

El gasto de inversión pública en América Latina: cuánto y cuán eficiente

José Larios y Eduardo Contreras

Seminario Internacional: Modernización del SNIP peruano y las buenas prácticas internacionales

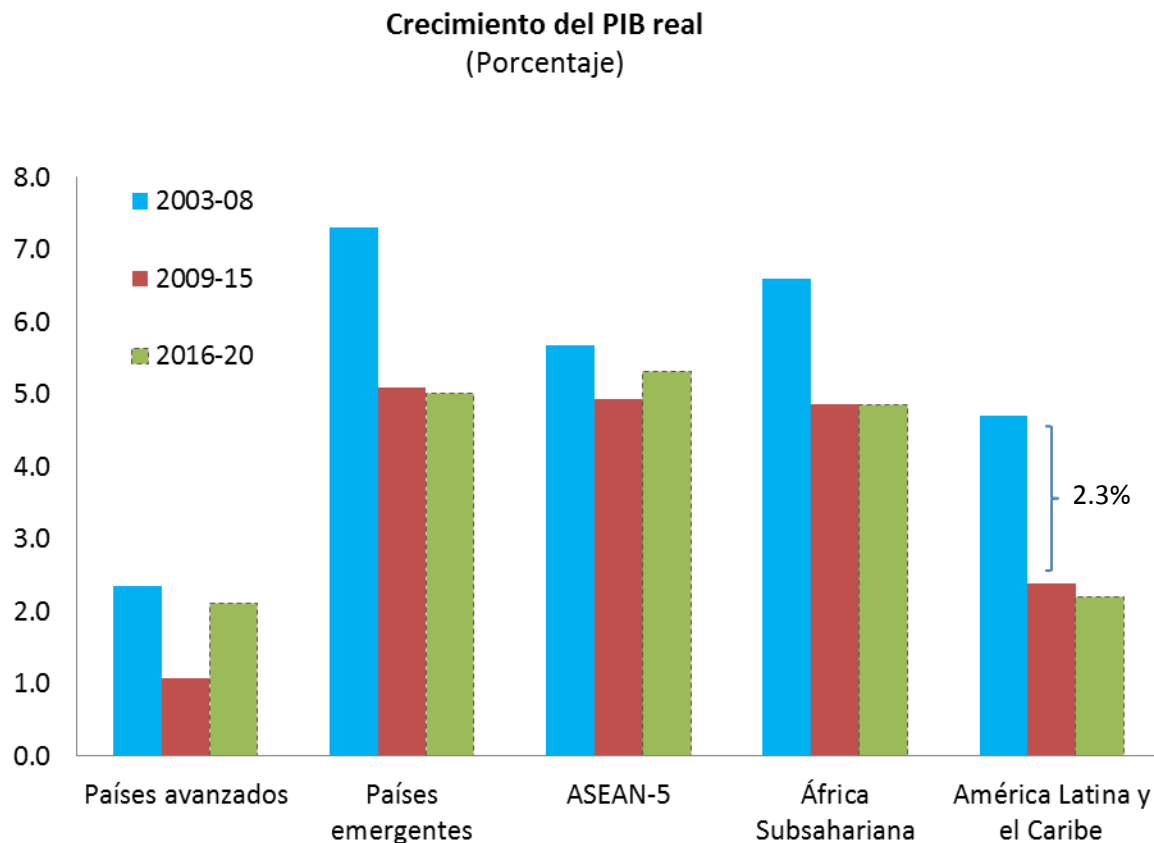
Perú, 21 y 22 de junio de 2016



Contenido

1. Motivación
2. Preguntas y Metodología
3. Hechos estilizados del gasto inversión pública
4. Eficiencia de la inversión pública
5. Recomendaciones

Fuerte desaceleración del crecimiento económico

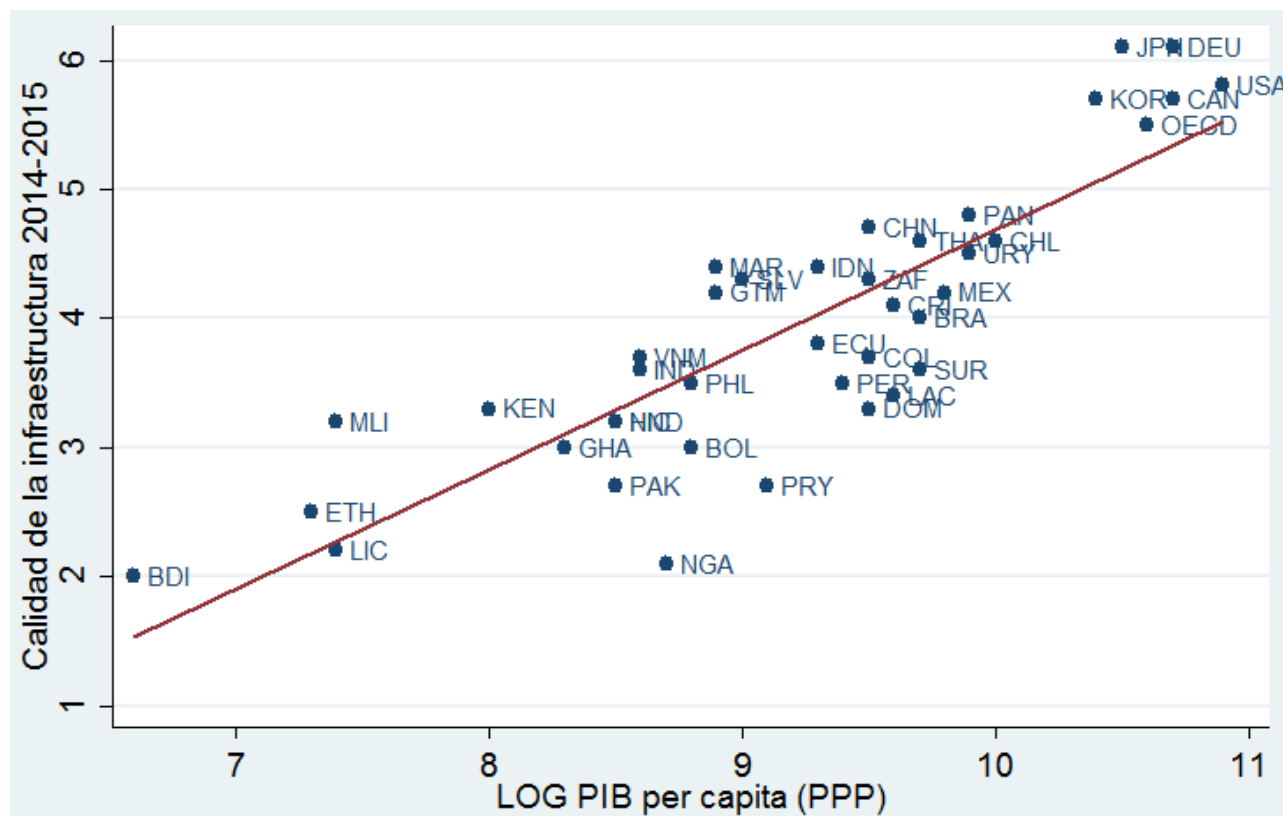


Fuente: WEO.

Evidencia sobre el efecto positivo de la inversión pública en el crecimiento

- Evidencia mixta en la literatura , no en el 100% de los casos y no siempre en forma significativa (Ver anexo – 19 estudios)
- La eficiencia de la inversión es clave para obtener los beneficios de una mayor inversión pública en el crecimiento del PIB
- Experiencias (del pasado) :
 - 13 países exitosos con altas tasas de crecimiento sostenido, particularmente en Asia (*CGD, 2008*)
 - inversión (pública y privada) → 25% del PIB o mayor
- Experiencias recientes:
 - Etiopía (Banco Mundial, 2013) → inversión pública =10% del PIB en los últimos 10 años
 - India (Banco Mundial, 2015; Bahal et. al, 2015) → inversión pública de =4% del PIB en los últimos 10 años (complementariedad con la inversión privada)

Relación estrecha entre la calidad de la infraestructura y los niveles de ingreso per cápita

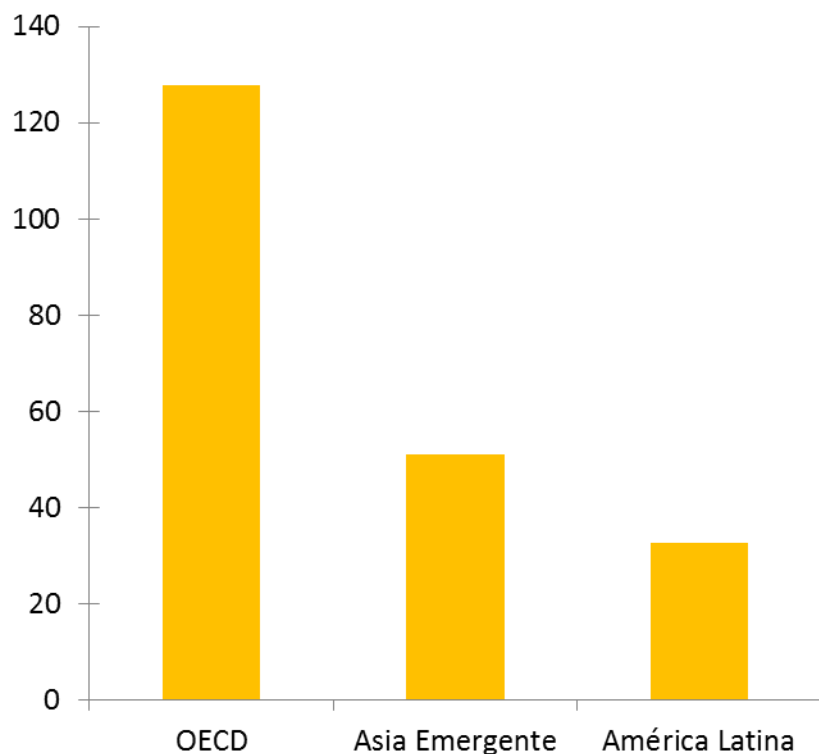


Fuente: WEF y Banco Mundial.

Brechas de infraestructura (stock) y de su calidad

Densidad vial

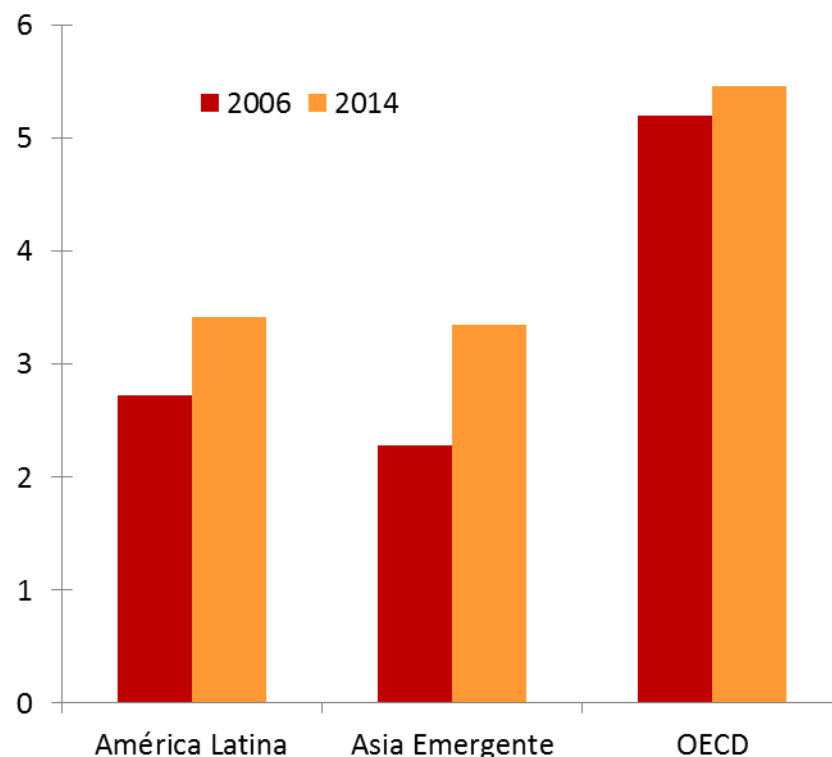
(Km de caminos pavimentados por cada 100 Km²)



Fuente: Banco Mundial y Factbook.

Calidad de la Infraestructura

(1= peor, 7= mejor)



Fuente: WEF.

Preguntas

¿Cuánto se invierte?

¿Quién y en qué se invierte?

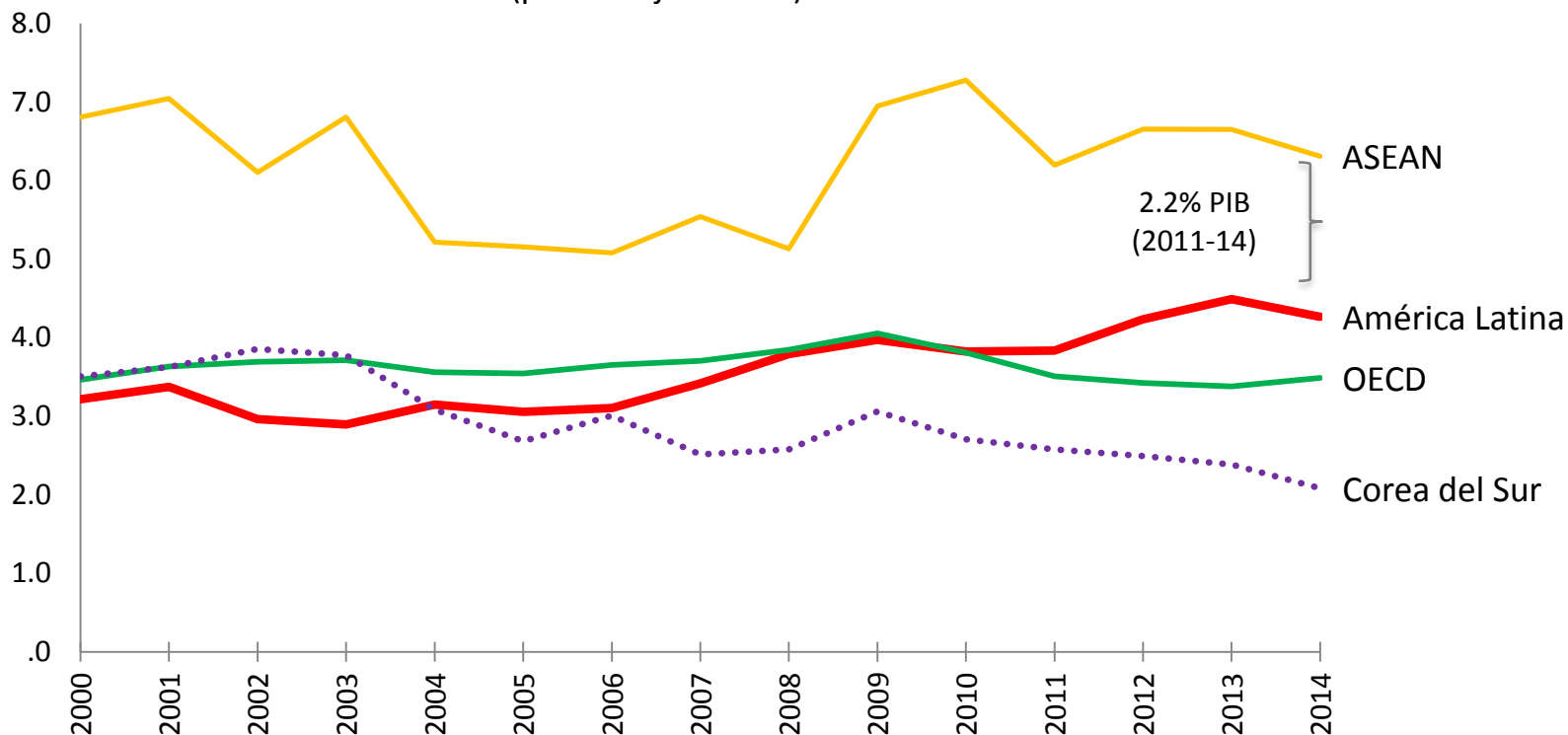
¿Cuán eficiente es la gestión de la inversión?

Metodología (cuánto, quién y en qué)

- Se construyó una base de datos del gasto de inversión pública estandarizada 2000-2014
- 15 países de América Latina
- Se siguieron los lineamientos del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (GFSM, 2014) y se aplicó la clasificación funcional COFOG (Naciones Unidas).
- Gasto ejecutado de inversión pública (Gobierno General y SPNF):
 - Clasificación económica
 - Clasificación institucional
 - Clasificación funcional
- Fuentes de información nacionales disponibles en páginas de internet y/o informes de acceso público (Ministerios, Bancos centrales, Institutos de Estadísticas, Contraloría).

Tendencia de la inversión pública creciente, pero niveles todavía bajos

Gasto de inversión pública, 2000-14*
(porcentaje del PIB)

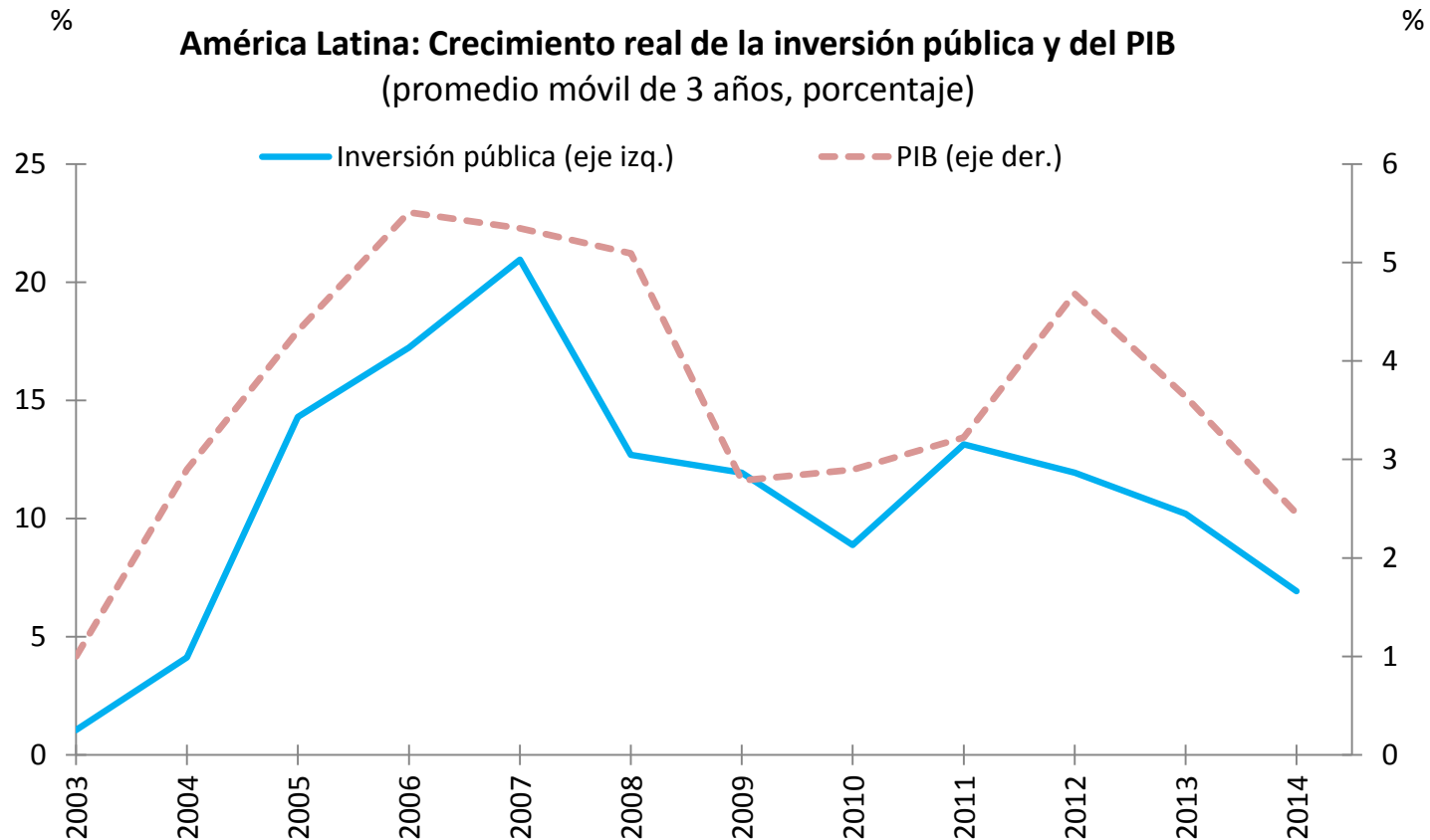


Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID, OECD y WEO.

* Se refiere al Gobierno General.

** América Latina incluye: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Relación positiva entre crecimiento de la inversión pública y del PIB

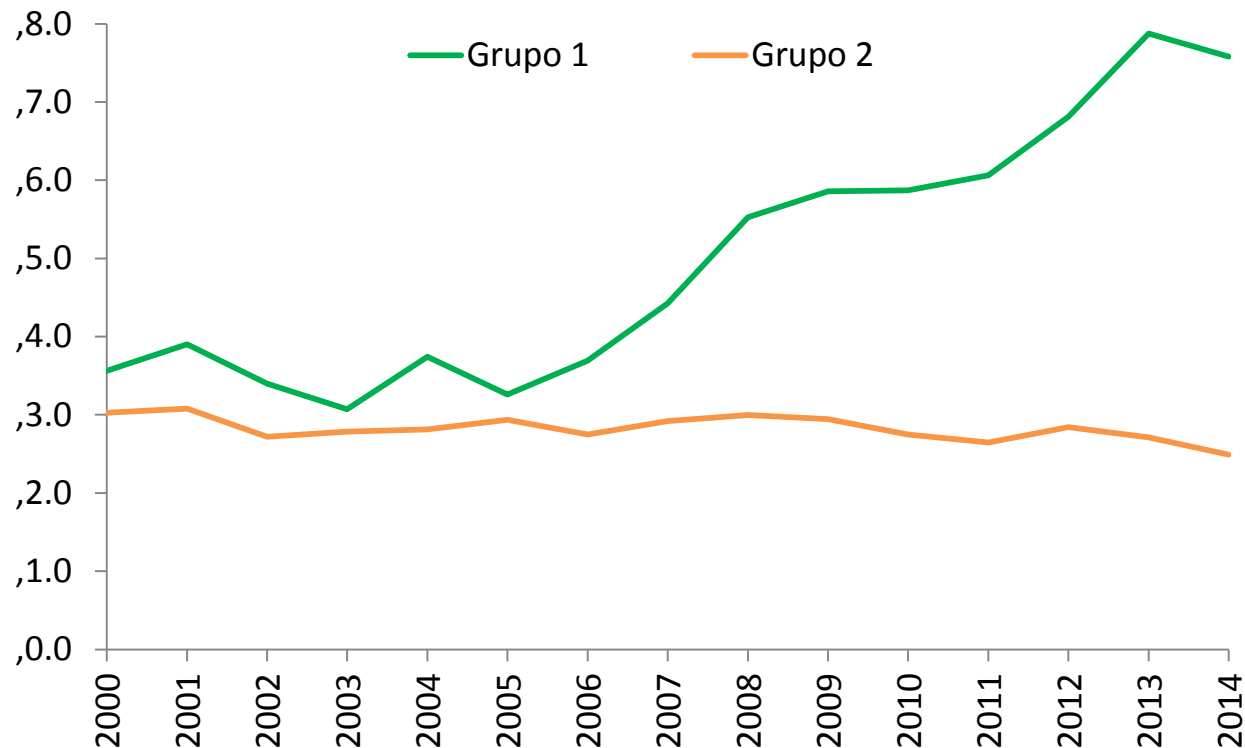


Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID y WEO.

* Se refiere al Gobierno General.

La inversión pública crece a diferente velocidad en la región

América Latina: Gasto de inversión pública, 2000-14
(Porcentaje de PIB)



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID.

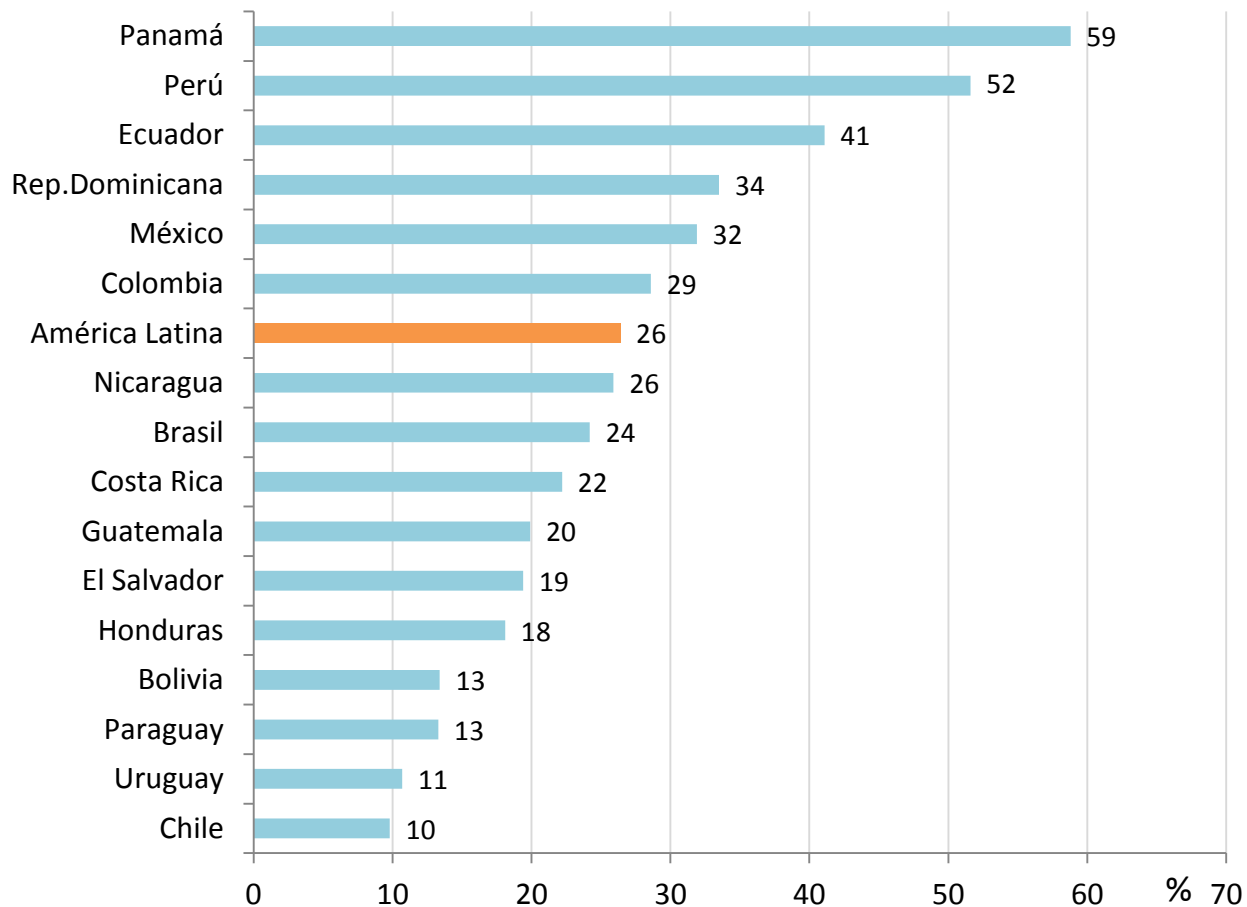
*Se refiere al Gobierno General.

Grupo 1: Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú

Grupo 2: Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay

Alta volatilidad de la inversión pública

Variabilidad de la inversión pública como porcentaje del PIB
(Coeficiente de variación)

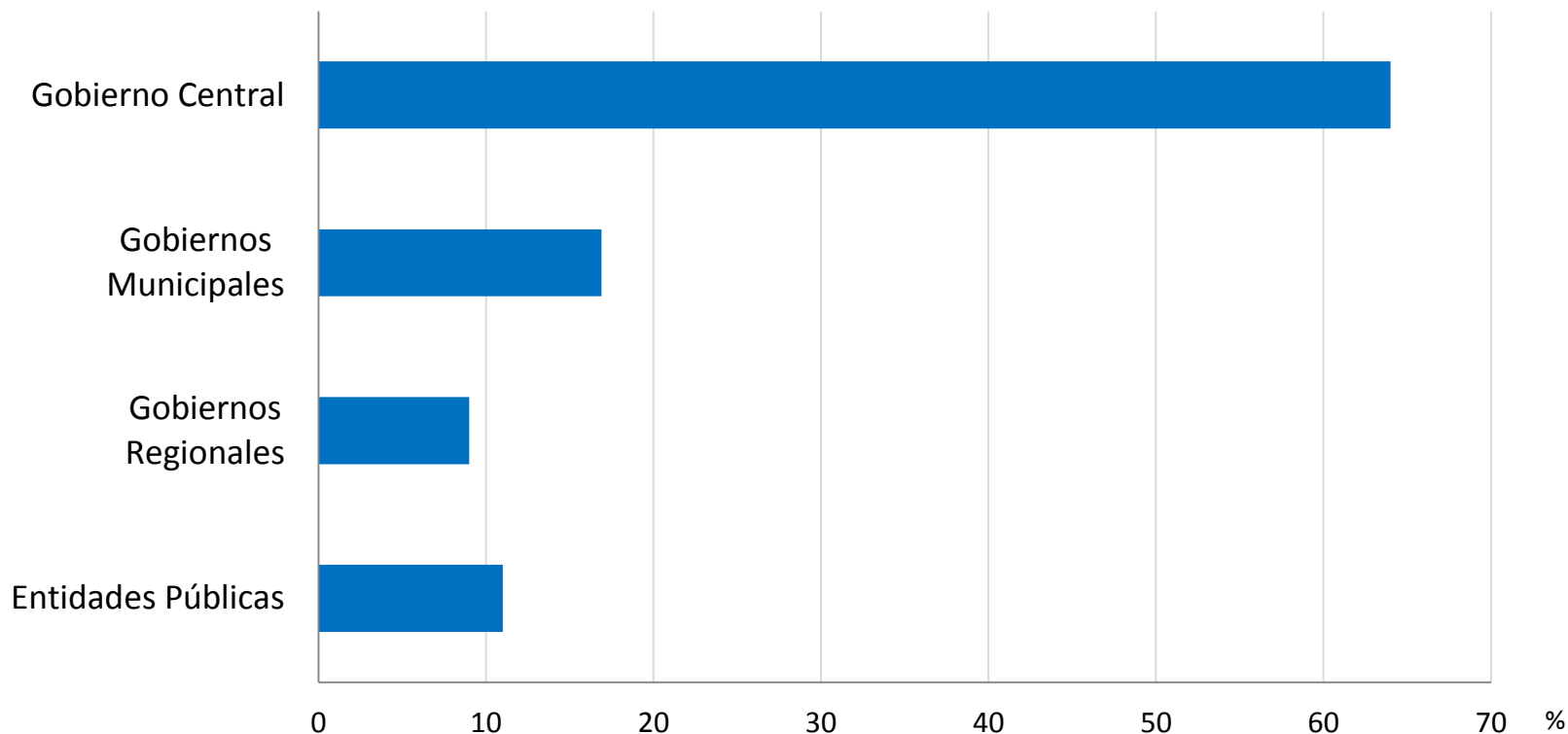


Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID y WEO. Para el cálculo del coeficiente de variación se considera el periodo 2000-14.

* Se refiere al Gobierno General.

El Gobierno Central realiza 2/3 de las inversiones

Composición del gasto de inversión pública por nivel institucional, 2014
(como porcentaje del gasto del Gobierno General)



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID. Se estimó un promedio simple de 15 países de la región.

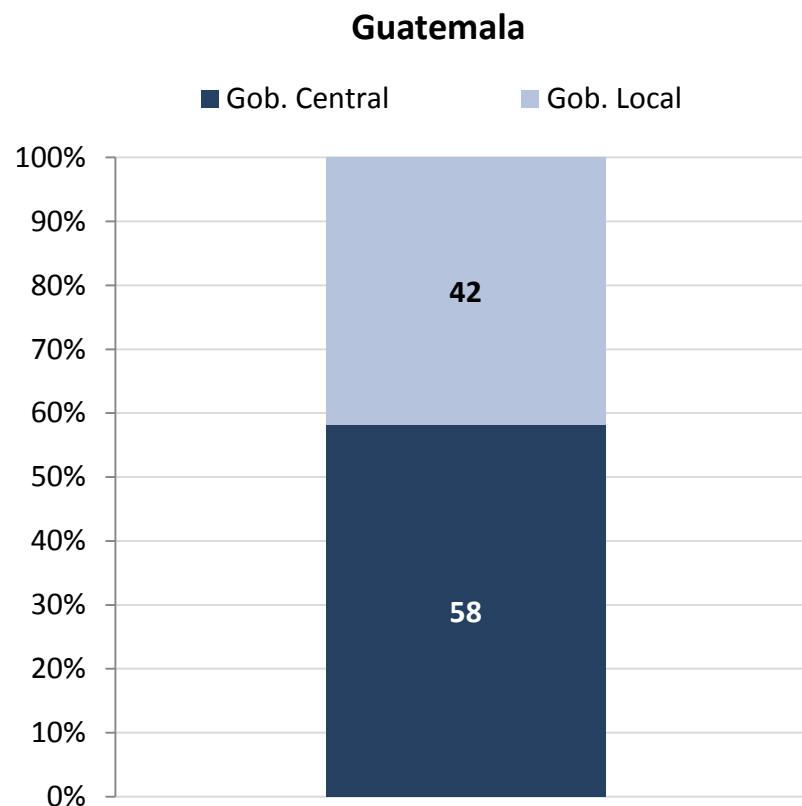
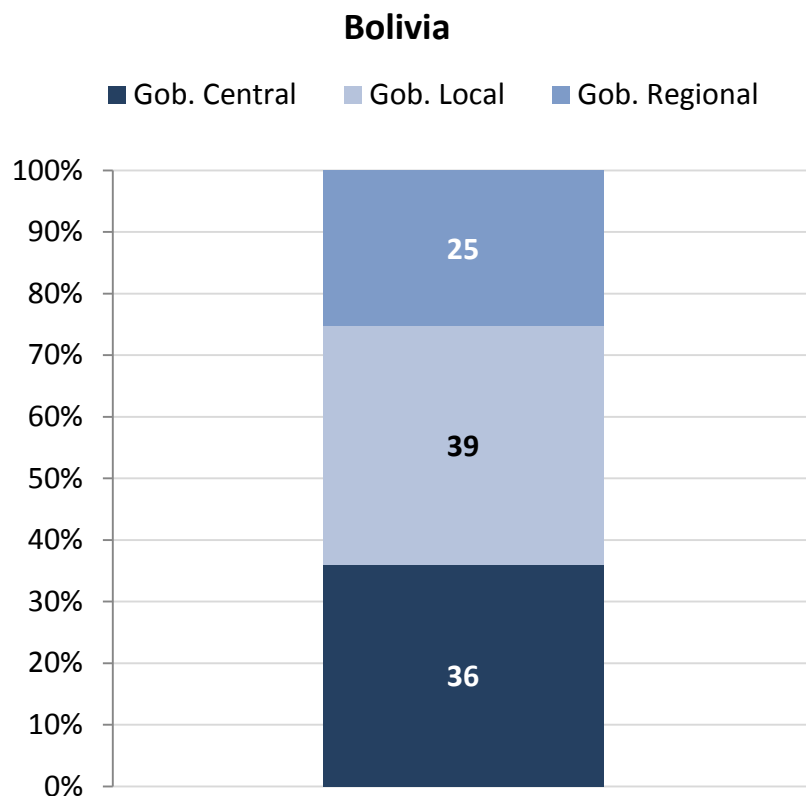
* Se refiere al Gobierno General.

** Entidades públicas se refieren a las entidades que prestan servicios públicos sin control presupuestario directo del gobierno central. No obstante, están reguladas por las normas del derecho público, tienen personería jurídica, tienen autonomía administrativa y poseen un patrimonio independiente.



Existe heterogeneidad en la inversión por nivel institucional

Composición del gasto de inversión pública, 2014
(como porcentaje del gasto del Gobierno General)

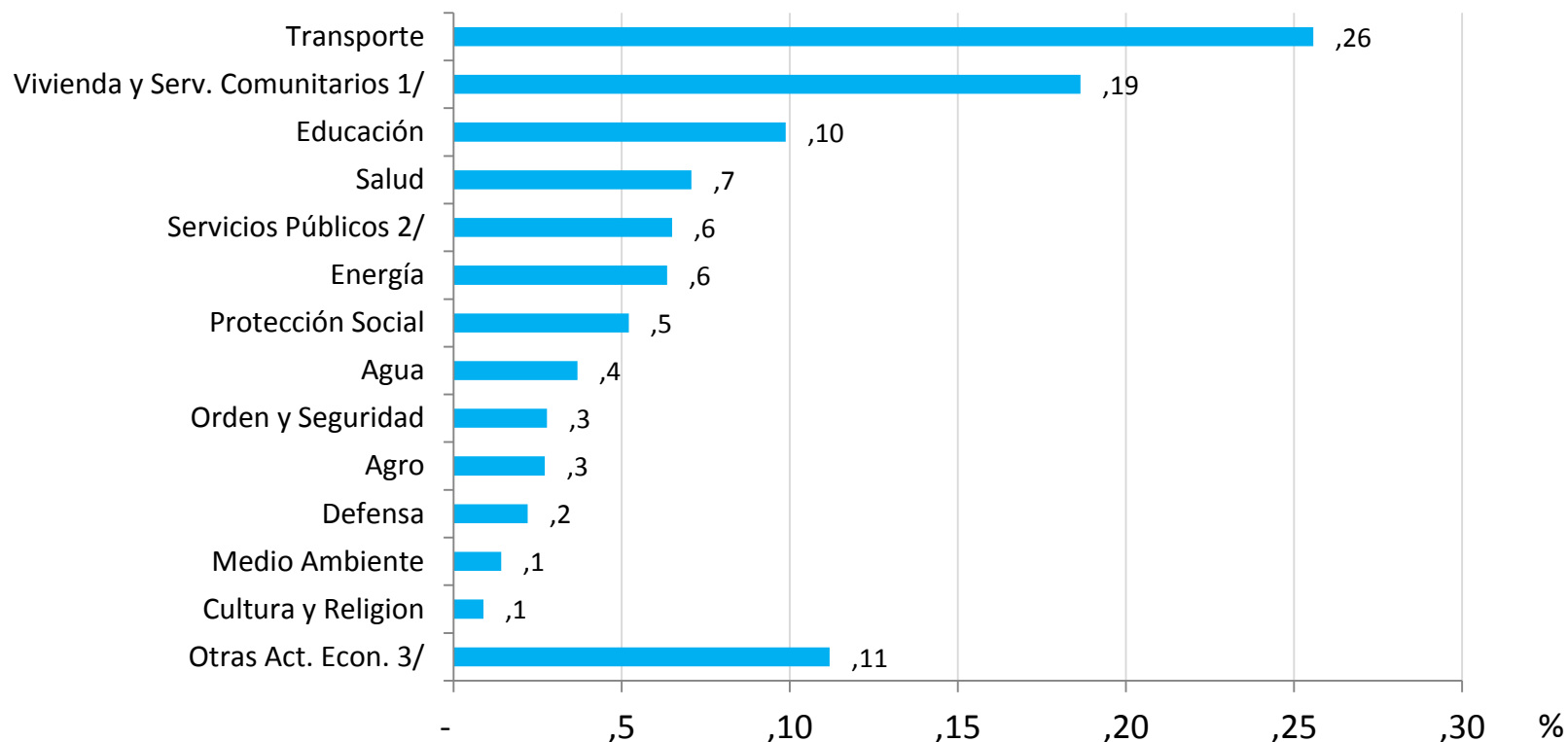


Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID.

* Se refiere al Gobierno General.

La inversión pública se destina principalmente a transporte, vivienda/servicios comunitarios y energía

América Latina: Composición del gasto de inversión pública, 2014
(clasificación funcional)



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID. Se estimó el promedio de 15 países de la región.

• Se refiere al Gobierno General.

1/ Excluye agua y saneamiento.

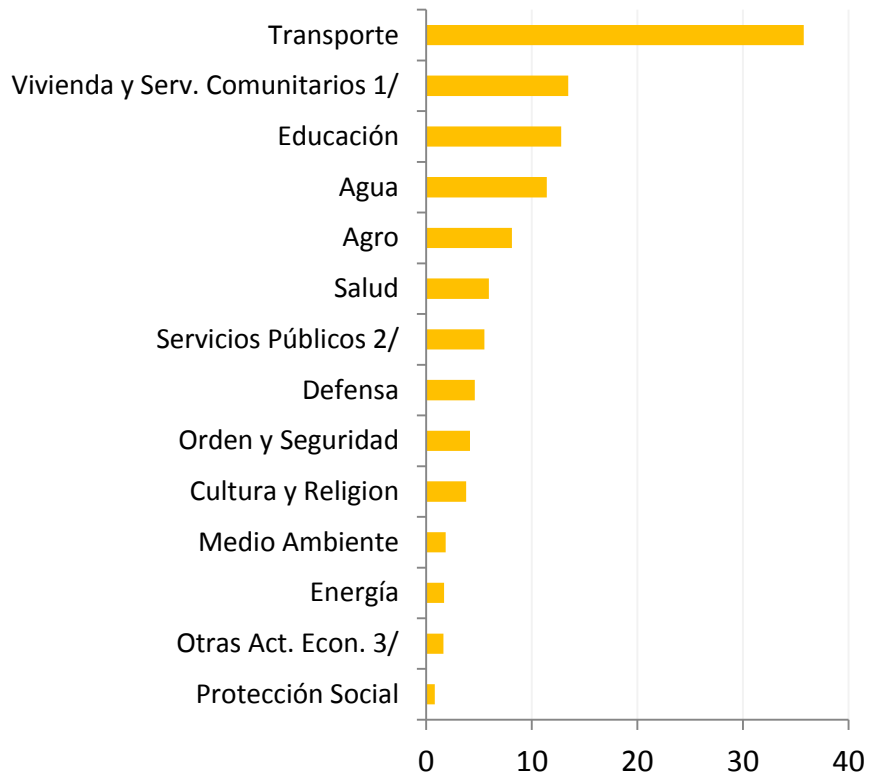
2/ Servicios públicos incluye inversiones realizadas en organismos de control, de planeación y legislativos.

3/ Otras actividades económicas incluye inversiones en comercio, comunicaciones, ciencia y tecnología, industria, sistema financiero y turismo entre otros.

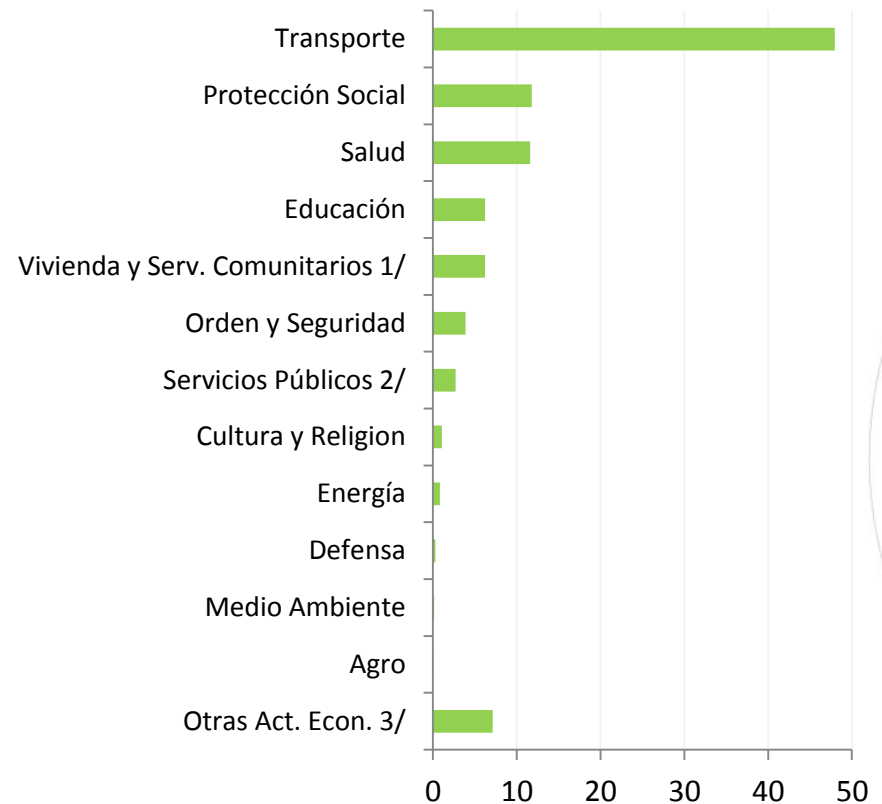


Existe heterogeneidad en la asignación de prioridades de la inversión pública

Perú (2014)



Chile (2014)



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID.

- Se refiere al Gobierno General para la mayoría de los países.

1/ Excluye agua y saneamiento.

2/ Servicios públicos incluye inversiones realizadas en organismos de control, de planeación y legislativos.

3/ Otras actividades económicas incluye inversiones en comercio, comunicaciones, ciencia y tecnología, industria, sistema financiero y turismo entre otros.



Metodología (cuán eficiente es la gestión de la inversión)

Índice de eficiencia de la inversión pública (mínimo 0 - máximo 4)

Composición	Dimensiones y Subdimensiones
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

Revisión de la literatura

Imposibilidad de replicar metodología de Dabla Norris *et. al.* (falta de datos de fuentes similares para periodos recientes)



IMF 2015	OECD-BID Costo Beneficio 2015
Colombia (BID) 2014	OECD Principes 2014
CEPAL - ILPES 2014	Ortegón y Pacheco (CEPAL) 2004
Budget Index FMI 2010	Contreras, Pacheco et al 2009
PIM PEFA 2009	World Bank 2015

⇒ Nueva propuesta de índice:
operacionalizado con encuesta de 50 preguntas

Propuesta el índice de eficiencia de la gestión de la inversión pública

Dimensiones con base en DN	
Guías estratégicas y evaluación de proyectos (24%)	Guía estratégica
	Metodologías de preparación y evaluación de proyectos / Precios sociales
	Evaluación de proyectos
Selección de proyectos (19%)	Integración con el presupuesto
	Rol de la legislación
	Escrutinio público
	Criterios de selección
Implementación de proyectos (20%)	Adjudicación
	Cumplimiento temporal
	Control Interno y auditorías
Evaluación del proyecto, Auditorías y Manejo de activos (22%)	Evaluación del proyecto, Auditorías y Manejo de activos
Caracterización general del ciclo de inversión pública (15%)	Descriptivos operacionales
	Rol de la legislación
	Recurso humano idóneo
	Escrutinio público / Acceso a la información en general
	Sistemas de soporte

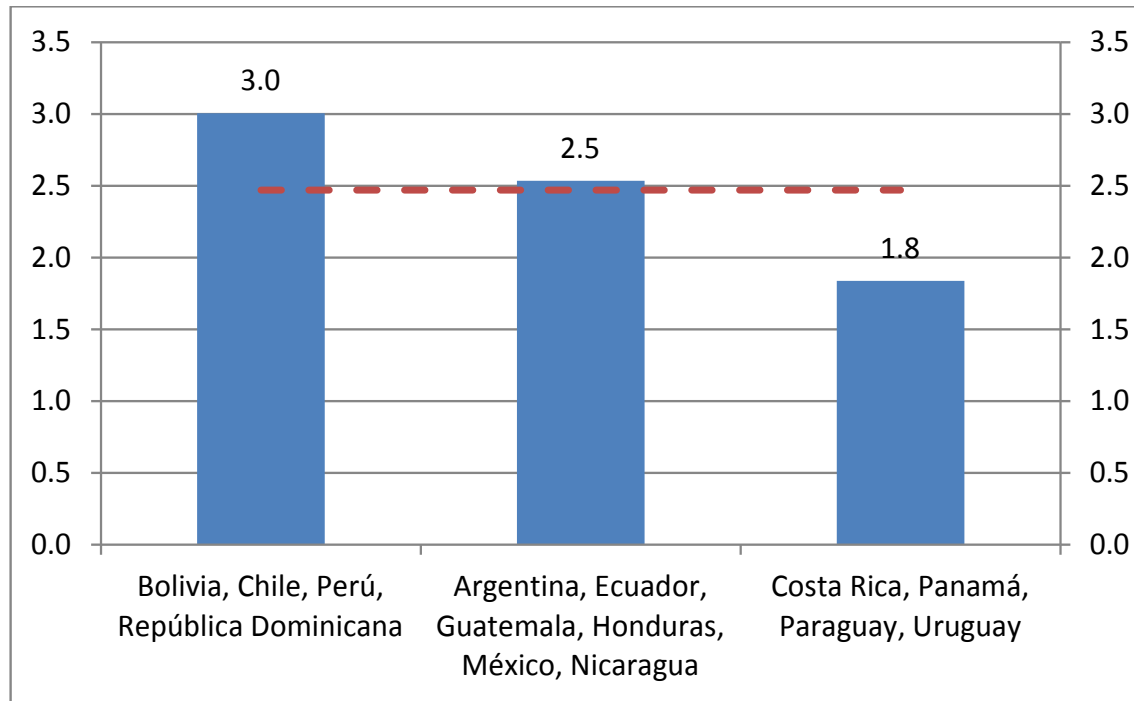
Encuesta

- Proceso de revisión intenso: expertos del BID, expertos en inversión pública y Grupo de metodologías de la red de SNIPs
- Dirigida a Directivos de los SNIPs
- Se aplica encuesta en octubre de 2015, se da plazo adicional (marzo 2016) para recibir respuestas de todos los países y preguntas pendientes
- Para contrastar las respuestas, se analizaron otras fuentes de información secundarias:
 - Páginas web
 - Estudios de caso (Colombia, Chile, Honduras, Guatemala, Perú, República Dominicana)
 - Estudio para la región (CEPAL-ILPES 2014)
- 14 países responden la encuesta (más El Salvador en proceso)

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

Resultados

Índice de Eficiencia de la Gestión de la Inversión Pública (0 baja eficiencia – 4 alta eficiencia)



Tres grupos:

Grupo 1: ≥ 3.0

Grupo 2: entre 2.0 y 3.0

Grupo 3: entre 1.0 y 2.0

Hay consistencia entre estos tres grupos y la antigüedad promedio de los SNIPs de los países:

Grupo 1: 21 años

Grupo 2: 11 años

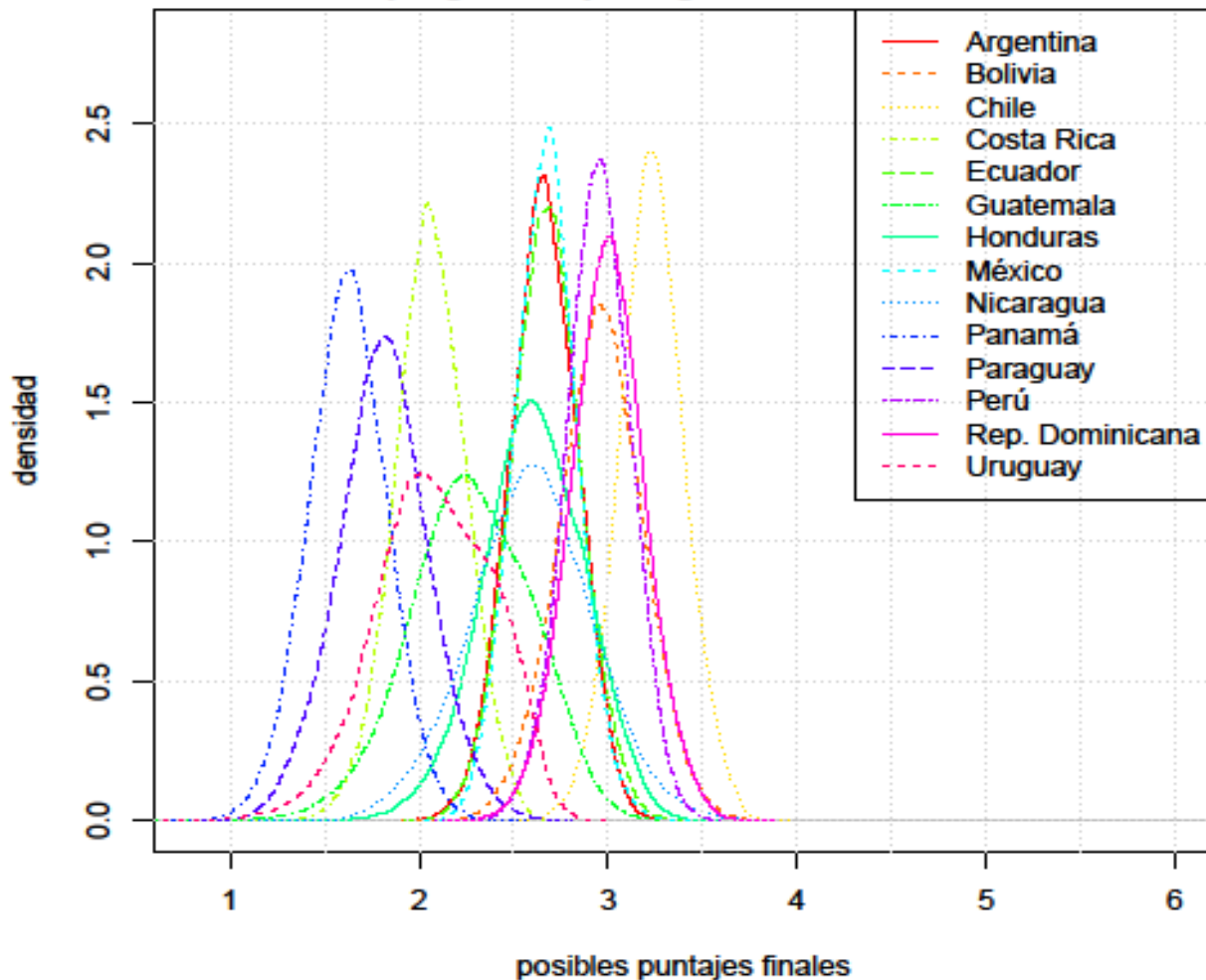
Grupo 3: 5 años

Fuente: Elaboración propia

Resultados

Estabilidad del índice: Simulación con 100.000 escenarios de ponderaciones en las 5 dimensiones

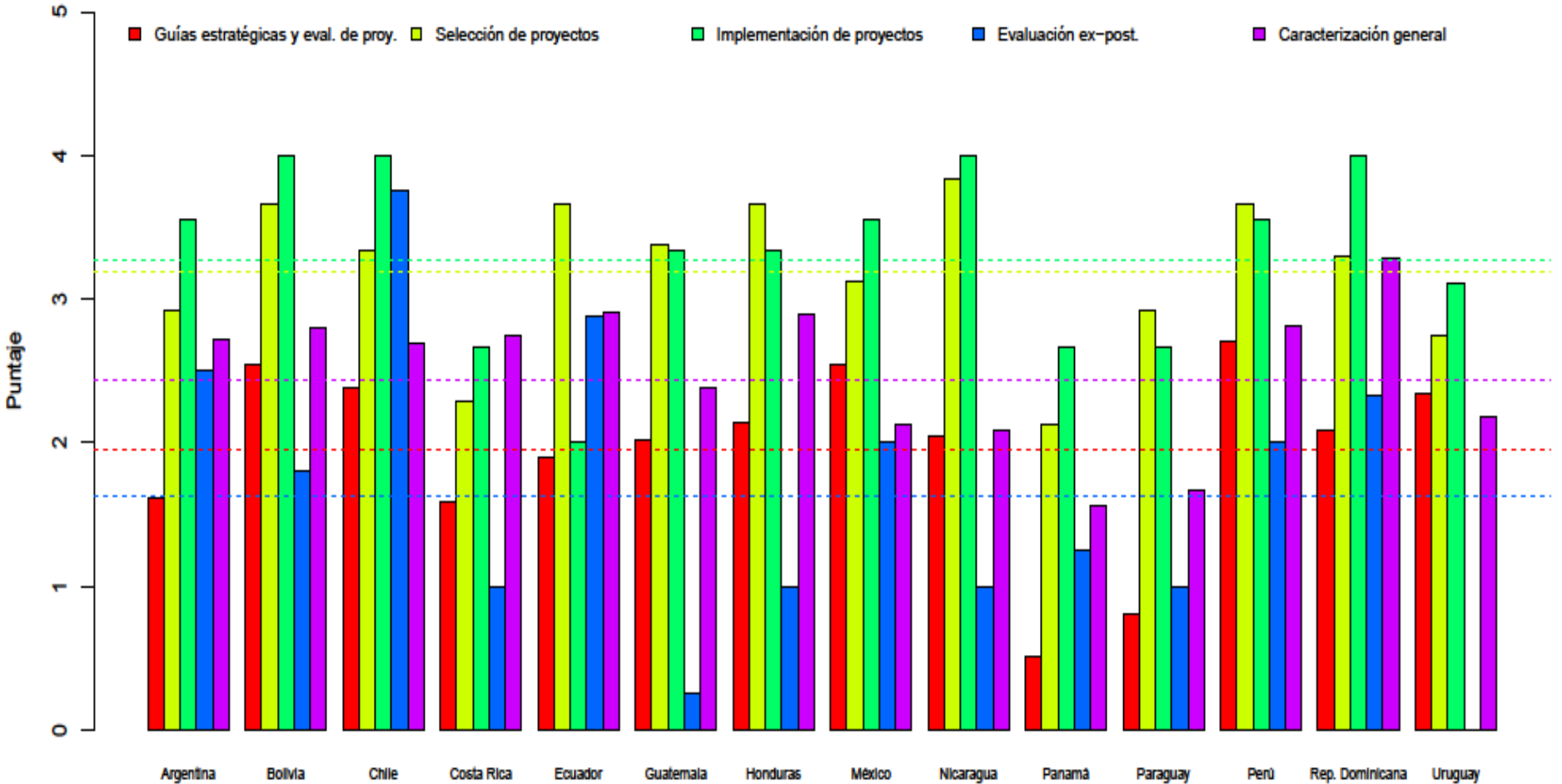
Histogramas de los posibles puntajes por país dependiendo de la ponderación entre dimensiones omitiendo las preguntas que alguno de los encuestados omitió



Resultados

Resultados en cada dimensión por país

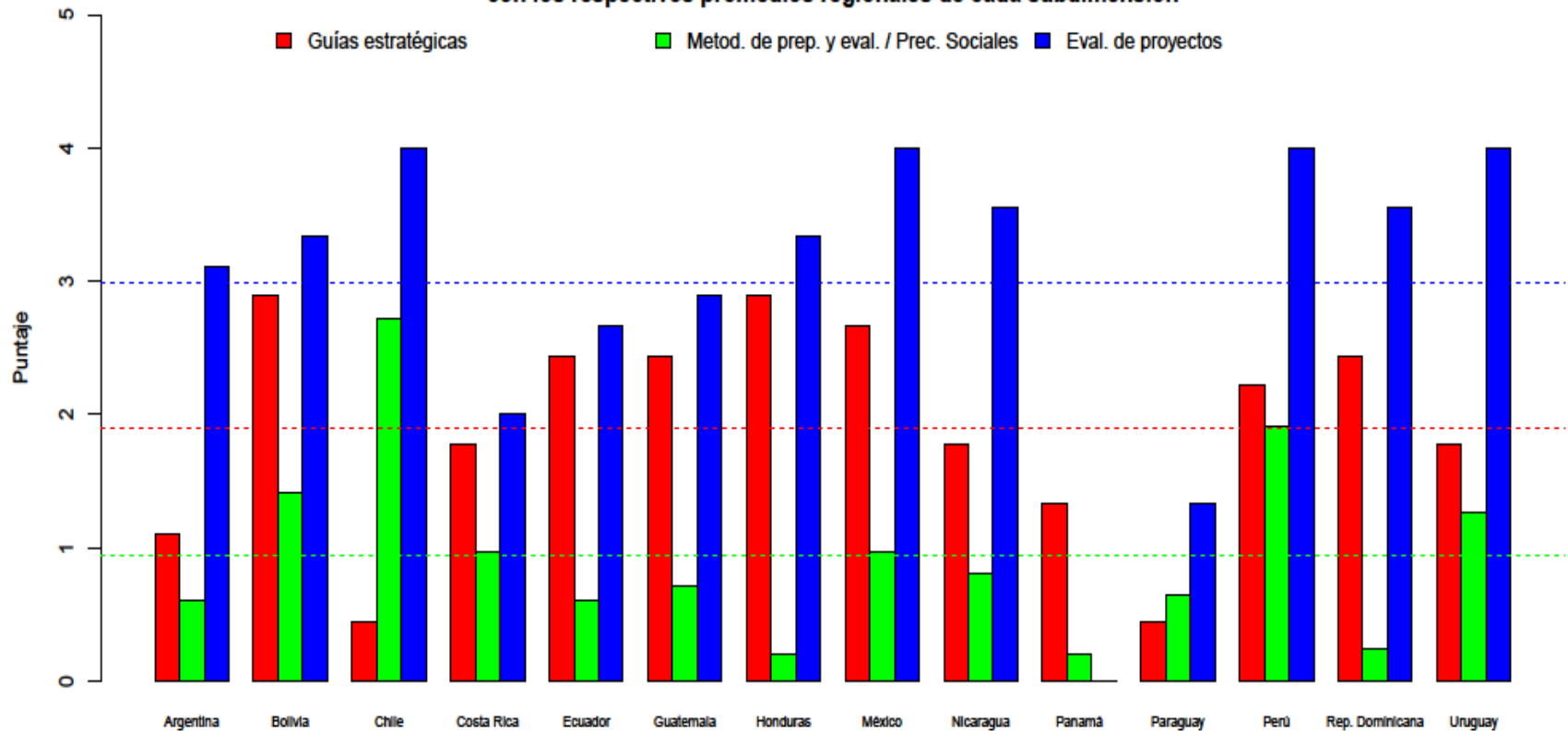
Dimensiones por país
con los respectivos promedios regionales por dimensión



Resultados

Por sub dimensiones en cada dimensión (Ejemplo: Guías estratégicas y Evaluación de Proyectos)

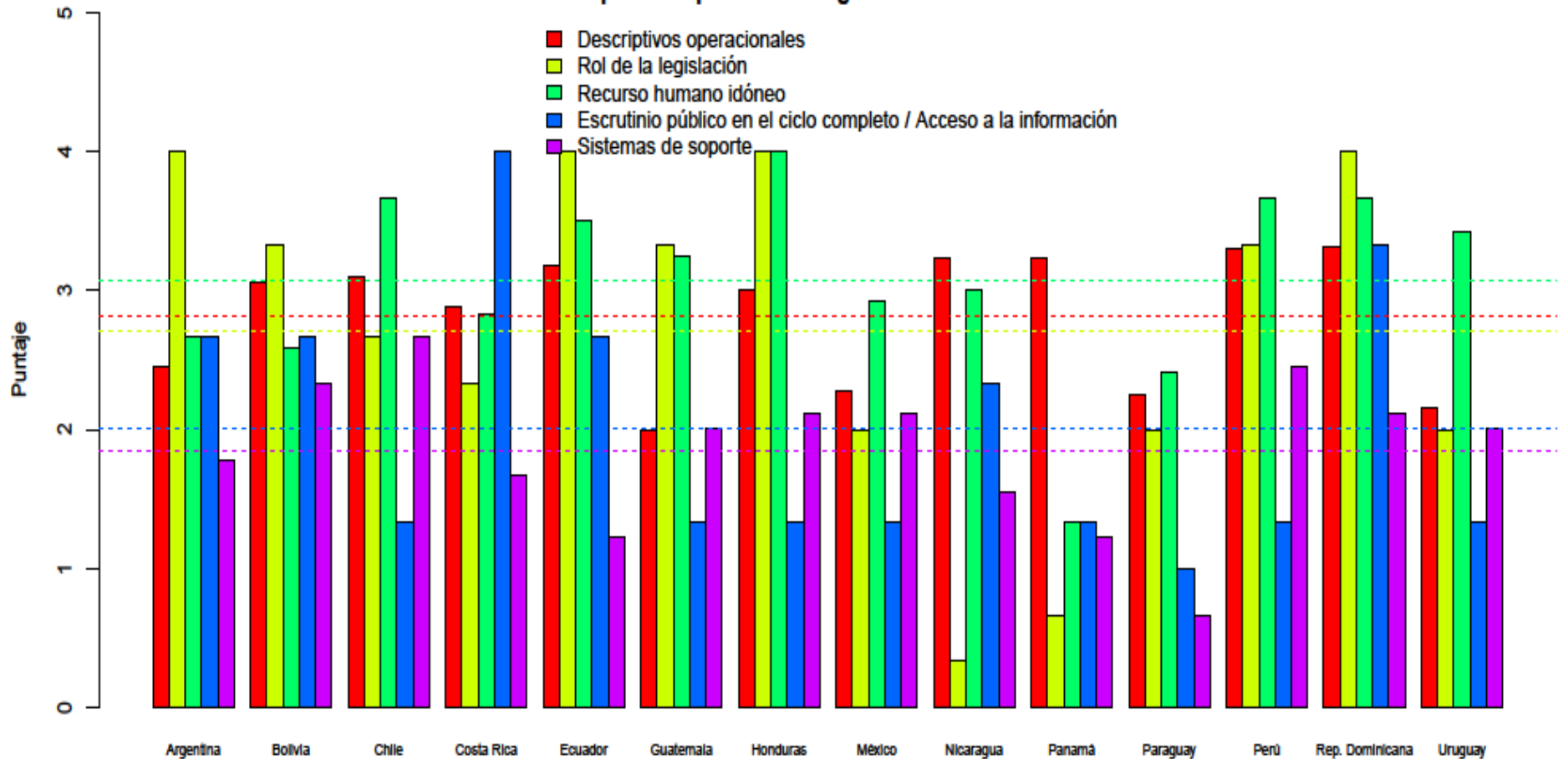
Puntajes de subdimensiones por país en la dimensión:
Guías estratégicas y evaluación de proyectos
con los respectivos promedios regionales de cada subdimensión



Resultados

Por sub dimensiones en cada dimensión (Ejemplo: Caracterización General)

**Puntajes de subdimensiones por país en la dimensión:
Caracterización general del ciclo de inversión pública
con los respectivos promedios regionales de cada subdimension**



Conclusiones

- 1) Los sistemas de información del gasto de inversión pública son poco amigables y centralizados en la mayoría de los países.
- 1) Los países de la región deberían invertir más para acelerar el crecimiento económico.
- 2) Los mayores niveles de inversión deben de ir acompañados de una mejora en la calidad y eficiencia del gasto de inversión pública.
- 3) Los SNIPs de la región presentan diferentes grados de eficiencia y áreas específicas que requieren fortalecerse.

Recomendaciones para mejora de la eficiencia de los SNIPs

- 1) Áreas de posible colaboración horizontal.
- 2) Esfuerzos podrían concentrarse en las dimensiones con peor desempeño para la región : “Guías estratégicas y evaluación de proyectos”, “Evaluación del proyecto, Auditorías y Manejo de activos (ex- post)”; y sub-dimensiones: Escrutinio publico y acceso a la información y sistemas de soporte.
- 3) Esfuerzos de colaboración y apoyo al desarrollo de SNIPs en todas las etapas del ciclo del proyecto, en países como Panamá, Paraguay, Costa Rica y Uruguay.
- 4) Apoyo focalizado en Argentina, Ecuador, México, Nicaragua, Honduras y Guatemala.

Recomendaciones para mejora de la eficiencia de los SNIPs

- 5) Apoyo específico (ejemplo) en la dimensión: “Implementación de proyectos”, en particular en mecanismos de adjudicación en Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Panamá, y en control interno y auditoría en Ecuador, Panamá, y Uruguay.
- 6) Apoyo en sub dimensiones (ejemplo): “metodologías y precios sociales” en Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana, y en el proceso de “evaluación de proyectos” para Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y Paraguay.
- 7) Mantener actualizado el índice de eficiencia a futuro para determinar avances en la región y en cada país.

¡Muchas gracias!

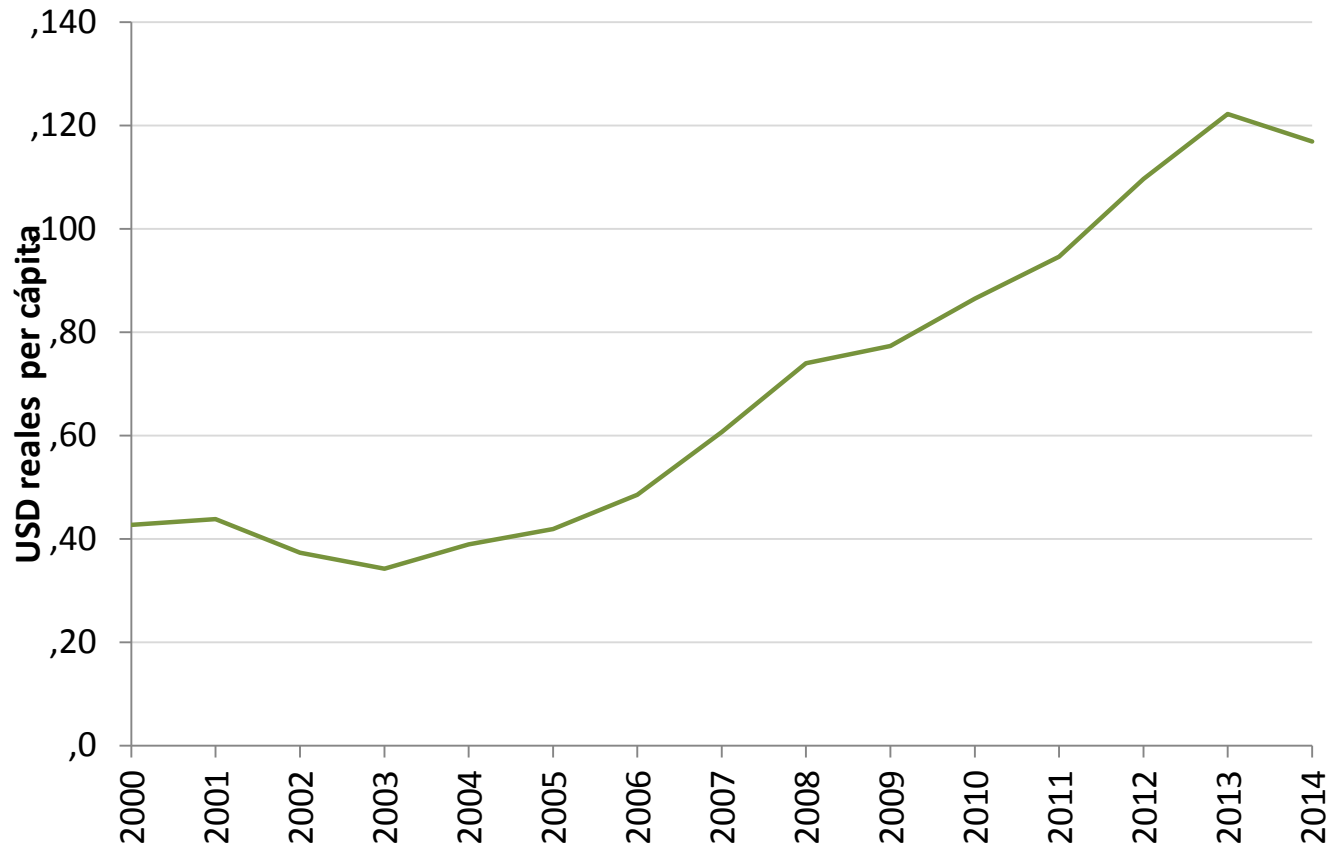


Anexo

Estudios sobre inversión pública y crecimiento

Autor	Año	País	Conclusión - La inversión pública tiene un impacto:
Aschauer	1989 ^a y 1989 ^b	E.E.U.U	Positivo sobre el crecimiento
- Straub	2008	Este asiático	Positivo sobre la infraestructura en más de 60% de los casos país
- Erget et al	2009	OECD	Positivo sobre el crecimiento
- Calderón and Serven	2004 y 2010	América Latina	Positivo sobre la infraestructura
- Gupta et. Al	2011	Países de alto y bajo ingreso	Mixto sobre el crecimiento
- Easterly and Rebelo	1993		
- Keefer and Knack	2007		
Démuger	2001	China	Positivo sobre la infraestructura de transporte y telecomunicaciones
Mäki-Aravela	2002	Finlandia	Positivo sobre el crecimiento, si se considera el capital humano
González-Páramo y López	2003	España	Positivo sobre el sector salud, sin embargo poco o nada en otros sectores
Drezgié	2008	Croacia	Positivo sobre los sectores de construcción e infraestructura
Wenjun y Jing		China	Positivo sobre el crecimiento
Cobacho, Bosch & Rodríguez	2004	México	Positivo sobre las condiciones sociales , sin embargo no tiene impacto sobre el crecimiento
Vásquez y Bendezú	2008	Perú	Positivo sobre la infraestructura de caminos
Urrunaga y Aparicio	2012	Perú	Positivo sobre los sectores de carreteras, electricidad y telecomunicaciones
Ponce	2013	Perú	Positivo sobre el crecimiento, pero el impacto es menor al de la privada
Mendoza y Yanez	2014	Colombia	Positivo sobre el crecimiento, e impacta más en los departamentos más ricos que en los más pobres
Párraga	2014	Bolivia	Positivo tanto en infraestructura como inversión social
Rivera y Toledo,	2004	Chile	En conjunto con la inversión privada, positivo sobre el crecimiento

El gasto inversión pública por habitante



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID, OECD y WEO.

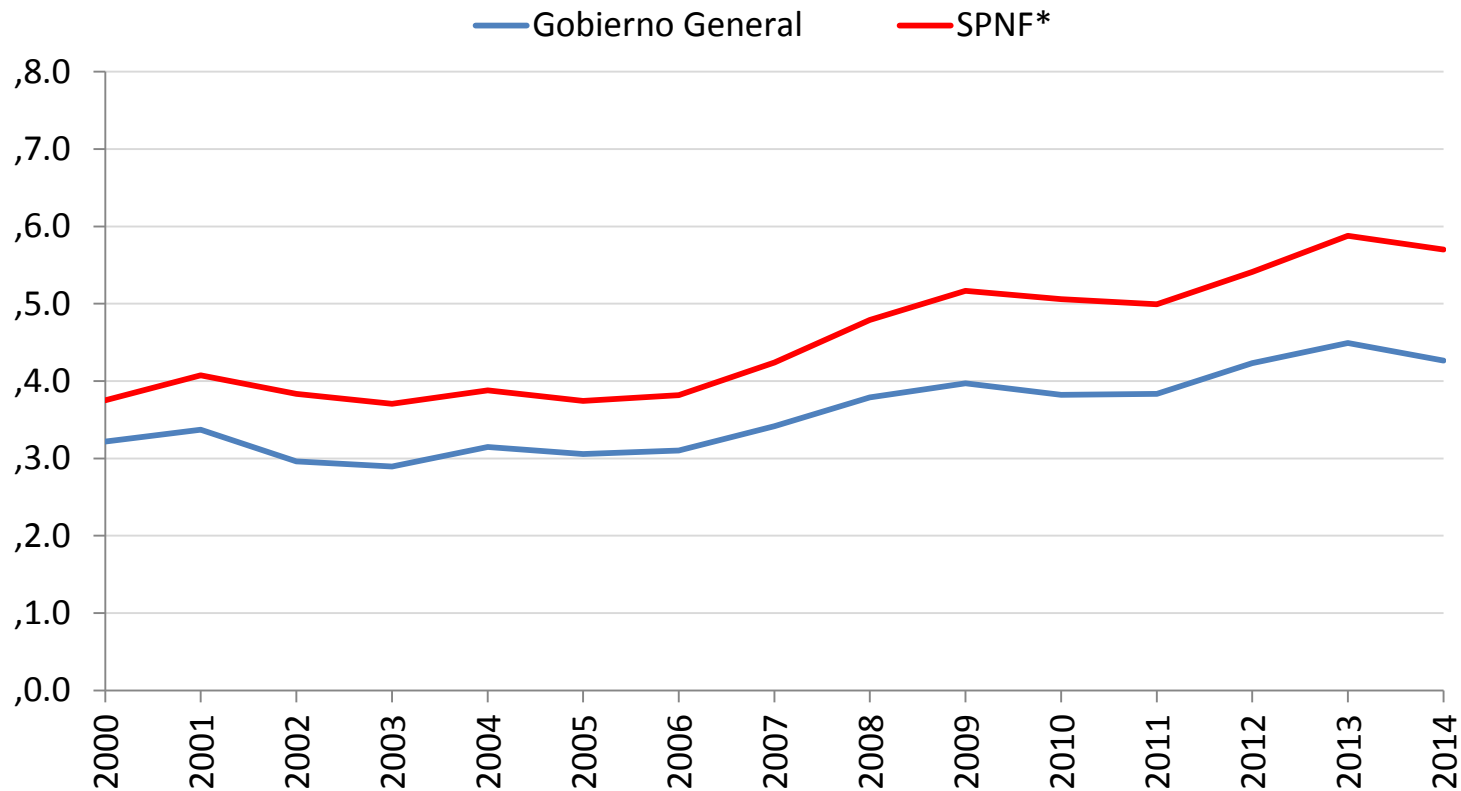
* Se refiere al Gobierno General.

** América Latina incluye: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.



Gasto de inversión pública

(como porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos del BID, OECD y WEO.

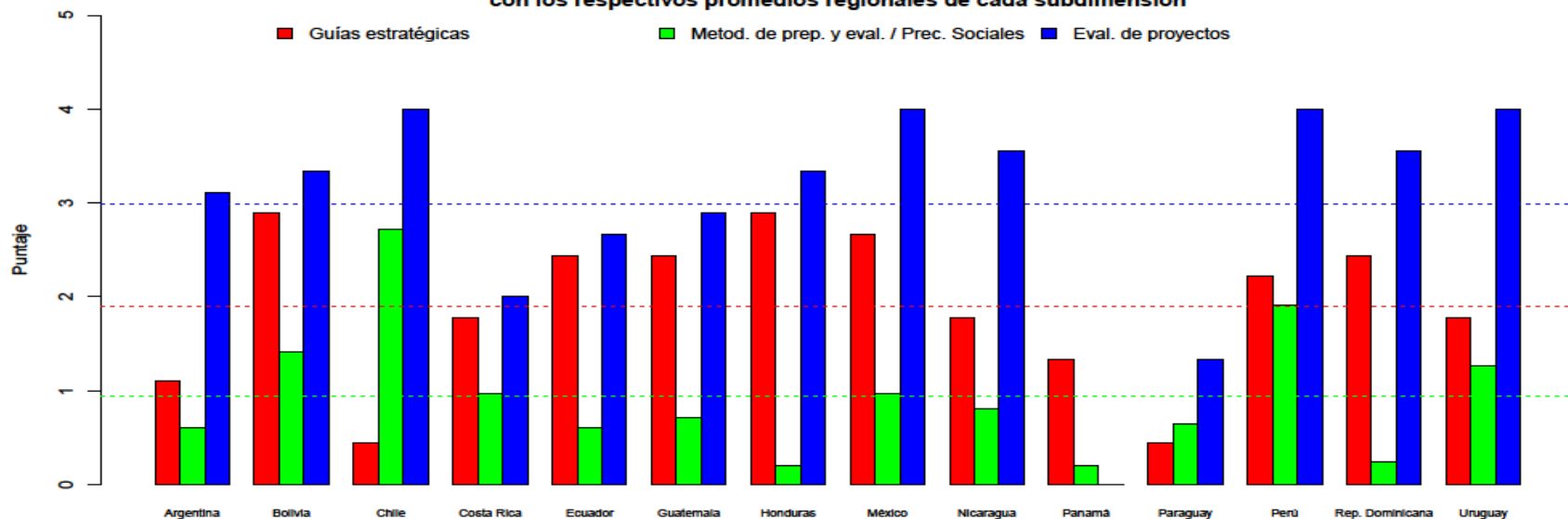
* SPNF excluye la empresa pública en Paraguay encargada de manejar la represa de Itaipú, el Instituto Costarricense de Electricidad en Costa Rica y la Autoridad del Canal de Panamá en Panamá.

** América Latina incluye: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

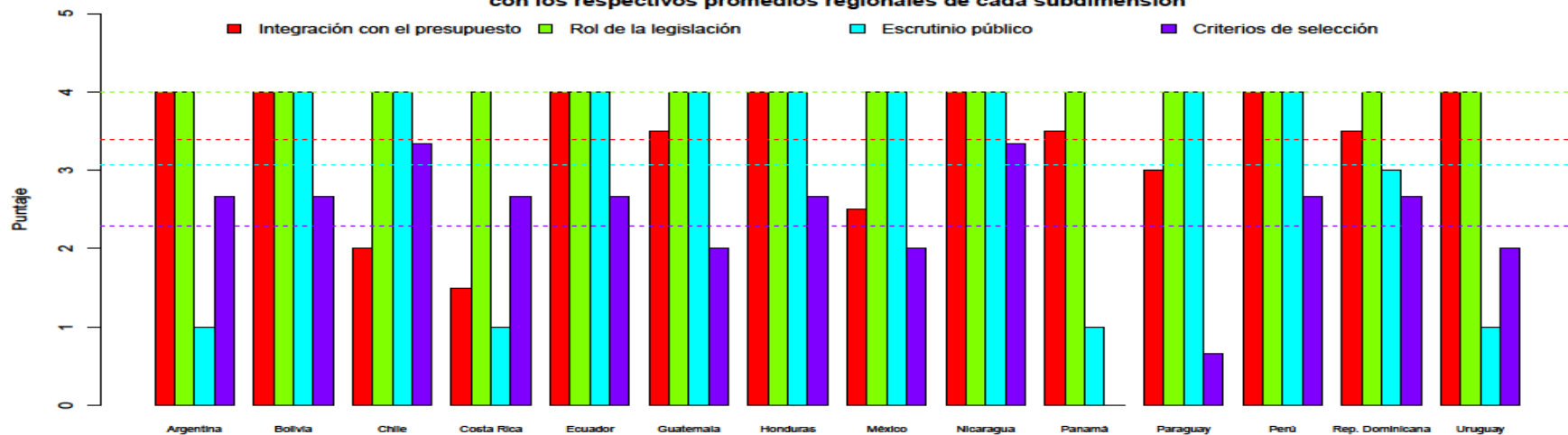


Resultados de índice de eficiencia por dimensión

**Puntajes de subdimensiones por país en la dimensión:
Guías estratégicas y evaluación de proyectos
con los respectivos promedios regionales de cada subdimension**

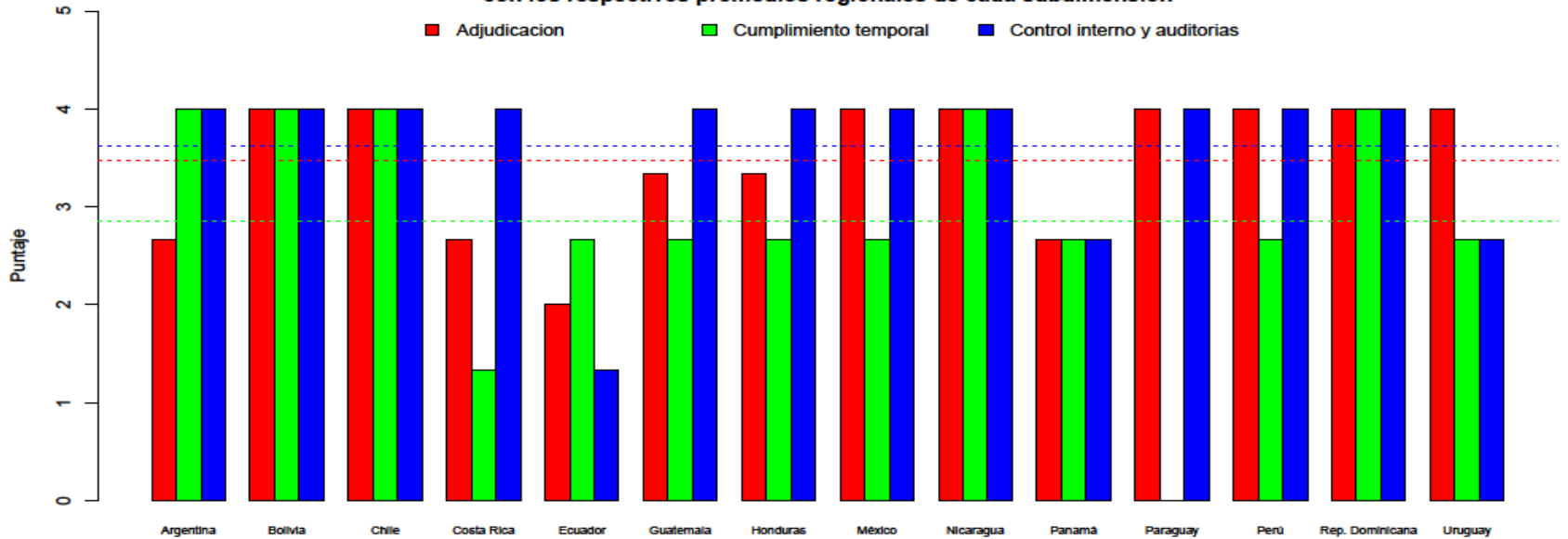


**Puntajes de subdimensiones por país en la dimensión:
Selección de proyectos
con los respectivos promedios regionales de cada subdimension**

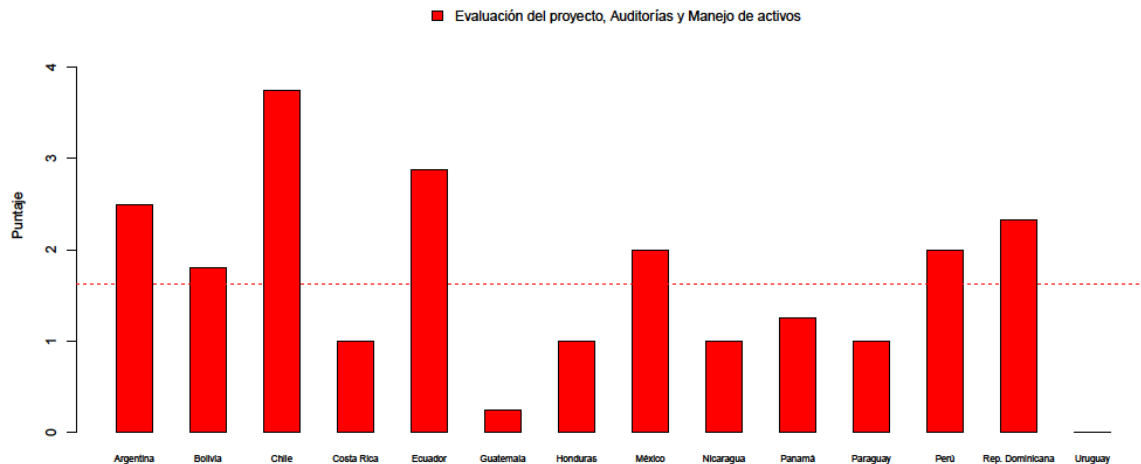


Resultados por dimensión

Puntajes de subdimensiones por país en la dimensión:
Implementación de proyectos
con los respectivos promedios regionales de cada subdimension



Puntajes de subdimensiones por país en la dimensión:
Evaluación del proyecto, Auditorías y Manejo de activos (Eval. ex-post.)
con los respectivos promedios regionales de cada subdimension



Resultados por dimensión

Puntajes de subdimensiones por país en la dimensión:
Caracterización general del ciclo de inversión pública
con los respectivos promedios regionales de cada subdimension

