

Marco Plurianual de la Inversión Pública 2021-2024

I. Una Inversión Pública orientada a la mejora en la calidad de vida de la gente.

El gasto de capital es una de las principales herramientas con la que cuentan los Estados para garantizar el crecimiento económico de largo plazo. La ejecución de proyectos de inversión en el ámbito estatal permite, además, ampliar la capacidad de prestación de servicios públicos, lo que tiene un impacto directo y favorable en el nivel de vida de la gente.

La administración de gobierno 2020 - 2024 ha asumido la mejora en la calidad de vida de las personas como su paradigma de desarrollo. El propósito del gobierno es crear las condiciones para que el ciudadano pueda empoderarse y contribuir de manera directa al avance propio y de la sociedad.

El paradigma parte del supuesto de que, si bien los talentos se portan de manera individual, el desarrollo de una sociedad es un proceso de construcción colectivo, de ahí que se persiga modificar las relaciones sociales de poder en favor de aquellos individuos que, desde el punto de vista de sus condiciones materiales de existencia, han estado tradicionalmente rezagados. El objetivo final es que estos puedan converger hacia los niveles de vida del resto de la población.

La inversión pública a ejecutarse durante el cuatrienio se alinea plenamente con el paradigma planteado. Los esfuerzos del estado, vía el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y sus Direcciones de Inversión Pública y Desarrollo Económico y Social, estarán encaminados a garantizar que los proyectos de inversión que los organismos públicos vayan a desarrollar **sean concebidos con un enfoque de orientación a resultados**, entendiendo que solo de esta forma es posible desarrollar intervenciones efectivas, capaces de generar los impactos deseados.

En este sentido, es importante resaltar que el MEPYD ha venido trabajando en el diseño de **herramientas que permitan priorizar de manera adecuada los proyectos** concebidos por las diferentes dependencias del Estado, además de activar la instancia tecno-política, denominada **“Comité de Priorización,”** creada por la ley 498-06 de Planificación. Esta instancia será la encargada de evaluar los proyectos entrantes al Sistema Nacional de Planificación Pública y posteriormente jerarquizarlos, atendiendo al grado en que estos cumplen con un conjunto de criterios que reflejan el paradigma descrito previamente¹. El propósito final es el de canalizar el gasto de inversión hacia aquellos sectores o áreas de política pública capaces de generar los mayores impactos.

La metodología de evaluación de proyectos con enfoque multicriterio desarrollada, y que habrá de implementarse por primera vez de cara al ejercicio presupuestario correspondiente al 2022, priorizaría los proyectos programados por los organismos públicos en base a los criterios siguientes:

¹ La metodología de evaluación de proyectos bajo enfoque multicriterio establece que todo proyecto entrante al sistema (o que hubiese ingresado en fecha anterior a 2021) será evaluado en base a los criterios siguientes: 1) Horizonte temporal del proyecto, 2) Grado de financiamiento externo, 3) Densidad poblacional del área de influencia del proyecto, 3) Nivel de pobreza extrema en el área de influencia del proyecto, 4) Adjudicación histórica de proyectos – monto de inversión per cápita en los cinco años anteriores – en el área de influencia del proyecto, 5) Grado de contribución del proyecto a logro de objetivos nacionales del Plan Nacional Plurianual, 6) Alineación del proyecto con el Programa de Gobierno, 7) Grado de urgencia del proyecto y 8) Alineación con los Consejos de Desarrollo, pudiendo recibir un puntaje de entre 0 y 55 puntos, en función del cumplimiento con los citados criterios.

- a) **El horizonte temporal del proyecto**, otorgando mayor prioridad a los proyectos que estén previstos a concluir durante el próximo ejercicio presupuestario.
- b) **La proporción del costo total del proyecto cubierta con recursos externos**, priorizando aquellos proyectos con por lo menos un 50% del costo cubierto por financiamiento externo (créditos y/o donaciones).
- c) **La densidad poblacional de la (s) provincia (s) incluida (s) dentro del ámbito de incidencia del proyecto**, priorizando aquellos proyectos ubicados en zonas de baja densidad poblacional, como forma de incrementar la prestación de servicios públicos en estas áreas y contribuir a la reducción de los flujos migratorios hacia las grandes ciudades.
- d) **La pobreza multidimensional**, asignando mayor nivel de prioridad a proyectos ubicados en zonas de alta vulnerabilidad socioeconómica.
- e) **La adjudicación histórica de proyectos**, criterio que priorizaría a aquellos proyectos a ser desarrollado en áreas que recibieron bajos niveles de inversión per cápita durante el pasado quinquenio.
- f) **Grado en que proyecto contribuye a Resultados de Desarrollo del Plan Nacional Plurianual**, priorizando aquellos proyectos en los que existe evidencia de que su nivel de contribución potencial es elevado.
- g) **Alineación con Programa de Gobierno**, otorgando mayor grado de prioridad a aquellos proyectos que aparecen de manera explícita en el citado documento.
- h) **Grado de urgencia del proyecto**, criterio que estaría priorizando aquellos proyectos que han sido designados como prioridad por autoridad competente, al más alto nivel.
- i) **Vínculo con los Consejos de Desarrollo**, se priorizarían en este criterio aquellos proyectos que satisfacen una necesidad identificada en el marco de un Consejo de Desarrollo.

De la aplicación de estos criterios, surge una **propuesta de jerarquización de proyectos de inversión**, la cual servirá de base para, entre otros aspectos, la definición de los topes institucionales de gasto de capital de los diferentes organismos públicos. En los anexos de este documento, se presenta el listado de proyectos priorizados en base a los citados criterios.

II. Categorización de los proyectos

a. Por situación presupuestaria

La gestión de gobierno 2020-2024, a través de las diferentes instituciones del Estado, ha identificado un total de **655 proyectos** que cuentan con código SNIP, clasificados entre proyectos de arrastre y nuevos, los cuales habrían de iniciar y/o concluir durante el actual periodo. Estos proyectos se caracterizan por cumplir con todos los requisitos, en términos de factibilidad técnica y socioeconómica, que exige la normativa vigente.

Los proyectos de inversión pública pueden clasificarse en función de determinados criterios. Una forma común de hacerlo es en base a su *Situación Presupuestaria* en algún momento en el tiempo.

- Se denomina **“proyecto de arrastre”** a los proyectos iniciados en ejercicios presupuestarios anteriores, que han tenido ejecución y están programados para continuar y concluir durante el horizonte temporal del presente Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública. Puede observarse

que estos representan un 31.14% % del total de proyectos programados y un 26.9% de la inversión pública esperada durante el cuatrienio.

- En el caso de los “**proyectos nuevos,**” al igual que en los denominados “de arrastre,” se trata de proyectos con perfiles debidamente formulados y que cumplen con todos los requisitos definidos por las Normas Técnicas del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Su participación respecto a la cantidad total de proyectos y en la inversión esperada alcanza niveles de 13.7 y 10.4 % respectivamente.

Tabla 1.

Proyectos de Inversión Pública programados por las instituciones para el periodo 2021-2024 según situación presupuestaria

Proyectos por Situación presupuestaria	Cantidad	Monto programado 2021-2024 (MM RD\$)	% monto programado
<i>De arrastre</i>	455	185,196.1	72.2%
<i>Nuevos</i>	200	71,361.2	27.8%
Total	655	256,557.3	100%

Nota: la clasificación de los proyectos se realizó conforme a la situación presupuestaria a mayo 2021

b. Por Tipología

Otra forma de categorizar los proyectos es en función de su *naturaleza* u *orientación*. El marco legal del SNIP reconoce tres *tipologías de proyectos*:

- Capital Fijo.
- Capital Humano.
- Creación de conocimiento.

Se denomina **Proyectos de Capital Fijo** a aquellos que su desarrollo implica un incremento en la capacidad de prestación de servicios o la generación de bienes. Todos los proyectos que constituyen levantamiento de infraestructura, como es el caso de la construcción o rehabilitación de hospitales, escuelas, puentes, centrales eléctricas, presas u otro tipo de edificación, entran dentro de esta categoría. **El 93.1% de la inversión pública esperada en 2021 – 2024 corresponde a este tipo de proyectos.**

Los **proyectos de Capital Humano y de Creación de Conocimiento**, por su parte, son aquellos proyectos que persiguen incrementar la formación de capital humano, a través de acciones vinculadas a la creación de capacidades, sea para mejorar el funcionamiento o la prestación de servicios por las instituciones, o para generar valor agregado a la sociedad, en procura de lograr avances en términos de eficiencia y productividad. Los proyectos de este tipo concentran **el 6.9% de la inversión esperada en el período.**

Tabla 2
Proyectos de Inversión programados por las instituciones públicas para el período 2021-2024 según Tipología

Por Tipología	Cantidad de Proyectos	Monto programado 2021-2024	% monto programado
<i>Capital fijo</i>	633	238,821.1	93.1%
<i>Capital humano</i>	17	15,214.7	5.9%
<i>Creación de Conocimiento</i>	5	2,521.5	1.0%
Total	655	256,557333	100.00%

Las Prioridades de la Gestión

El Plan Nacional Plurianual del Sector Público, al igual que el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública, asume las 33 políticas priorizadas por la plataforma programática del denominado “*gobierno del cambio*” y que fueron citadas en el capítulo introductorio de este apartado. En cada política, se definieron resultados de desarrollo (aproximadamente 250 en total), los cuales constituyen el conjunto de objetivos nacionales de mediano plazo a los que toda intervención pública, incluyendo los proyectos, está llamada a contribuir a su logro.

Un primer paso en el ejercicio de planificación plurianual correspondiente al periodo 2021 - 2024 consistió en verificar el destino hacia el cual se orienta el gasto de inversión programado por los diferentes organismos públicos, de manera tal de constatar si efectivamente esta se alinea o no con las políticas priorizadas por la administración.

Tabla 3.
Distribución del gasto de inversión pública por política priorizada en Programa de Gobierno, 2021-2024

Política priorizada	Total (Monto en MM)	% del total
El acceso al agua y mejora del recurso	234,072.9	34.0%
La transformación en el sector transporte	151,429.9	22.0%
Vivienda digna y adecuada, derecho fundamental del ser humano	96,380.6	14.0%
Energía permanente y de calidad	48,679.8	7.1%
Hacia una educación de calidad con equidad	41,169.9	6.0%
Acceso a salud universal (Salud)	18,999.4	2.8%
Empleo formal	16,105.1	2.3%
Seguridad ciudadana	15,142.4	2.2%
La población rural y el desarrollo agropecuario	12,730.8	1.8%
La sostenibilidad ambiental y el climático en un país insular	12,170.1	1.8%
Fortalecer el Sistema Nacional de Planificación y Gestión por Resultados.	7,238.6	1.1%
Gestión de datos para el análisis y la toma de decisiones	5,269.1	0.8%
Turismo: una oportunidad	5,054.8	0.7%
Deportes	4,292.6	0.6%
Hacia una política integral de creación de oportunidades	3,865.6	0.6%
El desarrollo industrial, una prioridad	3,799.2	0.6%
Hacia un Estado moderno e institucional	3,057.4	0.4%
El comercio, una actividad importante	3,032.8	0.4%
Cultura para el cambio	2,140.8	0.3%
Políticas públicas territoriales y municipales	1,701.7	0.2%
Transformado la educación superior, la ciencia y la tecnología	1,024.6	0.1%
Deuda, gastos e ingresos públicos y monetaria, crediticia y cambiaria	745.5	0.1%
Acceso a salud universal (Seguridad social)	120.4	0.0%
Hacia la transformación digital	94.1	0.0%
Igualdad de género	92.7	0.0%
La promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas	62.8	0.0%
Total	688,473.4	100.0%

Nota: Incluye los montos programados para el periodo 2022-2024 correspondiente a los proyectos de arrastre de un total de 33 instituciones del gobierno central y empresas públicas.

Puede observarse que existe un alto nivel de alineamiento entre los flujos de inversión esperados para el cuatrienio 2017-2021 y las políticas priorizadas en el presente Plan Nacional Plurianual. El gasto de inversión pública esperado para el periodo se orienta hacia **1) políticas orientadas a incrementar la capacidad productiva de los diferentes agentes** (transporte, energía) y **2) políticas que hacen énfasis en la prestación de servicios sociales** (vivienda, agua y educación). En total, **las cinco políticas previamente mencionadas concentran aproximadamente el 83.0% de la inversión pública esperada durante el cuatrienio.**

La tabla 4, por su parte, procura hacer un comparativo entre el gasto de inversión **ejecutado** en el cuatrienio 2017-2020 con el gasto de inversión **programado** en estas para el periodo 2021-2024.

Tabla 5.
Comparativo - Distribución de la inversión pública por Función del Gasto,
Ejecución 2017-2020 versus programado 2021-2024²

Función del Gasto	Total programado 2021-2024 (Monto en MM)	% Programado	% Ejecutado
1.1.00 - Administración General	5,054.5	2.0%	1.0%
1.2.00 - Relaciones internacionales	0.0	0.0%	0.1%
1.3.00 - Defensa Nacional	0.0	0.0%	1.0%
1.4.00 - Justicia, Orden Público y Seguridad	2,177.2	0.8%	3.8%
2.1.00 - Asuntos económicos, comerciales y laborales	12.5	0.0%	0.2%
2.2.00 - Agropecuaria, caza, pesca y silvicultura	6,156.9	2.4%	0.9%
2.3.00 - Riego	7,421.8	2.9%	4.2%
2.4.00 - Energía y combustible	27,223.2	10.6%	30.8%
2.5.00 - Minería, manufactura y construcción	507.5	0.2%	0.0%
2.6.00 - Transporte	75,280.1	29.3%	21.8%
2.9.00 - Otros servicios económicos	12,411.4	4.8%	0.2%
3.1.00 - Protección del aire, agua y suelo	13,764.1	5.4%	4.1%
3.2.00 - Protección de la biodiversidad y ordenación de desechos	5,771.4	2.2%	1.8%
4.1.00 - Vivienda y Servicios Comunitarios	27,192.7	10.6%	5.0%
4.2.00 - Salud	19,035.1	7.4%	10.7%
4.3.00 - Actividades deportivas, recreativas, culturales y religiosas	850.3	0.3%	0.4%
4.4.00 - Educación	40,616.2	15.8%	11.7%
4.5.00 - Protección social	13,082.4	5.1%	2.2%
Total	256,557.3	100%	100%

Si se evalúa la proporción de la inversión pública total estimada para el cuatrienio correspondiente a cada función del gasto con la ejecución de estas en pasado cuatrienio, se observan comportamientos interesantes en diversas funciones. Particularmente destacable resultan el caso de Vivienda, el cual experimenta un salto de poco más de 100% en su importancia relativa, al pasar de representar el 5% de la inversión pública total al 11% en el actual periodo. Comportamiento similar se observa en el caso de los sectores Transporte (de 22 a 29%), Educación (del 12 al 16%) y Protección Social (del 2 al 5%).

Grado de aporte de los proyectos de inversión a los Resultados de Desarrollo del PNPS.

Durante el proceso de formulación del Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública 2021-2024, los organismos públicos reportaron a MEPLYD, entre otras informaciones:

² Se emplea la denominada “función del gasto,” categoría del presupuesto general del estado, como proxy de la categoría denominada “política priorizada” en el programa de gobierno.

1) los resultados de desarrollo a los cuales cada uno de sus proyectos contribuye y 2) el grado en que cada proyecto contribuye a los resultados de desarrollo con los que se le vincula.

El relevamiento de esta información permite tener una primera aproximación al nivel de impacto esperado de cada intervención de cara a la consecución de los objetivos sectoriales que encierra cada resultado. La tabla 6 muestra el resumen del grado de aporte para el caso de los proyectos nuevos y de arrastre:

Tabla 6
Contribución de los Proyectos al logro de objetivos nacionales de mediano plazo (Resultados PNPSP)

Grado en que el proyecto (arrastre) aporta al logro del Resultado PNPSP con el que se le vincula.	% del total de proyectos
Muy alto	32.7%
Alto	20.5%
Medio	46.9%
Total general	100.00%

Puede verse como alrededor del **53.1% de los proyectos de arrastre**, según la valoración realizada por los diferentes organismos públicos encargados de su ejecución, **aportan en grado “alto” o “muy alto” a los resultados de desarrollo definidos en este Plan Nacional Plurianual**, evidencia de que los impactos esperados de estos son bastante relevantes.

Las Ideas de Proyecto.

En adición a los proyectos de inversión programados, El Ministerio de economía, planificación y Desarrollo ha identificado un total de **806 ideas de proyectos** programados por los diferentes organismos públicos, las cuales estarían siendo sometidas a un proceso de evaluación con el propósito de determinar sus niveles de viabilidad, conforme a lo que establece la normativa. Aquellas que se consideren factibles y prioritarias se estarían transformando en perfiles e ingresando al banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con lo que serían elegibles para eventualmente recibir financiamiento. El costo esperado de la ejecución de estas ideas se estima en poco más de 431,916 millones de pesos.

En el caso de las **“Ideas de Proyecto”**, se trata de *conceptos de proyecto* que los organismos públicos tienen intención de desarrollar en algún punto en el futuro (lo cual podría ocurrir o no dentro del horizonte temporal del Plan Nacional Plurianual). Una ventaja de esta información es que permite tener una idea aproximada de a cuanto ascendería la demanda de recursos para fines de inversión en años venideros.

Con respecto al aporte potencial de estas ideas de proyecto al logro de los Resultados de Desarrollo definidos por este Plan Nacional Plurianual, la tabla 7 muestra las valoraciones realizadas por los organismos públicos en cada caso.

Tabla 7
Contribución de las “Ideas de Proyectos” al logro de objetivos nacionales de mediano plazo
(Resultados PNPSP)

Grado en que el proyecto (arrastre) aporta al logro del Resultado PNPSP con el que se le vincula.	% del total de proyectos
Muy alto	39.5%
Alto	35.9%
Medio	24.6%
Total general	100.00%

Resulta evidente que el aporte esperado de las ideas de proyecto al logro de los resultados PNPSP es aún mayor que en el caso de los proyectos de arrastre. Aproximadamente **el 75.4% de las ideas de proyecto reportadas estarían haciendo una contribución de grado “alto” y “muy alto” al logro de los resultados de desarrollo definidos en el Plan Nacional Plurianual³.**

³ Las valoraciones relativas al grado de aporte de los proyectos al logro de los Resultados del Plan Nacional Plurianual utilizando las categorías “muy alto,” “alto” y “medio” constituyen información reportada a MEPLYD en el marco de la actualización del Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2021-2024 y al momento de la publicación de este documento se encontraban siendo sometidas a un proceso de depuración, a fines de confirmar el grado de validez de las valoraciones emitidas.