

The background of the page features a stylized map of the Philippines in a light blue color. Overlaid on the map is a large, semi-transparent number '9' in a darker blue shade. The entire design is set against a background of concentric, overlapping circles in various shades of blue, creating a sense of depth and movement.

Criterios para la Planificación y Priorización de la Inversión Pública

9. Criterios para la Planificación y Priorización de la Inversión Pública

La estrategia endógena para el Buen Vivir busca desarrollar capacidades y oportunidades para la sociedad a partir de la creación de valor para satisfacer sus propias necesidades expresadas en la demanda interna. Esto permite construir un círculo virtuoso en que la economía permite la reproducción de la vida, satisface las necesidades humanas y respeta los derechos de la naturaleza, aumenta el valor agregado en la producción, especializa y desarrolla nuevas y mejores capacidades, reduce la participación del extractivismo rentista y desarrolla el potencial de la demanda doméstica sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior, a través de decisiones públicas estratégicas de inserción soberana del Ecuador en el mundo.

La inversión pública es uno de los principales instrumentos de esta estrategia, porque permite el ahorro, la movilización y acumulación de capital hacia los enclaves que potencian las cadenas productivas y permiten alcanzar rendimientos crecientes en la producción.

El rol de la inversión pública en la construcción de la economía endógena es una pieza central, pues permite el cumplimiento de dos aspectos indispensables para su éxito: i) el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y, ii) la movilización y acumulación de capital en los sectores generadores de valor de la producción.

Para alcanzar estas condiciones es importante definir orientaciones para la planificación de la inversión pública, en general, y para su programación, en particular. Sin embargo, el cumplimiento

de estas condiciones críticas difícilmente se puede dar en el corto plazo y requieren de mayores plazos para concretarse. Por esta razón, los criterios de planificación y priorización se vuelven tan importantes para la secuencia de programación de la misma, en el mediano y largo plazo.

9.1. Satisfacción de las necesidades básicas para la generación de capacidades y oportunidades

Como se señaló anteriormente, la inversión pública desempeña un papel fundamental para la consecución de dos condiciones críticas para que se pueda dar este tipo de economía: El cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y, la movilización y acumulación de capital en los sectores generadores de valor de la producción.

La primera condición nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de formar una masa crítica de capacidades y oportunidades, que al servicio de la sociedad, permitan alcanzar el Buen Vivir. Un país que con limitadas capacidades y potencialidades de sus ciudadanas y ciudadanos no podrá desarrollarse y lograr un ejercicio pleno del Buen Vivir. En consecuencia, la desnutrición crónica que sufren los niños y las niñas ecuatorianos reduce su potencial individual, tiene efectos irreversibles sobre sus capacidades físicas e intelectuales, y por ende el potencial de la sociedad también se ve menoscabado de manera irreparable.

En este contexto, el rol de la inversión pública es fundamental, pues permite dotar de los recursos



necesarios para asegurar la provisión de servicios públicos esenciales para el cumplimiento de estas condiciones previas encaminadas a propiciar las capacidades humanas como son: nutrición, educación, salud preventiva, vivienda e infraestructura de saneamiento básico, protección y seguridad social, dirigida particularmente a los grupos de atención prioritaria. Este primer criterio cobra todavía más importancia en un país en el que gran parte de la población está excluida o sufre serias privaciones de estos servicios públicos esenciales.

Queda claro que la creación de capacidades es esencial, pero también es necesario garantizar oportunidades para que las capacidades se empleen y se fortalezcan. El desempleo, el subempleo, la precarización laboral, la exclusión social y económica son formas de limitar las oportunidades de la sociedad. Por ello, el criterio de condiciones previas en cuanto a las oportunidades tiene que ver con ampliar las condiciones de acceso necesarias para que las capacidades se empleen en la práctica, a través de generación de empleo, acceso a crédito productivo, fortalecimiento de iniciativas asociativas, cooperativas y solidarias especialmente aquellas impulsadas por mujeres, construcción de infraestructura pública para la producción, protección a las formas de trabajo autónomo, de auto-sustento y de cuidado humano.

9.2. Acumulación de capital en sectores productivos generadores de valor

El segundo criterio tiene que ver con la necesidad de acumular sistemáticamente capital en los sectores productivos generadores de valor. Esta es una acción que debe ser realizada por el gobierno, pues dada la estructura económica del país los sectores relativos al esquema primario-extractivista presentan en el corto plazo mayores retornos para la inversión, lo que tiende a concentrar el capital en estos sectores y trunca la posibilidad de desarrollar otros sectores generadores de mayor valor agregado.

El criterio de acumulación de capital en los sectores generadores de valor, se cumple en toda inversión encaminada a reducir la estructura de costos de estos sectores, aumentar su rentabilidad y fortalecer la productividad sistémica del país. Tres

categorías se pueden agrupar en las inversiones que permiten este tipo de acumulación:

(1) Infraestructura de soporte para la productividad sistémica: generación, distribución y consumo eficiente de energía eléctrica y producción de bioenergía; telecomunicaciones, vialidad, transporte y logística, plataformas de I+D, centros estratégicos de investigación asociados a parques industriales y tecnológicos.

(2) especialización de la capacidad instalada: investigación, ciencia y tecnología para generar innovación, capacitación industrial especializada, educación técnica y superior de cuarto nivel, transferencia de tecnología.

(3) fomento a las industrias nacientes que apunten a:

- satisfacer las necesidades básicas: industria de alimentos, industria textil y de calzado, industria de la construcción (con énfasis en vivienda social), industria farmacéutica de genéricos,
- fortalecer la soberanía alimentaria, energética y tecnológica y reducir la vulnerabilidad y dependencia del país: industria bioquímica para garantizar la soberanía del agro ecuatoriano, industria petroquímica que garantice soberanía energética, industria del hardware y software, metalmecánica; y,
- servicios turísticos comunitarios y servicios ambientales.

La lógica de priorizar la inversión que cumple estos criterios se fundamenta en avanzar hacia el cambio en el modo de acumulación. Sin embargo, los criterios son útiles también para establecer una prelación en el tiempo. En la programación de la inversión pública el cumplimiento de las condiciones previas es un paso necesario para que la acumulación de capital tenga los efectos deseados.

Finalmente, resulta necesario afinar la inversión prioritaria que cumple estos criterios sobre la base de una medida que sopesa también las necesidades de corto plazo como la generación inmediata de empleo, la satisfacción de necesidades básicas con base en la equidad regional, el aporte a la productividad sistémica en el territorio y su aporte a una economía social, solidaria y sostenible.

9.3. Metodología de priorización de la inversión pública

La metodología propuesta para esto incluye la generación de un Índice de Prioridad de la Inversión (IPI), que permite obtener un criterio sobre qué proyecto de inversión es más susceptible de asignación de recursos en una coyuntura específica dada, considerando cuatro criterios principales:

1. generación de empleo,
2. equidad regional (NBI),
3. productividad sistémica; y,
3. sostenibilidad ecosistémica.

Para cada proyecto de inversión se establece el sector económico al que pertenece y se estima su potencial de empleo a generar.

La equidad territorial se mide valorando positivamente a aquellos proyectos localizados en áreas de mayor pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI); además, se considera el impacto en las regiones sobre las que incidirá el proyecto en su fase de operación.

La productividad sistémica considera los incrementos de capital, el impacto territorial del proyecto, el aporte a la autosuficiencia nacional y

local, la interrelación insumo-producto, el aporte a la sustitución de importaciones y a los sectores estratégicos.

La sostenibilidad ecosistémica, es un criterio que promueve y privilegia el uso sostenible de los recursos naturales, las prácticas favorables a la producción responsable con el ambiente y la limitación de las externalidades de la producción a la capacidad de resiliencia del ecosistema.

Mediante la aplicación general de los criterios de priorización de la inversión para una economía endógena para el Buen Vivir y el cálculo particular del IPI para casos específicos, se cuenta con un instrumental de criterios funcional para la priorización de la inversión pública y su programación plurianual para cumplir los objetivos de mediano y largo plazos.

Finalmente, tanto los criterios generales de condiciones previas y acumulación de capital, como el índice específico de prioridad de la inversión pública permiten cumplir con una política fundamental de la inversión pública, que debe ser afinada en momentos de crisis económica y restricción fiscal, que apunta a la optimización del uso de recursos, el avance tecnológico y la generación de ingresos o ahorros futuros para el país.

