáticos definidos en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025:

CRITERIOS SOCIALES:

- 1. Acceso universal a servicios públicos de calidad:** Garantizar la igualdad, equidad y la no discriminación en la provisión de servicios públicos para toda la población, con particular atención a los grupos más vulnerables.
- 2. Atención prioritaria al ámbito rural:** Incrementar la cobertura en la prestación de servicios públicos de calidad y la dotación de servicios básicos, y desarrollar infraestructura productiva en el sector rural.
- 3. Desarrollo territorial equilibrado:** se promoverá la reducción de las brechas existentes entre territorios y un desarrollo equilibrado y no excluyente.
- 4. Erradicación de la pobreza y pobreza extrema:** Garantizar el ejercicio pleno de derechos y brindar atención prioritaria a los grupos de población más vulnerables fortaleciendo de los sistemas de protección social.

CRITERIOS ECONÓMICOS:

- 1. Creación de empleo de calidad:** Complementar la generación de empleo formal y de calidad en el ámbito privado con el desarrollo de infraestructura pública que fomente la creación de fuentes de empleo en condiciones adecuadas, reduciendo la informalidad y promoviendo los encadenamientos productivos y la actividad económica a nivel local.
- 2. Crecimiento económico inclusivo y fortalecimiento de la dolarización:** Consolidar la estabilidad macroeconómica que brinde las condiciones para promover el acceso a los medios de producción y la generación de oportunidades para todos y así generar crecimiento inclusivo, proteger la liquidez y fortalecer la dolarización.
- 3. Desarrollo de infraestructura:** Crear, mejorar y dar mantenimiento a la infraestructura pública de acuerdo a estándares internacionales e implementar modelos de gestión innovadores para garantizar la calidad en la prestación de servicios públicos.

4. **Gestión de riesgos:** Incrementar la resiliencia ante la ocurrencia de desastres naturales, la capacidad de respuesta del Estado para atender de manera oportuna este tipo de emergencias e implementar esquemas de transferencias de riesgos para preservar la infraestructura pública.
5. **Incremento de la competitividad y productividad:** Generar las condiciones adecuadas que demanda el sector productor de bienes y el de provisión de servicios para mejorar su productividad soportada por infraestructura y servicios públicos de calidad con amplia cobertura, que mejoren la conectividad y la logística con tarifas competitivas.
6. **Manejo responsable del PGE:** Gestionar las finanzas públicas de forma sostenible dando cumplimiento a las reglas fiscales, asegurando un financiamiento de diversas fuentes en condiciones más favorables, y la asignación eficiente de recursos hacia programas y proyectos en sectores priorizados atendiendo las necesidades más apremiantes en el contexto actual sin dejar de lado la solución de los problemas estructurales.
7. **Participación del sector privado:** Promover esquemas de colaboración con actores privados para el desarrollo y gestión de la infraestructura y la provisión delegada de servicios públicos bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas.
8. **Sustentabilidad ambiental:** Promover el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y su conservación, e incorporar consideraciones relativas a la gestión del cambio climático en la inversión pública.

CRITERIOS INSTITUCIONALES:

1. **Articulación multinivel y multiactores:** Fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la participación activa de la sociedad civil, el sector privado, los organismos no gubernamentales, la academia, y los organismos internacionales en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos.
2. **Lucha contra la corrupción:** Implementar una gestión transparente y participativa en los procesos de compras públicas erradicando toda forma de corrupción en las entidades contratantes, así como los esquemas irregulares en los oferentes.
3. **Mejora del clima de negocios y gobierno digital eficiente:** Eliminar y simplificar los trámites en entidades públicas, optimizar los tiempos de atención, incrementar el uso de la tecnología y la innovación para mejorar el entorno para hacer negocios y promover los emprendimientos y las actividades económicas de los actores productivos y de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Son varias las economías de la región que comparten problemas similares como el limitado espacio fiscal para financiamiento de las inversiones, el alto nivel de endeudamiento público, y una fuerte contracción en los niveles de crecimiento, incluso registrados desde antes del inicio de la pandemia, por lo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) plantea entre las estrategias para optimizar la inversión pública en la post-pandemia *el uso de criterios técnicos y transparentes para priorizarla* y señala que será importante la aplicación de una metodología que incorpore diferentes factores de decisión para asegurar su relevancia e impactos de corto y mediano plazo; así como considerar la necesidad de financiar nuevas inversiones para generar crecimiento y empleo, aun cuando el financiamiento vía endeudamiento sea limitado, siendo muy selectivos con los proyectos de inversión para obtener resultados optimizados sobre los presupuestos (BID, 2020).

En tal sentido se plantea la implementación de una sólida metodología técnica que sustente la construcción de un índice de jerarquización de la inversión pública, tomando como referencia los criterios establecidos por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para la evaluación de programas y proyectos de inversión pública. El CAD estableció por primera vez los criterios de evaluación de intervenciones en 1991 y estos 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. En su última actualización estos criterios de evaluación son los de: pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto (OECD, 2020).

El propósito de utilizar estos criterios es determinar el alcance de una intervención pública (programa o proyecto) ofreciendo un panorama completo de la misma a través de un análisis pormenorizado que abarca su proceso de ejecución y sus resultados esperados. 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 cooperantes), alcanzar sus propios objetivos, producir resultados de manera eficiente, y dar lugar a efectos positivos duraderos. Todos los criterios pueden utilizarse para evaluar la situación “antes, durante y después” de una intervención. En este sentido, si bien la OCDE utiliza los 6 criterios para la evaluación de programas y proyectos con sus propias definiciones, 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 con la finalidad de establecer las variables cuantitativas como cualitativas que serán valoradas al momento de analizar las postulaciones de programas y proyectos de inversión pública y su inclusión en el Plan Anual de Inversiones. La información contenida en los documentos de los programas y proyectos postulados 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 demográfica del área de incidencia del proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

AN, A. N. (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito, Ecuador.

BID, B. I. (2020). Hacer más con menos: Recomendaciones para mejorar la inversión pública en la post-pandemia. Washington D.C., Estados Unidos de América: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/hacer-mas-con-menos-recomendaciones-inversion-publica/>.

CRE. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Ecuador.

FMI, F. M. (2021). Monitor Fiscal. Washington D.C., Estados Unidos de América.

ILPES/CEPAL. (2021). Notas de Planificación para el Desarrollo No.11. Santiago, Chile.

OECD. (2020). Mejores criterios para una mejor evaluación - Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. París, Francia.

STPE. (2019). Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Quito, Ecuador.

Conclusiones y recomendaciones

1. Se pone a consideración de la Secretaría Nacional de Planificación la propuesta de "*Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública*" de manera que, en base a su valoración interna, se determine la pertinencia de incorporarlos en el documento del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025.
2. En caso de que la versión final del PND 2021-2025 se estructure en base a ejes diferentes a los aquí considerados es necesario que los criterios que se incluirían en el PND 2021-2025 se reagrupen para que se visibilice su consistencia con la estructura final del documento.