

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

"Eficiencia de la inversión pública: un estudio para América Latina".

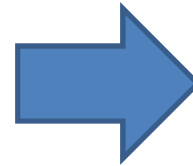
Eduardo Contreras
Profesor Universidad de Chile
Consultor del BID

Edna Armendariz
BID
Coordinadora del estudio



Introducción

- Hablar de Crecimiento Económico



Preguntas

- ¿Porqué los países difieren en los niveles de ingreso per cápita?
- ¿Porqué un mismo país muestra tasas de crecimiento tan dispares en el tiempo?
- ¿Porqué algunos países crecen más rápido que otros?

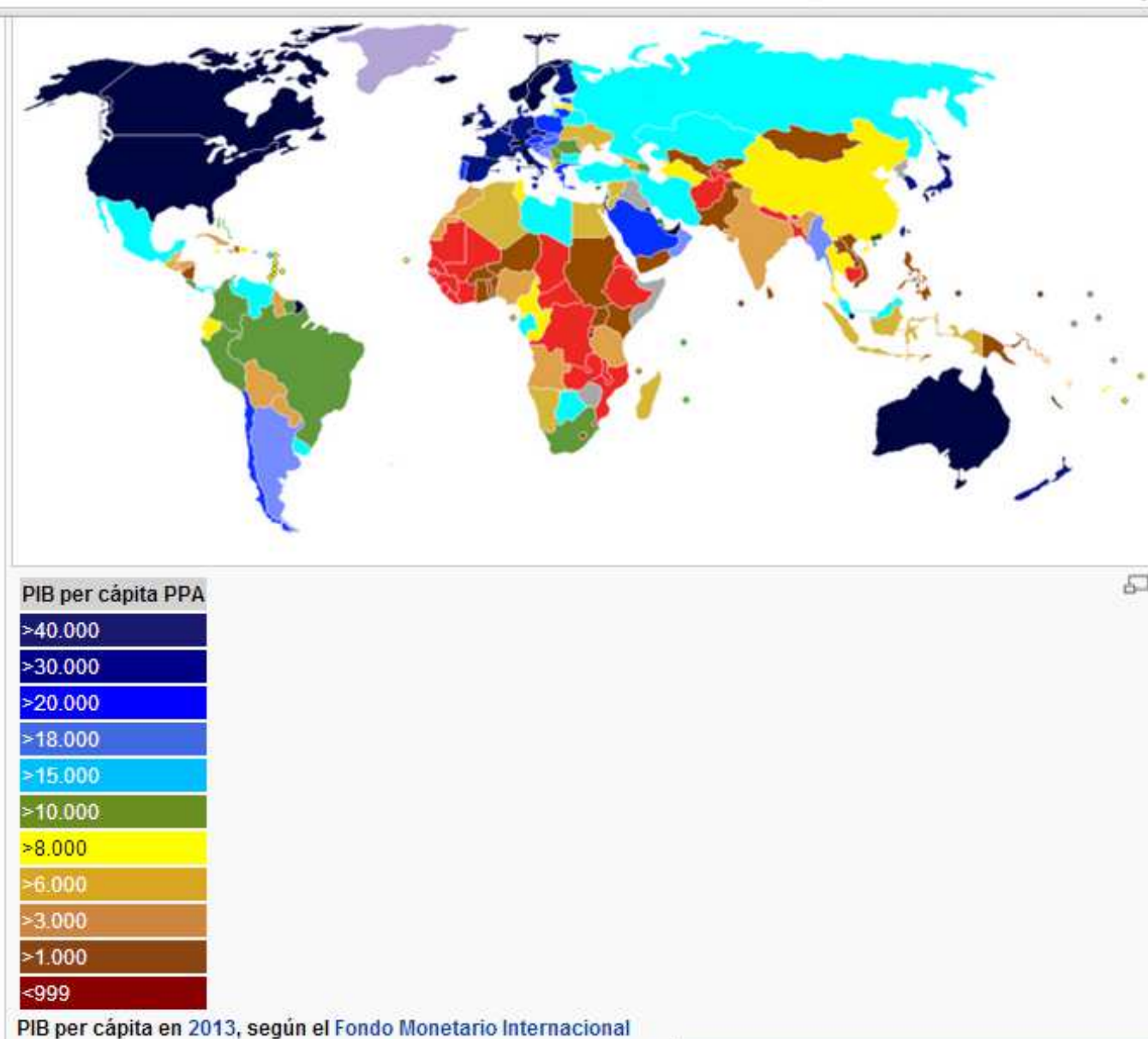
La importancia del crecimiento en el tiempo: un ejemplo para Chile

Dólares de EEUU

Chile en 130 años	PIB per cápita 1883	Tasa de crecimiento	PIB per cápita 2015	Número de veces
PIBpc efectivo	1879	1.80%	19799	10.5
PIBpc a tasa 2%	1879	2%	25654	13.7
PIBpc a tasa 3%	1879	3%	92991	49.5
PIBpc a tasa 4%	1879	4%	332911	177.2

Fuente: Elaboración propia

PIB per cápita en el mundo



- Finalmente la pregunta ...

¿QUE DEBE HACER UN PAIS PARA CRECER?

(dejando pendiente mientras la pregunta
¿cómo distribuir mejor?)

Modelos de crecimiento

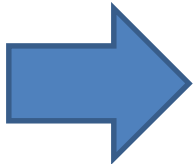
- En general
- $Y = F(K, L, A)$
- Y: Producto
- K: Factor capital
- L: Factor trabajo
- A: Productividad total de los factores

¿Qué hay detrás de estos factores?

- Capital
 - Ahorro e inversión
- Capital humano
 - Educación
 - *Learning by doing* (aprendizaje)
- PTF
 - Eficiencia productiva: distorsiones, malas políticas
 - Calidad de las instituciones: Sistema legal, entrada de firmas, flexibilidad del mercado laboral, etc.
 - Nivel tecnológico: Innovación

¿Cómo contribuye la Inversión Pública al crecimiento?

- Es parte de la inversión total (K)
- Pero sobre todo en la PTF:
 - Potenciando la inversión privada
 - Complementando con inversión pública las inversiones que no son privadamente rentables.
 - Efecto Crowding In versus Crowding Out
 - Seleccionando bien los proyectos públicos.



Rol del SNIP

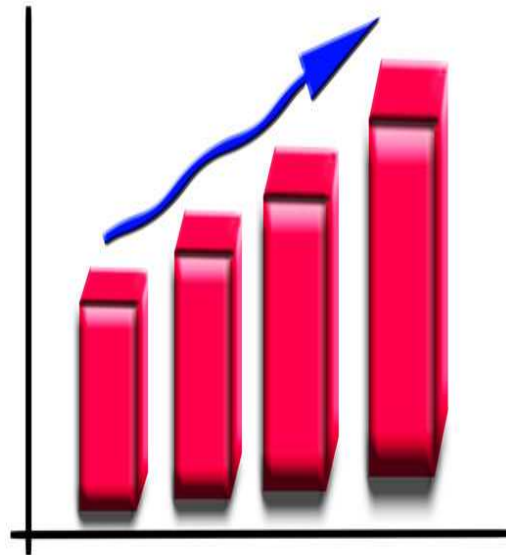
¿Y la inversión pública efectivamente impacta en el crecimiento del PIB en distintos países?

- 1) Si Aschauer (1989a, 1989b) EEUU
- 2) Si en infraestructura (Straub, 2008 en este asiático, más de 60% de casos; Erget et al., 2009, Calderon and Servén, 2004 y 2010).
- 3) Resultados mixtos (Gupta et. al, 2011, Easterly and Rebelo, 1993; Keefer and Knack, 2007).
- 4) Sí, infraestructura de transporte y telecomunicaciones en China. Démurger (2001)
- 5) Sí, si se considera capital humano. Mäki-Aravela (2002). Finlandia
- 6) Sí en salud, poco o nada en otros sectores. Gonzalez-Páramo y López (2003), España
- 7) Sí en inversión pública en construcción e infraestructura. Drezgić (2008), República de Croacia

¿Y la inversión pública efectivamente impacta en el crecimiento del PIB en distintos países?

- 9) Sí, todo tipo de inversión pública. Wenjun y Jing (2011) China.
- 10) Sí en las condiciones sociales, no en el crecimiento. Cobacho, Bosch & Rodríguez (2004) México.
- 11) Sí en infraestructura de caminos. Vásquez y Bendezú (2008) Perú.
- 12) Sí, carreteras, electricidad y telecomunicaciones. Urrunaga y Aparicio (2012), Perú
- 13) Sí, aunque la pública impactando menos que la privada. Ponce (2013) Perú
- 14) Sí, y se impacta más en departamentos más ricos que en los más pobres. Mendoza y Yanez (2014) Colombia.
- 15) Sí tanto en infraestructura como inversión social. Párraga, 2014. Bolivia.
- 16) Sí, el conjunto de inversión pública y privada impacta en crecimiento (Rivera y Toledo, 2004). Chile





La literatura presenta evidencia mixta, primando el resultado de que la inversión pública impacta positivamente en el crecimiento, aunque no en el 100% de los casos, y no siempre en forma significativa. Una posible hipótesis, que se podría testear si se contara con mediciones de eficiencia de la inversión pública para varios países, es que dicha eficiencia (la contribución a la PTF) puede estar haciendo la diferencia en cómo la inversión pública impacta en el PIB.

Índice de eficiencia de la inversión pública – PIMI (Toma un valor mínimo de 0 y máximo de 4)

Composición	Nombre
	<i>Índice general</i>
Sub-índice	Orientación Estratégica y Evaluación Ex-ante
1	Naturaleza de la orientación estratégica y disponibilidad de estrategias sectoriales
2	Transparencia de las normas de evaluación
3	Conducta observada de las evaluaciones ex-ante
4	Revisión independiente de evaluaciones realizadas
Sub-índice	Selección de Proyectos y Asignación Presupuestaria
5	Existencia de un marco de planificación de mediano plazo y su integración al presupuesto
6	Inclusión de proyectos financiados por donantes (o similar) en el presupuesto
7	Integración de gastos de inversión recurrentes al presupuesto
8	Naturaleza del escrutinio y financiación suministrada por la legislatura, incluidas sus comisiones
9	Acceso público a la información fiscal clave
Sub-índice	Implementación de los Proyectos
10	Grado de competitividad en concursos abiertos para adjudicar contratos
11	Naturaleza de cualquier mecanismo de quejas relacionadas al proceso de contratación
12	Flujos de financiación durante la ejecución del presupuesto
13	Existencia y eficacia de los controles internos, tales como controles de compromisos
14	Eficacia del sistema de auditoría interna
Sub-índice	Evaluación de Proyectos y Auditorías
15	Grado en que se realizan evaluaciones de impacto ex-post
16	Grado en que las auditorías externas se producen de forma oportuna y controlada por la legislatura
17	Mantenimiento de un registro e inventario de activos del sector público como propiedades, equipos y vehículos

Fuente: Dabla-Norris et al, 2011



Brechas de Información: Problemas para Replicar el PIMI en más Países

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina											
Bolivia				PEFA		PEFA		A-PER			
Brazil	PER CPAR			PER	PER	PEFA					
Chile	CPAR										
Colombia		PER CPAR CFAA									
Costa Rica				CPAR	PER						
Ecuador	PER	CFAA					PEFA				PEFA
El Salvador	PER			CPAR			PER				
Guatemala		CFAA								PER	
Honduras		CPAR		PER			PER			PER	
Mexico	PER	PER	PER	CPAR		PER					
Nicaragua			PEFA		PER						PEFA
Panamá											
Paraguay			PER	CPAR	PEFA			PEFA		PER	
Peru		CPAR				PEFA	PER		PER		
Uruguay		CFAA									
Venezuela											

PER	= Public Expenditure Review	Banco Mundial
PEFA	= Public Expenditure and Financial Accountability	PEFA ORG
CPAR	= Country Procurement Assessment Report	Banco Mundial
CFAA	= Country Financial Accountability Assessment	Banco Mundial

Fuente: BID. 2015



Desarrollo de una metodología para América Latina

- Se analizaron 10 estudios (no todos dirigidos a la región), varios de ellos con encuestas:
 - Assessment of the Efficiency of Public Investment Management. (2009). Brumby J. et al.
 - Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries. IMF Working paper. (2011). Dabla-Norris et al.
 - Efective Public Investment Across Level of Governments, Principles for Action, OECD. (2014).
 - The Power of Public Investment Management, Transforming Resources into assets for Growth, Capitulo 2, The World Bank Group. (2014). Rajaram et al.
 - Making public investment more efficient. 2015. IMF. Equipo del Departamento de asuntos fiscales

Desarrollo de una metodología para América Latina

- Se analizaron 10 estudios (no todos dirigidos a la región), varios de ellos con encuestas:
 - Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. CEPAL-ILPES. (2004). Ortegón E. - Pacheco J.F.
 - Los SNIP de América Latina y el Caribe: Historia, evolución y lecciones aprendidas. Documento de Trabajo. Universidad de Chile (2009). Contreras E. - Cartes F. - Pacheco J.F.
 - Avances y retos de los sistemas nacionales de inversión pública de América Latina. CEPAL- ILPES. (2014). Perrotti D., Rueda M.
 - El sistema nacional de inversión pública de Colombia. Innovaciones y retos. BID. (2014).Saldarriaga G.
 - Retos y aplicaciones del análisis Costo-Beneficio para la evaluación ex ante de proyectos de inversión pública. OECD, BID.(2015).González S., Rezai N.



Desarrollo de una metodología para América Latina: Complementar dimensiones de Dabla-Norris

Cantidad de preguntas por dimensión (ejemplo)

Guías estratégicas y evaluación de proyectos				Selección de proyectos			
Guía estratégica	Capacitación en evaluación de proyectos	Metodologías de preparación y evaluación de proyectos / Precios sociales	Evaluación de proyectos	Integración con el presupuesto	Rol de la legislación	Escrutinio público	Criterios de selección
2	0	1	1	3	1	1	0
1	0	0	0	3	1	0	0
4	0	4	0	1	0	0	1
2	0	4	0	3	0	0	0
2	0	1	1	1	1	0	0
2	0	10	0	0	2	2	0
10	1	2	2	1	1	0	1
0	0	3	0	0	0	0	0
13	9	4	0	0	0	0	0

Desarrollo de una metodología para América Latina: Resumen de dimensiones y sub dimensiones.

Nuevas dimensiones con base en DN	
Guías estratégicas y evaluación de proyectos	Guía estratégica
	Capacitación en evaluación de proyectos
	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 auditorias
Evaluación del proyecto, Auditorías y Manejo de activos	Evaluación del proyecto, Auditorías y Manejo de activos
Caracterización general del ciclo de inversión publica	Descriptivos operacionales
	Rol de la legislación
	Recurso humano idóneo
	Escrutinio público / Acceso a la información en general
	Sistemas de soporte
	Lineamientos estratégicos del sistema

Desarrollo de una metodología para América Latina: Ejemplo de preguntas

Selección de proyectos			
Integración con el presupuesto	Rol de la legislación	Escrutinio público	Criterios de selección
El marco de planificación y presupuestario a mediano plazo se integra con el presupuesto anual (Sí, No)	¿Se permiten cambios en el perfil de desembolsos para tener en cuenta los cambios en las circunstancias del proyecto? (Sí/No)	¿El gobierno proporciona acceso público a información de los proyectos? (Sí/No)	Los resultados de las evaluaciones ex ante se utilizan para priorizar las inversiones. (No, no hay evaluaciones ex ante, No, no se utilizan, Si, se utilizan en la mayoría de los proyectos)
¿Los proyectos financiados por donantes están incluidos en el presupuesto? (Sí/No)	Se garantiza una representación equitativa de las partes interesadas en el proceso de análisis y formulación del presupuesto en su componente de inversión	¿Se utilizan los análisis de los proyectos como información para consulta pública y debate ciudadano?(Sí/No)	¿Influyen los planes estratégicos nacionales en las resoluciones del SNIP? (Sí para seleccionar, Sí para priorizar, No influyen)
¿El presupuesto de inversión se desagrega por programas y proyectos? (Sí/No)	¿La asignación de presupuesto a un proyecto se encuentra condicionada por Leyes o Decretos a su aprobación en el SNIP? (Sí/No)		¿Existe un proceso establecido y limitado, con fondos independientes, para incluir proyectos excepcionales? (Sí para proyectos de emergencias, Sí para proyectos políticamente imperativos, Sí para los dos casos anteriores/No)

Encuesta dirigida a:

- Directivos de los SNIPs
- Directivos de Presupuesto.
- Expertos fiscales y economistas del BID.
- Adicionalmente:
 - Páginas web
 - Estudios de caso

Cambio importante respecto a estudio de Dabla-Norris et al. : Fuentes primarias en lugar de secundarias

Resultados esperados:

- Los resultados del estudio permitirán identificar políticas y acciones concretas para mejorar la eficiencia en el proceso de inversión pública en los países de la región con beneficios para el crecimiento económico.
- Se identificarán espacios para poder intercambiar experiencias entre los países (áreas de fortalezas en algunos países que se puedan compartir como buena práctica regional).
- Valor agregado del índice está en que se basa en el proceso de gestión de la inversión pública y por tanto considera las distintas etapas del ciclo del proyecto, de forma equilibrada (un avance respecto a estudios previos que han enfatizado alguna o algunas de las etapas).
- La construcción de este índice de eficiencia de la inversión pública podría convertirse en línea de base para medir los esfuerzos de mejora de los SNIPs en los próximos años (posibles mediciones periódicas a futuro)

¡Muchas Gracias!

