¿Cuán **eficiente** es la **gestión** de la **inversión pública subnacional**?

Situación de los países federales de América Latina

Huáscar Eguino | Editor y coautor
Marcelo Capello, Gabriel Farfán Mares, Juan Carlos Aguilar y Hugo Menéndez

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

¿Cuán **eficiente** es la **gestión** de la **inversión pública subnacional**?

Situación de los países federales de América Latina

Huáscar Eguino | Editor y coautor
Marcelo Capello, Gabriel Farfán Mares, Juan Carlos Aguilar y Hugo Menéndez

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

¿Cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional? Situación de los países federales de América Latina / Huáscar Eguino, Marcelo Capello, Gabriel Farfán Mares, Juan Carlos Aguilar, Hugo Menéndez.
p. cm. — (Monografía del BID ; 866)
Incluye referencias bibliográficas.
1. Public investments-Argentina. 2. Public investments-Mexico. 3. Intergovernmental fiscal relations-Argentina. 4. Intergovernmental fiscal relations-Mexico. 5. Subnational governments-Economic aspects-Argentina. 6. Subnational governments-Economic aspects-Mexico. 7. Federal government-Economic aspects-Argentina. 8. Federal government-Economic aspects-Mexico. I. Eguino Lijerón, Huáscar. II. Capello, Marcelo. III. Farfán, Gabriel. IV. Aguilar, Juan Carlos. V. Menéndez, Hugo. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. VII. Serie.
IDB-MG-866

Palabras clave: inversión pública descentralizada, gobierno subnacional, gasto público, índice de eficiencia, América Latina

Códigos de clasificación JEL: E62, H43, H5, H72

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Resumen ejecutivo

El presente documento revisa la importancia de la inversión pública a nivel subnacional a la vez que analiza la forma en que se lleva a cabo su gestión, identificando aquellos aspectos que deberían modernizarse para mejorar la eficiencia. Los temas discutidos adquieren una particular relevancia por los limitados recursos que los países pueden destinar a la inversión y por el papel que desempeñan los gobiernos subnacionales en la prestación de la infraestructura y los servicios que son de su responsabilidad.

Para analizar de manera sistemática los factores que más inciden en la gestión de la inversión pública a nivel subnacional, el estudio utiliza una versión modificada del "Índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública" elaborado por Armendáriz y Contreras (2016), que incorpora aspectos particularmente relevantes para los gobiernos subnacionales. Las principales preguntas que guían el estudio son: ¿cuán importante es la inversión pública descentralizada?; ¿cuáles son los principales factores que inciden en la eficiencia de la gestión de las inversiones subnacionales?; ¿cuán eficiente es su gestión en las provincias de Argentina y los estados mexicanos?, y ¿qué acciones pueden tomarse para mejorar la eficiencia y calidad en la gestión de las inversiones realizadas por los gobiernos subnacionales?

Cada una de estas preguntas se analiza en profundidad, arribando a algunas conclusiones destacables basadas en estudios de caso de Argentina y México, a saber: i) la gestión de la inversión pública en los gobiernos subnacionales es ineficiente en todas las etapas del ciclo de proyectos, siendo particularmente deficitaria en las etapas de planificación estratégica, evaluación ex ante, evaluación de impactos, auditoría y gestión de activos; ii) en promedio los gobiernos subnacionales tienen una menor capacidad de gestión de la inversión pública cuando se los compara con el gobierno nacional, aunque al existir una gran heterogeneidad, algunos muestran un mayor nivel de eficiencia que el observado a nivel federal, y iii) un factor que incide en la ineficiencia de la gestión de la inversión pública subnacional es la falta de coordinación intergubernamental y las dificultades que tienen los gobiernos nacionales para cumplir su papel de entes rectores de la inversión pública en todos los niveles de gobierno y de apoyo a la generación de capacidades a nivel descentralizado.

Índice

Lista de abreviaturas y siglas 10

Acerca de los autores 11

Agradecimientos 12

Capítulo 1 13
Introducción: La importancia de la inversión pública descentralizada y los factores que inciden en su gestión

1. La importancia del gasto público, la inversión pública y el crecimiento económico 15

2. Análisis de la eficiencia de la gestión de la inversión pública descentralizada 22

3. Metodología del análisis de la gestión de la inversión pública descentralizada 27

Capítulo 2 31
Eficiencia en la gestión de la inversión pública en las provincias argentinas

1. Introducción 32

2. Aspectos institucionales y cuantitativos sobre la inversión pública de los gobiernos provinciales 33

3. Normativa financiera y de responsabilidad fiscal 45

4. Marco institucional y normativo sobre gestión de la inversión pública 46

5. Índice de gestión de la inversión pública descentralizada en las provincias argentinas 50

6. Comparación entre el índice global de gestión de la inversión pública propuesto por BID-IERAL y el desarrollado por Armendáriz y Contreras 57

7. Recomendaciones de política para las provincias argentinas 58

8. Conclusiones 67

Capítulo 3 69
Eficiencia en la gestión de la inversión pública en los estados mexicanos

1. Introducción 70

2. Marco conceptual y analítico de la inversión pública en gobiernos subnacionales de México 71

3. Trayectoria y composición de las inversiones públicas de los gobiernos subnacionales de México 73

4. Análisis de la inversión pública subnacional en México: un enfoque regional 78

5. Composición y peso específico de la inversión pública 82

6. Marco normativo-institucional y políticas relacionadas 85

7. Índice de gestión de la inversión pública en los gobiernos subnacionales de México 89

8. Comparación de los índices de gestión de la inversión pública descentralizada y el propuesto por Armendáriz y Contreras 98

9. Conclusiones generales y recomendaciones de política para los estados mexicanos 99

Capítulo 4 104
Desafíos principales y recomendaciones para mejorar la eficiencia de la gestión de la inversión pública descentralizada

1. Limitaciones del marco institucional y de políticas 105

2. Limitaciones en los procesos de gestión de proyectos 108

3. Recomendaciones para mejorar la gestión de la inversión pública en el nivel descentralizado 111

Referencias bibliográficas 115

Anexo 1. Metodología y cuestionario 119

Anexo 2. Resultados del índice de gestión de la inversión pública descentralizada en Argentina 135

Anexo 3. Resultados del índice de gestión de la inversión pública descentralizada en México 137

Índice de cuadros

Cuadro 1. Estructura del gasto público en América Latina (según clasificación económica) ... 16

Cuadro 2. Composición del gasto público per cápita por región (en dólares constantes de 2011 ajustados por PPA) ... 17

Cuadro 3. Participación en la inversión pública en países seleccionados de América Latina (datos hasta fines de 2014) ... 19

Cuadro 4. Evolución reciente del gasto público en América Latina (% del PIB) ... 20

Cuadro 5. Dimensiones y subdimensiones del cuestionario elaborado ... 29

Cuadro 6. Indicadores de infraestructura y acceso a servicios sociales básicos por regiones de Argentina a 2010 (% del total de hogares) ... 33

Cuadro 7. Composición del gasto primario provincial, 2015 (en porcentaje) ... 36

Cuadro 8. Inversión real directa por habitante, 2018 (en pesos corrientes) ... 37

Cuadro 9. Gasto corriente por habitante, 2018 (en pesos corrientes) ... 37

Cuadro 10. Ahorro corriente por habitante, año 2018 (en pesos corrientes) ... 38

Cuadro 11. Gasto de capital como proporción del gasto total (porcentaje) ... 38

Cuadro 12. Participación en la inversión pública por niveles de gobierno en Argentina ... 39

Cuadro 13. Correlación entre inversión pública y PIB en provincias de Argentina (coeficientes de correlación) ... 44

Cuadro 14. *Heat map* de resultados por dimensiones consideradas en el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública (en porcentaje) ... 53

Cuadro 15. Indicadores seleccionados de la gestión de la inversión pública ... 77

Cuadro 16. Comportamiento de las regiones en torno a indicadores financieros (2017) ... 79

Cuadro 17. Participación por origen del presupuesto de ingresos por entidad federativa, 2017 (en porcentaje) ... 83

Cuadro 18. Participación por concepto de gasto del presupuesto de egresos en los gobiernos subnacionales de México, 2017 (en porcentaje) ... 84

Cuadro 19. *Heat map* de resultados por dimensión y por gobierno subnacional de México ... 95

Cuadro 20. Indicadores agrupados por regiones ... 98

Cuadro A1.1. Dimensiones y subdimensiones consideradas por Dabla-Norris *et al.* (2011) ... 125

Cuadro A1.2. Dimensiones y subdimensiones propuestas por Armendáriz *et al.* (2016) (PIMI-ALC) ... 127

Cuadro A1.3. Dimensiones y subdimensiones del cuestionario elaborado ... 133

Cuadro A2.1. Resultados promedio del conjunto de provincias argentinas por dimensiones y subdimensiones ... 135

Cuadro A2.2. Resultados obtenidos en las subdimensiones consideradas por el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública ... 136

Cuadro A3.1. Resultados promedio del conjunto de estados mexicanos por dimensiones y subdimensiones ... 137

Cuadro A3.2. Resultados obtenidos en las subdimensiones consideradas por el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública ... 138

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución del gasto público en América Latina (clasificación económica, % del PIB) 16

Gráfico 2. Evolución del gasto de capital per cápita por región 18

Gráfico 3. Composición de la inversión pública por nivel institucional (2016) 20

Gráfico 4. Dimensiones para la construcción del índice de eficiencia de la GIP-D 27

Gráfico 5. Producto bruto geográfico y gasto en inversión real directa + transferencias de capital por provincias argentinas (USD corrientes per cápita, 2018) 35

Gráfico 6. Financiamiento y destino del gasto de capital en los tres niveles de gobierno en Argentina 36

Gráfico 7. Evolución de la inversión real directa de Argentina por nivel de gobierno (% del PIB) 40

Gráfico 8. Fuente de financiación del gasto de capital consolidado por provincias argentinas (en porcentaje) 41

Gráfico 9. Fuente de financiación del gasto de capital consolidado por municipios en Argentina (en porcentaje) 41

Gráfico 10. Proporción del gasto de capital provincial financiado con transferencias discrecionales del nivel nacional (en porcentaje) 42

Gráfico 11. Inversión real directa y transferencias de capital por provincias y por región de Argentina, 2018 (en pesos corrientes per cápita) 43

Gráfico 12. Provincias argentinas con déficit financiero (1983-2018) 45

Gráfico 13. Índice global de eficiencia en la gestión de la inversión pública en las provincias argentinas 52

Gráfico 14. Índice de eficiencia de la GIP-D de las provincias argentinas, por dimensiones 54

Gráfico 15. Índice global por regiones de Argentina 56

Gráfico 16. Índices de eficiencia de la gestión de la inversión pública del nivel nacional y provincial de Argentina 57

Gráfico 17. Transferencias a gobiernos estatales, 2002-17 (recaudación federal participable, % del PIB) 74

Gráfico 18. Inversión pública en estados y municipios según origen (% del PIB) 75

Gráfico 19. Gasto de inversión pública en el total de los gobiernos subnacionales de México (% del PIB) 76

Gráfico 20. Participación relativa en la inversión pública de los gobiernos subnacionales de México (promedio 2014-17) 78

Gráfico 21. Gasto de inversión pública como porcentaje del gasto total por región, 2017 80

Gráfico 22. Comportamiento del gasto de inversión pública por región, 2017 (% del PIB) 80

Gráfico 23. Gasto de inversión pública per cápita por región, 2017 81

Gráfico 24. Unidades estatales administrativas de la gestión de la inversión pública (N=32) 89

Gráfico 25. Índice global de eficiencia en la gestión de la inversión pública descentralizada en los estados mexicanos 92

Gráfico 26. Valor promedio del subíndice de cada dimensión 93

Gráfico 27. Índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública descentralizada por dimensiones de los estados mexicanos 94
Gráfico 28. Resultado del índice de gestión de la inversión pública global y por regiones e índice regional por dimensiones 97
Gráfico 29. Índices de eficiencia de la gestión de la inversión pública del nivel nacional y estatal de México (escala 1 a 4) 99
Gráfico A1.1. Características de un sistema de gestión integrada de las inversiones públicas.....121
Gráfico A1.2. Pilares de un sistema de gestión integrada de las inversiones públicas.....122
Gráfico A1.3. Etapas e indicadores de la gestión de la inversión pública según PIMA–FMI.....123
Gráfico A1.4. Dimensiones consideradas por Dabla-Norris *et al.* (2011) (PIMI–FMI) 124
Gráfico A1.5. Participación de preguntas en el cuestionario elaborado según trabajo de origen 132

Lista de abreviaturas y siglas

BAPIN	Banco de Proyectos de Inversión Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DNIP	Dirección Nacional de Inversión Pública
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIP	Gestión de la inversión pública
GIP-D	Gestión de la inversión pública descentralizada
GSN	Gobiernos subnacionales
GSNI	Gobiernos subnacionales de nivel intermedio
IP	Inversión pública
IRD	Inversión real directa
M&E	Monitoreo y Evaluación
NEA	Noreste argentino
NOA	Noroeste argentino
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PET	Plan estratégico territorial
PIB	Producto interno bruto
PNIP	Plan nacional de inversiones públicas
SIPPE	Sistema de identificación y ponderación de proyectos estratégicos
SNIP	Sistema nacional de inversión pública
SPIP	Sistema provincial de inversiones públicas

Acerca de los autores

Juan Carlos Aguilar tiene una Licenciatura y Maestría en Economía y Finanzas Públicas de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Es especialista en macroeconomía y finanzas públicas, desarrollo y evaluación de sistemas de gestión financiera pública, gestión de proyectos, diseño e implementación de estrategias de reducción de la pobreza, gestión de financiamiento externo y de programas de fortalecimiento de capacidades en el nivel nacional y subnacional.

Marcelo Capello es presidente de la Fundación Mediterránea IERAL, Magíster en Economía por la universidad de Georgetown, con especialización en Políticas Sociales (ILADES, Chile). Es licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Córdoba. Investigador jefe de las áreas fiscal, de finanzas públicas nacionales y locales y de macroeconomía de IERAL.

Huáscar Eguino es economista del Banco Interamericano de Desarrollo. Es especialista en gobiernos subnacionales, descentralización fiscal, gestión de la inversión pública, financiamiento de entidades territoriales y cambio climático. Cuenta con una Maestría en Desarrollo Local y Regional del Instituto de Estudios Sociales (Universidad de Rotterdam) y con estudios de posgrado en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), la Universidad de Harvard y la Universidad de Pennsylvania. Es autor de varias publicaciones y cuenta con una amplia experiencia de trabajo en la mayoría de los países de América Latina.

Gabriel Farfán Mares es consultor del BID, doctor en Economía Política y Gobierno por la Escuela de Economía de Londres y Magíster en Economía Política Latinoamericana por la Universidad de Georgetown.

Hugo Menéndez Muñiz es economista, con un Máster en Desarrollo y Crecimiento Económico por la Universidad Carlos III de Madrid. Tras tres años como consultor en la División de Gestión Fiscal del BID, enfocándose principalmente en asuntos subnacionales, en la actualidad trabaja en el Departamento de Conducta de Entidades del Banco de España.

Agradecimientos

Quisiera expresar mi agradecimiento a todas aquellas personas que contribuyeron, directa o indirectamente, en la preparación de este estudio realizado dentro de las actividades de generación de conocimiento de la División de Gestión Fiscal (FMM) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a saber:

A mis coautores Marcelo Capello, Gabriel Farfán Mares, Juan Carlos Aguilar y Hugo Menéndez por lograr plasmar su conocimiento técnico y experiencia práctica en un estudio dirigido a una audiencia de profesionales involucrados en la gestión de la inversión pública y comprometidos con mejorar la calidad del gasto en todos los niveles de gobierno, especialmente en los gobiernos subnacionales.

A los investigadores del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) liderado por Marcelo Capello, especialmente en las personas de Laura Caullo, Rocío Cerino, Lucía Iglesias y Vanessa Toselli, quienes participaron en el estudio que sirvió de base para elaborar el capítulo sobre las provincias argentinas. A los investigadores de Integralia Consultores quienes, bajo la coordinación de Gabriel Farfán Mares, realizaron la investigación de base que sirvió para preparar el capítulo sobre los estados mexicanos. A estos últimos también se sumaron las contribuciones de Sebastián Garrido y Juan Javier Santos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas de la Ciudad de México.

A mis colegas del Banco Interamericano de Desarrollo Philip Keefer, Emilio Pineda, Carola Pessino, Edna Armendáriz, Alejandro Rasteletti y Alejandro Rodríguez, por sus valiosos comentarios, sugerencias y apoyo durante las diferentes etapas de elaboración y revisión de este estudio.

Finalmente, quisiera extender un agradecimiento muy especial a Eduardo Contreras, de la Universidad Nacional de Chile, por su cuidadosa revisión del manuscrito final de esta publicación y a Marcelo Martínez por su esmerado trabajo de edición.

Huáscar Eguino
Especialista en Gestión Fiscal, BID

Capítulo 1

Introducción: La importancia de la inversión pública descentralizada y los factores que inciden en su gestión

JUAN CARLOS AGUILAR
HUÁSCAR EGUINO

El presente estudio revisa el papel que cumple la inversión pública (IP) en el crecimiento, la importancia relativa de la IP a nivel subnacional y la necesidad de mejorar el conocimiento sobre la forma en que se lleva a cabo su gestión. Los temas discutidos adquieren particular importancia por los limitados recursos que los países de la región pueden destinar a la IP, y la consecuente necesidad de mejorar su calidad a partir del fortalecimiento de la gestión.

Para analizar los principales factores que inciden en la eficiencia de la gestión de la inversión pública (GIP), se utiliza una versión modificada del "Índice de gestión de la inversión pública" desarrollado por Armendáriz y Contreras (2016), que incorpora aspectos particularmente relevantes para los gobiernos subnacionales. Seguidamente, el documento presenta los resultados de la aplicación del mencionado índice en los estudios nacionales de Argentina (Capello y Eguino, 2019) y México (Farfán Mares, 2019), identificándose los aspectos de gestión de la inversión pública descentralizada (GIP-D) que resultan deficitarios. Por último, se incluye una síntesis de los principales hallazgos y se proponen recomendaciones orientadas a mejorar la eficiencia de la GIP-D.

Las cuatro preguntas que guían el estudio son: i) ¿por qué es importante analizar la GIP-D y cuán importante es la inversión pública descentralizada?; ii) ¿cuán eficiente es la GIP-D en el caso de Argentina y México?; iii) ¿cuáles son los principales factores que inciden en la GIP y la calidad de las inversiones?, y iv) ¿qué acciones se pueden tomar para mejorar la eficiencia y la calidad en la gestión de las inversiones realizadas por los gobiernos subnacionales?

Cada una de las preguntas se analiza en profundidad, arribando a algunas conclusiones destacables basadas en los estudios de caso de Argentina y México, a saber: i) la GIP en los gobiernos subnacionales es ineficiente en todas las etapas del ciclo de proyectos, siendo particularmente deficitaria en las etapas de planificación estratégica, evaluación ex ante, evaluación de impactos, auditoría y gestión de activos; ii) los gobiernos subnacionales tienen, en promedio, una menor capacidad de GIP cuando se los compara con el gobierno nacional, aunque al existir una gran heterogeneidad, algunos muestran un mayor nivel de eficiencia que el observado a nivel federal, y iii) un factor que incide en la ineficiencia de la GIP subnacional es la falta de coordinación intergubernamental y las dificultades que tienen los gobiernos nacionales para cumplir su papel de entes rectores de la inversión pública en todos los niveles de gobierno y de apoyo a la generación de capacidades a nivel descentralizado.

1. LA IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO, LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

1.1 EL GASTO PÚBLICO EN EL NIVEL NACIONAL

Diversos trabajos académicos han señalado la importancia del gasto público y, en particular, de la IP en el crecimiento económico.[1] Estos estudios han confirmado que la IP en infraestructura (transporte, salud, educación, vivienda y desarrollo económico) es fundamental para contribuir a un mayor crecimiento económico, en la medida en que el financiamiento que apoye estas inversiones sea sostenible. Esto podría ayudar, además, a diversificar la economía de los países, contribuyendo a reducir su dependencia de la economía extractivista de materias primas e impulsando una mayor productividad (por ejemplo, a partir de una mejor inversión en recursos humanos).

El gasto público en el nivel nacional ha crecido de manera importante en la región latinoamericana en el presente siglo, notándose una aceleración de la tendencia en el período 2005-15 (cuadro 1). Este comportamiento se debe principalmente a una mayor afluencia de recursos públicos ligada a mayores recaudaciones de impuestos nacionales, así como a la evolución positiva de los mercados internacionales de materias primas, más dinámicos y con mayores precios para los principales productos de exportación en la región. Así, el gasto público en América Latina pasó de 22,57% del producto interno bruto (PIB) en el año 2000 a un nivel máximo de 27,32% en 2015 (CEPAL, 2018a). Esta tendencia alcista se modifica a partir de 2016, año en el que se presenta por primera vez la inflexión en el comportamiento del total del gasto público promedio en la región (CEPAL, 2018b).

1 Por ejemplo, el trabajo "Public Capital and Growth" (Arslanalp, Bornhorst, Gupta y Sze, 2010), que revisa el debate sobre el efecto de la inversión pública en el crecimiento mediante la estimación de una función de producción para 48 países de la OCDE y no miembros de la OCDE, utilizando el stock de capital como variable explicativa. Los resultados indican que los aumentos en el stock de capital público se correlacionan positivamente con el crecimiento, después de controlar el nivel inicial de capital público (IP). El efecto es más fuerte a corto plazo para los países de la OCDE, mientras que a largo plazo es más fuerte para los países que no son miembros. Este trabajo apoya la opinión de que los cambios en el stock de capital público pueden explicar las diferencias de crecimiento entre los países. Otros estudios recientes y específicos para América Latina incluyen: Urrunaga y Aparicio (2012); Ponce Sono (2013); y Párraga (2016), que corroboran los impactos de la inversión en el crecimiento, incluido el nivel subnacional.

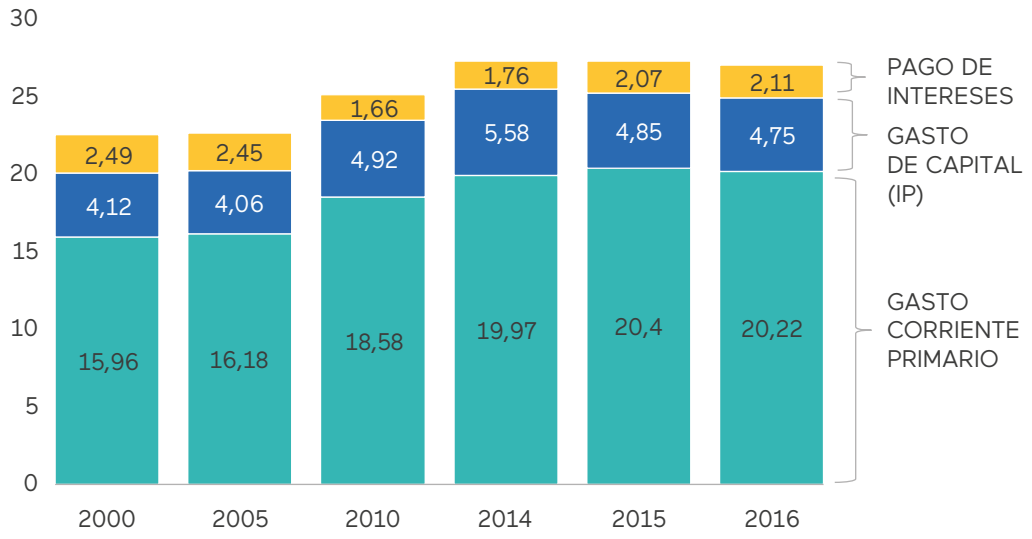
Cuadro 1. Estructura del gasto público en América Latina (según clasificación económica)

AÑO	GASTO CORRIENTE PRIMARIO	GASTO DE CAPITAL	PAGO DE INTERESES	TOTAL	GASTO CORRIENTE PRIMARIO	GASTO DE CAPITAL	PAGO DE INTERESES	TOTAL
	(PORCENTAJE DEL PIB)				(PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL)			
2000	15,96	4,12	2,49	22,57	70,73	18,24	11,03	100
2005	16,18	4,06	2,45	22,69	71,29	17,89	10,81	100
2010	18,58	4,92	1,66	25,16	73,87	19,55	6,58	100
2015	20,4	4,85	2,07	27,32	74,67	17,74	7,59	100
2016	20,22	4,75	2,11	27,08	74,67	17,54	7,78	100

Fuente: División de Desarrollo Económico (CEPAL, 2018a).
Nota: En el presente documento se utiliza el gasto de capital como proxy de la IP.

El gasto corriente primario creció más que el gasto de capital (IP), con un crecimiento de 28% entre el año 2000 y 2015, frente a un 18% de crecimiento de la IP en el mismo período. Por su parte, el gasto de capital alcanzó su mayor nivel respecto al PIB (5,58%) en 2014, iniciando su disminución relativa a partir de 2015 (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del gasto público en América Latina (clasificación económica, % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (2018a).

Las cifras presentadas anteriormente confirman que el comportamiento del gasto público se asemeja a lo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha observado en un estudio reciente (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018; pág. 8): "(...)

resulta curioso que este sesgo en contra del gasto de capital se produjo a pesar de que hubo aumentos considerables del gasto primario como porcentaje del PIB, lo que podría haber proporcionado suficiente margen para incrementar el gasto social y otros gastos corrientes, sin recortar notablemente el porcentaje del gasto de capital. Esto implica una decisión consciente para priorizar los gastos actuales por encima de las inversiones para construir el futuro. En pocas palabras, la actualidad le gana al futuro".

Además, es interesante notar que, más allá del peso relativo de la IP en el total del gasto público, en general se observa un sesgo contra el gasto de capital que resulta ser más importante en la región de América Latina que en otras regiones (cuadro 2 y gráfico 2).

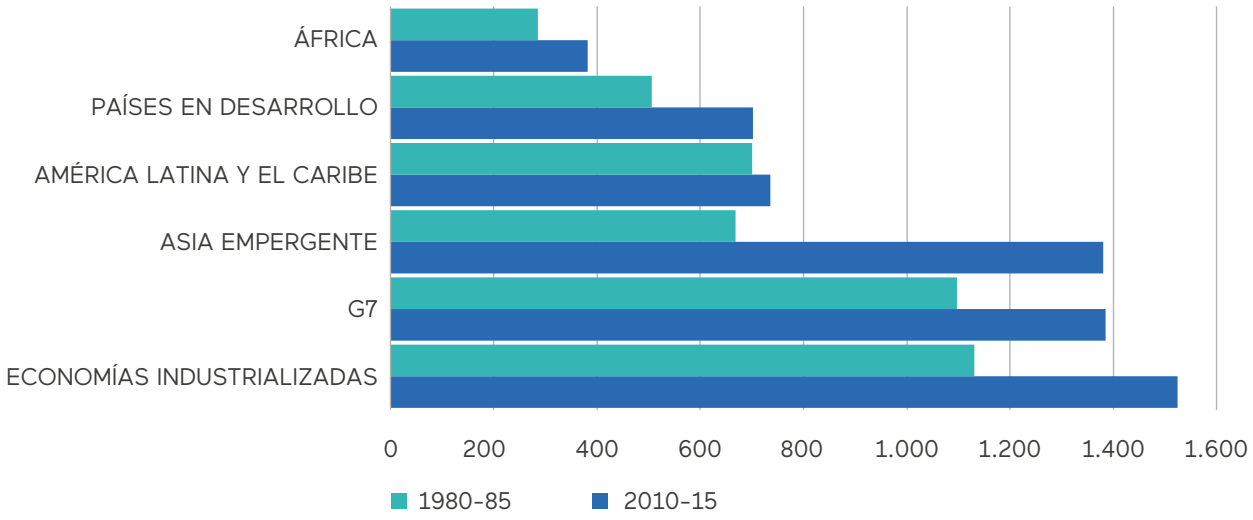
Cuadro 2. Composición del gasto público per cápita por región (en dólares constantes de 2011 ajustados por PPA)

PERÍODO	ECONOMÍAS INDUSTRIALIZADAS	G7	ASIA EMERGENTE	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	PAÍSES EN DESARROLLO	ÁFRICA
GASTO DE CAPITAL						
1980-85	1.131	1.097	669	701	506	285
2010-15	1.524	1.385	1.380	735	702	382
Crecimiento	34,7%	26,3%	106,3%	4,9%	38,7%	34,0%
GASTO CORRIENTE						
1980-85	10.212	10.036	1.054	1.687	1.353	719
2010-15	18.281	16.380	3.595	2.905	2.971	1.021
Crecimiento	79,0%	63,2%	241,1%	72,2%	119,6%	42,0%

Fuente: Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

El referido estudio también muestra que, a comienzos de la década de 1980, los países de América Latina y el Caribe registraban un promedio de USD 701 en gastos de capital per cápita, aproximadamente lo mismo que gastan hoy en día (USD 735 o apenas 4,9% más alto), mientras que todas las demás regiones han visto crecer su gasto de capital per cápita a un ritmo de, al menos, dos dígitos. En contraste, América Latina aumentó el gasto corriente per cápita en 72%, pasando de USD 1.687 a USD 2.905.

Gráfico 2. Evolución del gasto de capital per cápita por región



Fuente: Izquierdo, Puig, Végh y Vuletin (2018).
Nota: Cada barra muestra el valor mediano en el período.

1.2 EL GASTO PÚBLICO EN EL NIVEL SUBNACIONAL

La creciente disponibilidad de recursos para gasto público observada para el nivel nacional se evidencia de manera similar en el nivel subnacional. Este comportamiento también está asociado al avance de la descentralización fiscal, lo que ha contribuido a que la participación de los gastos subnacionales en el gasto público total se haya duplicado en los últimos 30 años (Porto, Pineda Mannheim y Eguino, 2018). En esta misma línea, la revisión de estadísticas de las finanzas públicas en la región permite establecer que la IP en el nivel descentralizado (gobiernos intermedios y gobiernos locales) representa la mayor parte de la IP total para una muestra importante de países en la región (con la notable excepción de Colombia) (cuadro 3).

Cuadro 3. Participación en la inversión pública en países seleccionados de América Latina (datos hasta fines de 2014)

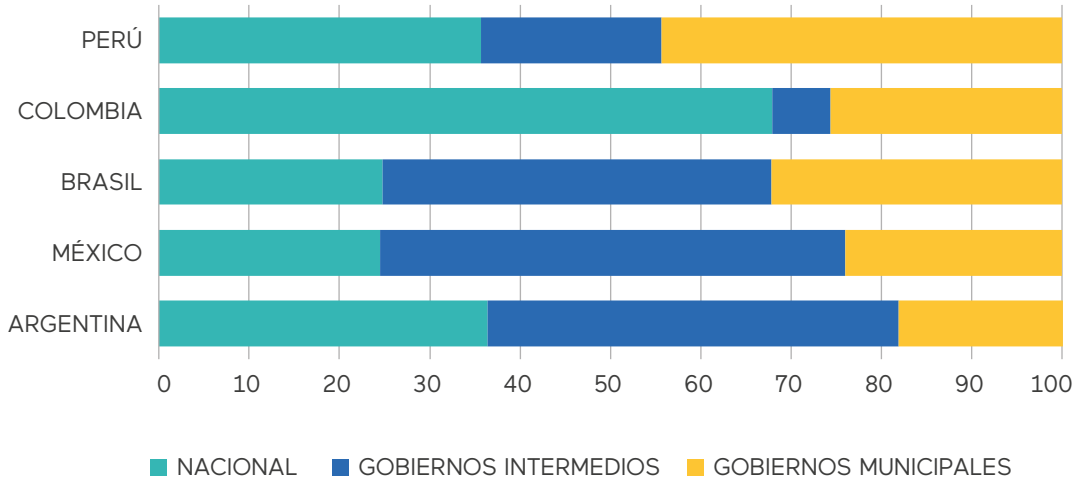
NIVEL INSTITUCIONAL		ARGENTINA	MÉXICO	BRASIL	COLOMBIA	PERÚ
POR NIVEL INSTITUCIONAL (% DEL TOTAL)						
Nacional		36,4	24,5	24,8	67,9	35,7
Subnacional	Gobiernos intermedios	45,5	51,5	43,0	6,5	20,0
	Gobiernos municipales	18,2	24,0	32,2	25,6	44,4
CANTIDAD DE GOBIERNOS SUBNACIONALES						
Gobiernos intermedios		24	32	27	33	26
Gobiernos municipales		2.171	2.438	5.570	1.122	1.838
Total		2.195	2.470	5.597	1.155	1.864

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (FMI, s/f).
Notas: Los datos para Colombia son de 2018; el FMI advierte sobre las dificultades existentes para obtener series de tiempo consistentes con información sobre IP subnacional, y sobre la posibilidad de que no todo lo que aparezca como IP descentralizada realmente lo sea, o de que en un país se registre como descentralizada y en otro no. El caso de Chile es también interesante, ya que la IP está aún menos descentralizada que en Colombia (la más centralizada en el cuadro), porque el nivel nacional (sectorial y empresas públicas) representa 76,2%; el nivel intermedio, 18,1%, mientras que el nivel municipal es responsable de solo 5,7% (datos de 2017 del Banco Integrado de Proyectos, Ministerio de Desarrollo Social).

El crecimiento del gasto subnacional está asociado principalmente al incremento de los recursos transferidos desde el nivel nacional, y no tanto a los recursos propios. Los recursos transferidos adquieren la forma de coparticipación de impuestos nacionales, rentas destinadas o transferencias discrecionales del nivel nacional. El análisis de la fuente y el origen de los recursos destinados a la IP subnacional es importante, en la medida en que esto puede determinar el destino de los recursos a partir de restricciones en su uso. Las restricciones limitan, al menos en parte, el ejercicio de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales (GSN)[2] en los procesos de planificación y asignación de sus recursos. Sin embargo, pese a que la autonomía sobre el uso de los recursos de IP en el nivel subnacional es variable (resultado de los diversos modelos de descentralización fiscal), la IP subnacional sigue siendo muy importante con respecto al total.

2 La importancia de las transferencias del nivel nacional en el total de los recursos de la IP subnacional puede también afectar el perfil y la calidad de los programas de inversión en el nivel subnacional, debido a que muchas veces las transferencias están condicionadas a que se usen en determinados sectores.

Gráfico 3. Composición de la inversión pública por nivel institucional (2016)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE (2016a).

1.3 EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO

A partir de 2016, la tendencia de crecimiento de recursos se ha revertido en la región, reduciéndose la disponibilidad para gastos corrientes e inversión en los gobiernos nacionales,[3] lo que impacta a su vez en la disponibilidad de recursos para los GSN, principalmente en aquellos donde los ingresos dependen en gran medida de las transferencias desde el nivel nacional (cuadro 4).

Cuadro 4. Evolución reciente del gasto público en América Latina (% del PIB)

AÑO	GASTOS CORRIENTES PRIMARIOS	GASTOS DE CAPITAL	PAGO DE INTERESES	TOTAL
2016	15,5	3,8	2,2	21,5
2017	15,4	3,6	2,3	21,3
2018	15,4	3,2	2,5	21,1

Fuente: Datos oficiales preliminares extraídos de "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019" (CEPAL, 2019).
Nota: Incluye a 16 países (no se incluyen Bolivia ni Venezuela).

Lamentablemente, esta situación profundiza el sesgo contra la IP que viene dándose desde hace tiempo en la región y que, como señala el informe del BID (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018), es particularmente costoso por dos motivos: i) los multiplicadores de la IP son mayores a los multiplicadores del gasto corriente,

3 Véase, por ejemplo, "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019" (CEPAL, 2019; pág. 20).

y ii) puede conducir a un menor crecimiento en el mediano plazo, en la medida en que el capital público complementa a la inversión privada.[4] De igual manera, la adopción de reglas fiscales también incide en la composición del gasto público, ya que el objetivo principal de esas reglas es asegurar la sostenibilidad de las cuentas fiscales del gobierno, gestionando el ciclo económico de manera adecuada. Así, las reglas fiscales pueden constituirse en un factor determinante de la composición del gasto público y, por ello, resulta necesario poner atención en este tema en su diseño.[5] Varios gobiernos de la región están tratando de introducir condiciones en sus reglas fiscales, de manera de proteger el gasto de IP en situación de estrés financiero o de ajuste fiscal. A esto se lo ha denominado "reglas fiscales de doble condición" (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018, pág. 305), que son las que se basan en reglas fiscales agregadas para, directa o indirectamente, "proteger" a la IP, al menos en parte.

La tendencia a la reducción relativa de recursos se mantendrá a futuro, por lo que será cada vez más importante optimizarlos, mejorando la eficiencia[6] en su gestión. Dicho de otra manera, se deberá priorizar la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos públicos y, en particular, la eficiencia de la gestión de la inversión pública (GIP).

Una mayor eficiencia puede permitir maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital requerido para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad de los servicios. La eficiencia en el gasto público se puede clasificar en **eficiencia técnica**, que intenta optimizar el uso de los recursos a partir de la selección de las opciones técnicas de menor costo unitario y mayor facilidad de implementación, y la **eficiencia asignativa**, cuyo fin es priorizar entre partidas de gasto alternativas, sobre la base de evidencia y asignando el gasto a programas y proyectos con tasas de retorno socioeconómico más altas. Ambos tipos de eficiencia del gasto son

4 Afonso y St. Aubyn (2008) también analizan los efectos del *crowding in* y *crowding out* de la inversión pública.

5 Véase, por ejemplo, el documento "Reglas fiscales resilientes en América Latina" (Barreix y Corrales, 2019), que analiza los procesos de implementación de las reglas fiscales resilientes en ALC, desarrolla una tipología, incluidas ventajas y desventajas, así como complementos institucionales relevantes, el marco fiscal de mediano plazo y el consejo fiscal independiente y una evaluación de las experiencias obtenidas a partir de su implementación. Las experiencias analizadas por los expertos, seleccionadas por el criterio de resiliencia de la regla, incluyen a Chile, Colombia, México, Panamá y Perú, y a los últimos países en adoptar tales reglas, Costa Rica, El Salvador y Paraguay. Allí señalan que las reglas han evolucionado de reglas de balance -algunas con ajuste estructural, buscando la sostenibilidad fiscal y la estabilidad durante el ciclo- a reglas que controlan más agregados, en especial el gasto corriente, procurando proteger la inversión pública.

6 La eficiencia es la capacidad de alcanzar un objetivo fijado con anterioridad en el menor tiempo posible y con el mínimo uso posible de los recursos, lo que supone una optimización. La eficiencia en la gestión pública implica el aprovechamiento de los recursos de la sociedad de la mejor forma posible, satisfaciendo los deseos y necesidades de los ciudadanos con los resultados.

importantes para promover el crecimiento económico y mejorar la equidad. Sin embargo, hasta ahora, buena parte de la teoría se ha concentrado en la eficiencia técnica, suponiendo que las asignaciones de gasto o son óptimas o son demasiado difíciles de modificar.

Por otra parte, incidir en la eficiencia de la gestión del gasto público parece cada vez más importante, tanto para los gobiernos nacionales como subnacionales, no solo como respuesta a las limitaciones de recursos, sino también por la necesidad de recuperar o dotar de mayor legitimidad al gasto público (corriente y de inversión), demostrando que se pueden obtener mejores resultados con los mismos recursos o, en algún caso, con menos. Esta es una preocupación actual en el ámbito de las finanzas públicas, no solo en lo referente a los aspectos técnicos y asignativos de la eficiencia, sino también a aquellos que tienen que ver con una dimensión adicional, a saber, **la gobernanza** para la gestión del gasto público. En esta línea de pensamiento, un reciente estudio realizado en Brasil sobre la eficiencia de la inversión pública (Curristine y Pereira, 2018) concluía que: "(...) nuestro análisis muestra que la mayoría de los países luchan con fuertes pérdidas de eficiencia en la inversión en infraestructura: en promedio, se pierde 30% del impacto potencial de la inversión pública, más que nada debido a la ineficiencia del gasto. Una mejor gobernanza de la infraestructura -es decir, instituciones más sólidas a cargo de la inversión pública- ayudaría a potenciar la rentabilidad de la inversión, reduciendo las pérdidas de eficiencia hasta en dos tercios y duplicando el impacto de la inversión en el crecimiento global".

2. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

La teoría económica propone algunos criterios para medir la eficiencia;[7] en este caso, se aplicaron aquellos que se ajustan mejor al análisis de la eficiencia de la GIP-D.

2.1 EFICIENCIA TÉCNICA

El primer criterio es la **eficiencia técnica**, que hace referencia a cómo se utilizan los factores de producción existentes para que los procesos permitan obtener los resultados esperados con ahorro de recursos o minimización de costos. Así, se debe tomar en cuenta la manera en la que opera el ciclo de proyectos en el nivel de los GSN, haciendo referencia a las capacidades existentes para operar sus diferentes etapas. La capacidad de articulación de dichas etapas del ciclo de proyectos, así como el apoyo que reciba de los sistemas de información

7 Véase, por ejemplo, "Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica" (Cachanosky, 2012).

disponibles, son también aspectos importantes para alcanzar mayor o menor eficiencia técnica.

2.2 EFICIENCIA ASIGNATIVA

El segundo criterio es la ***eficiencia asignativa***, que mide el beneficio o la utilidad derivada de una decisión propuesta en la distribución de recursos económicos disponibles para la IP. Aplicando este concepto a la GIP-D, puede deducirse que la eficiencia asignativa será mayor en la medida en que:

- La asignación de recursos derive de un proceso adecuado de planificación de mediano/largo plazo.
- Provenga de un marco multianual para el gasto en IP, que a su vez esté basado en un marco macrofiscal de mediano plazo, consistente con las políticas y planes estratégicos.
- Tome en cuenta los roles y las preferencias de los actores relevantes en el territorio y provenga de un proceso de concertación o coordinación de las decisiones entre dichos actores.
- Haya evaluado la disponibilidad de recursos (financieros y humanos) en diferentes escenarios, incluidos los más realistas, e incluya el esfuerzo fiscal propio.

2.3 EFICIENCIA DE LA GESTIÓN

Por último, un aspecto que incide en ambos aspectos (eficiencia asignativa y eficiencia técnica) es la **eficiencia de la gestión**, que se refiere a las capacidades institucionales existentes en el nivel subnacional para identificar, evaluar y ejecutar la IP en su territorio, así como para aprovechar las oportunidades de coordinación intergubernamental establecidas por el marco institucional vigente. Estas capacidades, desarrolladas y ejercidas adecuadamente, permiten operar mejor en los marcos normativos existentes e incidir en una GIP-D mejorada, así como en la optimización del uso de los recursos disponibles para inversión.

2.4 LOS FACTORES RELACIONADOS CON LA EFICIENCIA DE LA GESTIÓN EN LA INVERSIÓN PÚBLICA

En la sección anterior concluimos que la eficiencia técnica y la eficiencia asignativa se apoyan, en buena medida, en las capacidades institucionales desarrolladas o existentes, y que son las últimas las que permiten apuntar hacia una GIP-D de calidad.

En el nivel de los GSN se presentan una diversidad importante de factores que tienen influencia en las capacidades institucionales para una GIP-D eficiente. Estos pueden incluir, entre otros: i) las competencias recibidas y asumidas por el nivel subnacional; ii) el grado de autonomía de gestión o decisión otorgado; iii) la fuente de recursos disponible para financiar las necesidades de IP; iv) la capacidad financiera existente; v) el nivel de desarrollo institucional alcanzado; vi) el grado de desarrollo de la infraestructura; vii) los recursos humanos disponibles, y viii) el tamaño relativo del territorio y el de su población.

Así, parece importante dividir estos factores en aquellos que tienen relación con el **contexto** en el que se desarrolla la GIP-D y aquellos que se relacionan con los **procesos** de gestión.

Denominaremos **factores de contexto** a aquellos relacionados con:

- El marco de políticas y normativas nacionales.
- El marco de la descentralización.
- El tejido institucional y las instancias de coordinación.
- El grado de desarrollo de la economía local/regional.

El **marco de políticas y regulaciones** establecido desde el nivel central incide sobre la IP descentralizada, ya que incorpora orientaciones para el gasto sectorial o restricciones para el uso de los recursos públicos, aspectos que influyen en el destino de los recursos puestos a disposición de los GSN para IP y en su eficiencia asignativa. Por otro lado, el gobierno nacional establece una serie de normas que incluye, entre otras, las reglas fiscales que afectan el nivel y la composición del gasto, la determinación de límites de endeudamiento, y el establecimiento de normas de planificación y de gestión fiscal. En materia de IP, son particularmente importantes las normas que rigen los procesos de planificación y programación de la IP, así como las que se aplican a las distintas etapas del ciclo de proyectos.

Estas últimas regulaciones hacen parte de los denominados "sistemas de inversión pública", que incorporan una serie de instrumentos de gestión que abarca desde guías para la preparación de proyectos hasta orientaciones respecto de la evaluación de sus resultados. La incidencia de las regulaciones de estos sistemas en la eficiencia de la IP es alta, ya que los estudios de preinversión en sus diferentes etapas (perfil, prefactibilidad, factibilidad, diseño final) ofrecen información para que los tomadores de decisiones desechen aquellas propuestas de inversión que no son socioeconómicamente rentables.

El segundo factor que impacta en la eficiencia de la gestión es el grado de autonomía que la política de **descentralización** establece para los GSN. Los roles, atribuciones, obligaciones y responsabilidades están establecidos en el marco de las políticas de descentralización y pueden determinar -en mayor o menor medida- la eficiencia con la que se gestiona la IP en los GSN. En principio, los esquemas federales deberían plantear un mayor nivel de autonomía en la gestión de los territorios, incluida la GIP. Sin embargo, esto no siempre ocurre, ya que la modalidad de transferencia de los recursos subnacionales o de las competencias descentralizadas incide en un mayor o menor nivel de autonomía de gestión, influyendo nuevamente en la decisión sobre los gastos y, por ende, en la eficiencia de la GIP-D. Un ejemplo de esta situación son las transferencias intergubernamentales con usos predeterminados (también llamadas transferencias etiquetadas), que inciden negativamente sobre la eficiencia al limitar la capacidad de asignación de recursos de los gobiernos subnacionales a sectores o áreas donde existe una mayor necesidad.

El **tejido institucional y su grado de desarrollo** en los GSN también es un determinante de la calidad de las inversiones. Sus características pueden facilitar o no la inclusión y participación de los actores institucionales relevantes para que, junto con los responsables políticos de los GSN, contribuyan a una adecuada GIP-D. De igual manera, un mayor desarrollo institucional permite contar con una mayor capacidad para aprovechar de manera positiva las oportunidades que plantea el marco de políticas y de regulaciones nacionales, estableciéndose los mecanismos para una mejor articulación de las iniciativas de inversión (dentro del sector público o con el sector privado) y una mejor coordinación interinstitucional.

Finalmente, el **grado de desarrollo de la economía local/regional** juega también un papel importante en la generación de recursos propios que los GSN pueden destinar a la IP; en la capacidad para atraer (o retener) los recursos humanos necesarios para una buena GIP, y en la capacidad de articular y apalancar mejor la inversión privada. En efecto, los GSN con mayor autonomía de ingresos son también aquellos que tienen mayor libertad para decidir sobre el destino de sus recursos y los proyectos de inversión que deciden implementar.

Por su parte, los **factores de procesos** están más bien relacionados con la incidencia de las diferentes etapas del ciclo de proyectos en la eficiencia de la GIP. Estos factores se enfocan en identificar la manera más eficiente de desarrollar las capacidades institucionales existentes para operar las diferentes etapas del ciclo de proyectos, así como en aprovechar los instrumentos que apoyan su gestión. La existencia o el desarrollo de capacidades de planificación estratégica -con horizontes multianuales- para los programas de IP plantea un primer desafío institucional que los GSN deben enfrentar. Las capacidades de identificación, preparación y evaluación de los mejores proyectos de IP subnacional conforman factores determinantes a la hora de evaluar la eficiencia de la GIP-D.

Las capacidades institucionales para negociar la incorporación de los proyectos de inversión en los presupuestos subnacionales, así como para realizar su seguimiento y monitoreo una vez que se encuentren en fase de ejecución, también inciden en la eficiencia de la GIP-D. Finalmente, las capacidades institucionales desarrolladas para realizar evaluaciones sistemáticas de los proyectos de inversión en fase de operación y finalizados influyen en el desarrollo de un nuevo programa de inversiones, que se beneficia de las lecciones aprendidas en las fases de preinversión, inversión e inicio de operaciones de los proyectos ya desarrollados.

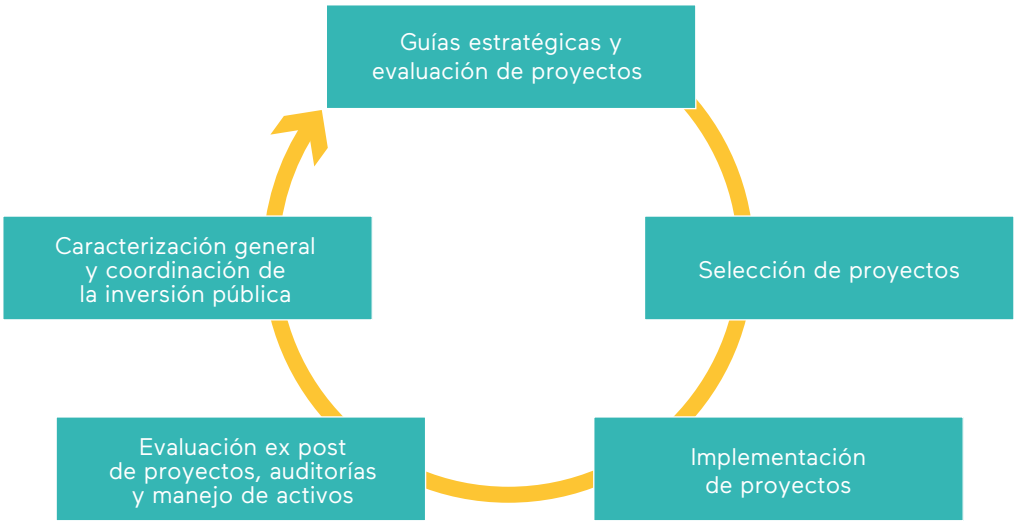
En esta sección se han descrito los **factores de procesos** que inciden tanto en la eficiencia asignativa como en la eficiencia técnica. Asimismo, se han identificado los **factores de contexto** que pueden tener una incidencia determinante en ambas dimensiones de la eficiencia (asignativa y técnica).

Por ello, resulta necesario que el diagnóstico de la GIP-D se esfuerce por incorporar (al menos de manera parcial) los factores indicados en los instrumentos de análisis desarrollados, proponiendo nuevas dimensiones y subdimensiones específicas que puedan captar sus principales características y su influencia. Una vez más, un ejemplo de factor determinante propuesto es la caracterización de las capacidades de coordinación intergubernamental en los GSN. La importancia de este factor es fundamental para que los GSN sean capaces de desarrollar mecanismos de relacionamiento institucional con los actores de diferentes niveles institucionales -y con los actores privados- a fin de aprovechar mejor el marco que le plantea la forma de descentralización adoptada en los respectivos países, navegar mejor las tensiones que generan las diversas opciones institucionales (posibles jerarquías) y desarrollar formas de acción estratégica en beneficio de sus territorios.

3. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

En los últimos 10 años se han realizado diversos estudios[8] para intentar medir la eficiencia de la GIP en el nivel nacional. Estos estudios han estado, en general, orientados a estudiar los **factores de procesos**, analizando y organizando de manera sistemática los diferentes elementos que intervienen en la gestión del ciclo de proyectos de IP. El estudio pionero realizado por Dabla-Norris, Brumby, Kyobe y Papageorgiou (2011) desarrolló un índice de GIP para aproximarse a la medición de su eficiencia en el nivel nacional. Este estudio propone diversas formas de desarrollar la medición de la eficiencia de la GIP nacional a partir de índices. Posteriormente, el estudio de Armendáriz y Contreras (2016) incorporó al análisis diferentes factores, bajo el rótulo de dimensiones, que se organizan y consolidan en cinco áreas: i) guías estratégicas y evaluación de proyectos; ii) selección de proyectos; iii) implementación de proyectos; iv) evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos, y v) caracterización general y coordinación de la inversión pública (gráfico 4). Estas dimensiones comprenden, a su vez, 16 subdimensiones que intentan recuperar los aspectos más relevantes para la GIP-D.

Gráfico 4. Dimensiones para la construcción del índice de eficiencia de la GIP-D



Fuente: Elaboración propia.

8 Entre los más destacados se encuentran los desarrollados por el Banco Mundial (Rajaram, Le, Biletska y Brumby, 2010); el FMI (Dabla-Norris *et al.*, 2011); el FMI-PIMA (FMI, 2015b), y el BID (Armendáriz, Contreras, Orozco y Parra, 2016).

La primera dimensión releva aspectos relacionados con la existencia de planes estratégicos sectoriales o territoriales que guían el proceso de identificación de necesidades de inversión, así como las capacidades existentes para desarrollar los procesos de formulación y evaluación de los proyectos (cuadro 5).

La segunda dimensión se centra en conocer detalles presupuestales y legislativos, como existencia de presupuestos plurianuales, integración del marco de planificación presupuestaria a mediano plazo con el presupuesto anual destinado a la IP, acceso público a la información, entre otros. Por otra parte, busca conocer cómo están representadas las partes interesadas en el proceso de análisis y formulación del presupuesto, o si la asignación de presupuesto a un proyecto se encuentra condicionada por leyes o decretos. Trata también de analizar el rol de la opinión pública y la facilidad de acceso a la información de los proyectos de inversión, así como el papel de las evaluaciones ex ante y los análisis de riesgo financiero y medio ambiental en la selección y priorización de las inversiones.

La tercera dimensión trata temas relacionados con las compras públicas (competencia abierta, registro de proveedores y contratistas, mecanismo de quejas, etc.) para la ejecución de los contratos, con los plazos promedio de ejecución y la rendición de cuentas sobre la marcha de los proyectos. En esta dimensión también se incluyen controles internos y auditorías del sistema nacional de IP, definiendo si generan o no acciones correctivas.

La cuarta dimensión trata sobre las evaluaciones de resultados de los proyectos de inversión, ya sea mediante evaluaciones de impacto o ex post. En esta dimensión se revisa si los GSN realizan evaluaciones de resultados de sus proyectos, y la forma en que los hallazgos se incorporan en nuevas iniciativas de inversión. Además, se revisa si los GSN cuentan con las herramientas y la práctica para llevar a cabo una buena gestión de activos y auditorías. En esta dimensión resulta particularmente importante la capacidad institucional para la operación y el mantenimiento de las inversiones ya finalizadas.

Por último, la quinta dimensión releva aspectos transversales a las distintas etapas del proceso de IP, y mediante dos subdimensiones adicionales no consideradas en los estudios anteriores para el nivel nacional, abre la posibilidad de evaluar los aspectos de coordinación y relación intergubernamental, así como el financiamiento y el papel de los aspectos fiscales en la GIP. La novedad de introducir la coordinación entre niveles de gobierno, algo indispensable al hablar de GIP-D, es una de las razones por las que resulta útil construir un índice como el que se aplica en el presente estudio.

Cuadro 5. Dimensiones y subdimensiones del cuestionario elaborado

DIMENSIÓN 1: GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS
1.1 Guía estratégica
1.2 Capacidad en evaluación de proyectos
1.3 Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/Precios sociales
1.4 Evaluación de proyectos
DIMENSIÓN 2: SELECCIÓN DE PROYECTOS
2.1 Integración con el presupuesto
2.2 Rol de la legislación
2.3 Escrutinio público
2.4 Criterios de selección
DIMENSIÓN 3: IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS
3.1 Adjudicación
3.2 Cumplimiento temporal
3.3 Control interno y auditorías
DIMENSIÓN 4: EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS
4.1 Evaluación del proyecto, auditorías y manejo de activos
DIMENSIÓN 5: CARACTERIZACIÓN GENERAL Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
5.1 Descriptivos operacionales
5.2 Rol de la legislación
5.3 Recursos humanos idóneos
5.4 Escrutinio público en el ciclo completo/Acceso a la información en general
5.5 Sistemas de soporte
5.6 Lineamientos estratégicos del sistema
5.7 Articulación entre gobiernos nacionales, provinciales y municipales
5.8 Financiamiento de la inversión, responsabilidad fiscal y política de administración del ciclo

Fuente: IERAL, sobre la base de Armendáriz y Contreras (2016).

4.1 APLICACIÓN A NIVEL SUBNACIONAL Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

El estudio fue realizado en dos países de América Latina y el Caribe (ALC) que cuentan con régimen federal (Argentina y México) y con Sistemas Nacionales de Inversión Pública.[9] Se basó en la propuesta metodológica preparada por IERAL -en el marco de esta investigación (véase el anexo 1)- y en los resultados del trabajo de campo realizado en las provincias argentinas y los estados mexicanos durante el segundo semestre de 2018.

Los resultados de la aplicación del índice de GIP-D brindan una mirada agregada de cinco importantes dimensiones de la gestión (cuadro 5). Tal como se explica en la sección anterior, los aspectos novedosos de este estudio son la inclusión de la capacidad de evaluación de proyectos (Dimensión 1); la articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno respecto a la GIP (Dimensión 5) y la existencia de reglas que afectan el financiamiento de la inversión pública descentralizada (Dimensión 5). Estos aspectos fueron incorporados luego de una detallada revisión de las metodologías existentes (véase el anexo 1) y a partir del reconocimiento de la importancia que tienen las reglas fiscales, la coordinación intergubernamental y la generación de capacidades de gestión del gasto público en el nivel subnacional.

Esta publicación ha sido estructurada en cuatro capítulos. En este primer capítulo se presentó la importancia de la IP descentralizada y se introdujo la metodología utilizada en el estudio de la eficiencia de su gestión a nivel subnacional. En el segundo capítulo se presenta la situación de las provincias argentinas, que incluye una revisión de los aspectos institucionales, normativos y cuantitativos de la IP descentralizada; el marco institucional de la GIP-D; los resultados del índice de GIP en las provincias argentinas; una comparación del índice subnacional y el nacional, y una serie de recomendaciones para los responsables de formular políticas. En el capítulo 3 se presenta la situación de la GIP en los estados mexicanos, aplicando la misma secuencia analítica usada para las provincias argentinas. Por último, el capítulo 4 presenta una síntesis de las principales conclusiones del estudio e incorpora una serie de recomendaciones basadas tanto en estudios nacionales como en las mejores prácticas internacionales.

9 No se incluyó Brasil debido a que este país no cuenta –formalmente- con un Sistema de Inversión Pública.

Capítulo 2

Eficiencia en la gestión de la inversión pública en las provincias argentinas

MARCELO CAPELLO

1. INTRODUCCIÓN[10]

La inversión pública (IP) resulta importante para el crecimiento económico de un país, pues genera la infraestructura necesaria para proveer bienes públicos y privados y para aumentar la productividad de la economía. Por ende, la gestión de la inversión pública (GIP) eficiente constituye un requisito para mejorar sus niveles de bienestar.

Mientras que los sistemas de GIP a nivel central han recibido creciente atención, no ha ocurrido lo mismo con la gestión de la inversión pública descentralizada (GIP-D). Al ser Argentina un país con baja tasa de inversión en general y marcadas brechas de infraestructura entre sus gobiernos subnacionales de nivel intermedio (GSNI), el estudio de los procesos de GIP en dicho nivel de gobierno resulta un importante aporte para la mejora de su gestión fiscal y económica.

En esta sección se explicará el índice que mide la eficiencia en la GIP subnacional mediante un relevamiento del Sistema Provincial de Inversiones Públicas (SPIP) en las provincias y CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Este ejercicio comparativo tiene el propósito de identificar las principales características institucionales involucradas en la GIP, además de lograr un entendimiento compartido de los esfuerzos de reforma que deben priorizarse y establecer una línea de base contra la cual medir el futuro progreso en la materia.

Por otra parte, en función de la motivación conceptual y empírica que dio origen a este estudio, se presentan aspectos característicos de la política fiscal y de la IP en Argentina, tales como su prociclicidad, la volatilidad en el resultado fiscal a nivel provincial y la dependencia de la inversión de las transferencias discrecionales desde el nivel central, entre otros indicadores de relevancia.

En primer lugar, se expone una caracterización de las jurisdicciones provinciales según variables fiscales relevantes, analizando el nivel y la evolución de la IP en los GSNI de Argentina, así como su prociclicidad. Luego se realiza una breve descripción del entorno legal e institucional en el que se desarrolla la GIP en las provincias. Por último, se exponen los resultados del índice de eficiencia de la IP subnacional, y las

10 Este capítulo sintetiza los resultados de un estudio realizado por IERAL para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco del proyecto "Cuánto y cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional". En la revisión del estudio de Argentina participaron Huáscar Eguino, coordinador del proyecto por el BID; Emilio Pineda, en ese momento Especialista Principal del BID en Argentina, y los consultores Juan Carlos Aguilar, Hugo Menéndez y Marcelo Martínez. Además, en las VIII Jornadas Iberoamericanas de Finanzas Locales (2018) se presentó una versión preliminar del estudio, que fue objeto de algunas sugerencias para su mejora.

consecuentes recomendaciones de política económica así como las conclusiones del trabajo.

2. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y CUANTITATIVOS SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

Argentina se organiza bajo una forma representativa, republicana y federal de gobierno, donde el sector público se divide en tres niveles: nacional, provincial y municipal. Se pueden agrupar las jurisdicciones provinciales en cinco regiones: i) Pampeana; ii) Cuyo; iii) Noroeste Argentino (NOA); iv) Noreste Argentino (NEA), y v) Patagonia.[11]

En materia de infraestructura, existe alta heterogeneidad entre las provincias. El cuadro 6 exhibe resultados en términos de infraestructura, servicios sociales y de hábitat, en base a información difundida por el último Censo de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010). El nivel y las diferencias existentes entre provincias en los distintos indicadores relevados no hacen más que confirmar la importancia de contar con un sistema de IP eficiente a nivel subnacional de gobierno en Argentina.

Cuadro 6. Indicadores de infraestructura y acceso a servicios sociales básicos por regiones de Argentina a 2010 (% del total de hogares)

	HOGARES CON ACCESO A RED CLOACAL	PAVIMENTO*	HOGARES CON DÉFICIT HABITACIONAL O VIVIENDA INADECUADA**	UNIDADES EDUCATIVAS ESTATALES CON ACCESO A INTERNET
TOTAL NACIONAL	**54,6**	**74,7**	**24,1**	**63**
CABA	99,0	96,1	5,2	98,7
Región Pampeana	48,8	79,2	26,9	63,2
NOA	50,9	56,3	33,8	39,6
NEA	34,2	45,6	34,3	42,4
Patagonia	74,4	61,6	14,4	87,5
Cuyo	56,0	76,6	19,9	87,1

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base del Censo (INDEC, 2010) y el Anuario Estadístico Educativo 2018 (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019).
Notas: *Refiere a la existencia en el segmento de al menos una cuadra pavimentada.
**Caracterizado por vivienda con inconveniente constructivo irrecuperable o recuperable.

11 La región noroeste (NOA) está compuesta por Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; la región noreste (NEA), por Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones; Patagonia, por Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego; la región de Cuyo, por Mendoza, San Juan y San Luis, y la región Pampeana, por Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

El porcentaje de hogares que acceden a la red cloacal en la región Patagonia y CABA es alto, mientras que las provincias del NEA y NOA evidencian muy bajos niveles de cobertura. Este tipo de diferencias también puede verse reflejado en el indicador de calles pavimentadas: en promedio, en el 74,7% de los casos de cada manzana en que se encuentra una vivienda, al menos una de las calles se encuentra pavimentada a nivel nacional; sin embargo, en las provincias del NEA y NOA dicha proporción es significativamente inferior.

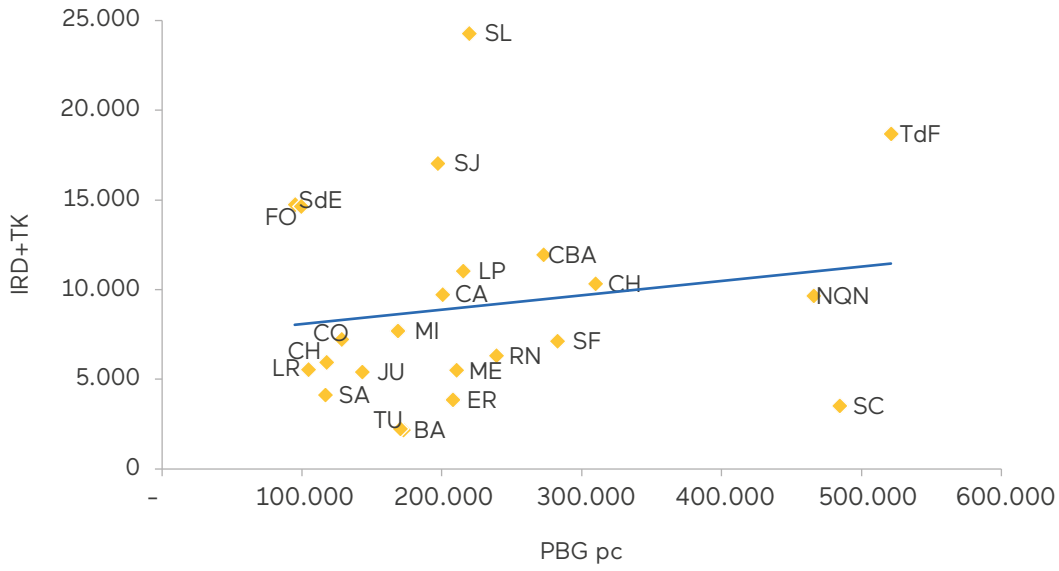
Otro indicador importante en materia de infraestructura se relaciona con la proporción de hogares que habitan en una vivienda inadecuada debido a la presencia de falencias estructurales, las cuales pueden ser recuperables o irrecuperables. Hacia el año 2010, el 24,1% de los hogares del país habitaba una vivienda inadecuada. Esta incidencia tan solo alcanzaba el 5,2% en CABA, en tanto que ascendía hasta 34% en el NOA y el NEA.

Por último, un indicador proveniente del Anuario Estadístico Educativo 2018 (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019) da cuenta del porcentaje de unidades de servicios educativos estatales de educación común (inicial, primaria, secundaria o superior no universitaria) que tienen acceso a internet. En este aspecto, las disparidades son también significativas. Jurisdicciones como CABA y la región Patagonia han alcanzado conectividad en más del 80% de los establecimientos. En el otro extremo, el acceso a internet en el NOA alcanza únicamente a 39,6% de los establecimientos.

En suma, estos antecedentes revelan una importante heterogeneidad en los resultados alcanzados en materia de infraestructura social entre las distintas jurisdicciones del país, aspecto que puede estar asociado a diferentes causas específicas, una de ellas seguramente relacionada con las deficiencias existentes en la GIP.

Uno de los factores que explican las deficiencias en infraestructura provincial parece estar asociado con el nivel del producto bruto geográfico (PBG) por habitante de cada jurisdicción, lo cual deja entrever que no han resultado eficaces las transferencias fiscales automáticas redistributivas que existen en Argentina para disminuir las brechas de infraestructura, ni tampoco la asignación de la inversión nacional directa que se ejecuta en las provincias, ni las transferencias discrecionales de capital a dichas jurisdicciones subnacionales (gráfico 5).

Gráfico 5. Producto bruto geográfico y gasto en inversión real directa + transferencias de capital por provincias argentinas (USD corrientes per cápita, 2018)



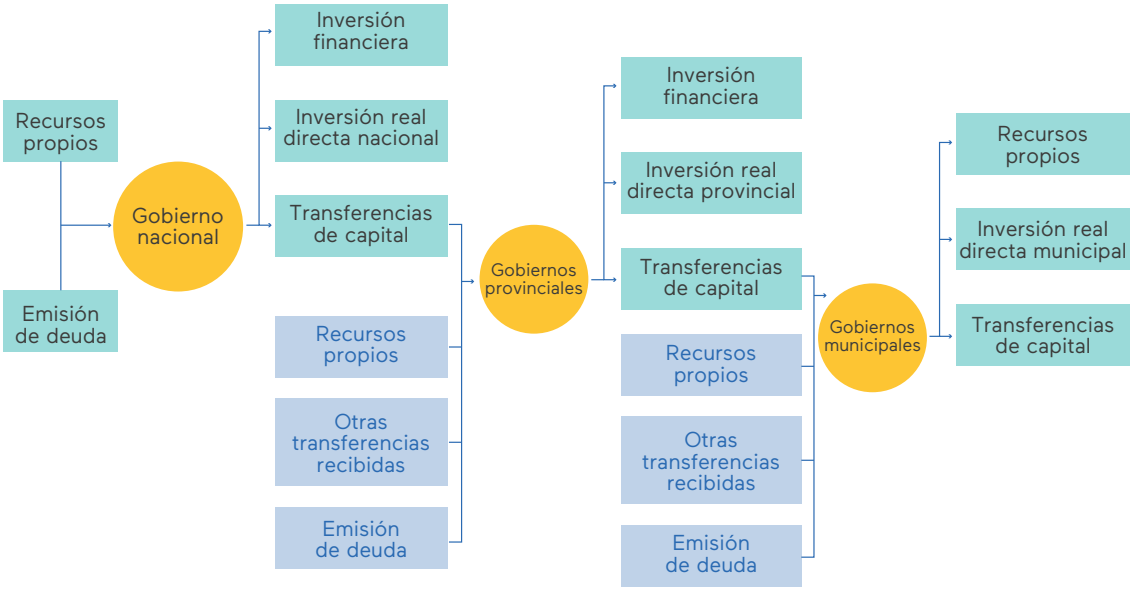
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de DNCFP y estimaciones propias.
Nota: Se excluye a CABA, jurisdicción que actúa como *outlier* para reflejar en el diagrama de dispersión la relación existente entre IP y PBG. El PBG equivale al producto interno bruto (PIB) pero para una determinada región/provincia del país.

2.1 FINANZAS PÚBLICAS E INVERSIÓN EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

El gasto de capital de cada nivel de gobierno puede clasificarse en tres grandes componentes: i) inversión real directa (IRD), que incluye nuevas obras de infraestructura y la compra de bienes de capital para aumentar o reponer el patrimonio de bienes de capital del Estado; ii) transferencias de capital, dirigidas a unidades de gobierno inferior o a privados, para que lleven a cabo erogaciones de capital, y iii) inversiones financieras que realiza el Estado en cualquiera de sus tres niveles. Este documento se concentra en el tratamiento de la IRD, que es propiamente considerada IP en las cuentas nacionales, conformando una porción de la inversión total del país. Las transferencias de capital normalmente se constituyen en IRD de una unidad inferior de gobierno.

La financiación del gasto de capital se compone de fuentes de recursos propios o ahorro corriente del período, junto con la colocación de deuda u otros ingresos de capital de cada nivel de gobierno y fuentes de recursos recibidas desde otros niveles, a través de transferencias de capital. El gráfico 6 intenta sintetizar esta estructura de financiamiento y gasto en los tres niveles de gobierno.

Gráfico 6. Financiamiento y destino del gasto de capital en los tres niveles de gobierno en Argentina



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Las provincias y los municipios se encargan de ejecutar aproximadamente 45% del gasto consolidado en Argentina. Considerando la participación de cada finalidad y función en las erogaciones provinciales en 2015, cerca de 70% del gasto consolidado provincial se explica por servicios sociales. Destaca Educación y Cultura, con 29,2% del gasto total, seguido por Seguridad Social y Salud, con participaciones superiores a 10%. En lo que se refiere al gasto en servicios económicos, los sectores Servicios y, dentro de este, Transporte son los que ocupan una mayor proporción (4,1% y 3,9%, respectivamente) (cuadro 7).

Cuadro 7. Composición del gasto primario provincial, 2015 (en porcentaje)

Servicios Sociales	**69,5**
Educación	29,2
Salud	10,0
Otros	30,4
Servicios económicos	**7,9**
Servicios	4,1
Transporte	3,9
Otros	3,8
Otros gastos primarios	**22,6**

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

Dada la distribución de funciones entre niveles de gobierno en Argentina, la IP provincial se produce, especialmente, en funciones de seguridad, educación, salud, agua potable, alcantarillado, vivienda, urbanismo, energía y transporte. La región Cuyo presenta la mayor IRD por habitante (24,2% superior al promedio), mientras que en el otro extremo se ubica la región Pampeana, con erogaciones que son un 22,5% inferiores al promedio. Lo que ocurre en Cuyo con esta variable está determinado en mayor medida por la situación de San Luis y San Juan (cuadro 8).

Cuadro 8. Inversión real directa por habitante, 2018 (en pesos corrientes)

NEA	6.707
NOA	5.024
Cuyo	7.164
Patagonia	5.478
Pampeana	4.473
Promedio	**5.769**

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

Por el contrario, el gasto corriente por habitante es sustancialmente mayor en la Patagonia (71,8% superior al promedio), siendo que en Cuyo dicho guarismo resulta un 24,7% menor al promedio de provincias. La región donde el gasto de capital se financia en mayor medida desde fuentes más volátiles (transferencias discrecionales y uso del crédito) es la Patagonia, mientras que en la región de Cuyo ocurre lo opuesto (cuadro 9).

Cuadro 9. Gasto corriente por habitante, 2018 (en pesos corrientes)

NEA	53.696
NOA	44.647
Cuyo	43.089
Patagonia	98.324
Pampeana	46.476
Promedio	**57.246**

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

Además, resulta que la región de Cuyo es la que presenta mayor ahorro fiscal corriente, y en el otro extremo se encuentra la región Pampeana, que cuenta con menor ahorro corriente per cápita. El gasto de capital per cápita está explicado en buena medida por el ahorro corriente que detenta cada provincia, aunque también influyen positivamente las transferencias de capital que reciben las provincias desde el gobierno nacional. No obstante, en este caso se trata normalmente de envíos inestables, en los que pueden influir las variables políticas (cuadro 10).

Cuadro 10. Ahorro corriente por habitante, año 2018 (en pesos corrientes)

NEA	5.001
NOA	5.748
Cuyo	10.127
Patagonia	7.426
Pampeana	3.612
Promedio	**6.383**

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

La porción del gasto total que se destina a gasto de capital, en promedio país, resulta ser 14,6%, pero va desde 9,6% en la región Patagonia hasta 23,1% en Cuyo (cuadro 11).

Cuadro 11. Gasto de capital como proporción del gasto total (porcentaje)

NEA	14,2
NOA	14,9
Cuyo	23,1
Patagonia	9,6
Pampeana	11,4
Promedio	**14,6**

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

En la Patagonia, con una inversión baja en 2018 (9,6% del gasto total) destacan Chubut (11,7%) por su mayor dinamismo y Santa Cruz por su pobre rendimiento (5,5%). En Cuyo, destaca claramente el elevado gasto de capital ejecutado por San Luis (38,3%) y San Juan (32,0%). En la región Pampeana, destacan CABA y Córdoba (19,2%), mientras que las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos registran un bajo porcentaje (entre 5% y 7%).

2.2 EVOLUCIÓN A LARGO PLAZO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA (POR NIVELES DE GOBIERNO)

Al analizar la evolución de la IRD (que incluye el gasto en trabajos públicos y en bienes de capital) ejecutada por los tres niveles de gobierno en Argentina, se observa un cambio de tendencia a partir de 2003, cuando -luego de la contracción registrada entre 2001-03- el nivel promedio de IRD con relación al PIB se sitúa en torno a 3,0% entre 2004 y 2017 (cuadro 12).

Cuadro 12. Participación en la inversión pública por niveles de gobierno en Argentina

PERÍODO	NACIONAL	PROVINCIAL	MUNICIPAL	CONSOLIDADO
PROMEDIO (% DEL PIB)				
1993-99	0,3	1,0	0,4	1,7
2000-03	0,1	0,7	0,2	1,1
2004-15	0,9	1,4	0,5	2,9
2016-17	0,9	1,6	0,5	3,1
PROMEDIO (% DEL TOTAL)				
1993-99	18,7	60,0	21,3	100,0
2000-03	12,8	65,3	22,6	100,0
2004-15	33,1	50,2	16,8	100,0
2016-17	30,2	52,5	17,2	100,0

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

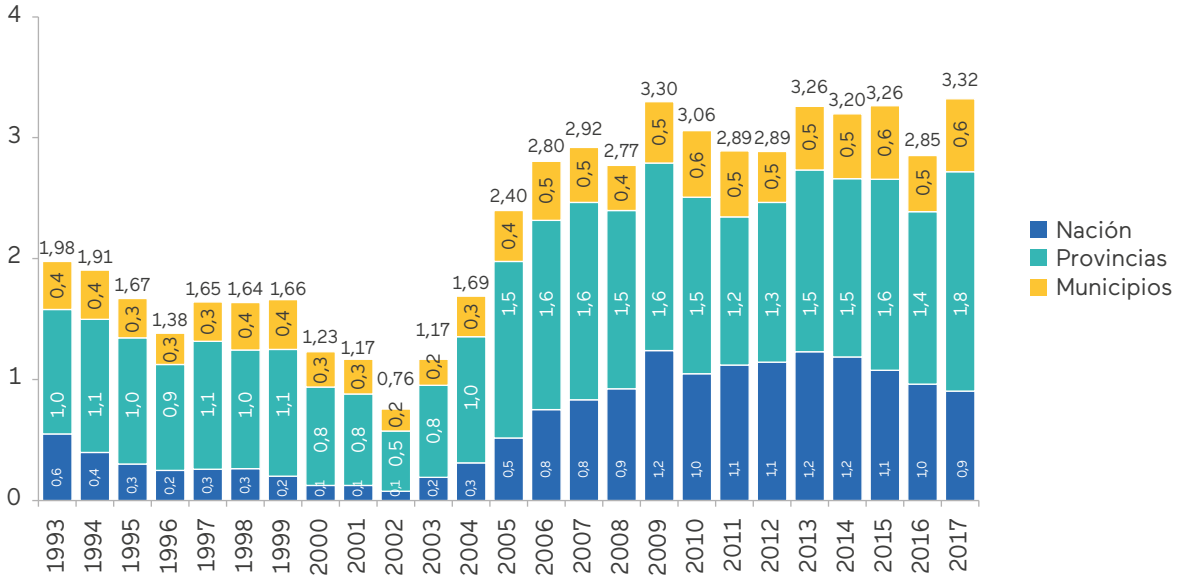
Destaca, en este proceso, el incremento de la IRD ejecutada por el Sector Público Nacional, que pasó de representar 0,3% del PIB promedio entre 1993 y 1999 a un promedio de 0,9% a partir de 2004.[12] Las provincias, por su parte, alcanzaron un nivel promedio cercano a 1,1% del PIB entre 2004 y 2017, con un máximo de 1,8% en 2017 (gráfico 7).

El crecimiento en la participación de las provincias en la IP consolidada que se observa entre 2016 y 2017, se debe a que las provincias comenzaron a recibir la devolución del 15% de la coparticipación que se deriva de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y a que volvieron a acceder al crédito externo.

12 Debe aclararse que tras la crisis de 2001-02, el Gobierno nacional retomó algunas actividades que antes estaban en manos del sector privado o de los gobiernos provinciales, de modo que aumentaron sus compromisos en materia de inversión pública.

Los tres niveles de gobierno ejecutan IRD (obras públicas y bienes de capital), pero a nivel nacional y provincial transfieren recursos al nivel de gobierno siguiente (nacional a provincias, y provincias a comunas y municipios). Estas transferencias de capital pueden ser automáticas o discrecionales. Cuando son de carácter automático, están enmarcadas en algún sistema de distribución de recursos impositivos, con asignación específica a gastos de capital, respaldado por algún instrumento legal. En cambio, las transferencias discrecionales no comparten esas características, pues no suelen estar respaldadas en una ley especial que determina la distribución de algún impuesto, sino que se trata de asignaciones incluidas en el presupuesto anual (no se asignan de acuerdo con coeficientes de distribución basados en criterios objetivos). Estas últimas suelen manifestar en mayor medida una discrecionalidad política.

Gráfico 7. Evolución de la inversión real directa de Argentina por nivel de gobierno (% del PIB)

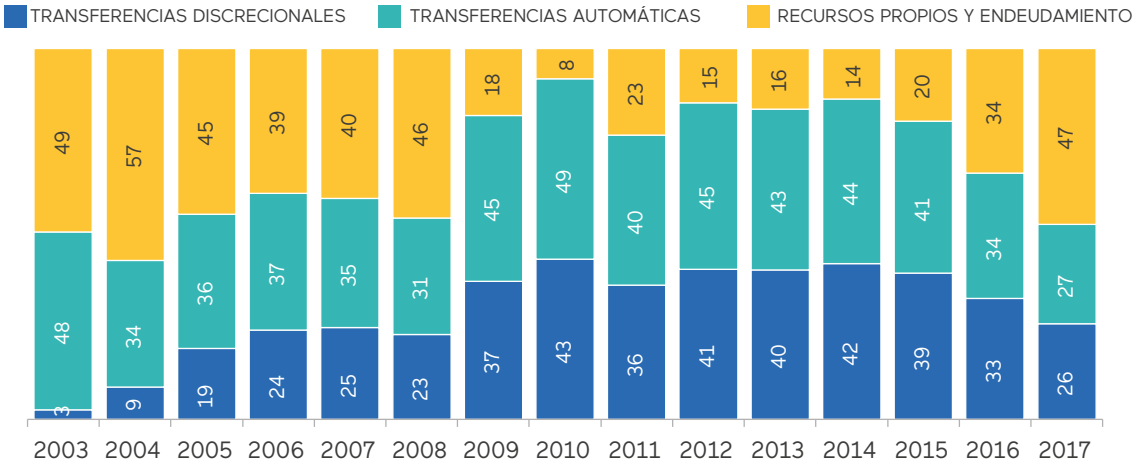


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

En el período 2003-17 se dieron cambios importantes en la participación de cada fuente de financiamiento de la IP en las provincias. A partir de 2004, creció fuertemente la participación de las transferencias discrecionales de capital a provincias, con un máximo de 43% en 2010, a lo que siguió un período de cierta estabilidad hasta que comenzó a caer a partir de 2016 (en 2017 representó un 26% del total), lo que explica un 30% de la inversión entre 2003 y 2017. Las transferencias automáticas para financiar erogaciones de capital representaron entre 27% (2017) y 49% (2010) del total, con un promedio de 39% en el período 2003-17. Sumando transferencias automáticas y discrecionales, un 69% de la IP de las provincias se financió con envíos

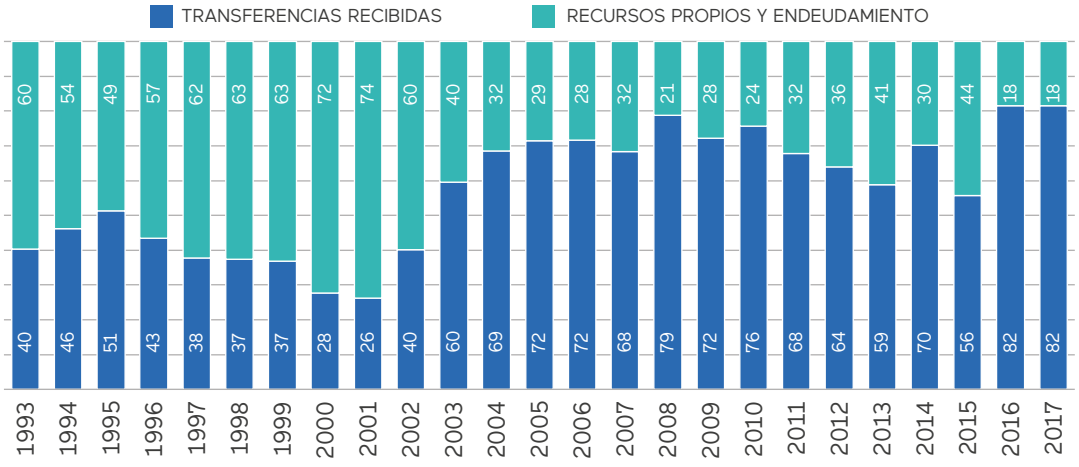
desde el nivel nacional en ese período (el restante 31% responde al uso del ahorro corriente propio y al uso del crédito). Después de 2015, los recursos propios y el endeudamiento incrementaron su participación en el financiamiento del gasto de capital del Consolidado Provincial, explicado, fundamentalmente, por la mejora observada en el resultado corriente provincial y en el acceso al financiamiento externo (gráfico 8).

Gráfico 8. Fuente de financiación del gasto de capital consolidado por provincias argentinas (en porcentaje)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).
Nota: Las transferencias automáticas son las que reciben las provincias desde el Gobierno nacional para destinar al gasto de capital: Fondo Federal Solidario (FFS) y fondos que reciben del impuesto de combustibles, entre otros.

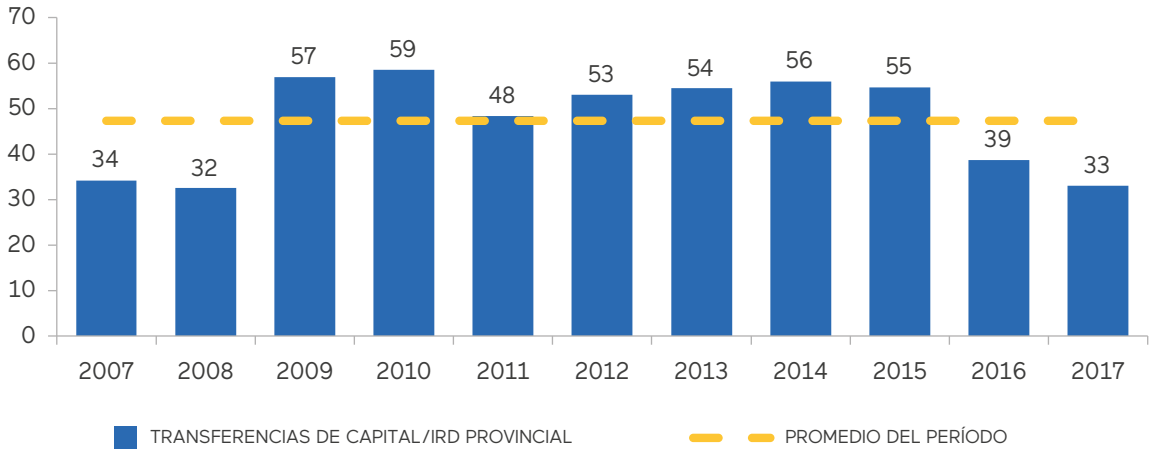
Gráfico 9. Fuente de financiación del gasto de capital consolidado por municipios en Argentina (en porcentaje)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

Por su parte, vale remarcar que, en promedio, entre 2007 y 2017, un 47% del gasto de capital que ejecutan las provincias se financió con transferencias discrecionales de capital que realiza el gobierno nacional. Dicha proporción se mantuvo siempre por arriba del 30%, llegando a casi 60% en alguna oportunidad (gráfico 10).

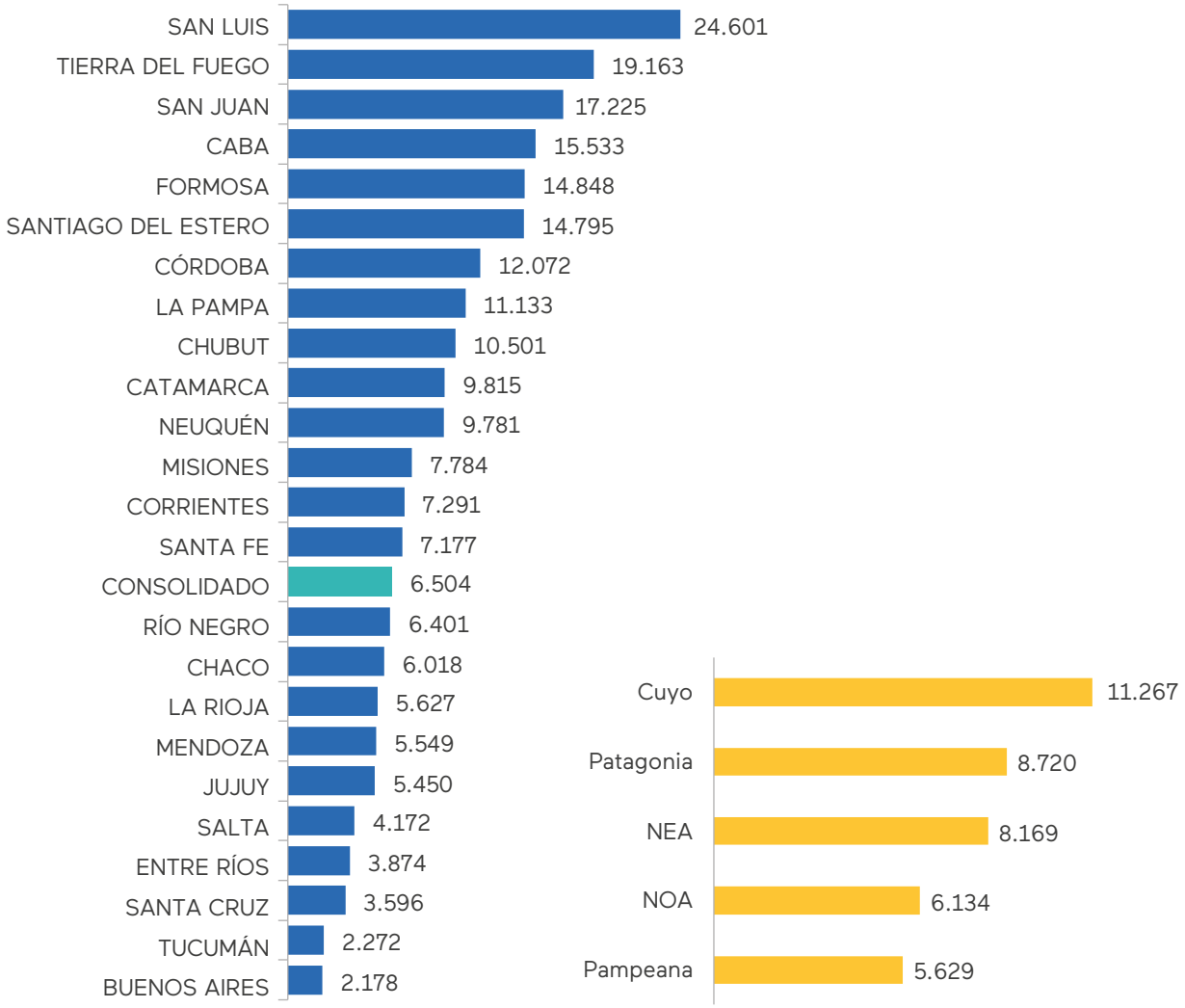
Gráfico 10. Proporción del gasto de capital provincial financiado con transferencias discrecionales del nivel nacional (en porcentaje)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

Por otra parte, a nivel interprovincial se observan grandes divergencias en la IP ejecutada. Por caso, considerando la IRD y las transferencias de capital per cápita en 2018, se observan provincias como San Luis con una IP de alrededor de $24.600 por habitante, mientras que en el otro extremo se ubica la provincia de Buenos Aires, con alrededor de $2.200. A nivel regional, las divergencias son también relevantes y van desde una inversión per cápita de $11.267 en Cuyo hasta $5.629 en la región Pampeana (gráfico 11).

Gráfico 11. Inversión real directa y transferencias de capital por provincias y por región de Argentina, 2018 (en pesos corrientes per cápita)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

2.3 PROCICLICIDAD DEL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA Y TENDENCIA AL DÉFICIT FISCAL EN GOBIERNOS PROVINCIALES

En Argentina, la IP es altamente procíclica: los gobiernos -nacional, provincial y municipal-, ante la caída de sus ingresos en una recesión económica, suelen realizar fuertes ajustes en el gasto de capital, decisión que trae aparejados menores costos políticos. Problemas institucionales y de gestión, como la inexistencia de reglas fiscales (o su ineficacia) o de fondos anticíclicos, agravan esta situación.

En el período 1993-2018, el coeficiente de correlación contemporánea entre la IP del consolidado de provincias y el PIB resulta cercano a 0,8, con una volatilidad 3,7 veces superior a la del PIB. Tal comportamiento está asociado a la prociclicidad que también muestran las fuentes de financiamiento de dicha inversión (cuadro 13).

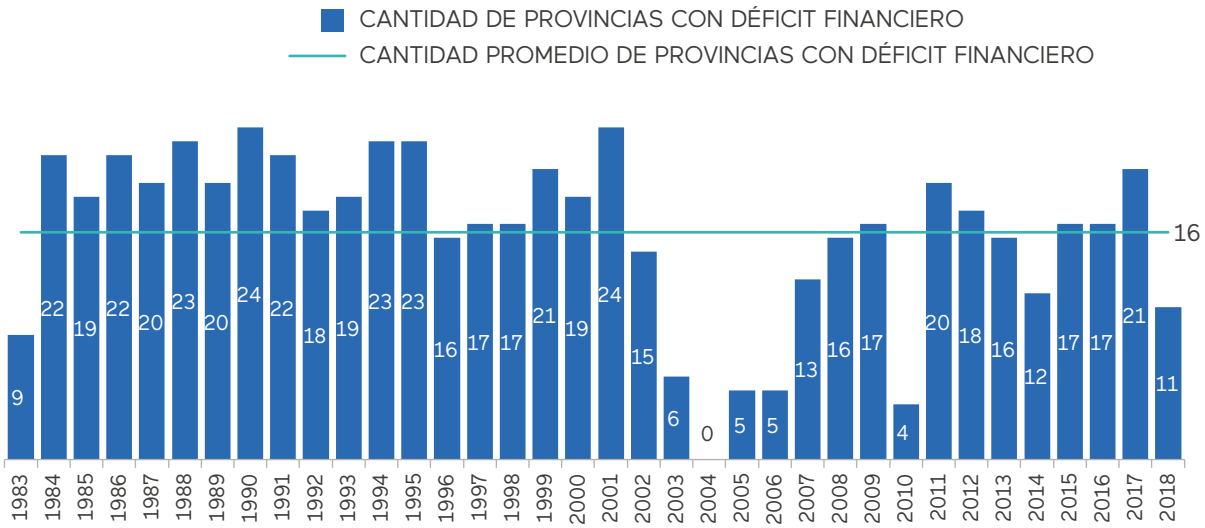
Cuadro 13. Correlación entre inversión pública y PIB en provincias de Argentina (coeficientes de correlación)

VARIABLES	*X(T-4)*	*X(T-3)*	*X(T-2)*	*X(T-1)*	*X(T)*	*X(T+1)*	*X(T+2)*	*X(T+3)*	*X(T+4)*
Gasto de capital (1993-2018)	0,0616	0,3407	0,6482	0,7094	0,7599	0,3146	-0,1111	-0,388	**-0,559**
Gasto de capital (2004-18)	0,1030	0,1784	0,3705	0,4327	0,3426	0,2028	-0,018	-0,167	**-0,198**
Inversión real directa (1993-2018)	0,0726	0,2806	0,5896	0,6805	0,7853	0,3528	-0,072	-0,378	**-0,570**
Transferencias de capital (1993-2018)	0,2888	0,5085	0,7178	0,7156	0,5396	0,1075	-0,261	-0,457	**-0,558**
Inversión real directa + Transferencias de capital (1993-2018)	**0,1128**	**0,3297**	**0,6232**	**0,7045**	**0,7542**	**0,3133**	**-0,106**	**-0,394**	**-0,579**

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

La volatilidad en la IP en las provincias argentinas se halla asociada también a la volatilidad en el resultado fiscal observado en gobiernos de nivel intermedio, y a la tendencia a caer en déficit fiscal. En el período 1983-2018, en promedio cada año 16 provincias exhibieron déficit fiscal, con años en que todas se encontraban en esa situación (1990, 2001), y solo un año en que todas mostraban superávit (2004, luego de la licuación fiscal de 2002). En 2018, se observa una notable mejoría en la situación fiscal de las provincias argentinas: más de la mitad de las provincias registraron un superávit financiero (gráfico 12).

Gráfico 12. Provincias argentinas con déficit financiero (1983-2018)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales).

3. NORMATIVA FINANCIERA Y DE RESPONSABILIDAD FISCAL

A nivel federal, las leyes de mayor relevancia, en lo que refiere al funcionamiento del sector público, son la 24.156 (Administración Financiera) y el recientemente sancionado Régimen de Responsabilidad Fiscal (LRF) y Buenas Prácticas de Gobierno (Ley Nro. 27.428).

Esta última norma establece algunas limitaciones al proceso de financiamiento de los gobiernos subnacionales (GSN). Concretamente, los gobiernos de las provincias y CABA deben procurar que la relación entre los servicios de deuda y los ingresos corrientes (netos de transferencias por coparticipación a municipios) no supere 15% en ningún ejercicio fiscal. Si una jurisdicción supera ese tope, no puede acceder a nuevo financiamiento, a menos que esté destinado a refinanciar la deuda ya existente (y esta refinanciación implique una mejora de las condiciones existentes).

En caso de que los GSN deseen acceder a financiamiento proveniente de organismos ajenos al sector público no financiero, deberán elevar la documentación pertinente al Gobierno nacional, que tiene la facultad de autorizar la operación según pautas macrofiscales establecidas para el ejercicio, siempre que la entidad que realiza la solicitud cumpla con los principios de la LRF. Además, en la medida en que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal no informe incumplimiento

de estos principios, los GSN tendrán la facultad de acceder a operaciones de financiamiento con organismos multilaterales de crédito y programas nacionales.

Por otro lado, el artículo 10 establece que el gasto corriente primario neto (nacional y provincial) no podrá incrementarse a un ritmo superior al de la inflación prevista en las pautas macrofiscales. Esta restricción se extiende a la totalidad del gasto primario neto en el caso de que las jurisdicciones hayan tenido un resultado primario corriente negativo en el ejercicio anterior (art. 10 bis). Sin embargo, las erogaciones de capital podrían no verse afectadas en su totalidad, ya que se excluyen aquellas financiadas por recursos afectados y las destinadas al cumplimiento de políticas públicas nacionales.

4. MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO SOBRE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

En lo que refiere específicamente al marco legal e institucional de la GIP, la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP) constituye el órgano responsable del sistema nacional de inversiones públicas (SNIP) y tiene como objetivo fundamental colaborar con las autoridades políticas en pos de la mejor selección de los proyectos a incorporar al presupuesto nacional.

La DNIP se ha encontrado bajo distintas órbitas institucionales, en primera instancia, siendo parte de la Subsecretaría de Coordinación Económica perteneciente a la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción. En 2009, se dividieron sus funciones entre Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio de Producción (en este último gravitaba la DNIP). Con el cambio de administración, a fines de 2015 se reubicó dentro de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público-Privada, que forma parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros dentro de Presidencia de la Nación.

En la práctica, el cambio normativo permite al Jefe de Gabinete manejar el SNIP, que desempeña un papel clave en la definición de los proyectos de infraestructura e inversión en general que se incorporan al presupuesto de cada año. Con la modificación regulatoria, la Jefatura de Gabinete tiene a cargo la definición y el seguimiento de todas las grandes obras que se hacen en el país. Eso incluye un gran abanico de proyectos, que van desde el tendido de rutas -tarea a cargo de Vialidad Nacional- hasta la construcción de usinas eléctricas, el diseño de reactores nucleares, la compra de bienes de capital y la asistencia a provincias para hacer inversiones públicas.

Entre las funciones de la DNIP, se encuentran: i) participar en el establecimiento de prioridades presupuestarias; ii) proponer prelación técnica de los proyectos

presentados; iii) consultar a las provincias sobre los proyectos a ejecutar en sus jurisdicciones, y iv) elaborar el plan nacional de inversiones públicas (PNIP), el cual se remite al Congreso de la Nación, acompañando el Proyecto de Ley de Presupuesto.

El PNIP se confecciona anualmente, con proyección a tres años, y comprende la inversión realizada por los organismos del sector público nacional en su totalidad y el financiamiento para inversión mediante transferencias, tanto a provincias como al ámbito privado. Su elaboración es una actividad multidisciplinaria, que reúne organismos del sector público nacional, la Jefatura de Gabinete de ministros, la Secretaría de Hacienda (Oficina Nacional de Presupuesto) y las jurisdicciones provinciales, cuya responsabilidad final recae sobre la DNIP.

Por su parte, el SNIP consiste en un conjunto de principios, arreglos organizacionales, normas y procedimientos que tiene como objetivo la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del PNIP. Estos proyectos se incorporan al Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) -creado mediante Decreto 720/95-, lo que permite registrar la información para su seguimiento y control, tal como estipula la Ley Nro. 24.354 y su reglamentación. La incorporación de los proyectos de inversión al BAPIN constituye una instancia necesaria para su inclusión en el PNIP, y en consecuencia en el presupuesto nacional.

A partir de 2007 se intentó implementar una nueva dimensión en la coordinación nación-provincias. El plan estratégico territorial (PET) intenta impulsar el ordenamiento en términos de infraestructura, a través de diferentes acciones, a saber: i) incrementar y racionalizar la dotación de infraestructura; ii) priorizar las zonas más rezagadas y menos dinámicas, y iii) estimular la capacidad de gestión en las administraciones subnacionales. Participan todas las jurisdicciones y, en el marco del PET, se creó el sistema de ponderación y planificación de proyectos estratégicos (SIPPE), una plataforma para el relevamiento de proyectos o necesidades de inversión de las provincias. Sin embargo, no se logró articular el PET/SIPPE con el SNIP, ya que el sistema informático era limitado y tampoco presenta vinculación con el sistema presupuestario.

En cuanto a los avances más importantes en la vinculación nación-provincias, se dieron a nivel del SIPPE (actualmente, en el ámbito del Ministerio del Interior de Argentina), a saber: i) se incorporaron proyectos demandados por los municipios (anteriormente, solo a nivel provincial); ii) se actualizó el sistema informático; iii) se ordenó y estandarizó la información de los proyectos, y iv) se avanzó hacia una gestión de proyectos basada en el estado de preparación (idea, proyecto, prefactibilidad y factibilidad).

Castillo (2017) señala que los próximos desafíos consisten en: i) mejorar las prestaciones "tecnológicas" del BAPIN; ii) revisar la normativa y los procesos; iii) mejorar el proceso específico de asignación y priorización; iv) coordinar la consistencia con el nuevo esquema de financiamiento bajo contratos de participación público-privada; v) profundizar la interacción con el SIPPE, y vi) fortalecer las capacidades de preinversión de toda la administración pública. Asimismo, cabe señalar que en el marco del Plan Nacional de Inversiones 2019-21 ya se dio inicio a la implementación de estas mejoras.

En suma, los componentes básicos del sistema de inversión pública nacional pueden resumirse en cuatro elementos:

1. **Organismos que formulan, evalúan y ejecutan la inversión pública:** Ministerio de Transporte; Ministerio de Energía; Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, entre los más importantes.

2. **Organismos coordinadores:** la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), un organismo transversal encargado de coordinar el SNIP; dentro de sus dependencias se encuentra el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN). A su vez, bajo la órbita del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda funciona el SIPPE, que articula el proceso de planificación territorial de distintos niveles y sectores del gobierno (tanto provincial como municipal).

   En suma, la Jefatura de Gabinete interviene en la definición de los sectores prioritarios para el destino de las inversiones públicas, así como en la búsqueda de fuentes de financiamiento para esos proyectos. Las iniciativas se seleccionan en coordinación con otros organismos. Luego la Jefatura envía las propuestas presupuestadas y los avales a la Secretaría de Hacienda para que los compatibilicen con los créditos de cada jurisdicción.

3. **Organismo encargado de buscar y administrar el financiamiento internacional para proyectos:** la Dirección de Financiamiento Externo del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la nación argentina.

4. **Organismo encargado del presupuesto:** la Oficina Nacional de Presupuesto, la cual interviene en la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración pública nacional, y depende de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda en los proyectos de inversión que integran el presupuesto del Estado nacional. Cabe aclarar que, si el presidente lo dispone, la Jefatura podrá fijar un monto máximo para que un proyecto de inversión pueda ser aprobado directamente por un

ministerio para su inclusión directa en el plan nacional de inversión pública. No obstante, ese monto nunca podrá ser superior al uno por mil del presupuesto anual de inversión pública nacional del ejercicio anual inmediato anterior.

En referencia a los SPIP, suelen contar con unidades ejecutoras que operan de manera descentralizada: cada ministerio u organismo se encarga de la ejecución de la inversión que le compete. Suelen participar de la ejecución ministerios análogos a obras públicas, agua, educación, salud, etc. (cuyas denominaciones varían en cada provincia), u organismos que, si bien se ubican bajo la órbita de algún ministerio, tienden a contar con cierta autarquía; por ejemplo, organismos encargados de la construcción de viviendas, carreteras, etc.

Asimismo, la Unidad Ejecutora puede encontrarse centralizada en ministerios como el de infraestructura, planeamiento u obras públicas -el nombre específico varía según cada provincia-, o en secretarías que pueden o no depender de dichos ministerios. Este es el caso donde un órgano concentra las actividades de evaluación, ejecución y seguimiento, mientras que los organismos a los cuales les compete la obra son quienes detectan la necesidad. También existe en algunas provincias una unidad o agencia coordinadora de préstamos internacionales, y pueden o no ser dependientes de algún ministerio.

Por otra parte, si bien a nivel nacional existe el BAPIN, no es requisito provincial elevar un proyecto al BAPIN Nacional para que sea incluido en el presupuesto provincial, aunque la provincia se encuentre adherida al sistema. Como se anticipó, también existe el SIPPE, al cual se pueden adherir tanto gobiernos provinciales como municipales (no se registra un uso exhaustivo de dicho recurso a nivel provincial).

Los retos, en relación con las provincias, apuntan a priorizar políticamente la necesidad de mejorar la gestión de la IP provincial, mejorar la capacidad de preinversión de las propias provincias, consolidar/generar un Sistema de Inversión Pública Provincial (SIPP) en cada jurisdicción, integrar a los municipios al sistema provincial, y profundizar la asistencia y colaboración de la nación a las provincias.

5. ÍNDICE DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

A continuación, se exponen los resultados del índice de eficiencia en la GIP-D por provincias, dimensiones y subdimensiones. También, se estima el índice por regiones geográficas. Por otra parte, se establece una comparación entre el índice de gestión nacional propuesto por Armendáriz y Contreras (2016) y el índice subnacional elaborado por IERAL para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta construcción cuenta con la definición de preguntas cerradas en el formulario de encuesta, valorizando las respuestas en una escala que va de 0 (cero) a 4 (cuatro), siendo este último el valor de máximo desempeño. Así, la valoración o puntaje obtenido sobre cada subdimensión surgirá del promedio simple de los puntajes asignados a todas las preguntas correspondientes, de manera que la estructura de ponderación resulta uniforme. Para darle un valor a las cinco dimensiones, se utiliza el mismo criterio.[13]

Cabe destacar que el cuestionario implementado en el caso de Argentina se encuentra conformado por 157 preguntas (en virtud de las particularidades subnacionales y la información disponible se incorporaron preguntas en la sección 5.7 y 5.8 del cuestionario) divididas en 20 subdimensiones y 5 dimensiones de análisis. Es importante señalar que la última dimensión propuesta releva aspectos transversales a las distintas etapas del proceso de IP, incluidos temas operacionales, legales, de recursos humanos; acceso a información y control del ciclo completo; sistemas de soporte; lineamientos estratégicos y, sobre todo, aspectos de coordinación intra e inter niveles de gobierno, así como los referidos al financiamiento de la inversión y al manejo del ciclo fiscal.

La inclusión de las subdimensiones 5.7 y 5.8 se vincula a la especial relevancia, en un país federal, de estudiar la forma en que se produce la coordinación entre provincias y entre niveles de gobierno para completar el ciclo de la IP, así como las características fiscales de los gobiernos provinciales, la capacidad para generar ahorro corriente, la existencia o no de reglas fiscales que conducen a una mayor IP, el uso (o no) de la IP con fines contracíclicos, entre otros factores de interés.

13 La decisión de aplicar pesos similares a las diferentes dimensiones y subdimensiones se tomó luego de realizar una prueba de robustez. Para testear la robustez de los índices se aplicó la correlación de Spearman de ordenamiento por ranking. En su definición general, el coeficiente trata de evaluar la existencia (o no) de una relación de orden bajo un ranking dentro de la población representada en la muestra. En este sentido, la obtención de altos niveles de correlación lineal directa entre el Índice Global y las tres simulaciones presentadas (0,87; 0,70 y 0,75, respectivamente) resultaría indicativa de que el procedimiento utilizado para la construcción del índice arroja resultados robustos y estos no se ven afectados de manera significativa al modificar especificaciones, tales como la estructura de ponderación. Estos resultados son similares a los encontrados en el estudio de Armendáriz *et al.* (2016).

5.1 ÍNDICE GLOBAL POR PROVINCIAS ARGENTINAS

Estudios previos desarrollados por el BID demuestran que los países con instituciones sólidas de GIP tienen inversiones más previsibles, eficientes y orientadas a resultados (Fretes Cibils y Armendáriz, 2017).

Mapa 1. Provincias de Argentina

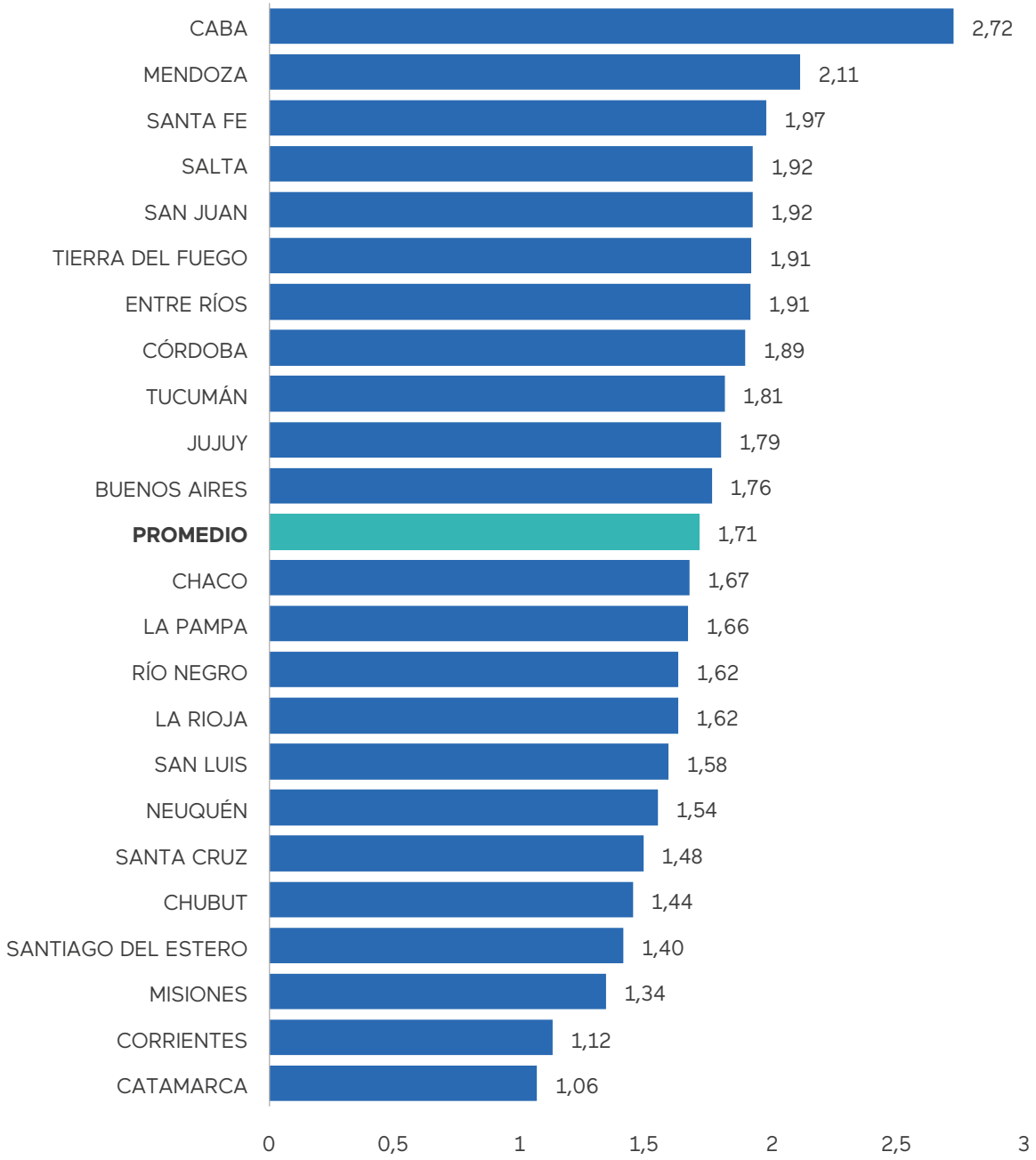
Estas instituciones son responsables de asegurar que los países tengan una programación de inversiones plurianual ligada a las prioridades estratégicas, un sólido sistema de gestión de costos de proyectos y un aprendizaje sistemático a partir de la evaluación ex post de proyectos finalizados. Estos son los cimientos necesarios para mejorar la calidad y la eficiencia del gasto en IP. Pero, ¿cuán eficiente es la gestión de inversiones públicas a nivel subnacional en Argentina?

Para aproximar una respuesta a este interrogante, se estimó un índice de eficiencia de la GIP para las provincias argentinas, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), pero exceptuada la provincia de Formosa (mapa 1). Como se explica en el capítulo anterior y en el anexo metodológico, las dimensiones que componen este índice incluyen: i) guías estratégicas y evaluación de proyectos; ii) selección de proyectos; iii) implementación de proyectos; iv) evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos, y v) caracterización general y coordinación de la inversión pública.

Los resultados del estudio revelan que el nivel general de eficiencia de los sistemas de IP en las provincias argentinas alcanza un valor promedio de 1,71 sobre un máximo de 4,0 puntos, aunque con una elevada heterogeneidad: desde 2,72 en CABA a 1,06 en la provincia de Catamarca. Estos resultados muestran que 12 de las 23 jurisdicciones relevadas presentaron niveles de eficiencia por debajo del promedio, 3 sobrepasaron levemente el promedio considerado y 8 sobrepasan considerablemente el promedio. De estas últimas, 2 tienen un índice de eficiencia

de alrededor de 2 puntos (Mendoza y Santa Fe) y solo 1 (CABA) supera el puntaje de 2,50 (gráfico 13).

Gráfico 13. Índice global de eficiencia en la gestión de la inversión pública en las provincias argentinas



Fuente: IERAL.

5.2 ÍNDICE POR DIMENSIÓN Y SUBDIMENSIÓN

El análisis efectuado revela, además, que las dimensiones del índice que mostraron el desempeño más débil a nivel generalizado fueron la dimensión 4 (Evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos) y la dimensión 1 (Guías estratégicas y evaluación de proyectos). Esto muestra que los peores resultados se obtienen al final y al comienzo del ciclo de IP (cuadro 14 y gráfico 14).[14]

Cuadro 14. *Heat map* de resultados por dimensiones consideradas en el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública (en porcentaje)

DIMENSIONES	1	2	3	4	5	ÍNDICE DE EFICIENCIA EN LA GIP-D
	GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS	SELECCIÓN DE PROYECTOS	IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS	EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS	CARACTERIZACIÓN GENERAL Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	
Bs. As.	1,49	2,44	2,93	0,33	1,59	1,76
CABA	2,13	3,08	3,24	3,07	2,05	2,72
Catamarca	1,06	1,20	1,63	0,00	1,43	1,06
Chaco	1,98	2,25	2,26	0,00	1,85	1,67
Chubut	1,35	1,87	2,57	0,00	1,43	1,44
Córdoba	1,57	2,04	3,43	0,67	1,73	1,89
Corrientes	0,70	1,15	2,34	0,33	1,10	1,12
Entre Ríos	1,16	2,35	3,02	1,00	2,01	1,91
Jujuy	1,02	1,79	2,97	1,67	1,52	1,79
La Pampa	1,25	2,05	2,91	0,67	1,42	1,66
La Rioja	1,15	2,12	2,39	0,40	2,05	1,62
Mendoza	1,14	2,54	3,14	2,30	1,41	2,11
Misiones	1,23	1,33	1,67	1,00	1,44	1,34
Neuquén	1,61	0,67	2,73	1,17	1,53	1,54
Río Negro	1,11	2,43	2,92	0,00	1,65	1,62
Salta	1,74	2,33	2,60	1,17	1,75	1,92
San Juan	1,51	2,59	2,87	0,83	1,79	1,92
San Luis	1,00	1,08	3,17	0,67	2,00	1,58
Santa Cruz	1,20	0,70	2,05	1,61	1,86	1,48
Santa Fe	1,69	2,59	3,04	0,83	1,70	1,97
Santiago del Estero	1,22	1,02	2,78	0,67	1,33	1,40
Tierra del Fuego	2,26	2,03	2,26	0,83	2,19	1,91
Tucumán	2,31	1,33	2,88	0,67	1,84	1,81
Promedio provincial	1,43	1,87	2,69	0,86	1,68	1,71

Fuente: IERAL.

14 Cabe señalar que estos resultados coinciden con el estudio de 16 países de ALC realizado por Armendáriz *et al.* (2016).

Al respecto, la dimensión 4 (Evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos) es la de menor desempeño, con un índice promedio de 0,86, teniendo un puntaje máximo de 3,07 en CABA y un puntaje mínimo de 0,00 en Catamarca, Chaco, Chubut y Río Negro. Por su parte, la dimensión 1 (Guías estratégicas y evaluación de proyectos) también registra un bajo desempeño, con un índice promedio de 1,43, un valor máximo de 2,31 en la provincia de Tucumán y un mínimo de 0,70 en la provincia de Corrientes.

Gráfico 14. Índice de eficiencia de la GIP-D de las provincias argentinas, por dimensiones

Fuente: IERAL.

Por el contrario, los mejores puntajes obtenidos se relacionan con la tercera dimensión (Implementación de proyectos). Con un desempeño promedio de 2,69, y con valores que oscilan entre 3,43 (Córdoba) y 1,63 (Catamarca).

Las dimensiones restantes, "Selección de proyectos" y "Caracterización general y coordinación de la inversión pública", obtienen resultados intermedios a las anteriores. "Selección de proyectos" presenta un índice promedio de 1,87, con oscilaciones que van desde 3,08 en CABA a 0,67 en Neuquén. Por su parte, la última dimensión registra un desempeño regular de las provincias, obteniendo un puntaje promedio de 1,68, con un máximo de 2,19 que corresponde a Tierra del Fuego y un mínimo de 1,10, a Corrientes.

Dada la amplitud de temas que intenta capturar la quinta dimensión, resulta oportuno dividir el análisis en subdimensiones. Así, las subdimensiones 5.2 (Rol de la legislación), 5.3 (Recurso humano idóneo) y 5.7 (Articulación entre gobiernos nacionales, provinciales y municipales) obtuvieron las mejores calificaciones, oscilando entre 1,96 y 1,90. Por su parte, las subdimensiones con peor desempeño son la 5.5 (Sistemas de soporte), con un puntaje de 1.05, y la 5.6 (Lineamientos estratégicos del sistema), con una calificación media de 1.38. Esto evidencia la necesidad fundamental de incorporar o mejorar el uso de herramientas digitales para facilitar los procesos de IP.

Finalmente, al centrar la atención en las subdimensiones que se presentan como novedad en el índice, la subdimensión 5.7 (Articulación entre gobiernos nacionales, provinciales y municipales) fue una de las que obtuvo mejor puntaje, con un promedio provincial de 1.90, un mínimo de 1.22 en la provincia de Misiones y un máximo de 2.28 en Entre Ríos, presentando una marcada heterogeneidad interregional. En tanto, la subdimensión 5.8 (Financiamiento de la inversión, responsabilidad fiscal y política de administración del ciclo) obtuvo una calificación promedio provincial de 1.68, posicionándose entre las tres con menor puntaje, donde Jujuy presenta el peor desempeño (0.92 puntos) y San Luis, el mejor (2.58 puntos).

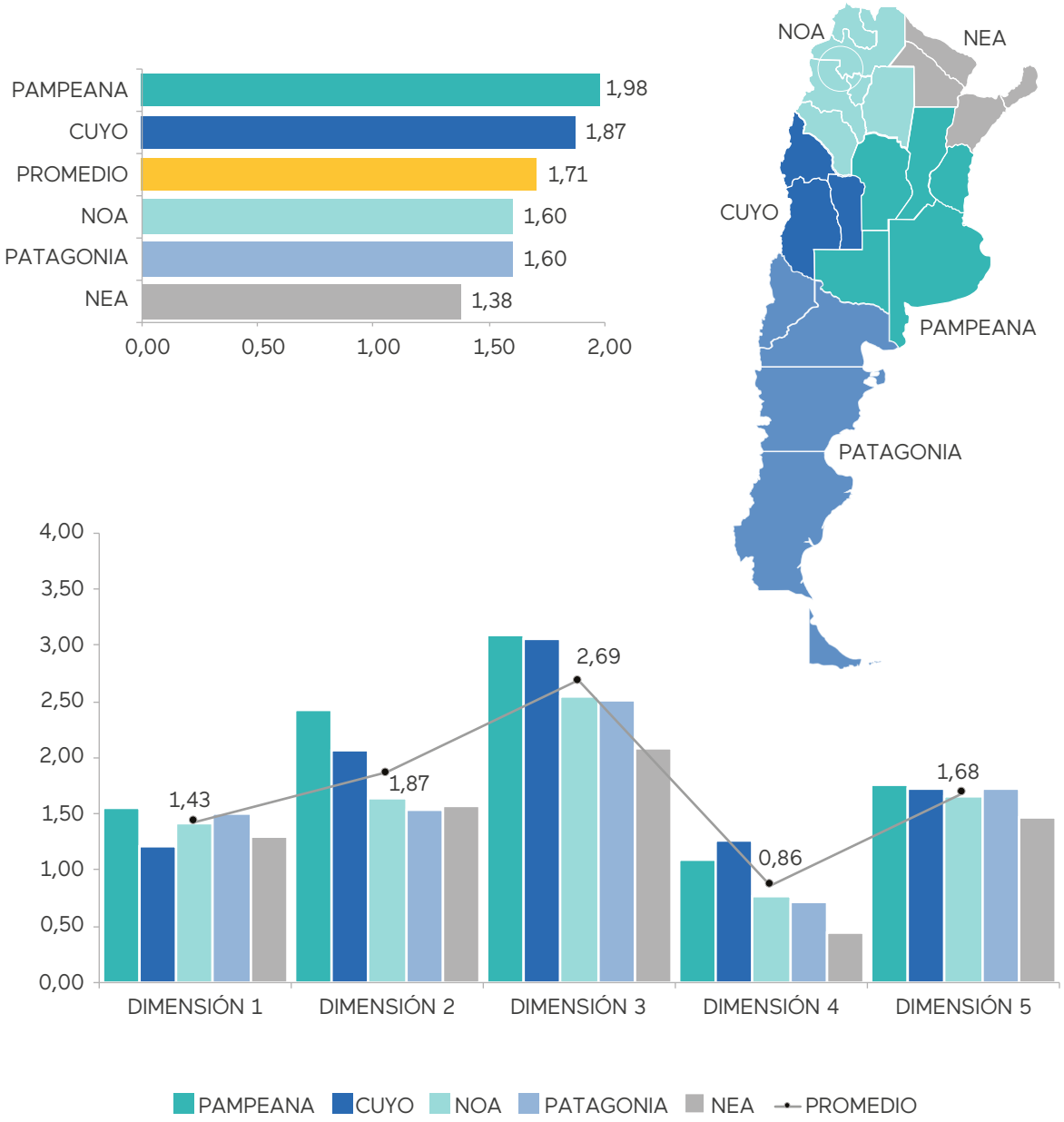
Estos contrastes (para más detalles, véase el anexo 2) evidencian que prácticamente todas las provincias incluidas en el estudio encuentran falencias en al menos una de las dimensiones consideradas (salvo CABA).

5.3 ÍNDICE POR REGIÓN GEOGRÁFICA

La región Pampeana obtuvo el mejor desempeño en términos de eficiencia en la GIP (1,98 puntos). La región Cuyo es la siguiente en el ranking, con un puntaje de 1,87, también por encima del promedio provincial (1,71). Le siguen NOA y

Patagonia, con un puntaje de 1,60 en ambos casos, y por último, NEA, con un puntaje de 1,38 (gráfico 15).

Gráfico 15. Índice global por regiones de Argentina



Fuente: IERAL.

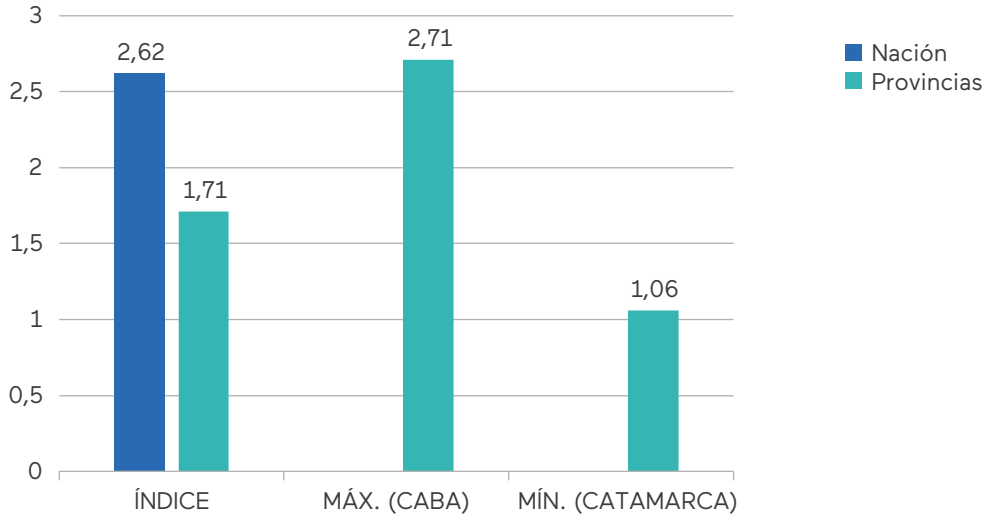
En el análisis por dimensiones, se encuentra que la región Pampeana posee el mejor desempeño en cuatro de las cinco dimensiones. En cambio, en la dimensión 4 (Evaluación ex post) lidera la región de Cuyo. El NEA presenta el peor desempeño con

relación al resto de las regiones, con escaso puntaje en las tres últimas dimensiones, mientras que en las primeras dos ocupa el cuarto puesto entre las cinco regiones. La Patagonia y el NOA presentan resultados semejantes en el desempeño de su GIP, dado que poseen un índice global equivalente (1.60), y el puntaje que obtienen en cada dimensión resulta también similar.

6. COMPARACIÓN ENTRE EL ÍNDICE GLOBAL DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PROPUESTO POR BID-IERAL Y EL DESARROLLADO POR ARMENDÁRIZ Y CONTRERAS

Ahora bien, si comparamos el índice calculado a nivel nacional por Armendáriz y Contreras (2016) con el calculado para las provincias por IERAL-BID, se evidencian dos aspectos que merecen ser destacados. En primer lugar, el valor promedio del índice provincial se posiciona por debajo del índice nacional construido por Armendáriz y Contreras (2016) (1,71 frenta a 2,62, respectivamente), lo que muestra que las capacidades de GIP a nivel provincial son, en promedio, más limitadas que las que se encuentran a nivel del gobierno federal. Segundo, se observa una gran variación del índice entre las provincias argentinas, destacando el caso de CABA, cuyo puntaje es mayor que el índice nacional. Esto último indica que no siempre es válida la afirmación de que las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales son inferiores a las que se observan a nivel nacional (gráfico 16).

Gráfico 16. Índices de eficiencia de la gestión de la inversión pública del nivel nacional y provincial de Argentina



Fuente: Elaboración propia.

7. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

En términos generales, la experiencia de las provincias argentinas en materia de GIP-D no es satisfactoria. En la mayoría de los casos, la discrecionalidad es la regla en cuanto a la asignación de los recursos de inversión, subsistiendo una incompleta existencia de reglas, normas y procedimientos estandarizados para su asignación; un bajo nivel de rentabilidad de los proyectos ejecutados; criterios heterogéneos para la selección de proyectos; un registro incompleto; un bajo nivel de rendición de cuentas; una auditoría deficiente y una escasa transparencia e información sobre los proyectos.

Incluso, a pesar de que la mayoría de las provincias disponen de una legislación *ad hoc* para la formalización de sus sistemas, ello no asegura la eficiencia de la IP en términos de rentabilidad socioeconómica. Asimismo, subsiste la preocupación sobre el uso de recursos públicos en materia de inversión y sobre los efectos de la discrecionalidad política en sus rendimientos.

A pesar del acompañamiento de los organismos multilaterales de crédito, que suelen exigir a los gobiernos provinciales un marco y procedimientos especiales para sus proyectos, algunos aspectos que han dificultado el logro de un sólido acervo de programación y ejecución de la IP en las provincias argentinas tienen que ver con que: i) los actores responsables de gestionar las operaciones suelen rotar; ii) las capacidades y destrezas en la formulación y evaluación de proyectos se enfocan solo en algunos proyectos y no permean a todas las instituciones y equipos técnicos; iii) el esfuerzo no ha sido sostenido ni persistente en el tiempo, ni ha permitido desarrollar acciones formales de coordinación provincial con los sectores dependientes del nivel central, si bien se ha permitido la descentralización de las decisiones de inversión, y iv) no se dispone de una normativa detallada y guías operativas que sirvan de apoyo a la constitución y el desarrollo de nuevas capacidades sectoriales para el análisis de datos junto a evaluaciones de impacto.

En este sentido y de acuerdo con el diseño del índice GIP empleado, las recomendaciones de política se pueden segmentar en las cinco dimensiones que lo conforman. Cabe destacar que, si bien las dimensiones se evalúan por separado, el progreso en una etapa mejora la dinámica del proceso de inversión conjunto, sentando las bases para las siguientes etapas.

7.1 DIMENSIÓN 1: GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

En esta dimensión, el desempeño promedio de las provincias argentinas no fue satisfactorio (1,43/4). En general, no existe una planificación de la IP alineada con los objetivos estratégicos, ni alineada con las prioridades económicas, sociales y ambientales. A su vez, el proceso de preparación de los proyectos no sigue un desarrollo formal, impidiendo descartar aquellas propuestas de baja calidad y así evitar el desperdicio de recursos presupuestarios.

Formalizar el proceso de **planificación estratégica** por parte del Gobierno nacional en pos del desarrollo o crecimiento provincial es un buen comienzo para mejorar el desempeño en la dimensión. Esto implica desarrollar procedimientos, normas, reglas e instrucciones para regular los procesos de planificación estratégica e integración en la GIP, sin caer en normativas y reglamentaciones excesivamente rígidas.

En primer lugar, se recomienda el desarrollo de **manuales o guías metodológicas** para la preparación y evaluación de proyectos, utilizando indicadores de rentabilidad social tales como el Valor Actual (Presente) Neto o la Tasa Interna de Retorno. Entre otros, el SNIP de Argentina recomienda el uso de métodos de Matrices Insumo Producto, que si bien miden los efectos agregados de los proyectos sobre el producto nacional, no permiten medir cuán eficientemente son asignados los recursos en términos de su rentabilidad social a nivel de cada proyecto.

Como complemento, se entiende como positiva la creación, en caso de que no existiesen, de **unidades especializadas en planificación estratégica** en cada provincia, a fin de que se encarguen del proceso de relevamiento de necesidades e ideas de proyectos para establecer una cartera de iniciativas de IP. Las funciones de estas unidades, que preferentemente no deberían ser las mismas que ejecutan los proyectos, incluyen: i) llevar a cabo un análisis técnico y económico de iniciativas de IP; ii) supervisar los estudios de preinversión; iii) recomendar su aprobación, rediseño o rechazo definitivo (función de "sello de calidad"); iv) desarrollar las metodologías y estándares para la preparación y evaluación de proyectos; v) monitorear y orientar el cumplimiento con estándares, políticas, procedimientos de IP mediante auditorías; vi) establecer mecanismos de integración y coordinación entre proyectos, y vii) administrar el repositorio de proyectos (base de datos o Banco Integrado de Proyectos).

Las evaluaciones ex ante, además de independientes, deben incluir aspectos socioeconómicos y de largo plazo, características que no suelen ser contempladas en muchas provincias argentinas. Se deberían desarrollar metodologías y plantillas

(herramientas analíticas) para la formulación y evaluación socioeconómica de proyectos, con el objetivo de armonizar los instrumentos analíticos. Asimismo, se recomienda iniciar el desarrollo e implementación de las metodologías sectoriales al menos con dos documentos genéricos: "Preparación y evaluación de proyectos para proyectos de infraestructura productiva" y "Preparación y evaluación de proyectos para proyectos de infraestructura social".

En la instancia de planificación y evaluación se debería contemplar en todos los casos la perspectiva ambiental, las consecuencias del cambio climático sobre la necesidad de infraestructura y el diseño de una metodología para incorporar la variable riesgo de catástrofe ambiental. Asimismo, se recomienda que aspectos tales como la participación ciudadana o incluso la perspectiva de género deberían considerarse como parte del análisis.

Es necesario partir de una base sólida a la hora de seleccionar los proyectos de IP. De esta forma, cuanto más maduras e internalizadas estén las estrategias de desarrollo de cada provincia, más sencillo será orientar los mecanismos de priorización para alinearlos con esos objetivos. Del mismo modo, cualquier mejora en la información ex ante genera una importante disminución de los riesgos asociados a la implementación de proyectos, y los sistemas de priorización tendrán menos participación de componentes discrecionales.

7.2 DIMENSIÓN 2: SELECCIÓN DE PROYECTOS

En cuanto a la **selección de proyectos**, el rendimiento de las provincias en términos generales resulta menos que regular (1,87/4). Se detectó que muchas veces la falla está en establecer criterios de priorización explícitos para reflejar prioridades tanto provinciales como sectoriales. Esto genera que el proceso presupuestario no se encuentre lo suficientemente integrado para permitir que los gastos de capital y los desembolsos corrientes sean planificados en conjunto. El papel de las personas encargadas de la toma de decisiones en este contexto adquiere importancia, por lo que es fundamental que cuenten con conocimientos técnicos sobre la estimación de costos y beneficios (privados y sociales) que implica cada proyecto.

La importancia de fortalecer esta dimensión radica en el impacto que tienen los criterios de priorización en la asignación territorial e intersectorial de la IP (OCDE, 2014). Si la provincia cuenta con un plan estratégico de desarrollo y la selección se realiza de manera discrecional, los recursos asignados a la primera etapa del ciclo de GIP habrán sido injustificados. Existe una estrecha relación entre las dimensiones y una retroalimentación entre ambas.

Como política a implementar resulta fundamental fortalecer el proceso de selección e integración presupuestaria de proyectos, especialmente a través de una base de datos o el Banco Integrado de Proyectos, que debería ser común a nivel nacional y subnacional. Es importante señalar que el Banco Integrado de Proyectos debe registrar todas las etapas de los proyectos, ya que no solo se asocia a la dimensión 2, sino que también registra los resultados de la dimensión 1, en particular la evaluación ex ante, así como lo que vaya ocurriendo con el proyecto en las dimensiones 3 y 4.

Se consideran diferentes acciones, entre las que se encuentran: i) el análisis y la reingeniería (mapeo) de procesos; ii) el desarrollo de los componentes de software; iii) el desarrollo del módulo de recolección de datos; iv) la integración con la contabilidad fiscal, y v) el proceso presupuestario. Cabe destacar que el programa de base de datos debe resultar plenamente integrado al sistema de presupuesto vigente. Es importante que, antes del proceso de selección, los proyectos pasen por un escrutinio técnico para evitar nuevos estudios técnico-económicos que demoran el proceso de ejecución y que entorpecen los tiempos del ciclo político.

7.3 DIMENSIÓN 3: IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS

La **implementación de proyectos** es la dimensión con mejores calificaciones en este estudio (2,69/4), lo cual no significa que el rendimiento de las provincias argentinas sea en todos los casos y aspectos satisfactorio, dado que existen puntos a mejorar. Respecto a esto, debe mencionarse que en algunas provincias no existen mecanismos de gestión de proyectos eficientes, que aseguren que los proyectos de inversión sean entregados a tiempo, con el presupuesto y las especificaciones originales. Es más, la gran mayoría de las provincias (más del 80%) ejecutan controles internos y auditorías; sin embargo, no se corresponden con la proporción de jurisdicciones que utilizan esta información para efectuar acciones correctivas.

Sin la necesidad de cambiar la legislación vigente, se pueden implementar acciones tendientes a aumentar la **transparencia y eficiencia** en los procesos de adquisiciones, como adaptar el sistema de compras públicas para que sea convergente con las políticas de adquisiciones de los organismos multilaterales de crédito (BID, Banco Mundial, CAF) y la capacitación de profesionales en esta área, particularmente en el uso de mecanismos de compras colaborativas y herramientas de comercio digital (*e-commerce*).

Asimismo, en este contexto se recomienda la implementación o mejora de los sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E, *Monitoring & Evaluation*). El objetivo de la introducción de un sistema de M&E es proporcionar a los encargados de formular políticas herramientas para realizar un seguimiento de las variables críticas de los proyectos, esquemas y programas. De esta forma, se recomienda que los sistemas de M&E consideren al menos las siguientes tres áreas críticas en la implementación de los proyectos: i) plazos; ii) costo, y iii) rendimiento. Asimismo, todo debe quedar registrado en el Banco de Proyectos.

7.4 DIMENSIÓN 4: EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS

En materia de **evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos**, el desempeño de la GIP en provincias argentinas es totalmente deficiente, siendo la dimensión con menor puntaje (0,86/4). Esta etapa es indispensable para cerrar el ciclo de la GIP, pudiendo analizar el desempeño durante el proceso y dimensionar desvíos respecto de lo planeado.

Muy por el contrario, en los GSNI no se realizan revisiones sistemáticas de los proyectos cuando estos finalizan, ni mucho menos se prepara un informe final para comprobar si se ha completado de acuerdo con el tiempo, presupuesto y especificaciones del diseño original. Para ser útil, este informe final tiene que resultar más que un proceso de certificación. Además de identificar las desviaciones, debe analizar las razones de las salidas y sugerir correctivos y planes de acción aplicables a futuros proyectos, además de incluir los resultados de encuestas de calidad de los servicios. Las evaluaciones normalmente se llevan a cabo años después de la finalización del proyecto y con el tiempo suficiente para que los impactos sean evaluados y puedan ser atribuibles al proyecto, hecho que no se observa en la mayoría de las provincias.

Una acción que se propone para migrar hacia un mejor desempeño en esta dimensión es desarrollar **mecanismos formales de evaluación** ex post de proyectos, al menos en lo que respecta al corto plazo (fin de la obra). Para ello se deben elaborar metodologías generales y guías específicas para la evaluación ex post de corto plazo (ejecución física y presupuestaria), mediano plazo (resultados) y largo plazo (impactos), considerando una evaluación menos rigurosa para proyectos pequeños y una evaluación más rigurosa para proyectos más grandes o más riesgosos.

En este sentido, se recomienda la implementación de **sistemas de seguimiento y evaluación** ex post de los proyectos, a fin de examinar tanto los logros físicos

(productos) como el impacto en las partes interesadas (resultado) de un proyecto o programa después de su finalización.

En una etapa inicial del mejoramiento de las prácticas con relación a la GIP, como resulta el caso de Argentina, se recomienda iniciar la evaluación del desempeño físico del proyecto en términos de resultados (costos, cronometraje, desempeño del contratista y gestión y rendimiento) y posteriormente el análisis de impacto en términos de logro de objetivos económicos sociales (resultado en el grupo objetivo de beneficiarios).

Por otra parte, en las evaluaciones de **corto plazo**, los equipos técnicos subnacionales podrían liderar el proceso, con información de la unidad ejecutora y financiera. Resulta necesario identificar las variaciones que están experimentando los proyectos en su etapa de ejecución con respecto a lo planificado así como las causas de dichas diferencias, y reportar e incluir lo que resulte pertinente en las normas y procedimientos conformados por el Sistema Nacional de Inversiones.

En relación con las evaluaciones de **mediano plazo**, la diferencia fundamental respecto de la evaluación ex post de corto plazo es que además incorpora la operación del proyecto. Por lo tanto, los Sistemas Provinciales de Inversión Pública deberían verificar cómo está operando el proyecto, si la demanda fue o no la planificada, si los beneficios y los costos fueron los estimados, si el modelo de gestión en ejecución coincide con lo concebido, y si está funcionando de acuerdo con lo previsto. Esta evaluación permite retroalimentar y actualizar metodologías, parámetros y supuestos del análisis técnico-económico (evaluación ex ante).

En cuanto a la evolución ex post de **largo plazo**, la evidencia discute la pertinencia de destinar recursos a esta línea de evaluación, tanto en términos metodológicos como de costo de oportunidad.

Asimismo, resulta oportuno conocer la **perspectiva del ciudadano** en la evaluación ex post. Con esto, se adiciona un criterio a la retroalimentación del ciclo de inversiones, determinando una medida de bienestar de los ciudadanos que podría ayudar a construir y mejorar el conocimiento sobre el impacto social del proyecto. Las plataformas digitales ofrecen la forma más sistemática y eficaz posible, ya que brindan herramientas para opinar sobre políticas concretas en tiempo real.

Por último, es importante destacar que esta dimensión también incluye dos aspectos importantes: i) la auditoria técnica y financiera de los proyectos que por lo general no se lleva a cabo de manera sistemática en todos los proyectos de inversión, y (ii) las disposiciones que se formulan para la gestión de los activos, como

el mantenimiento o la asignación de recursos presupuestarios para la operación una vez finalizado el proyecto. En ambas subdimensiones también se registran grandes deficiencias en las provincias argentinas.

7.5 DIMENSIÓN 5: CARACTERIZACIÓN GENERAL Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Por último, la dimensión 5 referida a la **caracterización general y coordinación de la IP** tuvo un puntaje de 1,68/4. No es regla común encontrar a nivel subnacional la existencia de una descripción detallada y exhaustiva de los aspectos operacionales; sin embargo, los atributos legales de la GIP se hallan mejor expuestos. En este ámbito, es importante la existencia de un Sistema Provincial de Inversión Pública como organismo holístico para la coordinación de las distintas áreas, encargado también de la relación con el sistema nacional. Lo anterior plantea un problema que requiere solución en el caso de muchas provincias argentinas.

Se recomienda un **programa de capacitación** organizado a nivel nacional que atienda a diferentes necesidades de los sistemas nacionales, provinciales y municipales de IP. Se deben capacitar a los equipos internos y a las instituciones formuladoras, pero esto requiere un esfuerzo permanente. Es importante crear una masa de profesionales capacitados en GIP, teniendo en cuenta la alta rotación de profesionales, especialmente en los GSN.

Un primer problema con el sistema de transferencias, especialmente con la coparticipación, es que, tal como demuestran Capello e Iglesias (2019), las transferencias automáticas no condicionadas influyen considerablemente en la contratación de empleo público en las provincias argentinas. Como la coparticipación de impuestos se trata de un componente importante de los ingresos provinciales, un exceso de empleo público restringe las posibilidades de generar niveles adecuados de ahorro corriente que se destine a financiar gastos de capital.

Para incentivar mayores niveles de IP en las provincias, se requiere un rediseño en el **sistema de transferencias fiscales**, mediante el cual aumente el peso de las transferencias destinadas a la IP, con mayor participación de *matching grants* (escasamente utilizados), en base a envíos automáticos definidos con criterios de igualación y de cierre de la brecha de infraestructura en el tiempo.

Dada la fuerte heterogeneidad en materia de manuales de procedimiento, leyes y pautas de ejecución de la GIP, se considera conveniente cierta homogeneización. A tal fin, resulta fundamental una coordinación del nivel central, que podría lograrse

con la producción de **guías y procedimientos** de manera centralizada (a través del Gobierno central u organismos que aglutinan a provincias, como es el Consejo Federal de Inversiones).

Por otra parte, cabe recordar que los distintos niveles de gobierno de Argentina poseen al menos dos vías de interconexión para la coordinación en la GIP, como son el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema de Ponderación y Planificación de Proyectos Estratégicos (SIPPE). Sin embargo, estas plataformas no se encuentran vinculadas, por lo que sería importante realizar esfuerzos en ese sentido.

Se recomienda la **incorporación de tecnologías** BIM (*Building Information Modelling*), que permiten la construcción digital de forma colaborativa, en un espacio virtual y en tiempo real. Este software involucra el modelado en términos de arquitectura, estructura e instalaciones, y además un análisis de sostenibilidad, programación de plazos, control de costos y gestión de operaciones. Por otra parte, despliega un enorme potencial para la incorporación de innovación en la construcción, como pueden ser *big data* y análisis predictivo, realidad aumentada y virtual, materiales de construcción avanzados, monitoreo inalámbrico y equipos conectados, entre otros.

La aplicación de esta tecnología puede generar ganancias en términos de ahorro, eficiencia y transparencia. Incluir tecnologías BIM en la GIP subnacional constituye un desafío público, privado y académico que requiere una importante capacidad de coordinación e interoperabilidad transversal entre todas las dependencias provinciales. Además, permite lograr mejoras en la competitividad local y una visión clara a largo plazo de la dirección de la obra pública.

Por otra parte, siguiendo las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2014), puede resultar aconsejable incorporar arreglos de cofinanciamiento con otros gobiernos provinciales. En este plano, la propuesta fomentará la **coordinación horizontal**, lo que llevará a descomprimir las restricciones fiscales. A su vez, resulta interesante la posibilidad de compartir los riesgos de los proyectos de inversión con otras jurisdicciones, así como aprovechar las economías a escala y los efectos derrame de la IP.

Una forma de contribuir con la **coordinación vertical** se ve plasmada en los Contratos de Planificación Estado-Región o Contrato Plan. Estos instrumentos se concretan mediante un acuerdo de voluntades entre los distintos niveles de gobierno. Sus principales objetivos incluyen lograr la coordinación y coherencia en la definición de las prioridades estratégicas de los distintos niveles de gobierno,

poder formular esas prioridades en una visión de desarrollo conjunta, y ejecutar los proyectos de inversión de manera convenida.

Otro de los puntos con bajas calificaciones en la dimensión 5 del índice construido tiene que ver con el financiamiento de la inversión y la relación entre la inversión y el ciclo económico. Los tres niveles de gobierno de Argentina no han sido capaces de desarrollar una política fiscal sostenible, así como una política fiscal que resulte contracíclica, o al menos que no resulte excesivamente procíclica. Respecto a la **sustentabilidad**, normalmente no se han cumplido las reglas de responsabilidad fiscal vigentes en el pasado, y en la actualidad existe un nuevo esquema que debería mejorarse en ciertos aspectos, a saber: i) reglas fiscales con menores posibilidades de "cláusulas de escape" (que incentiven el ahorro corriente y eviten el endeudamiento insostenible); ii) mayores penalidades efectivas para las jurisdicciones que incumplen con las reglas fiscales; iii) prohibición de los períodos de gracia en los préstamos a gobiernos y bonos tipo *bullet* (vencimiento del total del capital en el último período), y iv) definición más robusta de capacidad de endeudamiento a fin de autorizar nuevas deudas.

Con respecto a la necesidad de asegurar una **política fiscal contracíclica o acíclica**, en un país federal en que los niveles subnacionales de gobierno ejecutan más de la mitad del gasto de capital, serían necesarias políticas y reglas fiscales tales como: i) crear fondos anticíclicos, previo a la distribución de la coparticipación federal de impuestos entre gobierno nacional y provincias; ii) distribuir recursos de coparticipación entre gobierno nacional y provincias para crear dichos fondos, en base al promedio móvil de la recaudación de los últimos 24 ó 36 meses, de modo de suavizar los envíos; iii) establecer cuentas individuales –en el gobierno nacional y las provincias– donde se acumularán los recursos del fondo anticíclico, garantizando la seguridad jurídica de que solo ellos podrán usar los recursos, en el presente o el futuro; iv) utilizar automáticamente los recursos del fondo anticíciclo cuando la recaudación fiscal comience a caer por efecto de una recesión, dada la distribución por promedios móviles; v) reglamentar el uso de recursos adicionales del fondo anticíciclo, cuando la recesión resulta muy aguda, para ejecutar inversiones públicas adicionales, y vi) disponer de un Banco de Proyectos de Inversión integrado entre el gobierno nacional y las provincias, con el objetivo de asegurar la eficiencia de la política anticíclica y, en todo momento, la existencia de proyectos ya evaluados y clasificados como listos para ejecutar, de manera de poder implementar rápidamente dichas inversiones apenas se detecta la entrada a un nuevo ciclo recesivo de la economía.

8. CONCLUSIONES

La concepción de un sistema de IP supone la existencia de directrices y políticas nacionales y sectoriales en materia de inversión. Sin embargo, los esfuerzos realizados en Argentina no han logrado la completa transformación institucional que requiere el funcionamiento de un sistema de IP integral y completo. Se requieren mayores esfuerzos para que los planes de IP dispongan de un adecuado marco de gestión que les permita fijar las prioridades sectoriales de inversión y orientar la asignación de recursos, sobre la base de criterios de eficiencia y equidad.

En función de los resultados obtenidos en este estudio, se observan diferentes niveles de eficiencia en los sistemas de IP subnacionales. Además de los problemas existentes respecto de la coordinación general entre niveles de gobierno, y de las características de la política fiscal de los gobiernos provinciales (como su marcada prociclicidad), los mayores problemas en el ciclo de inversión que muestran las provincias se concentran especialmente en las dimensiones 1 y 4, es decir, al inicio del proceso y al final del ciclo, cuando deben ejecutarse las evaluaciones ex ante y ex post, respectivamente.

En general, la experiencia de las provincias argentinas en materia de GIP-D no resulta satisfactoria. En la mayoría de los casos, la discrecionalidad es la regla común en cuanto a la asignación de los recursos de inversión. A esto se suma una incompleta existencia de reglas, normas y procedimientos estandarizados para su asignación, un bajo nivel de consignación de la rentabilidad de los proyectos ejecutados, criterios heterogéneos para la selección de proyectos, un registro incompleto de procesos, un bajo nivel de rendición de cuentas, una auditoría deficiente y una escasez de transparencia e información integrada. Así, se genera un círculo vicioso en torno a la eficiencia de la GIP.

Por otra parte, a pesar de que la mayoría de las provincias disponen de una legislación *ad hoc* para la formalización de los sistemas, ello no asegura la eficiencia de la IP en términos de rentabilidad socioeconómica. A su vez, subsiste la preocupación por el uso de recursos públicos en materia de inversión y los efectos de la discrecionalidad política sobre sus rendimientos.

En consecuencia, sigue vigente el desafío de lograr una GIP más eficiente, que depende de muchos factores (de contexto y de proceso), como la calidad de las instituciones, la calidad del capital humano involucrado en el proceso y, especialmente, una buena coordinación entre diferentes instituciones y niveles de gobierno.

Entonces, para que la IP de carácter subnacional se constituya en el motor del crecimiento económico -a través de una mejor asignación y gestión de los recursos públicos- resulta necesario poner en marcha una orientación estratégica en proyectos de mediano plazo, donde se considere la coordinación con otros niveles de gobierno, además de contemplar posibles sinergias con inversiones de agentes privados, logrando una visión integral de desarrollo territorial.

Asimismo, es necesario fortalecer la capacidad de la GIP de los gobiernos intermedios, a fin de garantizar un desarrollo regional equilibrado, así como modernizar el sistema de información correspondiente a los SPIP para mejorar la gestión subnacional, lo cual involucra el rediseño y la estandarización de la información; por ejemplo, a través de bancos de proyectos integrados a otros sistemas de gestión del nivel nacional, como presupuesto, compras y contrataciones.

Del mismo modo, resulta imperioso promover la evaluación ex post de proyectos en el nivel subnacional de gobierno, de forma tal que haya una evaluación integral que abarque todo el ciclo de vida del proyecto y permita conocer los resultados y las buenas prácticas, para que la información sea aprovechada en la mejora continua de la evaluación ex ante de los proyectos. Esto permitirá desarrollar carteras estratégicas de proyectos regionales y locales, orientadas al cierre de brechas en infraestructura básica y a la mejora de la competitividad territorial.

En materia de política contracíclica, se requiere un mayor protagonismo de los gobiernos subnacionales, especialmente a partir de la ejecución de la IP, lo cual requiere mayor coordinación con la política fiscal nacional y la existencia de un banco de proyectos ágil y actualizado que permita una rápida reacción en cuanto a la ejecución de proyectos cuando la evolución de la macroeconomía así lo exija. La creación de fondos anticíclicos en los niveles nacional y provincial resulta clave, teniendo en consideración las restricciones que impone en tal sentido un régimen federal de gobierno.

Capítulo 3

Eficiencia en la gestión de la inversión pública en los estados mexicanos

GABRIEL FARFÁN MARES

1. INTRODUCCIÓN[15]

El presente capítulo se divide en dos partes. La primera comienza con una breve reflexión sobre los componentes conceptuales y de contexto que permiten partir de un esquema analítico compartido a lo largo del documento. Se hace una revisión rápida del vínculo de la gestión y las finanzas públicas con el crecimiento y desarrollo económicos en especial a nivel subnacional. Se recuperan los hallazgos de la literatura respecto de la relación entre la gestión, la eficiencia gubernamental y la incidencia de la inversión pública (IP), con especial hincapié en México.

La trayectoria y composición de las inversiones públicas de los gobiernos subnacionales (GSN) de México se analizan a partir de series históricas utilizando diversos indicadores, que sirven para construir una visión regional de las inversiones ampliándola, en la perspectiva de país, a los resultados de encuestas sobre satisfacción y calidad de bienes y servicios públicos.

En particular, se construyen mapas de magnitudes para los ingresos y los gastos en los 32 GSN de México desde una perspectiva individual. Finalmente, se enumeran los principales elementos e hitos en la conformación del marco legal constitucional aplicable y se realiza una síntesis de hallazgos en las variables de tipo normativo, administrativo y orgánico-funcional. Estos insumos permiten conocer la forma y facultades de las estructuras administrativas responsables de las inversiones públicas para cada gobierno subnacional.

En la segunda parte se presentan los resultados del índice de gestión de la inversión pública (GIP) en los GSN de México, desagregado con base en los siguientes resultados:

- Resultados globales del índice de la GIP estatal en México.
- Resultados promedio por dimensión y desagregados por GSN de México del índice de GIP.

15 Este capítulo sintetiza los resultados de un estudio realizado por Integralia Consultores para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco del proyecto "Cuánto y cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional". En la revisión del estudio participaron Huáscar Eguino, en su calidad de coordinador del proyecto por el BID; Alejandro Rasteletti, en ese momento Especialista Senior del BID en México, y los consultores Juan Carlos Aguilar, Hugo Menéndez y Marcelo Martínez. El autor quisiera agradecer a Sebastián Garrido y Juan Javier Santos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas de la Ciudad de México.

- Resultados para cada GSN de México por subdimensión, de acuerdo con el índice de la GIP estatal de México.

- Resultados por región (índice global por regiones e índice regional por dimensiones).

- Resultados de la comparación del índice de la GIP-D estimado en este estudio con los valores nacionales calculados por el índice de Armendáriz y Contreras (2016).

Por último, se presentan las conclusiones generales y las recomendaciones de política.

2. MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS SUBNACIONALES DE MÉXICO

El papel de las inversiones públicas en el desempeño económico en un contexto de descentralización ha sido analizado de manera pionera por Oates (Oates 1993 y 1999). Oates argumenta que la eficiencia o ineficiencia de la competencia fiscal, los sistemas de ecualización o las relaciones fiscales intergubernamentales determinan la relación entre la descentralización y el desempeño económico. Sin embargo, a partir de un análisis exhaustivo de la literatura que se desprende de los estudios pioneros, aún no se puede afirmar con certeza qué tipo de impacto tiene la IP subnacional (positivo o negativo, relevante o marginal) en el desempeño económico. Más aún, no existe consenso sobre los mecanismos causales o la cadena de transmisión que tienen lugar entre la descentralización y el desempeño económico (Feld, Baskaran y Schnellenbach, 2016).

Como indican Feld *et al.* (2016), la literatura sobre descentralización y desempeño económico aún se encuentra en un estado inicial y en los casos en que se identifica un efecto positivo o negativo entre ambos depende en mayor medida de la naturaleza de los supuestos específicos que se utilizan para derivar el análisis. Para los autores, aún está por definirse qué mecanismo de transmisión es el más indicado para poder determinar el efecto de la descentralización en el desempeño de la economía. Sin embargo, lo que sí puede afirmarse es que los tipos de estudio que se enfocan en países de menor desarrollo -aquellos que parten de un caso de estudio y que consideran las instituciones que gobiernan el federalismo fiscal- tienen mayores probabilidades de explicar qué tipo y magnitud de relación existe entre el federalismo y la economía (Feld *et al.*, 2016, pág. 48).

Aunque existe una importante acumulación de conocimiento sobre la relación entre descentralización y desempeño económico y al parecer un consenso sobre

el vínculo entre ambos, no todos los hallazgos los asocian de una manera positiva o, incluso, determinante.[16] Una revisión de la literatura, en especial aquella que aborda la incidencia de las inversiones públicas, deriva en estudios que presentan dos tipos de énfasis:

- Los de tipo *input*, como montos, estabilidad y sostenibilidad de financiamiento; en suma, la certeza de que la magnitud de los recursos financieros será la apropiada. Asimismo, la presencia de recursos institucionales suficientes (no solo financieros, sino humanos, materiales, tecnológicos, etc.) y un ciclo de gestión y de administración eficiente y eficaz, orientado a la productividad.

- Los de tipo *output*, como controles, monitoreo y evaluación ex post, así como la mejora y el mantenimiento de las inversiones -por ejemplo, en el sector de obras públicas- y un seguimiento de indicadores orientados a resultados, tanto en términos de rentabilidades económicas como sociales.

De manera general, puede considerarse que el impacto positivo de las inversiones públicas deriva tanto de factores tipo *input* como *output*. Por ejemplo, la naturaleza y magnitud de su financiamiento incide en el impacto final, mientras que una asignación y aplicación apropiadas de los recursos inciden tanto en el resultado estrictamente económico-financiero como en el social. Sin embargo, el conocimiento acumulado sobre el impacto de la IP en el desempeño económico rara vez ha centrado su análisis en factores transicionales o de proceso. Además de los factores tipo *input* y *output*, los asociados al proceso por el cual las inversiones públicas se ejecutan -es decir, por qué, cuándo, cómo, quién y dónde- juegan un papel crucial. Por ende, los componentes administrativos y de GIP son centrales para la eficiencia. Desde luego, se trata de una condición necesaria pero no suficiente para que un país goce de una IP que incida de manera positiva en los niveles de bienestar.

En el contexto de México, destaca un estudio que analiza la vinculación entre deuda pública, IP y crecimiento económico a partir de la aplicación de distintos métodos econométricos y una larga serie de datos (1993-2002) para los 32 Gobiernos estatales de México, encontrándose una relación positiva entre IP y crecimiento económico (Sánchez-Juárez y García Almada, 2016). Los autores encuentran evidencia de que existe una clara relación entre los niveles de deuda y la IP, y entre la IP y el crecimiento económico. Sin embargo, advierten que el último vínculo solo

16 Véanse Feld *et al.* (2016), donde se incluye una revisión exhaustiva de la literatura que aborda el vínculo entre IP tanto nacional como subnacional (o descentralización fiscal) y el crecimiento económico y PIB per cápita. Incluye una sistematización de los estudios realizados, el país o países, el período, el método y los principales hallazgos.

se confirma si los niveles de endeudamiento corresponden a los niveles de IP, toda vez que la deuda puede estar usándose para gastos corrientes.

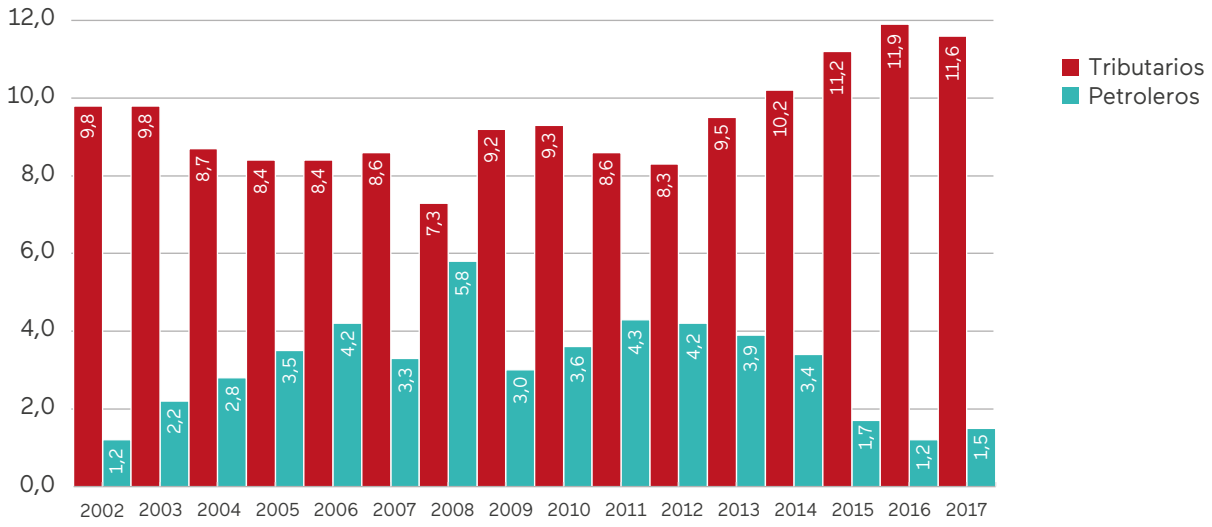
Finalmente, otro estudio sobre México identifica que los efectos entre la IP y el crecimiento económico subnacional son positivos y estadísticamente significativos (Sánchez-Juárez y Srithongrung, 2015). Los autores demuestran que los impuestos inciden negativamente en el producto interno bruto (PIB) estatal, mientras que la IP es positiva. El efecto de los impuestos oscila entre -1,03 y -0,91, y el de la IP es positivo cuando por cada punto porcentual de IP el PIB total sube 5,27%. La magnitud del impacto de la IP es mayor cuando el contexto es proclive a su encadenamiento virtuoso; es decir, un déficit de acervo de capital público, imposible de satisfacer a partir de la participación del sector privado, tiene un multiplicador positivo.

¿Cuáles son las condiciones de posibilidad de éxito intermedias, de tipo *input*, de la asignación de la IP? La identificación de los aspectos cruciales que vinculan de una manera positiva las inversiones públicas con el desempeño económico tiene que ver con las capacidades institucionales y, en particular, con el grado de eficiencia de la gestión de los actores involucrados. Un estudio integrado por el Fondo Monetario Internacional (Ke-young, Clements, Hewitt *et al.*, 1995) señala que para que las inversiones públicas tengan un impacto positivo, particularmente a partir de su gestión, es importante que la productividad de los programas y proyectos de inversión aumente mediante la eficiencia. Esto solo puede derivar de un análisis que considere todas las variables involucradas identificadas y valoradas de acuerdo con la evidencia y la estadística que las amparan. El propósito del presente documento es precisamente proponer un índice que permita medir la eficiencia de la gestión de la inversión pública descentralizada (GIP-D) de México para identificar el potencial de productividad de la IP.

3. TRAYECTORIA Y COMPOSICIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE MÉXICO

Las transferencias del gobierno federal de México a los GSN han crecido de manera constante, al menos desde 2002. Los recursos provenientes de la recaudación del Gobierno federal "participable", o bien transferida a los GSN, han tenido un incremento considerable no solo en su vertiente tributaria sino en el componente petrolero, el cual llegó a representar casi 6 puntos del PIB en 2008 (gráfico 17).

Gráfico 17. Transferencias a gobiernos estatales, 2002-17 (recaudación federal participable, % del PIB)

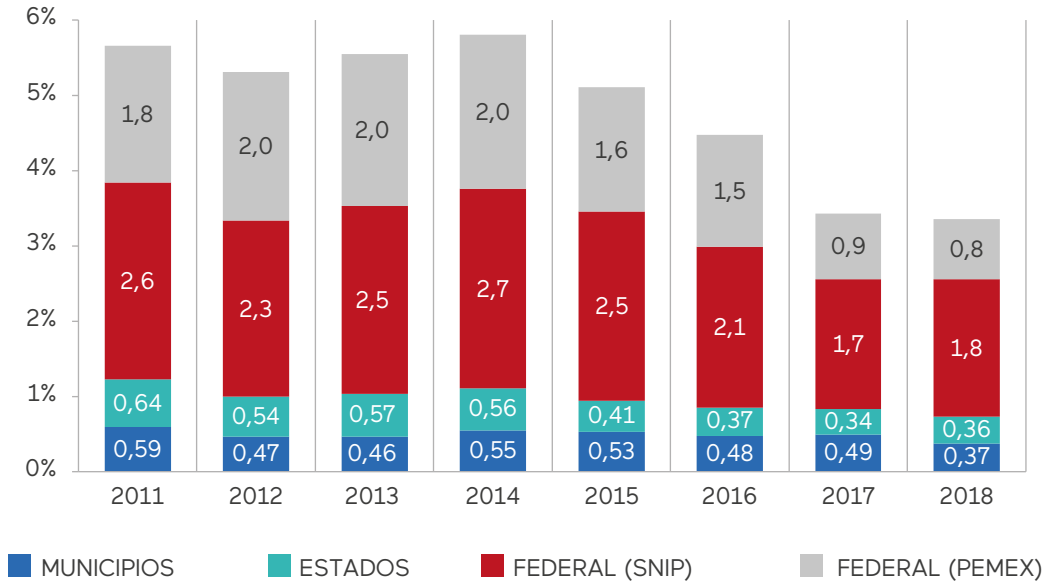


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP, s/f).

Si bien los comportamientos de la IP subnacional varían de manera importante y no están correlacionados con la magnitud de las transferencias -como se verá más adelante-, la IP sí se ha frenado de manera generalizada. Una revisión rápida de la evidencia puede hacer suponer que los compromisos de deuda derivados de la crisis de 2008-09 redujeron el espacio fiscal por los costos financieros y las amortizaciones correspondientes. También, que debido al crecimiento inercial de los gastos corrientes y -como ya hemos dicho- la caída del componente petrolero reciente, se agudizó o creció más que proporcionalmente el rubro de gastos corrientes, de forma similar al de deuda. Estos dos factores de composición del gasto, junto con los dos shocks externos, pueden estar detrás de la reducción del espacio fiscal para las IP subnacionales en México.

En el gráfico 18 se presenta la trayectoria de las IP impulsadas por el Gobierno federal a través del sistema nacional de inversión pública (SNIP) para estados y municipios y las inversiones que estos hacen por sí mismos. Puede observarse que los estados y los municipios han reducido su participación respecto del PIB y que los recursos asociados al SNIP también han disminuido de manera importante. En el período 2015-18, los municipios superaron la IP de los estados, como resultado de un ajuste fiscal desde el nivel federal por la caída de precios y, por tanto, de los ingresos públicos del petróleo, que implica que los municipios quisieron o intentaron llenar el vacío federal en IP.

Gráfico 18. Inversión pública en estados y municipios según origen (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2018) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP, s/f).

La IP está sujeta a fuertes ciclos internos o locales, tanto políticos como presupuestales, y en general es una variable que depende de factores externos en términos del dinamismo de la actividad económica y los ingresos esperados, así como de factores endógenos. De igual manera, también se observa una tendencia a la concentración geográfica de la IP, fuertemente relacionada con la demanda o el tamaño poblacional de los estados.

La crisis de 2009 tuvo un importante efecto en la IP de la totalidad de los GSN de México, no solo alterando su trayectoria, sino reduciéndola en términos reales. La IP en porcentaje del gasto total a inicios de la década de 1990 era de poco más de 16%, mientras que en 2017 representaba menos de 4%. Análogamente, el peso específico de la IP en los GSN de México respecto al PIB ha perdido participación. Esto quiere decir que la GIP estatal ha perdido relevancia en el contexto de las decisiones y prioridades de gasto en los presupuestos públicos totales disponibles (gráfico 19).

Gráfico 19. Gasto de inversión pública en el total de los gobiernos subnacionales de México (% del PIB)

Fuente: Elaboración propia.

Puede advertirse que los indicadores reflejan un comportamiento a la baja, independientemente de los indicadores utilizados. De ahí la especial relevancia del estudio de la GIP en los GSN de México como herramienta para reducir el estancamiento o bien promover el crecimiento de manera más homogénea en el territorio. Como atinadamente señala un reciente estudio del BID (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018, pág. 84): "El efecto de la inversión pública en el crecimiento es alto: una suba de 1 punto porcentual en el gasto en inversión pública aumentaría el nivel del PIB a largo plazo en más del 8%. Sin embargo, cuando el gasto social, excluida la educación, se eleva a expensas de la inversión productiva, el crecimiento disminuye. En relación con el gasto total, puede que el gasto en transferencias tenga efectos que reducen el crecimiento".

Los estados presentan diferencias importantes en las magnitudes de la IP per cápita y como proporción de sus gastos. Las diferencias de inversión ajustada por población son sustanciales, de casi USD 100 a poco menos de USD 2.300 per cápita (cuadro 15).

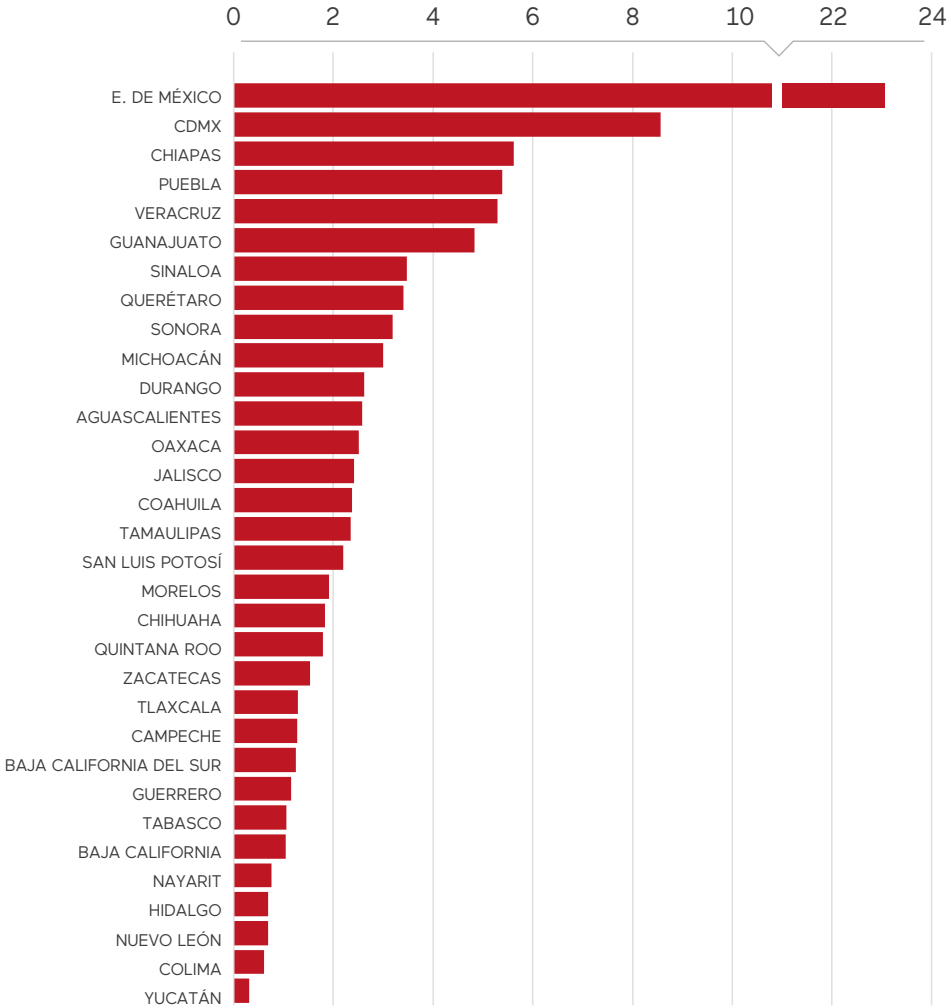
Cuadro 15. Indicadores seleccionados de la gestión de la inversión pública

ESTADOS	INDICADORES DE PESO FISCAL DE LA GIP		
	% DE IP/GASTO TOTAL	IP PER CÁPITA - CENSO 2010	IP PER CÁPITA - ESTIMACIÓN INTERCENSAL 2015
Baja California Sur	9,15	$2.564,84	$2.294,67
Querétaro	14,40	$2.261,80	$2.028,29
Campeche	5,75	$1.599,22	$1.847,20
Estado de México	8,22	$1.575,91	$1.477,41
Sinaloa	6,45	$1.246,32	$1.162,89
San Luis Potosí	5,51	$1.049,49	$998,41
Chiapas	4,79	$992,09	$911,98
Durango	4,06	$966,10	$899,03
Coahuila	5,01	$958,41	$891,42
Aguascalientes	4,44	$972,82	$878,29
Sonora	3,22	$801,66	$748,82
Morelos	4,26	$781,68	$729,71
Zacatecas	2,85	$757,89	$715,40
Colima	3,00	$762,56	$697,50
Nayarit	3,52	$724,88	$665,91
Puebla	4,38	$708,16	$663,49
Guanajuato	4,22	$681,96	$639,17
Tlaxcala	3,66	$691,96	$636,01
Quintana Roo	1,72	$640,41	$565,36
Tabasco	2,39	$544,22	$508,62
Tamaulipas	2,73	$476,85	$452,86
Guerrero	2,11%	$402,48	$386,02
Baja California	2,02%	$350,75	$333,75
Oaxaca	1,62%	$331,45	$317,59
Michoacán	1,77%	$292,37	$277,48
Jalisco	1,89%	$285,36	$267,38
Nuevo León	1,02%	$261,58	$237,77
Chihuahua	1,20%	$215,19	$206,11
Yucatán	0,99%	$199,43	$185,97
Veracruz	0,84%	$159,09	$149,89
Hidalgo	0,56%	$101,39	$94,54

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, s/f) y Consejo Nacional de Población (CONAPO, s/f).

Por último, la participación relativa de las entidades federativas en el gasto del total de la IP ejercida por todos los GSN de México se encuentra concentrada en pocos lugares. Los primeros seis concentran aproximadamente el 75% del total (gráfico 20).

Gráfico 20. Participación relativa en la inversión pública de los gobiernos subnacionales de México (promedio 2014-17)



Fuente: Elaboración propia.

4. ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL EN MÉXICO: UN ENFOQUE REGIONAL

Este apartado analiza desde una perspectiva regional el comportamiento de la inversión. A fin de construir indicadores financieros, México se divide en ocho regiones: Región 1, Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora; Región 2, Noreste: Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; Región 3, Centronorte: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; Región 4, Oeste: Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit; Región 5, Centrosur: Ciudad de México, Estado de México y Morelos; Región 6, Suroeste: Chiapas, Guerrero y Oaxaca; Región 7, Este: Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz, y Región 8, Sureste: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán (mapa 2).

Mapa 2. Regiones geográficas de México

Fuente: Elaboración propia.

El análisis que se desprende del despliegue de tres indicadores agrupados por región figura en el cuadro 16.

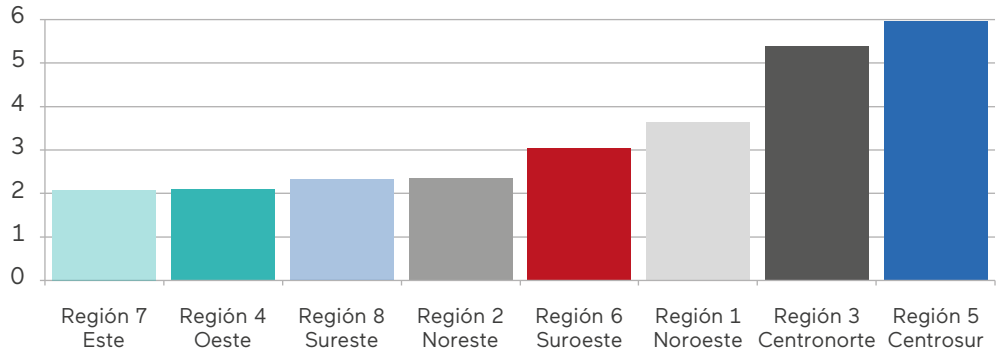
Cuadro 16. Comportamiento de las regiones en torno a indicadores financieros (2017)

REGIÓN	GASTO DE IP COMO PORCENTAJE DEL TOTAL	GASTO DE IP COMO PORCENTAJE DEL PIB	GASTO DE IP PER CÁPITA
POSICIÓN QUE OCUPA CADA REGIÓN RESPECTO DEL TOTAL DE REGIONES			
1 Noroeste (NO)	5	6	5
2 Noreste (NE)	3	3	3
3 Centronorte (CN)	1	5	1
4 Oeste (O)	6	1	6
5 Centrosur (CS)	2	7	8
6 Suroeste (SO)	8	4	2
7 Este (E)	4	8	7
8 Sureste (SE)	7	2	4

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse al realizar un análisis descriptivo, en términos per cápita, las magnitudes son heterogéneas respecto de cada región. Sin embargo, los gráficos 21 y 22 indican que se pueden identificar agrupaciones a partir de una lógica regional. Por ejemplo, tal como muestra el gráfico 21, sobre la IP como porcentaje del gasto total, pueden agruparse las regiones 7 (Este), 4 (Oeste), 8 (Sureste) y 2 (Noreste); las regiones 6 (Suroeste) y 1 (Noroeste), y las regiones 3 (Centronorte) y 5 (Centrosur).

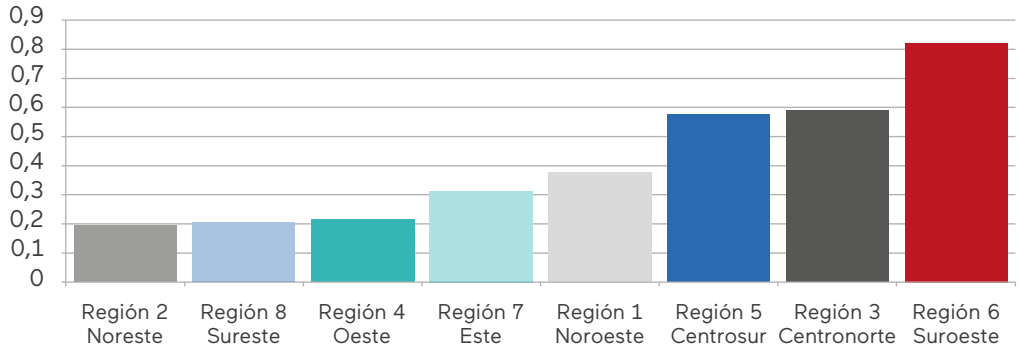
Gráfico 21. Gasto de inversión pública como porcentaje del gasto total por región, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, s/f).

Como indica el gráfico 22, en términos del PIB, la región 6 (Suroeste) es la que destaca considerablemente por encima de las otras, mientras que la 3 (Centronorte) y la 5 (Centrosur) repiten en el mismo grupo, aunque en una magnitud intermedia.

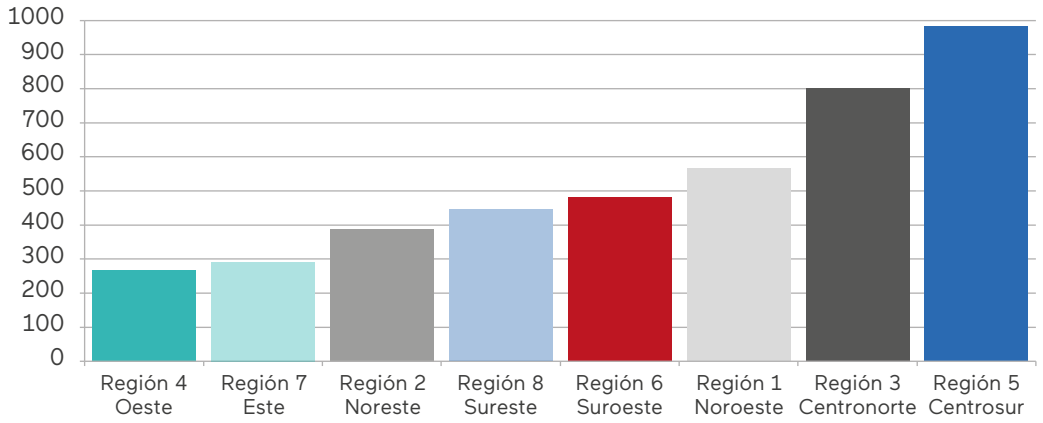
Gráfico 22. Comportamiento del gasto de inversión pública por región, 2017 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2018) (INEGI, s/f).

Finalmente, en el gráfico 23, en términos del gasto de IP per cápita, las magnitudes son heterogéneas respecto de cada región y es difícil agrupar más de una región como se ha hecho con los otros indicadores.

Gráfico 23. Gasto de inversión pública per cápita por región, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, s/f) y Consejo Nacional de Población (CONAPO, s/f).

Tomando en cuenta la agregación de estados por regiones, la cual se expuso anteriormente, resulta relevante que los indicadores de gasto calculados para las ocho regiones (gasto de IP como porcentaje del gasto, como porcentaje del PIB, y per cápita) no mantienen una relación relativamente parecida a la agrupación del índice. Es decir, los estados que figuran en los primeros lugares en los indicadores mencionados se encuentran en posiciones distintas del índice. Los casos de Guerrero y Oaxaca (Chiapas no participó en el índice), pertenecientes a la región 6, se encuentran en posiciones cercanas, pero al final de la tabla. La región 5 (Estado de México, Ciudad de México y Morelos), por mucho la que ocupa los primeros lugares en los indicadores, se encuentra por encima del promedio, apenas debajo del promedio y casi en el último lugar de la tabla, respectivamente. La región 3, que ocupa el segundo lugar en los indicadores, presenta en todos los casos un lugar por encima del promedio (Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro). Además, en la región 3 se encuentra una correspondencia casi perfecta entre los indicadores de orden financiero-económico y social con el índice de eficiencia de la GIP estatal. Las demás regiones no presentan agrupaciones que deriven en una configuración que pueda considerarse como un grupo en el índice. La comparación hecha de manera general confirma que las capacidades de gestión de las inversiones públicas no suelen estar determinadas por la magnitud de estas.

La heterogeneidad de los anteriores indicadores económicos y de finanzas públicas también se reproduce en la satisfacción y calidad de los bienes y servicios públicos. Se puede inferir que el peso de las inversiones públicas respecto del gasto total, así como la magnitud de estas ajustadas per cápita tienen una correlación geográfica. Los estados que dedican un bajo porcentaje del total de sus gastos y tienen montos bajos per cápita de inversión están localizados en zonas geográficas específicas asociadas a una mayor pobreza y desigualdad (por ejemplo, Suroeste y Este). Al parecer, también se asocian a un desempeño deficiente de satisfacción y calidad de los bienes y servicios públicos en los GSN.

5. COMPOSICIÓN Y PESO ESPECÍFICO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

En promedio, el 80% de los presupuestos estatales corresponden a recursos que la Federación transfiere a las entidades (47% en el caso exclusivo de Quintana Roo), correspondientes a los rubros "participaciones federales" y "aportaciones federales".[17]

En tanto, los ingresos propios como "impuestos" fueron muy reducidos en 2017, con una participación promedio de 4%. Mientras que mediante financiamiento el promedio fue de alrededor de 8% en dicho año, sobresalieron estados como Quintana Roo (43%), Nuevo León (29%), Veracruz (20%) y Durango (14%); por su parte, en el lado opuesto, se encontraban Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Puebla y San Luis Potosí, que no registraron ingresos por esta vía (cuadro 17).

Sin embargo, se trata de una situación específica, puesto que las entidades que no mostraban ingresos a través de financiamiento en 2017, en el ejercicio fiscal de 2010 las cifras fueron de 3%, en el caso de Guanajuato; de 10%, en el de Nayarit; de 5%, en el de Puebla, y de 1%, en el de San Luis Potosí. En general, estas situaciones son variables, dependiendo del margen de endeudamiento que dispongan las entidades desde una administración sexenal a otra (INEGI, s/f).

17 Parte de estas transferencias se materializan a través del Ramo 23, el cual no se registra en el Banco de Proyectos del Gobierno federal; por otra parte, se obliga a contar con evaluación costo-beneficio ex ante con análisis de rentabilidad social solo para algunos casos como requisito de financiamiento.

Cuadro 17. Participación por origen del presupuesto de ingresos por entidad federativa, 2017 (en porcentaje)

	APORTACIONES FEDERALES	APROVECHAMIENTOS	CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS	CUOTAS Y APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	DERECHOS	DISPOSICIONES INICIALES	FINANCIAMIENTO	IMPUESTOS	OTROS	PARTICIPACIONES FEDERALES	PRODUCTOS
AGUASCALIENTES	44,9	2,9	0	0	1,7	0	7,1	3,6	7,5	31,6	0,6
BAJA CALIF.	44	0,4	0	0	2	0	5,1	7	0	41	0,4
BAJA CALIF. SUR	58,1	0,8	0	0	2,9	0	3,3	5,2	0	29,7	0,1
CAMPECHE	55,7	0,7	0	0	2,3	0	4,2	6,1	0	30,5	0,5
COAHUILA	43,5	0,9	1,2	0	5,9	0	7	5,1	0,4	35,3	0,9
COLIMA	47,7	1,5		0	2,2	0	3,2	4,2	9,2	31,7	0,2
CHIAPAS	59	1,4	0	0	1,3	0	7,1	1,4	0	29,5	0,2
CHIHUAHUA	42,1	3,2	0	0	4,2	4,8	0	7,2	0,8	37,3	0,4
CDMX	13,3	3,1	0		10,8	0	1,8	24,7	4,4	40,1	1,7
DURANGO	49,6	0,5	0	0	3,4	0	14,4	5	0	26,8	0,2
GUANAJUATO	43,3	12,1	0	0	2,2	0	0	3,8	0	37,6	1,1
GUERRERO	66	0	0	0	0,5	0	4,6	2,3	0,1	26,3	0,2
HIDALGO	63,1	0,4	0	0	1,6	0	0	2,3	0	32,1	0,5
JALISCO	42,3	3	0	0,1	2,7	0	0,3	4,1	0	47,1	0,5
E. DE MÉXICO	34,8	1,3	0,2	6,7	2,7	0	2,2	6	10,6	35,2	0,2
MICHOACÁN	61	0,3	0,2	0	2,6	0	1,8	1,3	0	32,3	0,6
MORELOS	51,5	0,2	0,4	0	2,3	0	11,5	2	0,3	31,6	0,2
NAYARIT	58,3	1,7	0	0	1,2	0	0	3,4	0,2	34,9	0,2
NUEVA LEÓN	27,4	1,6		0	3,1	0	29	8,3	0	30,4	0,3
OAXACA	66	1,3	0	0	1,9	0	3,7	1,6	0,1	25	0,4
PUEBLA	51,9	0,3		0	2,4	0	0	5,5	3,3	35,9	0,7
QUERÉTARO	46,3	2,6	0	0	3,8	0	0	8,4	0	37,3	1,5
QUINTANA ROO	26,4	0,7		0	2,7	0	42,9	6,5	0	20,6	0,3
SL POTOSÍ	52,3	0	0	0	4,8	0	0,1	3,3	2,6	35	2
SINALOA	55,2	0	0	0	5,5		0	4,1	0	34,7	0,4
SONORA	36,4	0,9	0	0	2,3	0	12,1	4,3	11,5	32,4	0,2
TABASCO	44,5	0,3		0	2	0	7,5	3,1	0	42,3	0,3
TAMAULIPAS	49,6	0,7		0	3,5	0	2,6	6,2	0	36,8	0,6
TLAXCALA	56	0,1		0	1,8	4,4	0	2	0,6	34,2	0,9
VERACRUZ	43,8	1,3	0	0	1,2	0	20,1	2,9	0,4	30,2	0,1
YUCATÁN	51,9	0,9		0	3,3	0	5,5	4,7	0	32,6	1,1
ZACATECAS	46,6	1,1	0,4	0	1,5	0	21,6	2,5	0	25,7	0,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, s/f).

La composición del gasto de los 23 GSN mexicanos para los cuales se dispone de información en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), como puede observarse en el cuadro 18, señala también una fuerte tendencia de concentración en dos o tres conceptos. Entre ellos, se encuentran "transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas", con un promedio de 45% de gasto por estado (por ejemplo, Campeche, Colima, Hidalgo y San Luis Potosí, destinan cerca de 60% de su presupuesto a este rubro), seguido de "servicios personales", con un promedio de 19% de gasto (destacan entidades como Coahuila, Michoacán, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, con gastos superiores a 30%) y, en tercera posición, se ubica el concepto de gasto en "recursos asignados a municipios", con un 15% de gasto promedio entre los estados analizados (en este caso sobresalen entidades como Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Tabasco, con asignaciones entre 18% y 21%).

Cuadro 18. Participación por concepto de gasto del presupuesto de egresos en los gobiernos subnacionales de México, 2017 (en porcentaje)

	BIENES INMUEBLES E INTANGIBLES	DEUDA PÚBLICA	DISP. FINAL	INVERSIÓN PÚBLICA	INV. FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES	MATERIALES Y SUMINISTROS	OTROS	RECURSOS ASIGNADOS, DELEGACIONES Y PARTICIPACIONES	RECURSOS ASIGNADOS A MUNICIPIOS	SERVICIOS GENERALES	SERVICIOS PERSONALES	TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS
Aguascalientes	0,7	8,8	10,7	4,4	2	0,7	0		15,1	1,3	4	52,4
Baja Calif.	0,8	2	0	2	0,1	1,3	0		14,7	3	25	51,2
Baja Calif. Sur	0,3	4,2	0,4	9,1	2	1,2	0		13,5	2,9	6,2	60
Campeche	0,7	1,5	0	5,8	0	2,8	0		17,5	8,8	26,7	36,2
Coahuila	0,5	8,3	0	5	0	1,5	0		13,5	6,3	34	31
Colima	0,8	5,6	0,3	3	0	1,4	0		11,6	5,1	12,6	59,7
Chiapas	0,2	6	0	4,8	1,6	1,7	0		19,8	2,5	13,8	49,6
Chihuahua	0,6	5,9	3	1,2	0,1	1,6	0		14,4	2,7	15,6	54,9
CDMX	0,8	3,8	2,5	3,3	0,7	1,9		34,2		6,8	15,8	30,2
Durango	0,3	16,1	0	4,1		1,6	0		11,2	2,6	29	35,2
Guanajuato	1,3	2	7,6	4,2	0,4	0,8	0		14,2	3,5	28,8	37,2
Guerrero	0,2	0,6	5,1	2,1	0,2	0,8	0		18,5	3,8	9,4	59,4
Hidalgo	0,1	1,4	7,8	0,6	0,3	0,6	0		18,1	5,1	4,6	61,3
Jalisco	0,7	1,9	1,5	1,9	0	1,1	0		20,6	4	31,4	36,9
E. de México	0,1	2,3	1,3	8,2	1,1	0,5	0		13,3	2,1	18,1	52,9
Michoacán	0,1	3,7	0	1,8	0,1	1,2			18,5	6,6	37,1	31
Morelos	0,8	9,4	0	4,3	0	1,8	0		15,7	3,4	5,6	59
Nayarit	0,1	2,3	1,9	3,5	0	1	0		17	2,3	14,7	57,2

	BIENES INMUEBLES E INTANGIBLES	DEUDA PÚBLICA	DISP. FINAL	INVERSIÓN PÚBLICA	INV. FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES	MATERIALES Y SUMINISTROS	OTROS	RECURSOS ASIGNADOS, DELEGACIONES Y PARTICIPACIONES	RECURSOS ASIGNADOS A MUNICIPIOS	SERVICIOS GENERALES	SERVICIOS PERSONALES	TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS
Nueva León	1,2	28,2	1,1	1	1,8	0,6	0		13,2	3,1	13,6	36,1
Oaxaca	0,3	4,2	3,6	1,6	0	0,7	0		20,5	4,2	6,7	58,2
Puebla	0,2	0,7	1,8	4,4	1,1	1,3	0		16,6	4,2	32,2	37,6
Querétaro	0,7	1,2	2,8	11,8	0,2	1	0		15,2	2,7	5,7	58,7
Quintana Roo	0,7	44,8	0	1,7	0	1,1	0		10,1	4,3	3,6	33,7
SL Potosí	1,2	1	0	5,5	0	0,5	0		14,4	1	15,3	61,3
Sinaloa	1,3	1	3	6,4	0,7	0,4	0		12,9	3,4	8,1	62,7
Sonora	1,2	13,3	0	3,2	0	0,9	0		11,8	3	12,9	53,7
Tabasco	0,7	1,3	0	2,4	0,1	1,5	0		20,8	4,7	32,9	35,5
Tamaulipas	0,5	5,6	1,8	2,7	0	1,3	0		15,3	6,7	35,8	30,2
Tlaxcala	0,1	0	4,4	3,7	0,2	0,7	0		17	1,1	9,2	63,5
Veracruz	0,6	23,8	2,1	0,8	0	0,6	0		15,5	2,7	31,9	21,9
Yucatán	0,4	2,6	2,1	1	0	2,6	0		14,9	7,3	28,1	41
Zacatecas	0,8	21,7	0	2,9	1,6	2,5	0		12,9	2,6	28,4	26,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, s/f).

El concepto de gasto para IP promedio es de 3,68%, y oscila entre 1% (Hidalgo, Nuevo León y Veracruz) y 8% y 9% (Estado de México y Baja California, respectivamente) para el año 2017. En conclusión, la importancia de la IP en términos de su participación en el presupuesto de egresos por GSN de México es muy baja.

6. MARCO NORMATIVO-INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS RELACIONADAS

La Constitución política de México, en su artículo 115, estipula los ámbitos y facultades de las jurisdicciones estatales y municipales, y entre otros aspectos señala que "*los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...*" (pág. 109). Este último concepto es de particular atención en la medida en que fue motivo para que algunos municipios interpusieran controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, alegando vulnerabilidad de sus competencias ante iniciativas

de los gobiernos estatales de impulsar mecanismos de coordinación presupuestal, poniendo freno así a una posible gestión regional de la IP.

Tal fue el caso de la Controversia 6/98, que diversos municipios del estado de Puebla promovieron contra el Gobierno estatal tras la aprobación de la Ley de Federalismo Hacendario del Estado ante mecanismos de los comités de planeación municipal y los instrumentos y medios de fiscalización y vinculación presupuestal.[18]

El artículo 117 de la Constitución de los Estados Unidos mexicanos, por su parte, establece que "los Estados no pueden, en ningún caso", entre otros: "*I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras. VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional*" (pp.119-120).

En general, las leyes estatales son homólogas, coinciden con el marco jurídico federal y tienen casi los mismos alcances, salvo excepciones, por lo que una revisión del contexto jurídico federal es necesaria y práctica como una referencia del marco estatal de las leyes relacionadas con la GIP.

6.1 EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MARCO NORMATIVO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS ESTATALES

A fin de potenciar la eficacia en la gestión, la eficiencia y una mayor calidad en el ejercicio de los recursos públicos que ejercen la Federación, los estados y los municipios en México, en 2006 el Gobierno federal impulsó un proceso de cambios y adecuaciones al marco jurídico hacendario del país, que contó con el aval del Poder Legislativo y se concretó a lo largo de un período de 10 años (2006-16). Dichos cambios normativos, que en su conjunto significaron una reforma estructural en materia de gasto público, configuraron el marco jurídico hacendario que actualmente regula la gestión presupuestaria de todos los entes públicos del país.

El proceso para mejorar la gestión, el impacto y la calidad del gasto público inició en 2006 con la aprobación por parte del Congreso de la Unión y la entrada en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual

18 Este tipo de casos es un ejemplo de que la información proyecto a proyecto no se puede coordinar fácilmente entre los niveles subnacionales, y entre estos y el nivel nacional. La información suele presentarse de manera fragmentada, lo que dificulta el análisis de complementariedad y/o duplicidad entre distintos niveles (lo cual es contrario al espíritu de las recomendaciones pertinentes de la OCDE), la gestión de carteras de proyectos y, por tanto, la aspiración a una planificación adecuada.

sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 1976. Además de modernizar los procesos del ciclo presupuestario e incluir medidas para asegurar el equilibrio fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incorporó reglas para asegurar la vinculación integral de la planificación para el desarrollo con la programación y la presupuestación con orientación a resultados, así como para mejorar los mecanismos de transparencia y acceso público a la información respecto del ejercicio de los recursos públicos. En materia de gasto de capital, la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria integró el concepto de plurianualidad para proyectos de inversión, así como mecanismos para evaluar la viabilidad de la IP.

La reforma hacendaria emprendida en 2007 contempló una reforma constitucional en materia de presupuestación basada en resultados, que se concretó en 2008. Se modificó la Constitución política de México para establecer que los gobiernos federal, estatal y municipal deben administrar los recursos públicos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con enfoque en resultados. También se estipuló la obligatoriedad de evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, propiciando una asignación que tome en cuenta los resultados alcanzados.

En 2008 también quedó aprobada una Ley General de Contabilidad Gubernamental, con el objetivo de establecer los criterios generales de la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos de la federación, de los estados y de los municipios. El fin que persigue es lograr una adecuada armonización de los registros financieros y contables de activos, pasivos, ingresos y gastos de los tres órdenes de gobierno, y contribuir con ello a medir la eficacia, economía y eficiencia de los ingresos y el gasto público.

En mayo de 2009 se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, con el propósito de armonizar la fiscalización superior con el nuevo marco constitucional en materia de presupuestación basada en resultados. Uno de los puntos más destacados de esta nueva ley fue que le otorgó facultades a la Auditoría Superior de la Federación para verificar el cumplimiento de los resultados obtenidos mediante el ejercicio del gasto asignado a los programas y proyectos establecidos en el Presupuesto de Egresos.

Con la llegada de una nueva administración federal, en 2013 se llevó a cabo una nueva reforma hacendaria en México, más bien de carácter recaudatorio, a fin de aumentar la capacidad financiera y la disponibilidad de recursos del Estado. La reforma también incorporó incentivos para aumentar la recaudación de los estados y municipios del país, y fortalecer la capacidad financiera de las haciendas públicas estatales y locales.

En 2015 se aprobó una reforma constitucional que otorgó facultades al Congreso federal para legislar en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, en respuesta a la necesidad del Gobierno federal de imponer mecanismos efectivos de control ante los desequilibrios financieros observados en los estados y municipios del país, y con ello reducir los riesgos de sobreendeudamiento que estaban por comprometer seriamente la viabilidad financiera de varios gobiernos estatales y locales. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, promulgada en 2016, fue el ordenamiento jurídico reglamentario producto de la reforma constitucional, y su objetivo principal ha sido asegurar el manejo sostenible de las finanzas públicas de los GSN de México, mediante el establecimiento de reglas para evitar el sobreendeudamiento público y para destinar los recursos exclusivamente a IP productiva cuando las entidades federativas y los municipios incurran en la contratación de deuda de largo plazo.

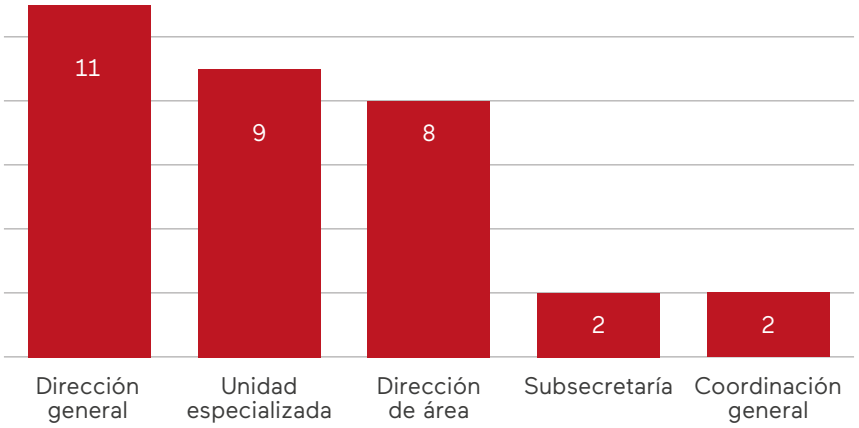
Todo el proceso de reformas al marco jurídico hacendario que inició en 2006 tuvo su más reciente expresión en 2016, con la promulgación de una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, la cual otorga mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar el gasto federalizado no etiquetado (Participaciones del Ramo 28) y asegurar así su correcta aplicación. Dicha reforma se dio en el marco del establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

6.2 ADSCRIPCIÓN Y NATURALEZA ADMINISTRATIVA DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La naturaleza administrativa típica de las unidades de IP en los GSN de México son las direcciones generales (11 estados). Le siguen las unidades especializadas (9 estados). Se detectó que en tres de los estados donde las unidades de inversión detectadas son direcciones generales, se trata de direcciones genéricas en materia de planificación.

La naturaleza administrativa atípica de las unidades de IP en los GSN de México son las subsecretarías y las coordinaciones generales (ambas con dos estados cada una). El resto de los GSN de México (8 estados) cuentan con unidades estatales de IP con una naturaleza administrativa de dirección de área. De acuerdo con la estructura jerárquica de estas unidades administrativas, las subsecretarías estarían adscritas a las secretarías; las direcciones generales, a subsecretarías (aunque algunas de ellas responden directamente a las secretarías); las direcciones de área, a direcciones generales. Por su parte, las unidades especializadas y las coordinaciones generales se encuentran sectorizadas (algunas como satélite), aunque nunca superaron la jerarquía de direcciones de área (gráfico 24).

Gráfico 24. Unidades estatales administrativas de la gestión de la inversión pública (N=32)



Fuente: Elaboración propia con información de los Manuales de Organización y Procedimientos y las Leyes de la Administración Pública Estatal de cada entidad federativa (Estados de la República).

7. ÍNDICE DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE MÉXICO

A continuación, se presentan los resultados obtenidos al calcular el índice de eficiencia de la GIP-D desarrollado para el BID por Integralia Consultores con base en varias propuestas metodológicas previas,[19] así como sus respectivos subíndices, para las 26 entidades que respondieron el cuestionario (mapa 3).[20]

El índice se construyó a partir de las respuestas recibidas a través de un cuestionario en línea. El cuestionario consta de 74 preguntas y su diseño tuvo como punto de referencia a Armendáriz y Contreras (2016) e IERAL (2018). En algunos casos, se modificó la redacción de las preguntas y se incorporaron y quitaron preguntas en cada dimensión a fin de adaptarlas al contexto mexicano.

19 Armendáriz y Contreras (2016); IERAL (2018) y Dabla-Norris *et al*. (2011).

20 Las entidades que no respondieron el cuestionario son Baja California, Chiapas, Coahuila, Durango, Michoacán y Tabasco.

Mapa 3. Mapa de los gobiernos subnacionales de México que participaron en el cálculo del índice

Fuente: Elaboración propia.

El cuestionario fue respondido por funcionarios públicos de 26 de los 32 estados que conforman la República Mexicana. Todos los funcionarios que respondieron están directamente relacionados con la IP de sus entidades. El cuestionario incluyó preguntas con dos posibles tipos de respuestas. Primero, preguntas en las que el usuario podía elegir una sola opción, donde el puntaje recibido (entre 0 y 4) corresponde al valor asociado a la opción seleccionada; dependiendo del número de posibles respuestas, se asigna a cada una diferentes fracciones del valor máximo (4). Segundo, preguntas en las que el usuario podía seleccionar más de una opción y el puntaje se determina por el número de respuestas elegidas respecto del total de respuestas disponibles.

El índice se construyó en dos etapas. En la primera, se calculó el valor del subíndice de cada dimensión a través de un promedio simple de los puntajes asignados a todas las preguntas correspondientes. En la segunda, se calculó el valor del índice para cada estado a través de un promedio simple de los puntajes asignados a todos los subíndices de la entidad correspondiente.[21]

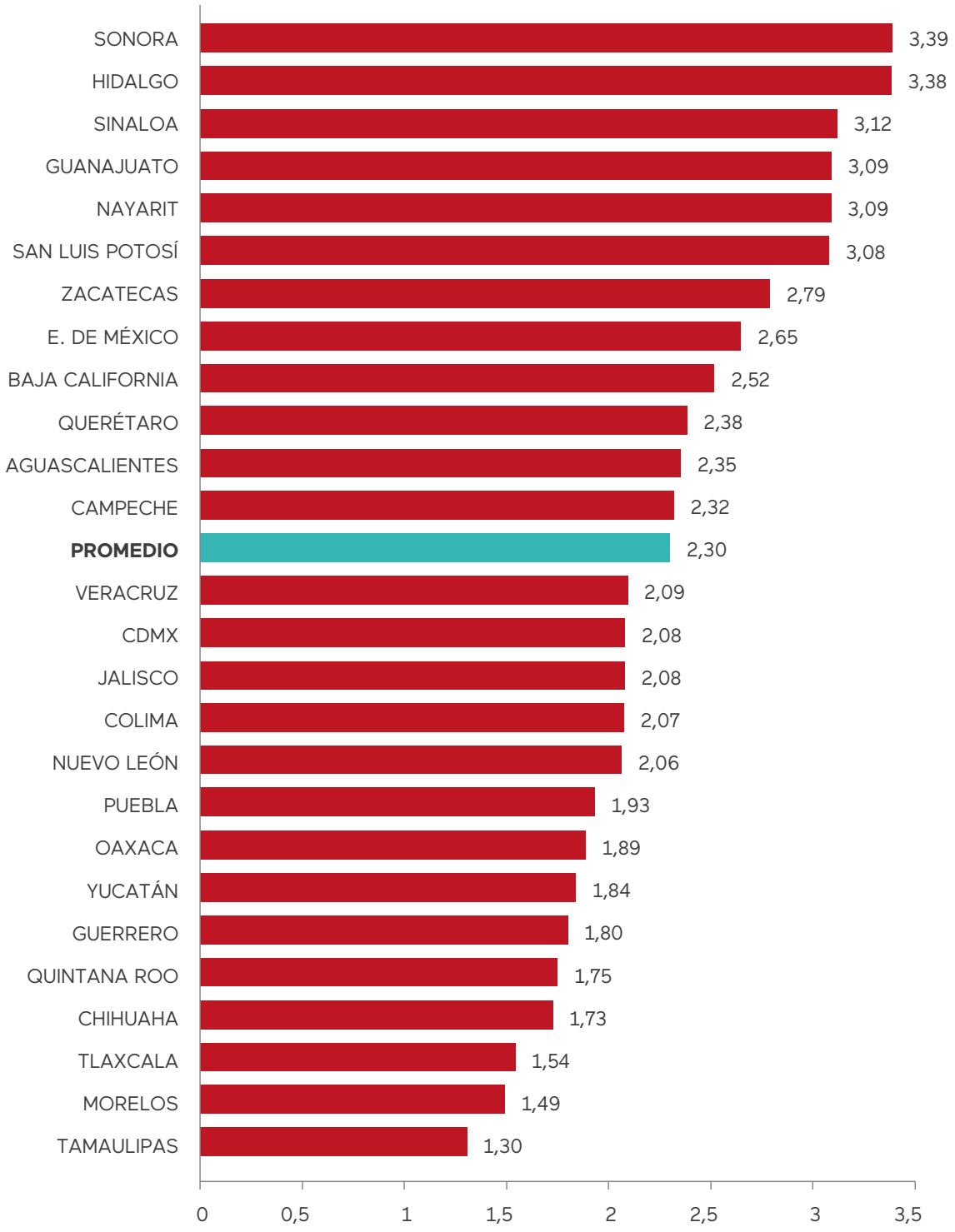
21 Pruebas de robustez: se simularon 1.000 escenarios alternos, cada uno con un conjunto de ponderadores generados aleatoriamente. Luego, se utilizaron los ponderadores para calcular 1.000 valores simulados del índice de cada entidad, así como la posición en el ranking que ocuparía el estado correspondiente en cada simulación. Para la gran mayoría de los estados, la densidad de los rankings simulados se distribuye en un rango muy cercano al ranking calculado con valores observados. Esto confirma que el índice es robusto en la mayor parte de los casos. Quizá las dos excepciones más notorias son Ciudad de México y Colima.

Los resultados se presentan de dos formas complementarias. Primero, se muestra el valor del índice obtenido por cada estado. Posteriormente, se ilustra el valor del subíndice para cada entidad en cada una de las cinco dimensiones, así como el promedio de las cinco dimensiones. Tanto el índice como los subíndices pueden tener un valor entre 0 (peor resultado) y 4 (mejor resultado).

7.1 ÍNDICE GLOBAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA ESTATAL EN MÉXICO

El gráfico 25 ilustra el valor del índice obtenido por las 26 entidades que respondieron el cuestionario. El promedio es de 2,3. El valor del índice de 12 estados está por encima de este valor, y los 14 restantes están por debajo. También se muestra la significativa variación que hay entre entidades. Mientras que Tamaulipas es el estado con el valor más bajo (1,3), Sonora e Hidalgo comparten el valor más alto (aproximadamente 3,4). Así, la brecha entre el estado con menor y mayor valor en el índice es de 2,1, más de la mitad de la escala total del mismo.

Gráfico 25. Índice global de eficiencia en la gestión de la inversión pública descentralizada en los estados mexicanos

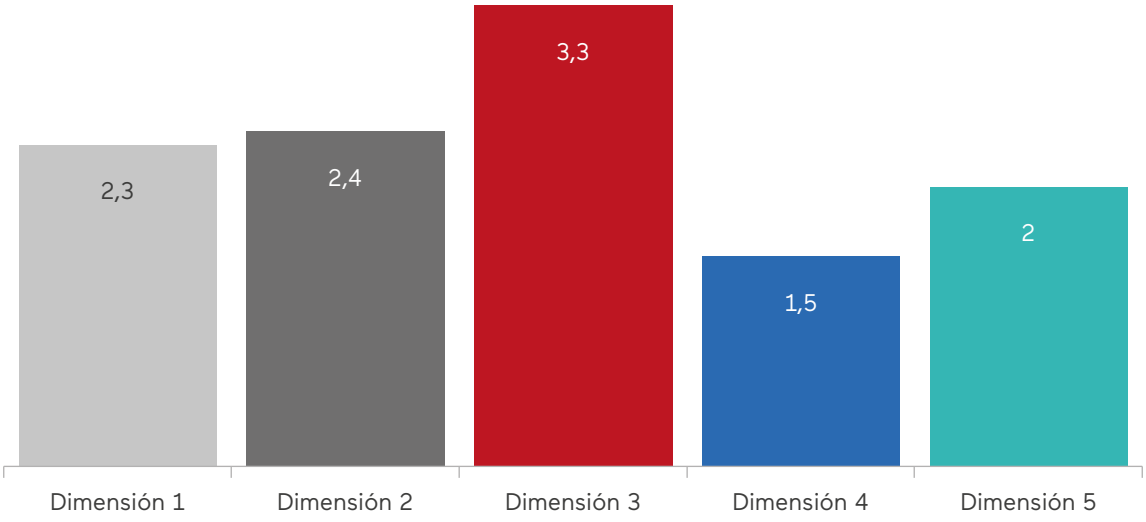


Fuente: Estudio Integralia Consultores (2018).

7.2 ÍNDICE POR DIMENSIÓN Y DESAGREGADO POR GOBIERNO SUBNACIONAL DE MÉXICO

El índice de la GIP-D fue calculado para los 26 estados en cada dimensión. En promedio, la mayor fortaleza de los GSN de México radica en los aspectos relacionados con la "Implementación de proyectos" (dimensión 3), y su mayor área de oportunidad tiene que ver con la "Evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos" (dimensión 4). En el primer caso, el valor es de 3,3 y en el segundo, de 1,5. Para las otras tres dimensiones, el valor del subíndice se ubica entre 2 y 2,4 (gráfico 26).

Gráfico 26. Valor promedio del subíndice de cada dimensión



Fuente: Estudio Integralia Consultores (2018).

Si bien existe variación en los valores de los cinco subíndices, la magnitud de esta dispersión cambia sustantivamente de una dimensión a otra. En un extremo están los valores del subíndice de la dimensión 3, que oscilan entre 2,2 y 4. En el otro, está el subíndice de la dimensión 4, cuyos valores fluctúan entre 0 y 3,7. En el caso de las otras tres dimensiones, el rango entre valor mínimo y máximo oscila entre 2 (dimensión 2) y 2,6 (dimensión 1).

Así, los datos proporcionados por las 26 entidades que respondieron el cuestionario indican que la dimensión 3 no solo es la que tiene el mayor promedio (3,3), sino también la menor dispersión (el rango es de 1,8). En contraste, la dimensión 4 tiene el menor promedio (1,5) y la mayor dispersión (el rango es de 3,7) (gráfico 27).

Gráfico 27. Índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública descentralizada por dimensiones de los estados mexicanos

Fuente: Estudio Integralia Consultores (2018).

Esta sección ofrece dos visualizaciones complementarias para analizar y comparar el valor obtenido por un estado en los subíndices de cada una de las cinco dimensiones y el índice. La primera visualización es un mapa de calor (*heat map*) (cuadro 19). Cada renglón corresponde a un estado (ordenados de forma alfabética) y cada columna a uno de los cinco subíndices o al índice. Mientras más claro sea el fondo de una celda, mayor es el valor obtenido por dicha entidad en el subíndice o índice correspondiente.

Además de ofrecer una perspectiva complementaria sobre la variación en los valores obtenidos por las 26 entidades en cada dimensión y el índice, la visualización también resalta que la dimensión 4 es la única en la que por lo menos una entidad (en este caso, cuatro) obtuvo un valor de 0.

Cuadro 19. *Heat map* de resultados por dimensión y por gobierno subnacional de México

DIMENSIONES	1 GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS	2 SELECCIÓN DE PROYECTOS	3 IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS	4 EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS	5 CARACTERIZACIÓN GENERAL Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	ÍNDICE DE EFICIENCIA DE LA GIP-D
Aguascalientes	2,68	2,83	3,56	0,80	1,89	2,35
Baja Calif. Sur	1,87	3,00	3,85	2,60	1,26	2,52
Campeche	2,65	1,83	3,56	1,80	1,76	2,32
Chihuahua	2,29	1,33	2,52	1,60	0,89	1,73
CDMX	2,65	2,83	3,11	0,00	1,80	2,08
Colima	2,10	1,33	3,44	1,40	2,09	2,07
Est. de México	3,29	3,17	3,22	1,20	2,36	2,65
Guanajuato	3,13	3,33	4,00	2,33	2,65	3,09
Guerrero	1,05	1,83	3,33	1,20	1,58	1,80
Hidalgo	3,20	3,00	4,00	3,73	2,98	3,38
Jalisco	1,85	2,33	3,48	0,80	1,92	2,08
Morelos	1,55	1,33	2,44	0,40	1,72	1,49
Nayarit	2,55	3,17	4,00	2,80	2,92	3,09
Nuevo León	2,40	2,50	2,78	0,80	1,83	2,06
Oaxaca	1,50	2,17	3,59	0,40	1,78	1,89
Puebla	2,14	2,50	3,30	0,00	1,72	1,93
Querétaro	2,43	2,50	2,44	2,60	1,95	2,38
Quintana Roo	1,75	2,00	3,44	0,00	1,56	1,75
San Luis Potosí	3,23	3,00	4,00	2,60	2,56	3,08
Sinaloa	2,81	3,33	3,70	2,60	3,14	3,12
Sonora	3,58	3,33	3,85	3,40	2,78	3,39

DIMENSIONES	1 GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS	2 SELECCIÓN DE PROYECTOS	3 IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS	4 EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS	5 CARACTERIZACIÓN GENERAL Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	ÍNDICE DE EFICIENCIA DE LA GIP-D
Tamaulipas	1,03	1,83	2,22	0,00	1,44	1,30
Tlaxcala	1,20	2,17	2,37	1,00	0,97	1,54
Veracruz	1,75	1,67	3,78	1,80	1,46	2,09
Yucatán	2,54	1,83	2,22	1,04	1,55	1,84
Zacatecas	2,65	2,50	3,85	2,60	2,35	2,79
Promedio estatal	2,30	2,41	3,31	1,52	1,96	2,30

Fuente: Estudio Integralia Consultores (2018).

Según los valores obtenidos por los 26 GSN de México en los cinco subíndices y el índice de eficiencia de la GIP, la dimensión 3 (Implementación de proyectos) es por mucho la que mejores valores presenta, en contraste con la dimensión 4 (Evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de archivos), en la cual la mayoría de los GSN presenta una evaluación baja o muy baja (es la única dimensión que presenta resultados de 0).

En el cuadro 19 se sintetizan los resultados de cada dimensión con distintos indicadores (resultados totales, resultado máximo y distancia del resultado máximo). Sin duda, las dimensiones 4 y 5 son las que peores resultados presentan, mientras que la 1 y la 2 se acercan al promedio (última columna, lado derecho). El resultado se replica por regiones.

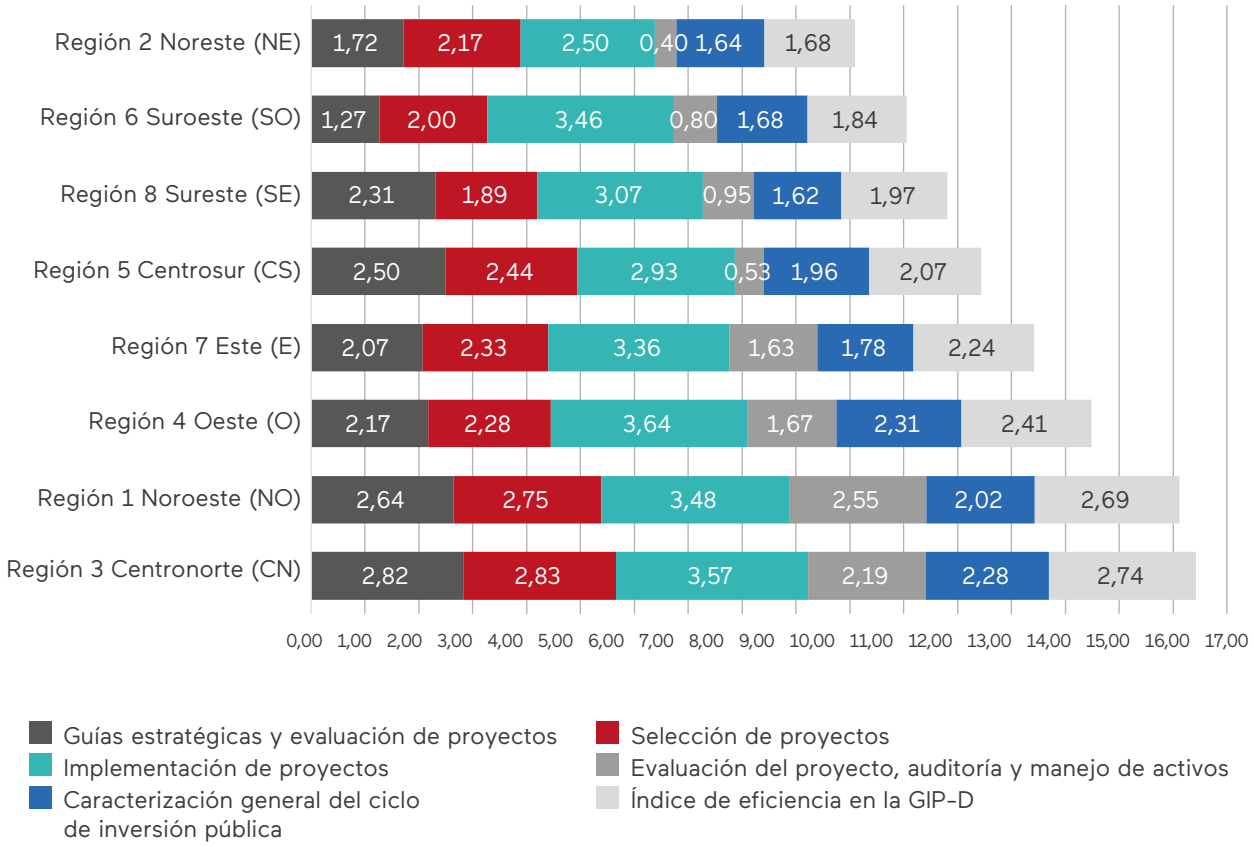
En conjunto, el *heat map* permite detectar con mayor facilidad aquellas entidades que tuvieron valores consistentemente altos en los subíndices de las cinco dimensiones (Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora); consistentemente bajos (por ejemplo, Morelos y Tlaxcala), y otras con valores relativamente altos en algunas dimensiones, pero muy bajos en otras (por ejemplo, Ciudad de México, Nuevo León y Puebla).

7.3 ÍNDICE POR REGIÓN GEOGRÁFICA

En el gráfico 28, se despliegan los resultados del índice de la GIP-D de México agrupados por regiones. Como puede observarse, la región 3, junto con la 1, son las que mejores resultados tienen. La agrupación merece comentar un hallazgo contraintuitivo en el sentido de que dos regiones contrastantes como son la 2 y la 6 presentan resultados similares, ocupando los últimos dos lugares en el gráfico.

La región 5, por la magnitud de inversiones que presenta, se ubica prácticamente en la mitad, lo que indica no solo un potencial interesante en términos de mejora de la gestión, sino, sobre todo, de la magnitud de su incidencia.

Gráfico 28. Resultado del índice de gestión de la inversión pública global y por regiones e índice regional por dimensiones



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de Integralia Consultores (2018).

En el cuadro 20 se sintetizan los indicadores agrupados, los cuales indican una insuficiencia general en la dimensión 4 del índice; es decir, en la "Evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos". La dimensión 3 (Implementación de proyectos) es la que tiene mejor resultado por encima de todas las demás.

Cuadro 20. Indicadores agrupados por regiones

REGIÓN	GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS	SELECCIÓN DE PROYECTOS	IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS	EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS	CICLO DE IP	ÍNDICE GIP-D
Total	17,50	18,69	26,01	10,72	15,28	17,64
Resultado máximo	104	104	104	104	104	104
Distancia de resulta-do máximo	86,50	85,31	77,99	93,28	88,72	86,36

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El total expresa la suma simple de los resultados por dimensiones correspondientes a todas las regiones desplegadas en el gráfico 28.

Los resultados del índice propuesto pueden resumirse de la siguiente forma (véase el anexo 3: la dimensión que presenta por mucho un mejor valor promedio es la 3 (Implementación de proyectos), con un promedio estatal de 3,3, y la peor es la 4 (Evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos), con un promedio estatal de 1,5. Las otras dimensiones tienen promedios muy parecidos (dimensión 1: 2,3; dimensión 2: 2,4; dimensión 5: 2,0).

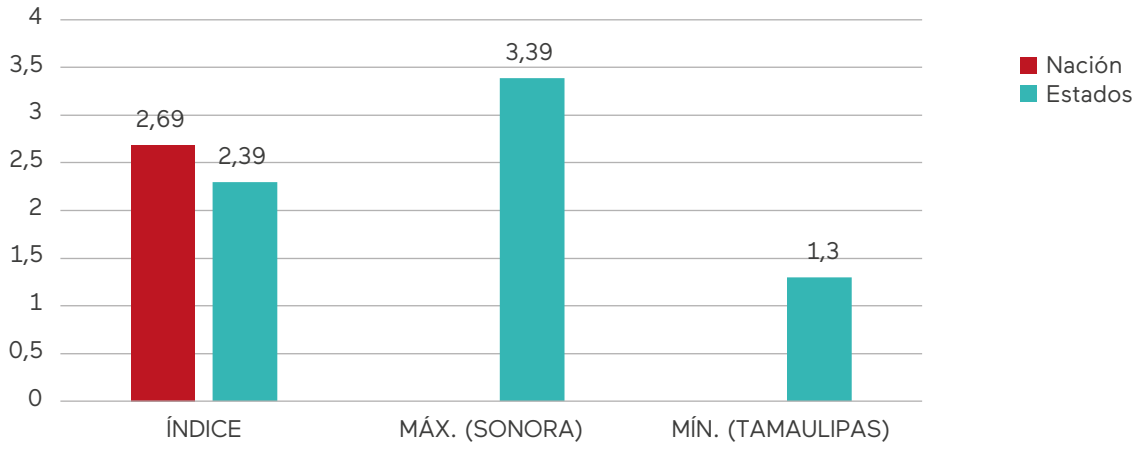
8. COMPARACIÓN DE LOS ÍNDICES DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA Y EL PROPUESTO POR ARMENDÁRIZ Y CONTRERAS

El gráfico 29 compara el índice para el nivel nacional estimado por Armendáriz y Contreras con el calculado para los estados por Integralia-BID.[22] La comparación permite destacar dos aspectos importantes: i) que el valor promedio del índice estatal se posiciona por debajo del índice nacional construido por Armendáriz y Contreras (2016) (2,39 frente a 2,69, respectivamente), lo que muestra que las capacidades de GIP a nivel estatal son, en promedio, más limitadas que las que se encuentran a nivel del gobierno federal, y ii) que existe una gran variación del índice entre los estados, destacándose el caso de siete estados cuyo puntaje es mayor que el índice nacional, lo que indica que no siempre es válida la afirmación de que las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales sean inferiores

22 Para llevar a cabo la comparación se utilizaron solo las mismas preguntas que se aplicaron en el índice calculado por Armendáriz y Contreras. Concretamente, el índice general de GIP-D estimado en este estudio fue de 1,71, en tanto que el mismo índice estimado sobre la base del cuestionario utilizado por Armendáriz y Contreras es de 1,99.

a las que se observan a nivel nacional. Por otra parte, se observa que el orden de las dimensiones, de más fuertes a más débiles, coincide con los hallazgos sobre México del estudio de Armendáriz y Contreras (2016).

Gráfico 29. Índices de eficiencia de la gestión de la inversión pública del nivel nacional y estatal de México (escala 1 a 4)



Fuente: Elaboración propia.

9. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LOS ESTADOS MEXICANOS

A partir de un enfoque de finanzas públicas, los GSN de México se pueden caracterizar de la siguiente manera:

- Reciben aproximadamente 8,5 puntos del PIB en transferencias del gobierno federal, una magnitud parecida a la de Argentina (8,9); no obstante, solo cuentan con 0,7 puntos del PIB de ingresos propios (5,3 en el caso de Argentina). Para 2018, el total de inversión pública federal derivado del SNIP para estados y municipios representó un total de 2,6% del PIB, y 1,8% sin considerar las inversiones hechas por la compañía estatal petrolera, PEMEX. Sumado a un 0,8% del PIB de la IP estatal y municipal combinada (0,4 y 0,4, respectivamente), la inversión no petrolera total (federal, estatal y municipal) es de aproximadamente 2,6%.

- Los GSN de México ocupan el segundo lugar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en cuanto a la magnitud de transferencias como porcentaje del gasto total (25,7), y México presenta la mayor brecha fiscal vertical, solo después de Austria.

- Gran parte de la IP de los GSN es financiada por fuentes externas, lo que los convierte *de facto* en gestores del Gobierno Federal de México, debilitando considerablemente la autonomía de su gestión.

- Un 80% del gasto en los GSN se financia con recursos federales, los ingresos propios solo representan 4%, y la deuda, alrededor de 8%. Lo anterior implica que el endeudamiento financia gasto corriente, lógicamente que de manera general y diferenciada para cada caso.

- El gasto en IP promedio para todos los GSN es de 3,68%, oscilando entre 1% en algunos casos y 8%-9%, como máximo (INEGI, s/f).

Desde una perspectiva de largo plazo y también utilizando un enfoque de finanzas públicas, el entorno macro interno y externo de México ha afectado considerablemente el comportamiento de la IP en los GSN. Su variabilidad como porcentaje del PIB (2000-14) es de las más altas de América Latina, solo después de Panamá, Perú, Ecuador y República Dominicana.[23] La crisis financiera global de 2008-09 afectó de manera importante el comportamiento de la IP en los GSN, comparable con el de los países de la OCDE pero mayor, teniendo en cuenta un shock externo adicional: el desplome de las materias primas -principalmente, hidrocarburos y minería-, a partir de la segunda mitad de 2014. Estos dos factores incrementaron los niveles de endeudamiento tanto en los estados como en los municipios mexicanos de manera considerable, reduciendo el espacio fiscal y desplazando recursos para la IP a pago de deuda y gasto corriente. Estos choques externos se acompañaron con un crecimiento positivo en términos reales de las transferencias federales, lo cual profundizó el ya amplio desbalance vertical -los ingresos tributarios solo compensaron parcialmente los ingresos por hidrocarburos-.

En síntesis, en todos los GSN, la IP redujo su comportamiento al alza en términos reales a partir de 2009, en miles de millones de pesos y como porcentaje del gasto total, del PIB y per cápita. En 1990, aproximadamente un total de 16% del gasto total de los GSN estaba destinado a IP; en 2017, apenas un 3,5%.

23 Estos países son particularmente proclives a la variación de sus ingresos estatales teniendo en cuenta el grado de concentración de sus fuentes de ingresos.

9.1 ÍNDICE DE LA GESTIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

La dimensión que presenta por mucho un mejor resultado o valor promedio es la 3 (Implementación de proyectos), con un promedio estatal de 3,3, mientras que la peor es la 4 (Evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos), con un promedio estatal de 1,5. Las otras dimensiones tienen promedios muy parecidos (dimensión 1: 2,3; dimensión 2: 2,4; dimensión 5: 2,0).

En general, tanto el índice como las dimensiones que lo componen indican brechas de eficiencia en tres aspectos: i) acceso tanto interno como externo a insumos analíticos para la toma de decisiones; por ejemplo, marcos conceptuales y metodológicos, bancos de proyectos debidamente integrados y sistematizados, bases de datos, e información cuantitativa y cualitativa de la IP, derivada de cada momento del ciclo de IP; ii) ausencia o deficiencia de mecanismos y herramientas de rendición de cuentas (consultas públicas, debates ciudadanos y participación ciudadana), y iii) garantía de uso de evaluaciones ex ante y ex post por parte de actores internos y externos involucrados en el ciclo de la GIP de los GSN.

A continuación, se identifican los principales hallazgos directamente vinculados a las respuestas que derivan de los 26 cuestionarios aplicados:

- Los GSN mexicanos no cuentan con las condiciones mínimas de control y evaluación externas: no hay acceso público al banco de proyectos, no existen mecanismos de rendición de cuentas, o se utilizan estudios o análisis de proyectos como insumos de consultas públicas o debate ciudadano. En las evaluaciones ex post y ex ante, los mecanismos de participación ciudadana son prácticamente inexistentes. En general, la sociedad civil se encuentra impedida para fortalecer o enriquecer el SEIP (Sistema Estatal de IP).

- Los GSN de México no cuentan con capacidades analíticas de IP. Las evaluaciones ex ante y ex post son débiles y cuando existen son muy escasas. Los insumos institucionales y técnicos de la política de evaluación son inexistentes o muy deficientes. Por ejemplo, las metodologías para preparar proyectos con un enfoque sectorial son débiles o no se usan.

- La influencia de los GSN en las decisiones federales de IP es casi nula y no existe apoyo federal para fortalecer las capacidades de los gobiernos.

- Existen buenos controles internos (se usa como mecanismo de corrección) y el presupuesto de IP está integrado con el presupuesto general, como los costos de operación y mantenimiento.

- Hay competencia abierta en la adjudicación de contratos, no hay exceso en lo presupuestado y el sobreplazo de la ejecución de proyectos es mínimo. Esto es consistente con los resultados del índice, ya que la dimensión relativa a la ejecución es la que presenta los mejores resultados.

9.2 RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL DE MÉXICO

A continuación, se enumeran las 10 recomendaciones más importantes para mejorar la eficiencia de la GIP.

1. **Memoria histórica:** utilizar el conocimiento acumulado de proyectos ya desarrollados para el desarrollo, la ejecución y el análisis de impacto de nuevos proyectos. Asegurar el uso de evaluaciones ex ante y ex post por parte de actores internos y externos involucrados en el ciclo de la GIP.

2. **Banco de proyectos:** garantizar acceso público a un banco de proyectos actualizado y debidamente parametrizado (con información tanto operativa como estratégica).

3. **Rendición de cuentas:** crear o fortalecer los mecanismos y las herramientas de rendición de cuentas (por ejemplo, consultas públicas, debates ciudadanos y participación ciudadana).

4. **Gestión de riesgos:** se requiere de una política de IP que internalice los riesgos principalmente institucionales y políticos que afecten la totalidad o alguno de los componentes del ciclo de gestión.

5. **Monitoreo y evaluación:** construir o fortalecer capacidades en materia de monitoreo y evaluación de proyectos en sus distintas modalidades (costo-beneficio, impacto socioeconómico, etc.).

6. **Coordinación vertical y horizontal:** utilizar mecanismos institucionales y herramientas técnicas para coordinar las inversiones con los pares o bien con el Gobierno federal, asegurando que exista una retroalimentación entre los diferentes niveles de gobierno.

7. **Priorización y ciclo de gestión:** fortalecer las metodologías de priorización de IP a partir de evaluaciones ex ante y mejorar la ejecución del presupuesto de la IP, tomando en cuenta los costos y los beneficios y, especialmente, el impacto de la IP sobre el bienestar de la población.

8. **Corto, mediano y largo plazo:** establecer las bases para que los proyectos de inversión se encuentren alineados desde un punto de vista estratégico, pero también financiero, en el vínculo planificación y presupuestación en el corto, mediano y largo plazo.

9. **Recursos humanos:** por la naturaleza de la IP, es necesario construir una política de recursos humanos y replicar las mejores prácticas así como los mecanismos que mejores resultados arrojen en el diseño de estructuras orgánico-funcionales.

10. **Incentivos:** tanto a nivel institucional como económico e individual debe existir un sistema de incentivos asociado a las inversiones públicas a nivel operativo y gerencial.

Capítulo 4

Desafíos principales y recomendaciones para mejorar la eficiencia de la gestión de la inversión pública descentralizada

HUÁSCAR EGUINO
JUAN CARLOS AGUILAR

Los estudios realizados en Argentina y México permiten identificar algunos desafíos comunes que plantea la gestión de la inversión pública (GIP) en los gobiernos subnacionales: los referidos a las limitaciones del marco institucional y de políticas (factores de contexto) y los asociados a procesos de GIP en el nivel descentralizado (factores de proceso).

1. LIMITACIONES DEL MARCO INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS

1.1 DESCONEXIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA

Las mejores prácticas de GIP-D sugieren que la asignación de recursos de inversión debería derivar de un proceso de planificación de mediano o largo plazo que, a su vez, sea consistente con un marco macrofiscal. Convertir la planificación estratégica en la base para la priorización efectiva de las inversiones es un desafío importante para los gobiernos, a nivel nacional o subnacional. En particular, los GSN necesitan fortalecer los instrumentos de planificación para permitir una mejor programación de sus inversiones. La desconexión entre la planificación estratégica y la programación de la IP suele ser resultado de que ambos procesos no siempre responden a un mismo ente rector o institución responsable (Ministerio de Planificación o Ministerio de Economía y Finanzas), de que no existe el instrumental técnico adecuado para relacionar estas dos áreas o de que no existe la práctica de trabajar con marcos fiscales de mediano plazo que faciliten la programación multianual de las inversiones. En estos casos, los GSN deberían contar con normativas, políticas e instrumentos que faciliten la integración o interoperabilidad de los procesos y de los sistemas de planificación y de inversiones, aun cuando funcionen de manera independiente.

1.2 FALTA DE CLARIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Otra limitación es que los marcos legales existentes no siempre establecen una clara definición de responsabilidades institucionales entre los diferentes niveles de gobierno (nacional y subnacional) lo que, a su vez, dificulta la GIP. Por ejemplo, el nivel nacional no siempre cumple un papel orientador, rector y promotor de capacidades de GIP, o cuando lo hace, no siempre tiene la suficiente capacidad para incidir en el nivel subnacional.

Asimismo, la descentralización y su organización territorial ha generado, en algunos casos, importantes problemas de escala y conflictos competenciales que afectan la manera en que los GSN llevan a cabo sus inversiones. Los problemas de escala dificultan la planificación e implementación de las inversiones, ya que muchos proyectos podrían realizarse de manera coordinada entre otras instancias de gobierno, o simplemente no deberían ser realizados por los GSN. Además, la falta de un marco de competencias suficientemente claro hace que los GSN realicen inversiones desconectadas de las prioridades definidas en los sectores, que se produzcan duplicidades de esfuerzos o que los GSN asuman, eventualmente, costos de operación y mantenimiento de infraestructuras y servicios que no fueron priorizados en sus procesos internos de planificación o presupuestación.

1.3 LIMITACIONES DE LAS MODALIDADES DE FONDEO O FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL

Otra de las limitaciones percibidas en los estudios de caso de Argentina y México es que no siempre existen reglas claras de asignación de recursos financieros desde el nivel nacional a los GSN, lo que a su vez favorece la discrecionalidad en el uso de recursos y dificulta la planificación, en la medida en que los GSN no tienen completa certeza sobre los recursos con los que contarán para implementar sus planes de inversión. Además, una parte de los recursos recibidos por los GSN llega con destinos predeterminados o, en otros casos, se ejecuta directamente desde el nivel nacional, lo que afecta la asignación eficiente de los recursos. Existe siempre el riesgo de que la aparente debilidad institucional de los GSN para gestionar sus recursos de inversión justifique la permanencia de este tipo de prácticas (decidir e incluso administrar recursos, en teoría, del nivel subnacional), generando un círculo vicioso donde no se desarrollan capacidades porque no hay suficientes recursos y donde no hay suficientes recursos porque no existen suficientes capacidades institucionales.

1.4 AUSENCIA DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE COFINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL

La falta de instrumentos de cofinanciamiento de la IP subnacional limita las capacidades de los GSN de apalancar recursos de inversión entre los diferentes niveles institucionales y dificulta la realización de proyectos coordinados entre los diferentes niveles de gobierno. La ausencia de políticas de cofinanciamiento nacional, sectorial o territorial impide la mejor utilización u optimización de los recursos disponibles para inversión en el conjunto del territorio. En los estudios de Argentina y México no se han podido identificar esfuerzos que favorezcan el desarrollo de esquemas de cofinanciamiento transparentes en función a objetivos

de políticas nacionales, sectoriales o territoriales. Estos esquemas deberían desarrollarse preferentemente desde el nivel nacional, a partir de planes de desarrollo de mediano plazo que identifiquen claramente las políticas públicas que tendrán prioridad en la asignación de recursos y el tipo de financiamiento que estas podrán obtener, en el marco de una política de cofinanciamiento con objetivos y roles claros para los diferentes niveles institucionales de gobierno.

1.5 LA NECESIDAD DE CONTAR CON REGLAS FISCALES DE SEGUNDO ORDEN

Se observa que las reglas fiscales son un factor determinante de la composición del gasto público (gasto corriente y gasto de capital) y, por ello, resulta indispensable afinar su diseño. Desde la introducción de las reglas fiscales a nivel internacional (en la década de 1980), estas han contribuido a una mayor estabilidad macroeconómica, reduciendo la probabilidad de crisis de deuda y la prociclicidad, aunque también, en algunos casos, han creado situaciones no deseadas, profundizando el sesgo en contra de la IP. Ya desde esa época, la región inició esfuerzos permanentes por mantener la estabilidad macroeconómica, la disciplina y la sostenibilidad fiscal, favoreciendo políticas fiscales de estabilización. En este esfuerzo, el gasto en IP casi siempre sirvió de variable de ajuste, siendo probablemente uno de los factores que ha contribuido a un crecimiento económico menor que el potencial en la región. A fines de la década de 1990 comienzan a implantarse reglas fiscales agregadas con diversos niveles de éxito. Con el propósito de contribuir a la estabilidad en el tiempo y establecer un marco legal apropiado, muchos países optaron por aprobar la denominada Ley de Responsabilidad Fiscal que, en general, imponía topes al déficit fiscal y límites al crecimiento del gasto público. Sin embargo, tanto en Argentina como en México, las reglas fiscales aun no incluyen condiciones que protejan el gasto de IP en situación de estrés financiero o de ajuste fiscal.

En los últimos años, varios gobiernos de la región han intentado introducir condiciones en sus reglas fiscales, de manera de proteger el gasto de IP en situaciones de estrés financiero o de ajuste fiscal. Estas condiciones son parte de las denominadas "reglas fiscales de doble condición" (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018, pág. 305), que se basan en reglas fiscales agregadas a las que incluyen una condición adicional para "proteger" a la IP directa o indirectamente. Esta nueva situación debería contribuir, en el tiempo, a revertir el sesgo contra la IP en la región, ya que los países que aplican dichas reglas *de facto* (o en la práctica) registraron mayor crecimiento y redujeron sus fluctuaciones económicas.

2. LIMITACIONES EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE PROYECTOS

2.1 AUSENCIA DE INSTRUMENTOS ADECUADOS QUE APOYEN LA SELECCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

Las debilidades en los instrumentos de planificación estratégica limitan la capacidad de los GSN para identificar proyectos de inversión y contar con criterios claros para su priorización. El nivel nacional no ha incluido entre sus roles estratégicos el apoyo sistemático a los procesos de planificación estratégica en los GSN, aspecto que contribuiría a una mayor consistencia entre los planes de desarrollo y la programación de las inversiones, permitiendo así contar con un banco de proyectos listos para entrar en fase de preparación y ejecución cuando fuera necesario. Asimismo, se ha evidenciado la utilización de criterios heterogéneos en la priorización y selección de proyectos, lo que ocasiona que un mismo proyecto pueda ser o no priorizado, dependiendo de los criterios aplicados o de los responsables de la toma de decisiones.

2.2 DEBILIDADES DEL CICLO DE PROYECTOS

Los estudios de Argentina y México han confirmado que las principales debilidades de los procesos de GIP se encuentran al inicio del ciclo de proyectos (evaluación ex ante) y al final del ciclo (evaluación de resultados y auditoría).[24] Efectivamente, la falta de las herramientas estandarizadas que requiere la evaluación ex ante de los proyectos está a la base de esta importante limitación. Se conoce que, a pesar de los esfuerzos realizados y de los recursos aportados por los organismos internacionales, las destrezas en la formulación y evaluación de proyectos se han enfocado solamente en un número limitado de tipos de proyectos y en pocas instituciones y equipos técnicos de los GSN.

Del mismo modo, no se ha evidenciado la presencia de mecanismos de revisión independientemente de los proyectos que ameritan (por su tamaño, impacto o costo) un nivel de asistencia, preparación y control más detallado. Una vez más, la organización de estas capacidades independientes debería estar normada y apoyada desde el nivel nacional.

24 Estos resultados son consistentes con los que el estudio de Armendáriz y Contreras (2016) encuentra para el nivel central.

Otra de las debilidades del ciclo de proyectos es la baja capacidad para evaluar el resultado de las inversiones ya finalizadas. La evaluación de resultados (ex post o de impacto) es importante ya que permite verificar el cumplimiento de los objetivos del proyecto, evaluar la eficiencia de su implementación y recoger las lecciones aprendidas, que, a su vez, sirven de referencia para la preparación de nuevos proyectos. Se ha podido observar que la cultura de evaluación de resultados aún no está implantada en los GSN, desaprovechándose la oportunidad que brinda toda la información acumulada y los aprendizajes extraídos de los proyectos ya finalizados. También se observan debilidades en los procesos de auditoría y de rendición de cuentas de los recursos destinados a la inversión pública subnacional. En particular, se observa que aún no se aprovechan en su totalidad las oportunidades que brinda la tecnología para facilitar la participación de los beneficiarios en los procesos de auditoría y control de los proyectos. Ejercer las tareas de control desde la perspectiva de los beneficiarios es fundamental para asegurar no solamente la relevancia y eficiencia de los proyectos que realizan los GSN, sino también para dotar de legitimidad a las acciones llevadas a cabo por este nivel de gobierno. El uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en los procesos de rendición de cuentas es una oportunidad que tampoco ha sido del todo aprovechada por los GSN estudiados.

2.3 CARENCIAS EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL

La falta de sistemas de información adecuados para gestionar el ciclo de proyectos de IP ha sido evidente cuando se consultó sobre su utilización en los GSN. Allá donde estos sistemas están funcionando, se ha observado que los esfuerzos por desarrollarlos no siempre han sido apoyados por el nivel nacional, por lo que no está asegurada su operatividad, compatibilidad y, eventualmente, sostenibilidad. Nuevamente, el nivel nacional no ha cumplido plenamente su papel de ente rector y no ha aprovechado suficientemente las ventajas que tiene (por economías de escala) para generar sistemas de gestión modernos y flexibles. En efecto, muchos GSN no cuentan con sistemas integrados o interoperables de inversión que sirvan tanto para la programación de las inversiones como para la gestión de los proyectos específicos. Además, el desarrollo de estos sistemas debería buscar la compatibilidad con aquellos existentes en el nivel nacional, lo que facilitaría su desarrollo continuo y contribuiría a una mejor toma de decisiones en todos los niveles de gobierno.

2.4 DEBILIDADES DE LOS BANCOS DE PROYECTOS

No se ha promovido suficientemente el banco de proyecto (nacional y subnacional) como instrumento que permite reunir los proyectos de inversión de las diferentes instancias institucionales en sus diferentes fases de preparación y generar una demanda calificada de oportunidades de inversión cuando se disponga de recursos. Contar con un banco de proyectos actualizado a nivel subnacional, siendo lo ideal que esté ligado con el banco de proyectos nacional, permitiría cuantificar mejor la demanda de recursos para la IP, facilitar la complementariedad y coordinación de las inversiones entre las diferentes instancias de gobierno y contar con una cartera de proyectos adecuada para la elaboración de programas de requerimiento de financiamiento (PRF). Un PRF actualizado es un instrumento de negociación y de gestión de recursos para inversión muy importante, y este aspecto no ha sido tomado en cuenta en la mayoría de los GSN analizados en este estudio.

2.5 LIMITACIONES DE LOS RECURSOS HUMANOS

La mayoría de los GSN no cuentan con los recursos humanos suficientemente capacitados para gestionar los procesos y las funciones técnicas asociadas con el ciclo de proyectos de inversión. Ninguno de los dos países estudiados viene realizando esfuerzos sistemáticos desde el nivel nacional para entrenar los recursos humanos existentes en el nivel subnacional en las destrezas que se necesitan para la gestión de los procesos de IP. Las instituciones nacionales encargadas de la formación de recursos humanos deberían priorizar la formación de cuadros técnicos con capacidades adecuadas para operar los sistemas nacionales y subnacionales de inversión y asegurar el cumplimiento de los requisitos técnicos asociados a los procesos de identificación, evaluación e implementación de proyectos. A su vez, estos cuadros podrían servir de capacitadores y promotores de la cultura de proyectos en el nivel subnacional, contribuyendo a su reforzamiento.

2.6 FALTA DE ATENCIÓN A LA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La mayoría de los GSN carece de los recursos técnicos y financieros para gestionar los activos que poseen. Los esfuerzos observados se limitan a la acción de inventariar los activos físicos existentes en las instituciones, dejando de lado, por ejemplo, la operación y el mantenimiento de las obras realizadas.

La incorporación de los aspectos de operación y mantenimiento en la GIP es fundamental para hacer un mejor uso de los recursos públicos. Este tema está también relacionado con la inadecuada planificación de las inversiones y su falta de

conexión con los procesos presupuestarios. Acá no se reflejan adecuadamente el conjunto de recursos (corrientes y de inversión) que serán necesarios para gestionar las inversiones que se realizan, las cuales demandarán recursos recurrentes cuando ingresen en la fase de operación, facilitando su correcto funcionamiento y evitando su deterioro prematuro.

3. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL NIVEL DESCENTRALIZADO

En esta sección, se presenta un conjunto de recomendaciones para mejorar la GIP, elaboradas por el equipo de investigadores que participaron en este estudio y por representantes del Gobierno nacional y de los Gobiernos subnacionales de Argentina y México. Para facilitar su presentación, se las ordenó en 11 temas que, a criterio del equipo que participó en el proyecto, resultan esenciales para mejorar la eficiencia de la gestión de la inversión pública descentralizada (GIP-D).

1. **Marco de políticas y regulaciones:** se recomienda revisar el marco normativo referido a la GIP y a las políticas de descentralización y gestión de la inversión pública subnacional. La mejora de estos aspectos podría contribuir a una asignación más eficiente de los recursos públicos, determinando responsabilidades más claras o estableciendo esquemas formales de coordinación y articulación de iniciativas de inversión que faciliten la realización de proyectos cuya escala debería coincidir con el ámbito competencial de los GSN. Asimismo, es importante que los Gobiernos nacionales amplíen o desarrollen su capacidad como entes rectores de la IP estableciendo normas y guías, facilitando recursos de preinversión y estableciendo esquemas de cofinanciamiento y otros instrumentos que contribuyan a una mejor GIP por parte de los GSN.

2. **Planificación estratégica:** la planificación eficiente, ligada a marcos macroeconómicos de mediano plazo compatibles con marcos multianuales de inversión, debería orientar el proceso de identificación y selección de proyectos y establecer criterios claros para hacer un mejor uso de los recursos de preinversión. En esta línea, el desarrollo de estudios básicos sectoriales y de planes estratégicos territoriales son herramientas fundamentales para identificar las necesidades de inversión, establecer las potencialidades de coordinación entre los diferentes niveles institucionales y desarrollar aquellos proyectos que más beneficios pueden generar. Por otro lado, se recomienda que los instrumentos de planificación estratégica incluyan temas emergentes tales como el desarrollo de infraestructuras resilientes que permitan atender los desafíos del cambio climático.

3. **Economías de escala:** las regulaciones establecidas para normar el sistema nacional de IP deberían permitir y favorecer la coordinación interinstitucional e intergubernamental de los proyectos que requieran una mayor escala para su diseño e implementación más eficiente. Esto debería aplicarse no solamente a las características técnicas y financieras de los proyectos (proyectos mancomunados o concurrentes), sino también al uso de nuevos instrumentos de gestión como son los programas de inversión multinivel o la posibilidad de compartir los recursos humanos disponibles para la GIP-D.

4. **Banco de proyectos:** este debería apuntar a ser único e integrado con todos los niveles de gobierno, y contener la información básica exigida para todos los proyectos, independientemente de su tipo o tamaño, así como la información adicional necesaria en los casos de proyectos de mayor complejidad.

   El banco de proyectos también debería incluir todos los estudios de preinversión, lo cual facilitaría la toma de decisiones y reduciría el costo y tiempo de preparación de nuevos proyectos. Además, debería ser de fácil acceso para la población, fomentando su participación en el control social y posibilitando la detección de reacciones de eventuales grupos de interés.

5. **Evaluación ex ante y procesos de selección:** es obligación del nivel nacional desarrollar el instrumental necesario para asegurar la calidad de los proyectos a partir del establecimiento de normas de evaluación ex ante y selección de los mismos. Este instrumental debería ser puesto a disposición de los GSN, junto con un programa de desarrollo de capacidades para su consolidación en las instancias subnacionales. La revisión, independientemente de los resultados de las evaluaciones de los proyectos que por su alcance, tamaño o impacto ameriten consideraciones especiales, debería realizarse fuera de la instancia que propone el proyecto (revisión independiente). También se recomienda diferenciar los proyectos pequeños o sectoriales (donde se deberían aplicar técnicas de evaluación costo-eficiencia) y los proyectos medianos y grandes o sectoriales (donde se deberían aplicar técnicas de análisis costo-beneficio). Por último, debería normarse la obligación de informar al Poder Legislativo sobre los resultados de las evaluaciones de los proyectos que compiten por recursos en el presupuesto, de manera tal de poder contar con más información sobre sus logros y eventual continuidad.

6. **Implementación de los proyectos de inversión:** si bien esta dimensión recibe en general buenas evaluaciones en el índice de GIP-D utilizado en este estudio, es posible mejorarla mediante el fortalecimiento de los procesos competitivos entre contratistas y la transparencia de las compras y contrataciones. Del

mismo modo, se debería favorecer la introducción de sistemas de información de seguimiento integral de la ejecución de proyectos, lo que facilitaría el control y cumplimiento de los plazos establecidos, la revisión oportuna de las eventuales desviaciones del presupuesto asignado y el mayor involucramiento de los potenciales beneficiarios en el seguimiento de los proyectos en sus diferentes fases de implementación.

7. **Evaluación de resultados y control ex post:** se recomienda apoyar y reforzar la etapa de evaluación de resultados de los proyectos a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente, evaluar la eficiencia en su implementación y recoger las lecciones aprendidas que alimenten la preparación de nuevos proyectos. Lo ideal sería que el ciclo de vida de todos los proyectos finalice con una evaluación de resultados (ex post o de impacto) que permita establecer si los objetivos de desarrollo y las metas previstas fueron alcanzados. Sin embargo, en una fase inicial y hasta desarrollar una cultura de evaluación, podría establecerse la obligatoriedad de las evaluaciones ex post para los proyectos de cierta magnitud. Dependiendo del modelo institucional que se pretenda implantar, estas evaluaciones podrían quedar a cargo de entidades independientes debidamente acreditadas. El diseño de los proyectos también debería incorporar recursos para asegurar el cumplimiento de esta etapa clave en la búsqueda de una mejora en la calidad de la IP.

8. **Recursos humanos:** el mantenimiento de los sistemas de IP requiere del apoyo de programas de capacitación de diferente nivel de complejidad, orientados a los funcionarios de todos los niveles de gobierno. Dadas las limitaciones de tiempo del personal relacionado con la gestión de inversiones, debería favorecerse la modalidad virtual antes que la presencial. Estos programas podrían desarrollarse con la participación de universidades y entidades privadas, incorporando a su vez los incentivos necesarios que permitan retener a recursos humanos más calificados en el nivel subnacional. Asimismo, deberían establecerse mecanismos que permitan el acceso a asistencia técnica o sistemas de apoyo y consultas en línea para la evaluación de proyectos complejos en los GSN que no cuenten con equipos especializados y requieran de esta asistencia.

9. **Uso de nuevas tecnologías:** la GIP ofrece una serie de oportunidades para el aprovechamiento de las tecnologías de información (*big data*, inteligencia artificial y otras tecnologías modernas para la detección de necesidades, reclamos, georreferenciación de proyectos, etc.) que permitan, por ejemplo, relevar necesidades de inversión, hacer un seguimiento en línea de las diferentes etapas del ciclo de los proyectos, o brindar información para los procesos de rendición de cuentas. En teoría, estas tecnologías deberían permitir su

interconexión y la vinculación entre los distintos niveles de gobierno y con otros sistemas de gestión complementarios.

10. **Mejoramiento del marco de gobernanza de la inversión pública:** esto permitiría reducir la fragmentación de las responsabilidades, promover la cooperación horizontal y vertical y fortalecer las capacidades a nivel subnacional. El aprovechamiento adecuado de las oportunidades de concertación y negociación entre los diferentes niveles institucionales debería ser un elemento central para el éxito de los proyectos, así como para el logro de una GIP-D más eficiente. La coordinación o cooperación entre los diferentes niveles de gobierno son fundamentales para identificar las oportunidades de inversión y superar los cuellos de botella de los proyectos, gestionar iniciativas conjuntas, garantizar suficientes recursos financieros y humanos, y generar confianza entre los principales actores involucrados en la GIP-D. El desarrollo de herramientas o arreglos institucionales que faciliten una mejor coordinación y cooperación intra e intergubernamental es una tarea pendiente en los países estudiados.

11. **Visión integral del proceso de IP:** se ha observado la tendencia a ejecutar las diferentes fases de la gestión de inversiones de manera fragmentada y hasta desarticulada de los demás sistemas de gestión financiera pública. Los siguientes elementos deberían comprenderse como fases de un mismo proceso: i) la identificación del proyecto; ii) la evaluación del proyecto; iii) la decisión de invertir basada en las disponibilidades del presupuesto; iv) la ejecución mediante la aplicación adecuada de los procesos de compras pertinentes; v) el seguimiento y control de todos los aspectos relacionados con la inversión durante la fase de ejecución; vi) la incorporación de la información financiera emanada del proyecto en la contabilidad gubernamental; vii) el cierre adecuado y ordenado del proyecto; viii) la evaluación de impacto para recoger las principales lecciones del proceso finalizado; ix) la estimación de los recursos necesarios para asegurar una adecuada operación, y x) la rendición de cuentas a través de los canales existentes. No obstante, para que esto suceda resulta esencial que los sistemas de IP se articulen de mejor manera con los sistemas de planificación, presupuesto, compras y contrataciones, y evaluación. Esta tarea, que hace algunos años parecía solo una aspiración, tiene hoy en día cada vez más posibilidades de éxito gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación, y al creciente reconocimiento de la necesidad de modernizar la gobernanza de la IP, favoreciendo una mayor coordinación y concertación en el uso de los recursos públicos.

Referencias bibliográficas

Afonso, A. y M. St. Aubyn. 2008. Macroeconomic rates of return of public and private investment: Crowding-in and crowding-out effects. Working Paper Series No. 864. European Central Bank.

Agosto, W. y P. Carreras. 2018. Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2017. Documento de Políticas Públicas/Análisis Nro. 198. Buenos Aires: CIPPEC.

Aktiva Servicios Financieros. 2017. Propuesta de guía metodológica de planeación y gestión de proyectos de infraestructura para las entidades federativas. Ciudad de México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Alfonso, M. 2015. La descentralización y la autonomía de los municipios en el marco del Estado Unitario Colombiano. Universidad Militar Nueva Granada.

Armendáriz, E. y E. Contreras. 2016. El gasto de inversión pública en América Latina: cuánto y cuán eficiente (de pronta publicación). Ponencia presentada en la VI Conferencia sobre Gestión de los Sistemas de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. Costa Rica.

Armendáriz, E., E. Contreras, S. Orozco y G. Parra. 2016. La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina. Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile (Vol. 8).

Arslanalp, S., F. Bornhorst, S. Gupta y E. Sze. 2010. Public Capital and Growth. IMF Working Paper.

Barreix, A. y L. F. Corrales. 2019. Reglas fiscales resilientes en América Latina. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Belli, P., J. R. Anderson, H. N. Barnum, J. A. Dixon y J.-P. Tan. 2001. Economic Analysis of Investment Operations: Analytical Tools and Practical Applications. Washington D. C.: Banco Mundial.

BID. 2016. Modernización de los Sistemas de Gestión Financiera Pública a nivel provincial en Argentina. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Buffie, E., A. Berg, C. Pattillo, R. Portillo y L.-F. Zanna. 2012. Public Investment, Growth and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces. IMF Working Papers.

Cachanosky, I. 2012. Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica. *Revista Europea de Economía Política,* 9(2): 51-80.

Capello, M. 2018. Elaboración de propuesta metodológica para la evaluación de la gestión de la inversión pública descentralizada y plan de acción para su implementación. Documento elaborado para el BID.

Capello, M. y H. Eguino. 2019. Inversión pública en provincias de Argentina: ¿Cuán eficiente es su gestión? VII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local (JIFL).

Capello, M. y L. Iglesias. 2019. XXII Seminario de Federalismo Fiscal, Universidad Torcuato Di Tella. Los determinantes del empleo público en las provincias argentinas. Buenos Aires: Argentina. Inédito.

Carneiro, F. G. y L. Garrido. 2015. New evidence on the cyclicality of fiscal policy. Policy Research Working Paper. No. WPS 7293. Washington D. C.: Banco Mundial.

Carranza, L., C. Daude y Á. Melguizo. 2011. Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals? *Journal of Economic Studies*. 41. 10.1108/JES-03-2012-0036.

Carvallo, E. y S. Tomás. 2016. Ahorrar para desarrollarse: cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor. Banco Interamericano de Desarrollo.

Castillo, M. 2017. Taller Inversión Pública Descentralizada: intercambios sobre desafíos de gestión y buenas prácticas. 29 y 30 noviembre 2017. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL. 2018a. Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL. 2018b. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. LC/PUB.2018/4-P. Santiago de Chile.

CEPAL. 2019. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. LC/PUB.2019/8-P. Santiago de Chile.

Chakraborty, C. y E. Dabla-Norris. 2009. The Quality of Public Investment. IMF Working Papers 09/154. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

CONAPO. (s/f). Consejo Nacional de Población. Obtenido de Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050. Disponible en : https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050.

Curristine, T. y J. Pereira. 2018. Diálogo a fondo: Cómo mejorar la eficiencia de la inversión pública en Brasil. Disponible en: https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=10463.

Dabla-Norris, E., J. Brumby, A. Kyobe y C. Papageorgiou. 2011. Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. IMF Working Paper WP/11/37. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

Edward, B., A. Berg, C. Pattillo, R. Portillo y L.-F. Zanna. 2012. Public Investment, Growth and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces. IMF Working Paper. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

Eguino, H. 2017. ¿Cómo medir la eficiencia de la gestión de la inversión pública? Desafíos metodológicos a nivel subnacional. Taller Inversión Pública Descentralizada: intercambios sobre desafíos de gestión y buenas prácticas. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Farfán Mares, G. 2019. Eficiencia de gestión de la inversión pública en Gobiernos Subnacionales de México.

Feld, L., T. Baskaran y J. Schnellenbach. 2016. Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A Meta-analysis. *Economic Inquiry*. 54(3): 1445-1463.

FMI. 2015a. Perspectivas de la economía mundial: Crecimiento dispar; factores a corto y largo plazo. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

FMI. 2015b. Making Public Investment More Efficient. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

FMI. 2018. Public Investment Management Assessment - Review and Update. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

FMI. (s/f). IMF DATA Access to Macroeconomic & Financial Data. Obtenido de Goverment and Finance Statistic. Disponible en: https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405.

Fretes Cibils, V. y E. Armendáriz. 2017. Abre los ojos: América Latina necesita gastar mejor. Disponible en : https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/eficiencia-en-la-gestion-de-la-inversion-publica/#comments.

García López, R. y M. García Moreno. 2010. Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

INDEC. 2010. Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010: censo del bicentenario, resultados definitivos. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INEGI. 2018a. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI. 2018b. Sistema de Cuentas Nacionales de México - Fuentes y metodologías: año base 2013. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INEGI. (s/f). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Obtenido de finanzas públicas estatales y municipales. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/.

Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Washington, D. C.: Banco Interamericano del Desarrollo.

Izquierdo, A., J. Puig, C. Végh y G. Vuletin. 2018. On Recent Trends and Determinants of Public Spending Composition. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Inédito.

Ke-young, C., B. J. Clements, D. P. Hewitt, S. Lugaresi, J. A. Schiff, L. Schuknecht y S. Gerd. 1995. Unproductive Public Expenditures, A Pragmatic Approach to Policy Analysis. Pamphlet Series, No. 48. Fiscal Affairs Department, International Monet.

Lam, W. F. 2005. Coordinating the Government Bureaucracy in Hong Kong: An Institutional Analysis. *Governance*. 18: 633-654.

Mendoza, E. y D. Solís. 2009. ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 43: 27-62.

Ministerio de Economía. (s/f). Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Disponible en: www.minhacienda.gob.ar.

Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2019. Anuario Estadístico Educativo 2018. Argentina.

Oates, W. E. 1993. Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*. 46: 237–243.

Oates, W. E. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. 37: 1120–1149.

OCDE. 2008. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OCDE. 2014. Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government. OECD Council.

OCDE. 2015. Planificación e inversión en infraestructuras en los distintos niveles de gobiernos: retos actuales, experiencias y posibles soluciones. OECD y Comité de las Regiones. Unión Europea.

OCDE. 2016a. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017. París: Organización para la cooperación y el desarrollo económicos. Disponible en: http://dx.doi.org/9789264266391-es.

OCDE. 2016b. Inversión pública más eficiente en Colombia - Mejorar la gobernanza multinivel: Serie de estudios gobernanza multinivel. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OCDE/CAF/CEPAL. 2018. Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es.

Párraga, R. 2016. Incidencia económica de proyectos de inversión pública sectorial en el PIB de Bolivia (periodo 2000-2013). *Revista Estudios de Políticas Públicas,* 1(2): 17-33.

Ponce Sono, S. S. 2013. Inversión pública y desarrollo económico regional. *Tesis para optar el Grado de Magíster en Economía*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Porto, A., C. Pineda Mannheim y H. Eguino. 2018. Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina: panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú. División de Gestión Fiscal. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Rajaram, A., T. M. Le, N. Biletska y J. Brumby. 2010. A diagnostic framework for assessing public investment management. Policy Research Working Paper No. WPS 5397. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Sánchez-Juárez, I. y R. M. García Almada. 2016. Public debt, public investment and economic growth in Mexico. *International Journal of Financial Studies*.

Sánchez-Juárez, I. y A. Srithongrung. 2015. Fiscal Policies and Subnational Economic Growth in Mexico. *International Journal of Economics and Financial Issues*. 5(1): 11-15.

SHCP. (s/f). Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. Obtenido de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx.

Urrunaga, R. y C. Aparicio. 2012. Infraestructura y crecimiento económico en el Perú. *Revista Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Págs. 157-177.

Ter-Minassian, T. 2020. Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy, Discussion Paper, IDB-DC-748. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo 1
Metodología y cuestionario

INTRODUCCIÓN[25]

La revisión de las distintas metodologías utilizadas en el análisis de la gestión de la inversión pública (GIP) y el estudio de las particularidades socioeconómicas, institucionales y legales propias de cada territorio constituyen insumos fundamentales para la definición de recomendaciones de abordaje metodológico y la determinación del instrumento de relevamiento, en línea con los objetivos planteados para el presente estudio. Además, teniendo en cuenta que este trabajo se centra en el nivel subnacional, también es importante analizar los efectos en la coordinación gubernamental a lo largo del proceso.

Con el objetivo de construir un índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública descentralizada (GIP-D), se realiza en primer lugar una revisión bibliográfica de los instrumentos desarrollados para medirla, en especial los relacionados con la gestión a nivel descentralizado. Se valoran, por un lado, los aportes que analizan la GIP en función del ciclo del proyecto, como son el Marco de inversión pública efectiva (Rajaram, Le, Biletska y Brumby, 2010), los Principios de inversión pública efectiva entre niveles de gobiernos y el Public Investment Management Assessment (PIMA) (FMI, 2015b). Por otra parte, también se toman en consideración las metodologías que tratan de cuantificar las brechas, como son el caso del Índice de Eficiencia de la GIP (Dabla-Norris *et al.*, 2011) y el Índice de Eficiencia de la GIP aplicado a ALC (Armendáriz, Contreras, Orozco y Parra, 2016), que de todas formas también preservan la lógica del ciclo completo de inversión analizado desde una perspectiva de "etapas" o "procesos", los cuales corresponden con los pasos lógicos que debería seguir la GIP en la práctica. Así, la especial consideración de estas metodologías y sus cuestionarios asociados permiten nutrir al presente estudio de un conjunto de preguntas clave para el análisis de la GIP a nivel subnacional y los desafíos latentes en la interrelación con la jurisdicción nacional.

25 Este documento fue elaborado por Huáscar Eguino y Hugo Menéndez.

Además, gracias a la incorporación del análisis de la evolución del comportamiento de la inversión pública (IP) y del marco institucional y legal se consiguen incorporar nuevas variables basadas en la evidencia de los grandes desafíos que suelen enfrentar los países latinoamericanos, los cuales pueden tener una significativa influencia en el resultado en términos de calidad y eficiencia de la GIP en la región. Por último, también se presta especial atención a la coordinación gubernamental, al tratarse de la GIP-D. En concreto, el índice propuesto incorpora subdimensiones de análisis que generalmente no se encontraban consideradas en la literatura, a saber: la articulación entre gobiernos nacionales, provinciales y municipales (subdimensión 5.7 del índice propuesto) y las relaciones de financiamiento de la inversión, la responsabilidad fiscal y la política de administración del ciclo de IP bajo una perspectiva descentralizada (subdimensión 5.8 del índice propuesto). Por tanto, uno de los principales aportes que realiza este documento es la propuesta de un índice integrado para la evaluación de la GIP bajo una perspectiva de análisis descentralizado, es decir, considerando el papel de los gobiernos subnacionales en esta materia.

REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA EXISTENTE

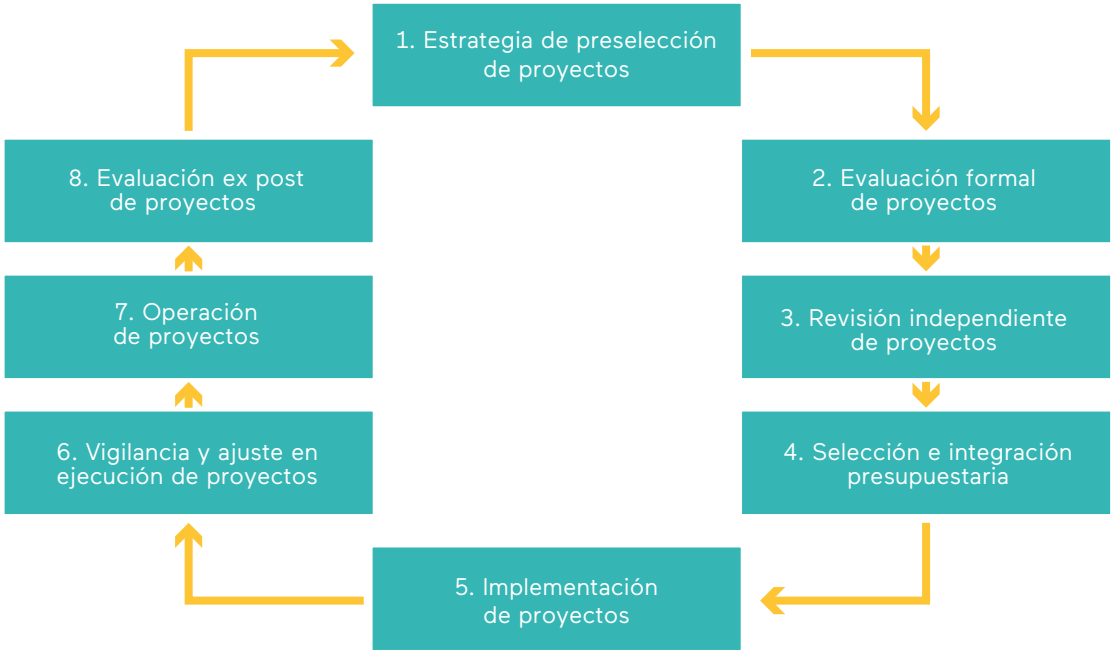
MARCO DE INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA (RAJARAM *ET AL*., 2010)

En este marco de evaluación propuesto por el Banco Mundial (Rajaram, Le, Biletska y Brumby, 2010) se identifican ocho características "debe ser/deber tener" de la gestión integrada de la IP para el apoyo a la toma de decisiones y la ejecución y mantenimiento de la inversión. Cada una de estas ocho características representan un paso en el ciclo de vida del proyecto y, mediante la identificación de las fortalezas y debilidades asociadas a cada una de ellas, los gobiernos pueden adaptar con mayor eficacia modificaciones y mejoras a los sistemas.

Esencialmente, consiste en un ejercicio de evaluación comparativa con el objetivo de apoyar la identificación de las fortalezas y debilidades actuales, desarrollar un entendimiento compartido de los esfuerzos de reforma que deben priorizarse y establecer una línea de base, contra la cual pueda medirse el futuro progreso. A continuación, se describen brevemente los pasos y subáreas de estudio abordados por la metodología mediante un cuestionario sugerido de preguntas de diagnóstico que permite evaluar la eficiencia de la IP.

El gráfico A1.1 presenta la secuencia e interrelación entre los ocho "deber ser/deber tener" de los sistemas de GIP, según el trabajo del Banco Mundial.

Gráfico A1.1. Características de un sistema de gestión integrada de las inversiones públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de Rajaram *et al.* (2010).

PRINCIPIOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA ENTRE NIVELES DE GOBIERNO (OCDE, 2014)

De acuerdo con las herramientas provistas por el trabajo de la OCDE (2014) para este tipo de estudios, el impacto de la IP depende en gran medida de cómo la administran los gobiernos. En este sentido, define tres retos sistemáticos para la gobernanza multinivel de la IP: i) los desafíos de coordinación (intersectorial, interjurisdiccional e intergubernamental); ii) los desafíos de capacidad (diseñar e implementar estrategias de inversión), y iii) los desafíos de las condiciones macro, entre los que destacan las buenas prácticas para la elaboración de presupuestos, compras y calidad regulatoria como parte integral de un proceso de inversión exitoso, pero que además requiere una definición sólida y coordinada a través de los distintos niveles de gobierno.

Las recomendaciones están organizadas en torno a tres pilares fundamentales, que contienen 12 principios aplicables a gobiernos nacionales, regionales y locales, proveyéndoles un conjunto de herramientas para la implementación del diagnóstico (basado en la evaluación de indicadores) y consejos para la aplicación de las recomendaciones en la práctica. Estos pilares y principios se resumen en el gráfico A1.2.

Gráfico A1.2. Pilares de un sistema de gestión integrada de las inversiones públicas

PILAR A COORDINAR ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS	**PILAR B** FORTALECER LAS CAPACIDADES Y PROMOVER EL APRENDIZAJE EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO	**PILAR C** GARANTIZAR EL MARCO INSTITUCIONAL-NORMATIVO EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO
· **Principio 1:** Estrategia integral de inversión. · **Principio 2:** Adoptar instrumentos efectivos de coordinación entre los niveles de gobierno. · **Principio 3:** Articulación horizontal entre gobiernos subnacionales para invertir a una escala relevante.	· **Principio 4:** Evaluar ex ante los impactos a largo plazo y los riesgos de la IP. · **Principio 5:** Involucrar a los grupos de interés en todo el ciclo. · **Principio 6:** Movilizar actores privados y organismos de financiación. · **Principio 7:** Reforzar la experiencia de los funcionarios públicos e instituciones involucradas. · **Principio 8:** Enfocarse en resultados y promover el aprendizaje a partir de la experiencia.	· **Principio 9:** Desarrollar un marco fiscal adaptado. · **Principio 10:** Exigir el manejo financiero sólido y transparente. · **Principio 11:** Promover la transparencia y el uso estratégico de las compras públicas. · **Principio 12:** Procurar calidad y consistencia en los sistemas normativos y en el sistema regulatorio.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2014).

La principal fortaleza de esta metodología radica en la relevancia que otorga al análisis bajo una perspectiva consolidada, entre distintos niveles de gobierno, destacando el rol y la importancia de los gobiernos subnacionales para la consolidación de buenas prácticas que permitan alcanzar las externalidades positivas de una apropiada GIP.

PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT ASSESSMENT – PIMA (FMI, 2015)

Esta metodología comienza defendiendo que las diferencias entre países con relación a la calidad de su infraestructura y desempeño económico están mediadas por una gran variedad de factores. Estos incluyen, entre otros, el nivel de desarrollo económico, las características estructurales de la economía, la calidad de su gobernanza, la geografía y el clima. Sin embargo, resaltan la relevancia que le otorga la literatura reciente al papel que juegan los arreglos institucionales, legales y procedimentales de la GIP. En este sentido, unas mejores prácticas en la GIP podrían reducir brechas de eficiencia existentes entre países. Para ello se requiere un esfuerzo constante y el desarrollo de nuevas habilidades y capacidades, lo que acentúa la relevancia de invertir en la GIP.

A raíz de todo lo anterior, el FMI desarrolló una metodología para la evaluación de la GIP que analiza 15 indicadores o características clave para planificar, asignar e implementar la IP. Estos indicadores representan un subconjunto de un marco más amplio de aspectos presupuestarios que rigen el proceso de gestión financiera en el ámbito público. En particular, el PIMA incluye elementos similares a otras metodologías como la desarrollada por el Banco Mundial (Rajaram, Le, Biletska y Brumby, 2010) o el propio FMI (Dabla-Norris *et al.*, 2011), que se abordarán más adelante; sin embargo, de acuerdo con los autores, el PIMA proporciona una evaluación más completa del proceso de toma de decisiones de IP, a lo largo de tres etapas clave:

- **Paso 1:** Planificación de niveles sostenibles de inversión en el sector público.
- **Paso 2:** Buena asignación de la IP entre proyectos y sectores.
- **Paso 3:** Apropiada implementación de proyectos dentro de los plazos y el presupuesto.

En estas etapas se evalúa el grado de cumplimiento efectivo en torno a características clave, que se explicitan en el gráfico A1.3.

Gráfico A1.3. Etapas e indicadores de la gestión de la inversión pública según PIMA-FMI

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (2015b).
Nota: ppp = partipación público-privada.

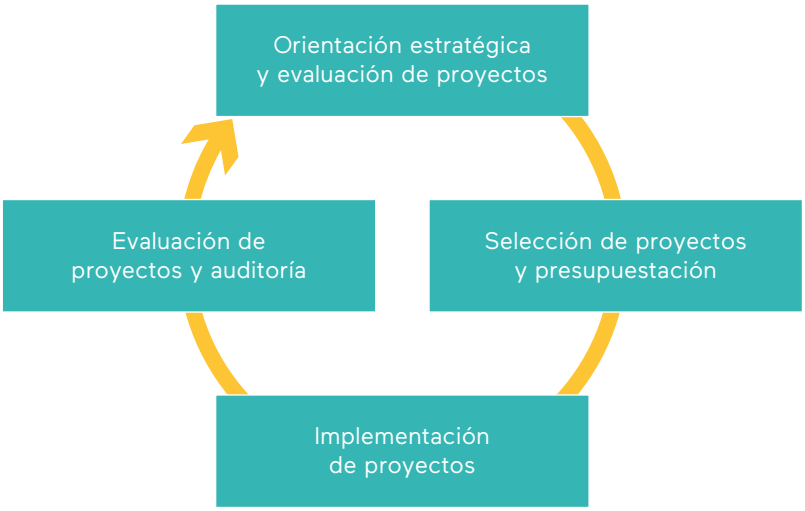
Sobre la base de esta metodología, el resultado de estos indicadores se califica en tres posibles respuestas: cumplidos completamente, cumplidos parcialmente o no cumplidos. En función de la cantidad de características clave reunidas, los países reciben una calificación PIMA que va de 0 (sin características clave en dicho territorio) a 10 (las 45 características evaluadas resultaron en su máxima calificación). Dicha evaluación resulta en una medida completa del análisis para la GIP, y evalúa elementos relacionados con los marcos macrofiscales, la integración de la planificación de la inversión en el presupuesto a mediano plazo, la coordinación de la inversión pública entre niveles de gobierno y la participación del sector privado en la provisión de infraestructura pública.

ÍNDICE DE EFICIENCIA DE LA GIP-PIMI (DABLA-NORRIS *ET AL.*, 2011)

Esta metodología, desarrollada a través de la desagregación del ciclo de IP en sus distintas etapas y la determinación de atributos deseables en cada una de ellas, constituye uno de los primeros desarrollos de un índice de eficiencia en la GIP. Sigue criterios de evaluación de indicadores de proceso y, en base a ellos, genera una métrica que resulta comparable entre países, de manera que pueden construirse rankings sobre la GIP en distintas latitudes.

En este trabajo, el indicador se plantea bajo cuatro dimensiones relevantes, definidas con relación a los proyectos de inversión (gráfico A1.4).

Gráfico A1.4. Dimensiones consideradas por Dabla-Norris *et al*. (2011) (PIMI–FMI)



Fuente: Elaboración propia a partir de Dabla-Norris *et al*. (2011).

A su vez, las dimensiones contienen 17 subdimensiones en el marco de las cuales se formulan preguntas cuyas respuestas deben escalarse entre el valor 0 y 4. En base a las respuestas, se calcula un promedio simple relativo a cada subdimensión y, bajo el mismo criterio, se obtiene el puntaje global de cada dimensión agregada y del propio indicador resultante. El cuadro A1.1 presenta las 17 subdimensiones definidas en la metodología.

Cuadro A1.1. Dimensiones y subdimensiones consideradas por Dabla-Norris *et al.* (2011)

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS	1. Naturaleza de la orientación estratégica y disponibilidad de estrategias sectoriales. 2. Transparencia de los estándares de evaluación. 3. Conducta observada de evaluaciones ex ante. 4. Revisión independiente de las evaluaciones realizadas.
SELECCIÓN DE PROYECTOS Y PRESUPUESTOS	5. Existencia de un marco de planificación a mediano plazo y su integración al presupuesto. 6. Inclusión en el presupuesto de proyectos financiados con recursos externos. 7. Integración de los gastos corrientes y de inversión en el presupuesto. 8. Naturaleza de la selección y financiación de proyectos aprobados en instancias legislativas, incluidos sus comités. 9. Acceso público a información fiscal clave.
IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS	10. Grado de competencia abierta para la adjudicación de contratos. 11. Naturaleza de cualquier mecanismo de reclamación relacionado con la contratación. 12. Flujos de financiamiento durante la ejecución del presupuesto. 13. Existencia y efectividad de los controles internos, como los controles de compromiso. 14. Eficacia del sistema de auditoría interna.
EVALUACIÓN DE PROYECTOS Y AUDITORÍA	15. Grado de evaluación ex post. 16. Grado en que las auditorías externas son producidas oportunamente y analizadas por el poder legislativo. 17. Mantenimiento de registros de activos y/o valores de activos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dabla-Norris *et al.* (2011).

ÍNDICE DE EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN ALC (ARMENDÁRIZ *ET AL*., 2016)

Este trabajo parte de la consideración de que la metodología propuesta por Dabla-Norris *et al*. (2011) no incluye la evaluación de indicadores transversales a todo el proceso de la GIP. Por tanto, Armendáriz, Contreras, Orozco y Parra (2016) deciden que es necesario mantener las cuatro dimensiones originales, pero, incorporar además una nueva dimensión que denominan "Caracterización general del ciclo de inversión pública", en la que se incluyen, a su vez, cinco nuevas subdimensiones: i) descriptivos operacionales; ii) rol de la legislación; iii) recursos humanos idóneos; iv) escrutinio público/acceso a la información en general, y v) sistemas de soporte. Como puede observarse, esta nueva dimensión se basa en indicadores relativos a variables institucionales y afines al comportamiento del sistema en aspectos transversales a todas las etapas del ciclo de IP. Esta nueva dimensión cobra especial importancia en la construcción de indicadores comparativos entre países, e incorpora datos cuantitativos.

Por otra parte, los autores analizan las fuentes de información[26] disponibles para estimar el PIMI en los países de ALC, identificando importantes dificultades: no incluyen información suficiente sobre la IP, la cobertura geográfica es limitada[27] y/o la información está desactualizada. Basándose en estas limitaciones, Armendáriz *et al*. (2016) proponen adaptar el cuestionario planteado por Dabla-Norris *et al*. (2011), además de incluir la quinta dimensión antes descrita. Dicho cuestionario está dirigido a los directivos del Sistema Nacional de Inversión Pública de cada país. En particular, los autores incluyen dos nuevas subdimensiones dentro de las dimensiones ya consideradas: una de ellas dentro de "Guías estratégicas y evaluación de proyectos", denominada "Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/precios sociales", y la otra, dentro de "Selección de Proyectos" para evaluar como subdimensión a los "Criterios de selección". La propuesta metodológica de los autores para la construcción del índice de GIP se resume en el cuadro A1.2.

26 Las fuentes utilizadas incluyen: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA); Public Expenditure Review (PER); Country Procurement Assesment Report (CPAR, Banco Mundial); International Budget Practices Database (OCDE), y Budget Institutions Database y PIM (Banco Mundial).

27 Por ejemplo, para los casos de la información sobre Chile, México, Nicaragua o Uruguay.

Cuadro A1.2. Dimensiones y subdimensiones propuestas por Armendáriz *et al.* (2016) (PIMI-ALC)

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS	Guía estratégica
	Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/Precios sociales
	Evaluación de proyectos
SELECCIÓN DE PROYECTOS	Integración con el presupuesto
	Rol de la legislación
	Escrutinio público
	Criterios de selección
IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS	Adjudicación
	Cumplimiento temporal
	Control interno y auditorías
VALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS	Evaluación del proyecto, auditorías y manejo de activos
CARACTERIZACIÓN GENERAL Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	Descriptivos operacionales
	Rol de la legislación
	Recurso humano idóneo
	Escrutinio público/Acceso a la información en general
	Sistemas de soporte

Fuente: Elaboración propia a partir de Armendáriz *et al.* (2016).

Por último, para diseñar la encuesta de relevamiento, el trabajo toma en consideración las preguntas planteadas en otros trabajos, presentándolas y evaluándolas comparativamente y con un alto grado de detalle a la luz de los objetivos propios del relevamiento que se planifica emprender. Asimismo, un aspecto interesante de este trabajo es la incorporación de preguntas sobre la relevancia de cada una de las dimensiones (además de los cuestionarios orientados a la evaluación del índice de eficiencia de la IP). Con esto, se pretende establecer una ponderación acorde a la importancia que tiene cada una de las dimensiones consideradas, en lugar de aplicar una ponderación homogénea.

ANÁLISIS CUANTITATIVO E INSTITUCIONAL SOBRE LA INVERSIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

Además del valioso aporte que significa repasar la metodología ya existente, este estudio también busca analizar aspectos cruciales para conseguir una GIP-D eficiente. Para poner en contexto y, con ello, complementar los resultados del índice de eficiencia de la GIP-D que se propondrá en el siguiente apartado es importante presentar las variables socioeconómicas y productivas del país analizado, además de la evolución de la IP y otras variables fiscales relevantes de los años anteriores, tanto a nivel nacional como subnacional. Por otra parte, también resulta necesario presentar una breve descripción del entorno legal e institucional -a nivel de gobiernos intermedios- en el que se desarrolla dicha GIP-D. Entre las variables consideradas podrían incluirse el régimen de gobierno y la estructura del sector público, la cantidad de Unidades de Gobierno Intermedias (UGI), la normativa relacionada con el funcionamiento de la administración gubernamental, los organismos responsables de la GIP y las competencias de las UGI respecto de la IP, así como su interrelación con el Gobierno central en el proceso del ciclo de la inversión y sus mecanismos de financiamiento.

COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y POLÍTICA FISCAL EN LA PERSPECTIVA DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Un tema recurrente que rodea el marco de decisiones tomadas para la GIP es la coordinación intergubernamental que, a su vez, requiere de una estructura organizacional e institucional. Si se impone la dinámica organizacional, será más costosa implementarla y más frágil su funcionamiento, mientras que si surge y se adopta en parte por interés de los involucrados, se generarán los incentivos necesarios para garantizar y fortalecer su función como elemento regulador de la acción colectiva, sumado al menor costo de implementarla (Mendoza y Solís, 2009). Asimismo, Lam (2005) argumenta que la reciprocidad y la confianza constituyen mecanismos básicos e indispensables para garantizar la coordinación intergubernamental. Su implementación se basa en las teorías del federalismo y del gobierno descentralizado. De esta manera, su ejercicio se considera un instrumento racional del Estado para el desarrollo de la descentralización, ya que permite dispersar o compartir las competencias.

Sin embargo, en línea con Mendoza y Solís (2009), cuando la descentralización viene acompañada de nuevos problemas que derivan de una ineficaz articulación en las acciones públicas y de una pérdida de coherencia ante la débil capacidad de coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno, regresar a la centralización puede resultar tentador.

Así, queda claro el rol estratégico que cumple la coordinación en el desarrollo exitoso y duradero de los procesos de descentralización, característicos de los sistemas federales. No obstante, para que efectivamente se alcancen resultados, es fundamental que existan sinergias e interdependencia entre ellos. En este sentido, el índice de calidad de la GIP propuesto en el presente estudio incluye la evaluación de aspectos ligados concretamente a la articulación entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), además de la consideración de los aspectos y las relaciones fiscales y de administración del ciclo de la IP que puedan involucrar e interrelacionar a estos diferentes niveles jurisdiccionales.

Respecto de la articulación entre niveles de gobierno para la planificación y ejecución de la IP, se apunta a detectar si los gobiernos subnacionales están legalmente habilitados a hacerlo, y si lo han hecho en el pasado reciente, y bajo qué forma. También se indaga si existen proyectos cofinanciados por dos niveles de gobierno y si existen programas nacionales (gobiernos intermedios) para capacitar o facilitar la evaluación de inversiones por parte de los gobiernos intermedios (municipios). Existen también preguntas del cuestionario que indagan sobre las características de las transferencias de capital que reciben los gobiernos intermedios y municipales, otorgando particular importancia a la forma en que son definidas (uso de criterios objetivos y grado de discrecionalidad, entre otros aspectos).

Asimismo, con el cuestionario utilizado se intenta detectar la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar recursos propios que puedan aplicarse a la IP, la cuantía que ha adquirido dicha inversión en los últimos años y la existencia o no de reglas fiscales que intenten ordenar las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales, así como generar incentivos para la IP.

Por último, se evalúa la capacidad y el esfuerzo respecto de la política fiscal contracíclica por parte de los gobiernos subnacionales. Este tema se incluye por cuanto la inestabilidad macroeconómica ha sido una de las principales características de muchas economías latinoamericanas en las últimas décadas, y una de las causas importantes de su magro desempeño económico. La volatilidad macroeconómica distorsiona y dificulta la toma de decisiones a nivel micro, y cuando es acompañada de profundas crisis suele derivar en episodios de inseguridad jurídica que afectan el nivel de inversión a largo plazo.

Detrás de la volatilidad macroeconómica suele hallarse, como una de las principales causas (no excluyente), una política fiscal marcadamente procíclica, sobre todo por el lado del gasto público, que suele acompañar las expansiones económicas con importantes subidas, actuando asimétricamente en las recesiones.

Si bien la implementación centralizada y uniforme de un fondo anticíclico en un país federal tiene la clara ventaja de incrementar la probabilidad de llevar adelante una política de estabilización exitosa, no carece de dificultades. La principal desventaja es que los ciclos económicos de las distintas jurisdicciones no necesariamente son homogéneos ni suceden en forma concurrente, especialmente en regiones con diferente nivel de integración económica externa y expuestas a shocks asimétricos. Frente a dicha disyuntiva, y a pesar de que el enfoque normativo sostiene que la potestad fiscal del rol de estabilización de la economía le corresponde al gobierno central, surge la alternativa de la conformación de fondos anticíclicos subnacionales, como una segunda mejor opción.

Este mecanismo requeriría de reglas institucionales claras que determinen las situaciones en las cuales sería posible emprender la utilización de los recursos del fondo, la cuantía de dicha utilización y los destinos permitidos, entre otros factores, a fin de maximizar los efectos contracíclicos a nivel de la macroeconomía. Además, se precisa contar con estadísticas provinciales de calidad, que permitan calcular el estado del ciclo en cada provincia en forma confiable, y con un mecanismo que permita distinguir entre problemas transitorios naturales a toda economía de mercado y problemas estructurales que afecten en forma permanente a una región. Por otra parte, resulta necesaria la existencia de un banco de proyectos y de programas públicos nacionales y regionales que puedan implantarse en situaciones de caída de la actividad económica y minimicen los rezagos típicos que suelen existir en la política fiscal contracíclica.

ÍNDICE DE EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA A NIVEL SUBNACIONAL

CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE Y DEL CUESTIONARIO

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la metodología propuesta para la construcción del "Índice de eficiencia de la GIP-D" parte de lo planteado por Armendáriz *et al.* (2016) como marco general para la construcción de las dimensiones y subdimensiones relevantes, ya que constituye un fortalecimiento del trabajo pionero de Dabla-Norris *et al.* (2011) y de las demás metodologías analizadas.

Esta construcción cuenta con una perspectiva secuencial de las distintas etapas de la GIP, y su evaluación se realiza de manera semejante a lo planteado por Rajaram *et al.* (2010) aunque, a diferencia de este, con la definición de preguntas cerradas en el formulario de encuesta, valorizando las respuestas en una escala que va de 0 a 4, siendo el último el valor de máximo desempeño.

Estos interrogantes se presentan a través de tres modalidades. En el primer caso, se utiliza un esquema de múltiples opciones en la que cada una recibe un determinado puntaje que surge de la escala mencionada con anterioridad (según la cantidad de alternativas, se asignan diferentes fracciones del valor máximo).

En segundo lugar, se sugiere efectuar preguntas en las que el puntaje surja de la suma de las correspondientes fracciones del valor máximo. Este tipo de consignas está diseñado para verificar si el sistema bajo evaluación cuenta con determinadas características consideradas deseables para la eficiencia de la GIP.

Por último, se propone una serie de interrogantes de respuesta única y de carácter numérico que puede encontrarse inversa o directamente relacionado con la eficiencia de la GIP. En este caso, se considera oportuna la implementación del criterio de Mín.-Máx. identificado por la OCDE (2008) como una alternativa de normalización. En este caso, se asigna el valor máximo (4) al integrante de la muestra que presente el mejor desempeño y el mínimo (0) al que manifieste el peor. Los valores intermedios son normalizados a través del cociente entre la distancia que separa a la observación en cuestión del mínimo muestral y la que rige entre el máximo y este último. En vista de que los valores normalizados se encontrarán entre 0 y 1, deberían multiplicarse por 4 para adecuarse a la escala utilizada en el trabajo.

Así, la valoración o puntaje obtenido sobre cada subdimensión surgirá del promedio simple de los puntajes asignados a todas las preguntas correspondientes, de manera que la estructura de ponderación resulte uniforme. De igual manera, se utiliza el mismo criterio para darle un valor a las dimensiones.

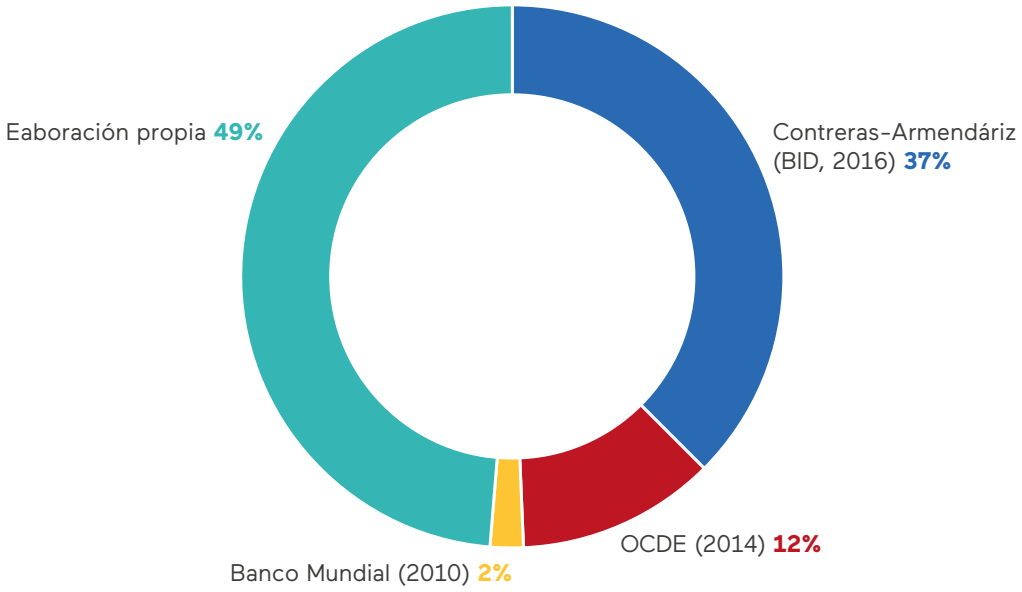
En línea con los aspectos planteados, la definición metodológica aquí expuesta considera e intenta integrar -en un índice de carácter uniforme y robusto- los aspectos relevados por las distintas metodologías de la evidencia, además de la incorporación de nuevas variables propias de la idiosincrasia institucional basadas en la evidencia de los grandes desafíos que suelen enfrentar los países latinoamericanos, que pueden tener una significativa influencia en el resultado de calidad y eficiencia de la GIP de la región.

Cabe destacar que el cuestionario final se encuentra conformado por alrededor de 150 preguntas divididas en 20 subdimensiones y cinco dimensiones de análisis, y que la última dimensión propuesta por la metodología (denominada "Caracterización general y coordinación de la inversión pública") releva aspectos transversales a las distintas etapas del proceso de inversión pública, incluidos temas operacionales, cuestiones legales, temas de recursos humanos, acceso a información y control

del ciclo completo, sistemas de soporte, lineamientos estratégicos y, sobre todo, aspectos de coordinación y financiamiento.

El cuestionario implementado se aplica en los gobiernos subnacionales de nivel intermedio (GSNI), con encuestas a funcionarios ligados a los sistemas de IP, y debe complementarse con información secundaria solicitada a dichos gobiernos o recabada desde otras fuentes de información (legislación, documentos de terceros, etc.) (gráfico A1.5).

Gráfico A1.5. Participación de preguntas en el cuestionario elaborado según trabajo de origen



Fuente: Elaboración propia.

Las dimensiones y subdimensiones consideradas se presentan en el cuadro A1.3.

Cuadro A1.3. Dimensiones y subdimensiones del cuestionario elaborado

DIMENSIÓN 1: GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS
1.1 Guía estratégica
1.2 Capacidad en evaluación de proyectos
1.3 Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/Precios sociales
1.4 Evaluación de proyectos
DIMENSIÓN 2: SELECCIÓN DE PROYECTOS
2.1 Integración con el presupuesto
2.2 Rol de la legislación
2.3 Escrutinio público
2.4 Criterios de selección
DIMENSIÓN 3: IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS
3.1 Adjudicación
3.2 Cumplimiento temporal
3.3 Control interno y auditorías
DIMENSIÓN 4: EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS
4.1 Evaluación del proyecto, auditorías y manejo de activos
DIMENSIÓN 5: CARACTERIZACIÓN GENERAL Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
5.1 Descriptivos operacionales
5.2 Rol de la legislación
5.3 Recurso humano idóneo
5.4 Escrutinio público en el ciclo completo/Acceso a la información en general
5.5 Sistemas de soporte
5.6 Lineamientos estratégicos del sistema
5.7 Articulación entre gobiernos nacionales, provinciales y municipales
5.8 Financiamiento de la inversión, responsabilidad fiscal y política de administración del ciclo

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las subdimensiones añadidas aparecen subrayadas.

CONSIDERACIONES FINALES Y RELEVANCIA DE CONTAR CON UN ÍNDICE SUBNACIONAL

En este documento se presentaron los lineamientos metodológicos para la construcción y medición de un "Índice de gestión de inversión pública" aplicable a los gobiernos subnacionales (GSN) de países de estructura federal. Para su elaboración, fueron tomadas en consideración las diferentes metodologías presentes en la literatura y la evidencia de evaluación desarrollada a lo largo de los últimos años. A su vez, se puso especial énfasis en aspectos relativos a la medición de la articulación entre los distintos niveles de gobierno -nacional, provincial y municipios- en materia de GIP, y en los aspectos fiscales relativos a la relación entre los niveles de gobierno en temas como financiamiento de la IP, responsabilidad fiscal y políticas de administración del ciclo macroeconómico.

Concretamente, tanto el diseño del índice como su posterior implementación requieren la incorporación de un relevamiento a nivel subnacional y la compilación de resultados correspondientes a variables de interrelación con la jurisdicción nacional, y con este propósito se trabajó fuertemente a fin de complementar el diseño metodológico realizado en los trabajos de Armendáriz *et al*. (2016) y Rajaram *et al*. (2010).

Para el desarrollo del índice propuesto, que tiene como foco el relevamiento a nivel subnacional y la interrelación con la jurisdicción nacional, se unificaron y adaptaron los cuestionarios diseñados en los trabajos de "Coordinación nacional-subnacional" de la metodología PIMA (FMI, 2015) y la definición metodológica planteada en el índice construido por la OCDE (2014); en este último, se plantean aspectos importantes respecto de la relación entre los gobiernos nacionales y subnacionales, con preguntas específicas en el caso del segundo. Del mismo modo, se consideró el relevamiento desarrollado por la OCDE (2015), el cual tuvo una cobertura de 295 gobiernos subnacionales en dicha región.

Precisamente, la novedad de introducir la coordinación entre los niveles de gobierno -algo indispensable al hablar de la GIP a nivel descentralizado- es una de las razones por las que resulta más interesante construir un índice de estas características. Lo cierto es que, hasta el momento, existe un profundo desconocimiento sobre la situación de la GIP-D en los países de ALC. Si bien hay trabajos a nivel nacional, no ocurre lo mismo cuando hablamos de gobiernos intermedios. Este problema se agrava al conocer que, en la región, los GSNI de los países descentralizados cuentan con una significativa participación en la gestión y la ejecución de gasto relativo a IP. Por lo tanto, poder contar con un índice de estas características es un paso adelante en firme para el diagnóstico de la GIP-D en ALC.

Anexo 2

Resultados del índice de gestión de la inversión pública descentralizada en Argentina

Cuadro A2.1. Resultados promedio del conjunto de provincias argentinas por dimensiones y subdimensiones

DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES	PROMEDIO PROVINCIAL	
DIMENSIÓN 1: GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS		**1,43**
1.1 Guía estratégica	2,04	
1.2 Capacidad en evaluación de proyectos	1,16	
1.3 Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/Precios sociales	0,81	
1.4 Evaluación de proyectos	1,71	
DIMENSIÓN 2: SELECCIÓN DE PROYECTOS		**1,87**
2.1 Integración con el presupuesto	2,07	
2.2 Rol de la legislación	2,13	
2.3 Escrutinio público	1,58	
2.4 Criterios de selección	1,70	
DIMENSIÓN 3: IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS		**2,69**
3.1 Adjudicación	2,84	
3.2 Cumplimiento temporal	2,70	
3.3 Control interno y auditorías	2,53	
DIMENSIÓN 4: EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS		**0,86**
4.1 Evaluación del proyecto, auditorías y manejo de activos	0,86	
DIMENSIÓN 5: CARACTERIZACIÓN GENERAL Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA		**1,68**
5.1 Descriptivos operacionales	1,85	
5.2 Rol de la legislación	1,96	
5.3 Recurso humano idóneo	1,92	
5.4 Escrutinio público en el ciclo completo/Acceso a la información en general	1,71	
5.5 Sistemas de soporte	1,05	
5.6 Lineamientos estratégicos del sistema	1,38	
5.7 Articulación entre gobiernos nacionales, provinciales y municipales	1,90	
5.8 Financiamiento de la inversión, responsabilidad fiscal y política de administración del ciclo	1,68	

Fuente: IERAL.

Cuadro A2.2. Resultados obtenidos en las subdimensiones consideradas por el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública

	Subdimensiones	Bs. As.	CABA	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo. del E.	T. de F.	Tucumán
1.1	Guía estratégica	2,30	1,93	0,89	2,89	1,92	1,93	1,56	2,15	1,56	2,67	1,70	2,00	1,85	2,30	1,42	2,22	2,37	3,19	1,11	2,74	1,41	2,59	2,15
1.2	Capacitación en evaluación de proyectos	0,89	3,56	1,33	1,33	0,89	1,34	0,89	0,44	0,89	1,33	0,44	0,44	0,89	1,33	0,44	2,22	0,00	0,00	0,89	0,44	2,22	2,22	2,22
1.3	Metodologías de preparación y evaluación de proyectos	0,65	1,26	0,11	1,04	0,59	1,02	0,37	1,37	0,30	0,33	0,00	0,44	0,96	0,81	0,59	0,96	1,33	0,81	1,33	1,15	0,59	1,44	1,22
1.4	Evaluación de proyectos	2,11	1,78	1,89	2,67	2,00	2,00	0,00	0,67	1,33	0,67	2,45	1,67	1,22	2,00	2,00	1,56	2,33	0,00	1,45	2,45	0,67	2,78	3,67
2.1	Integración con el presupuesto	2,33	4,00	0,00	2,00	0,80	3,33	0,80	4,00	2,00	0,80	3,20	2,67	0,67	1,00	2,40	2,67	3,20	2,00	1,00	3,33	1,00	2,33	2,00
2.2	Rol de la legislación	3,00	2,00	3,00	2,00	3,00	4,00	1,00	1,00	2,00	3,00	2,00	4,00	2,00	0,00	3,00	3,00	3,00	1,00	0,00	2,00	1,00	2,00	2,00
2.3	Escrutinio público	1,75	3,00	1,13	3,00	2,67	0,50	1,13	2,75	1,50	2,75	1,13	2,50	1,00	0,00	2,67	1,00	1,50	0,00	1,13	3,38	0,75	1,13	0,00
2.4	Criterios de selección	2,67	3,33	0,67	2,00	1,00	0,33	1,67	1,67	1,67	1,67	2,17	1,00	1,67	1,67	1,67	2,67	2,67	1,33	0,67	1,67	1,33	2,67	1,33
3.1	Adjudicación	2,76	3,62	2,84	3,05	2,29	3,33	2,29	2,67	3,24	2,78	3,24	3,24	2,48	2,38	2,67	3,24	2,95	3,43	1,81	2,48	2,76	2,19	3,62
3.2	Cumplimiento temporal	3,00	3,00	1,00	1,50	3,00	4,00	2,50	3,00	3,00	3,00	2,00	3,00	1,50	3,00	3,00	2,50	3,00	4,00	2,50	3,00	3,00	2,00	2,50
3.3	Control interno y auditorías	3,04	3,11	1,04	2,22	2,42	2,96	2,22	3,41	2,67	2,96	1,93	3,19	1,04	2,81	3,08	2,07	2,67	2,07	1,85	3,63	2,59	2,58	2,52
4.1	Evaluación ex post del proyecto, auditorías y manejo de activos	0,33	3,07	0,00	0,00	0,00	0,67	0,33	1,00	1,67	0,67	0,40	2,30	1,00	1,17	0,00	1,17	0,83	0,67	1,61	0,83	0,67	0,83	0,67
5.1	Descriptivos operacionales	2,47	1,87	1,87	2,80	1,07	0,93	0,44	3,14	1,87	1,47	3,07	0,00	2,47	1,00	1,40	2,27	1,33	2,14	3,34	0,67	2,20	2,53	2,27
5.2	Rol de la legislación	2,00	3,00	3,00	1,00	2,00	3,00	1,00	2,00	2,50	0,50	2,00	2,00	1,00	2,00	2,00	4,00	1,50	2,00	1,50	1,00	0,00	3,00	3,00
5.3	Recurso humano idóneo	1,00	1,33	1,00	1,11	2,33	0,67	1,67	2,00	1,44	1,11	2,22	2,00	1,89	1,89	2,33	0,33	2,11	3,22	3,00	3,00	2,00	3,33	3,22
5.4	Escrutinio público en el ciclo completo/Acceso a la inf. gral.	2,51	2,69	1,09	2,67	1,30	1,83	1,60	2,67	1,33	0,78	1,94	2,22	1,33	2,17	2,19	1,11	2,22	1,07	1,41	2,75	0,44	1,26	0,78
5.5	Sistemas de soporte	0,83	2,27	0,47	2,00	0,40	1,57	0,57	0,43	1,10	1,40	0,93	1,33	0,93	0,57	0,87	1,67	1,20	1,43	0,40	0,50	0,80	1,34	1,13
5.6	Lineamientos estratégicos del sistema	1,04	1,60	0,80	1,52	0,48	2,08	0,56	2,08	1,04	2,08	2,48	0,48	0,88	1,20	1,28	1,04	1,76	1,36	2,00	1,76	1,60	2,08	0,64
5.7	Articulación entre gobiernos nac., prov. y municipales	1,85	1,90	1,88	1,54	1,87	2,10	1,70	2,28	1,94	2,10	1,80	1,75	1,22	2,04	1,89	2,08	2,04	2,22	1,69	1,99	1,52	2,16	2,14
5.8	Financiamiento de la inversión, responsabilidad fiscal y política de administración del ciclo	1,04	1,76	1,38	2,15	2,00	1,68	1,24	1,50	0,92	1,96	1,95	1,50	1,81	1,38	1,27	1,54	2,12	2,58	1,56	1,96	2,08	1,78	1,56

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3

Resultados del índice de gestión de la inversión pública descentralizada en México

Cuadro A3.1. Resultados promedio del conjunto de estados mexicanos por dimensiones y subdimensiones

DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES	PROMEDIO PROVINCIAL	
DIMENSIÓN 1: GUÍAS ESTRATÉGICAS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS		**2,28**
1.1 Guía estratégica	2,62	
1.2 Capacidad en evaluación de proyectos	2,18	
1.3 Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/Precios sociales	1,75	
1.4 Evaluación de proyectos	2,56	
DIMENSIÓN 2: SELECCIÓN DE PROYECTOS		**2,38**
2.1 Integración con el presupuesto	2,54	
2.2 Rol de la legislación	2,65	
2.3 Escrutinio público	1,88	
2.4 Criterios de selección	2,42	
DIMENSIÓN 3: IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS		**3,47**
3.1 Adjudicación	3,59	
3.2 Cumplimiento temporal	3,77	
3.3 Control interno y auditorías	3,05	
DIMENSIÓN 4: EVALUACIÓN EX POST DE PROYECTOS, AUDITORÍAS Y MANEJO DE ACTIVOS		**1,52**
4.1 Evaluación del proyecto, auditorías y manejo de activos	1,52	
DIMENSIÓN 5: CARACTERIZACIÓN GENERAL Y COORDINACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA		**2,08**
5.1 Descriptivos operacionales	1,83	
5.2 Rol de la legislación	2,47	
5.3 Recurso humano idóneo	2,30	
5.4 Escrutinio público en el ciclo completo/Acceso a la información en general	1,30	
5.5 Sistemas de soporte	1,85	
5.6 Lineamientos estratégicos del sistema	2,28	
5.7 Articulación entre gobiernos nacionales, provinciales y municipales	2,54	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A3.2. Resultados obtenidos en las subdimensiones consideradas por el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública

	Subdimensiones	Aguascalientes	Baja California Sur	Campeche	Chihuahua	CDMX	Colima	E. de México	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
1.1	Guía estratégica	2,89	3,56	2,89	1,78	2,67	3,33	3,56	4,00	2,22	4,00	2,44	1,78	2,89	2,22	1,11	2,22	2,44	2,67	4,00	2,89	3,33	0,67	0,67	1,78	2,22	4,00
1.2	Capacitación en evaluación de proyectos	1,71	0,38	2,86	3,24	2,86	2,29	3,43	2,29	0,38	2,10	2,10	1,90	2,29	2,48	0,76	2,67	1,90	2,29	2,29	1,52	4,00	2,29	0,57	2,48	2,86	2,86
1.3	Metodologías de preparación y evaluación de proyectos	2,11	1,94	1,50	1,33	1,94	1,50	1,94	1,94	1,94	2,45	1,05	1,05	3,22	1,05	1,50	1,95	1,50	0,61	2,39	2,44	2,83	1,05	1,50	0,89	1,94	1,95
1.4	Evaluación de proyectos	3,67	1,67	3,17	2,67	3,00	1,50	4,00	4,00	0,00	4,00	1,83	1,50	2,00	3,50	2,33	1,83	3,50	1,50	4,00	4,00	4,00	0,33	1,83	1,83	3,00	2,00
2.1	Integración con el presupuesto	4,00	3,00	2,50	1,50	2,50	1,50	4,00	3,00	2,00	4,00	2,00	1,50	3,00	3,50	2,50	2,50	2,50	2,00	2,00	3,00	2,50	3,00	1,50	2,00	2,00	2,50
2.2	Rol de la legislación	2,00	2,00	2,00	1,00	3,00	1,00	4,00	4,00	2,00	4,00	2,00	2,00	4,00	2,00	3,00	2,00	3,00	2,00	3,00	4,00	4,00	1,00	4,00	2,00	3,00	3,00
2.3	Escrutinio público	1,00	4,00	1,00	0,00	3,00	1,00	1,00	4,00	2,00	1,00	3,00	1,00	3,00	1,00	2,00	2,00	2,00	1,00	3,00	4,00	4,00	2,00	1,00	0,00	1,00	1,00
2.4	Criterios de selección	3,00	3,00	1,50	2,00	3,00	1,50	3,00	3,00	1,50	2,50	2,50	1,00	3,00	2,50	1,50	3,00	2,50	2,50	4,00	3,00	3,50	1,00	2,50	2,00	1,50	3,00
3.1	Adjudicación	4,00	4,00	4,00	3,33	4,00	4,00	3,33	4,00	4,00	4,00	3,33	4,00	4,00	4,00	4,00	3,33	2,00	2,67	4,00	4,00	4,00	2,67	2,67	3,33	2,67	4,00
3.2	Cumplimiento temporal	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	3,00	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	3,00	3,00	3,00	4,00	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
3.3	Control interno y auditorías	3,20	3,73	3,20	1,73	2,40	3,20	3,20	4,00	2,80	4,00	3,47	1,20	4,00	2,00	3,46	3,33	2,40	4,00	4,00	3,47	3,73	1,60	1,87	4,00	1,60	3,73
4.1	Evaluación ex post del proyecto, auditorías y manejo de activos	0,80	2,60	1,80	1,60	0,00	1,40	1,20	2,33	1,20	3,73	0,80	0,40	2,80	0,80	0,40	0,00	2,60	0,00	2,60	2,60	3,40	0,00	1,00	1,80	1,04	2,60
5.1	Descriptivos operacionales	2,40	1,65	2,22	0,94	1,80	2,37	1,62	1,80	1,51	2,74	1,51	1,51	2,34	1,80	1,94	2,22	1,94	0,85	1,37	3,17	2,37	1,80	1,80	1,08	1,94	0,94
5.2	Rol de la legislación	2,00	4,00	2,50	1,00	3,00	2,50	4,00	3,00	2,00	4,00	1,00	0,50	4,00	2,00	4,00	3,00	2,00	1,50	4,00	4,00	3,00	1,00	0,00	3,00	1,50	2,50
5.3	Recurso humano idóneo	0,78	1,67	2,33	1,67	2,67	2,89	3,67	3,67	0,33	3,00	1,89	2,22	3,22	2,22	2,22	1,56	1,22	1,89	3,67	4,00	3,67	1,44	0,78	1,67	2,22	3,11
5.4	Escrutinio público en el ciclo completo/ Acceso a la inf. gral.	1,46	0,25	1,21	0,50	0,71	1,29	1,96	2,13	1,04	2,34	1,46	0,79	2,79	1,13	0,88	0,25	1,04	1,21	2,38	1,92	2,46	1,04	0,38	0,29	0,96	1,88
5.5	Sistemas de soporte	2,00	1,20	0,80	0,80	1,20	2,41	2,14	2,14	1,20	2,54	2,00	2,27	2,54	1,60	1,60	2,27	2,67	1,60	1,74	2,81	2,54	1,60	1,34	1,34	1,20	2,67
5.6	Lineamientos estratégicos del sistema	1,20	0,40	1,60	0,40	2,20	3,60	2,60	3,20	2,40	3,60	1,40	3,60	3,60	1,60	2,20	2,80	3,60	1,60	2,60	3,60	3,60	0,40	0,80	1,80	2,20	2,80
5.7	Articulación entre gobiernos nac., prov. y municipales	2,67	2,10	2,38	1,14	2,67	1,71	2,29	3,43	2,67	3,71	3,05	2,10	3,05	2,67	2,48	2,10	2,57	2,19	3,71	4,00	2,86	2,00	1,33	2,48	1,81	2,95

Fuente: Elaboración propia.

BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

BID

Banco Interamericano
de Desarrollo