**Política fiscal y eficiencia en la gestión de la inversión pública en gobiernos subnacionales de Argentina. Una comparación con México**

Marcelo Capello[[1]](#footnote-1) y María Laura Caullo[[2]](#footnote-2)

**Resumen**

Considerando el importante rol que cumplen los gobiernos subnacionales de nivel intermedio (GSNI) en la inversión pública agregada y utilizando como marco de referencia el índice de Gestión de la Inversión Pública de Armendáriz et al. (2016), en Eguino, Capello, Farfán Mares, Aguilar y Menéndez (2020) se construye un indicador de gestión de la inversión pública a nivel subnacional, que permite realizar un diagnóstico de situación e identificar áreas que requieren mejoras y fortalecimiento. Este índice se valoriza en una escala que va de 0 (cero) a 4 (cuatro), siendo este último el valor de máximo desempeño.

Aplicado a los GSNI de Argentina y México, se observa que ambos presentan mayores dificultades en la dimensión de “Evaluación de proyectos, auditoría y manejo de activos” donde Argentina alcanza un puntaje de 0,86 y México de 1,52. A su vez, los dos países se destacan positivamente en la cuarta dimensión de “Implementación de proyectos” donde Argentina logra un puntaje de 2,69 y México de 3,31.

Analizando por subdimensiones, se destacan los precarios resultados de Argentina en la Capacitación para la evaluación de proyectos (1,16), Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/precios sociales (0,81), Sistemas de soporte (1,05) y Lineamientos estratégicos del sistema (1,38). Por su parte, México obtiene resultados débiles en Escrutinio público en el ciclo completo/Acceso a la información en general (1,30) y en Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/precios sociales (1,75).

**Palabras claves: Inversión pública descentralizada, Inversión Pública, Gobiernos Subnacionales, Eficiencia**

**Clasificación JEL: H70, H72, R53**

**Contenido**

[Introducción 1](#_Toc82198964)

[1. Inversión Pública en América Latina 2](#_Toc82198965)

[1.1 Eficiencia en la gestión de inversión pública en América Latina 5](#_Toc82198966)

[2. Inversión Pública en Argentina 7](#_Toc82198967)

[2.1 Eficiencia en la gestión de inversión pública subnacional de Argentina 12](#_Toc82198968)

[2.2 Caso de comparación: eficiencia en la gestión de inversión pública subnacional de México 17](#_Toc82198969)

[3. Reflexiones finales 24](#_Toc82198970)

[4. Bibliografía 25](#_Toc82198971)

# Introducción[[3]](#footnote-3)

La inversión pública 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 desarrollo y bienestar.

En particular, la inversión pública en América Latina ha sido fuertemente afectada por la pandemia de COVID-19.  De acuerdo con el *[World Economic Outlook](https://www.imf.org/en/Publications/WEO)* para 2020, la mitad de los países de la región han disminuido el gasto de inversión entre 0,1% y 2,8% del PBI. Esta reducción se añade a otras dos tendencias preocupantes en la región: poca inversión y con escasa eficiencia (Armendáriz, 2021).

Zapata (2018) señala que una eficiente gestión de la inversión pública depende de muchos factores, entre ellos de la calidad de las instituciones y del capital humano involucrado en el proceso y, especialmente, de una buena coordinación entre diferentes instituciones y niveles de gobierno. En igual sentido, Ardanaz et al. (2019) añaden que el papel de las instituciones que rigen la forma en que se planifica, diseña y se implementa la inversión pública resulta fundamental. En particular, los Sistemas Nacionales de Inversión Pública cumplen un rol crítico en optimizar el uso de los recursos públicos para inversión, a los fines de tener un mayor impacto sobre la mejora económica y social.

En esta línea, mientras que los sistemas de gestión de inversión pública (GIP) a nivel central han recibido creciente atención, no ha ocurrido lo mismo con la gestión de la inversión pública descentralizada. En este documento se presentan las principales razones que justifican el estudio de la inversión pública subnacional y cuáles son los factores que inciden en su eficiencia. Así, se pretende desarrollar un diagnóstico sobre la eficiencia de la GIP en los GSNI de dos países federales de Latinoamerica: Argentina y México.

En la primera sección del trabajo se analiza el rol que desarrolla el estado en la materia, en que se destaca, en contraposición a las recomendaciones de la teoría macroeconómica tradicional, una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la gestión de inversión pública, además de su alta prociclicidad. Aquí también se expone el índice de gestión de inversión pública propuesto por Armendáriz et. al. (2016) para gobiernos centrales de un conjunto de países latinoamericanos.

En la segunda sección, se realiza un análisis de la inversión pública para Argentina y los resultados de la aplicación de una versión enriquecida del índice de GIP (agregando aspectos de coordinación con otros niveles de gobierno) a nivel subnacional en Argentina y México (Eguino et. Al, 2020), identificándose los aspectos de gestión de la inversión pública descentralizada (GIP-D) que resultan más o menos deficitarios. Por último, se incluye una síntesis de los principales hallazgos y se proponen recomendaciones orientadas a mejorar la eficiencia de la GIP descentralizada y las características de la política fiscal y el gasto en inversión pública en las provincias argentinas.

# Inversión Pública en América Latina

La inversión pública es uno de los principales instrumentos mediante el cual el Estado intenta desarrollar sus políticas públicas, contribuyendo al desarrollo económico y social del país. La relación directa entre inversión pública y tasa de crecimiento de la economía se basa en el efecto que aquella tiene sobre la productividad de las empresas privadas (Barro, Sala-i-Martin 1995). De la misma forma, inversiones en educación y salud incrementan la calidad de la oferta laboral, impactando en la productividad del sector privado (Torche, Edwards & Valenzuela 2009).

Belli, Anderson, Barnum, Dixon, & Tan (2001) listan un conjunto de argumentos que justifican la provisión pública de bienes o la intervención del estado para asegurar su provisión en determinadas condiciones. La existencia de economías de escala, la presencia de externalidades, la demanda por bienes públicos, las asimetrías de información, la presencia de mercados incompletos, la magnitud de los proyectos, los mercados de seguros incompletos, entre otros, justifican la participación del Estado en la provisión de la infraestructura pública (Eguino et al, 2020).

Por su parte, la descentralización ha acaparado la atención tanto de académicos como de hacedores de política. Este fenómeno implica repartir autoridad y responsabilidades desde el gobierno central a los sub-nacionales (Davoodi and Zou, 1998; Kis-Katos, 2014; Oates, 2005). En este sentido, las transferencias de tareas a los gobiernos sub-nacionales se consideran una forma de aumentar la competencia y controles cruzados intergubernamentales, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos a las necesidades locales, que tienden a discrepar entre regiones debido a diferencias en las preferencias. Resulta claro que un gobierno local cuenta con más información y se encuentra en mejor posición que un gobierno central para decidir sobre los bienes y servicios públicos de una región, por factores de proximidad (Bardhan, 2002; Balmas 2015).

Además, es conocido que los gastos de capital deberían ser utilizados con el fin de llevar a cabo políticas fiscales contracíclicas, dado que permiten mantener la demanda agregada en períodos de recesión, reduciendo la magnitud de las fluctuaciones del producto. Sin embargo, esta no es una conducta predominante que ocurra en América Latina, donde suele observarse un comportamiento procíclico de la inversión pública. En este sentido, Ardanaz e Izquierdo (2017) documentan que existe un sesgo que perjudica al gasto en capital, donde éste suele recortarse en los tiempos adversos. En los buenos tiempos, las erogaciones corrientes son inflexibles a la baja y las de capital no suelen aumentar. De la misma manera, se ha verificado un bajo nivel de inversión pública, y que ha crecido a tasas muy bajas entre 1980-1985 y 2010-2015 (Izquierdo, Puig et al, 2018).

1. Composición del gasto de capital público per cápita por región (en dólares internacionales constantes del 2011 ajustados por PPA)



*Fuente: Izquierdo, Puig et.al (2018).*

Una de las causas del fenómeno se encuentra en el importante rol que tienen los gobiernos sub-nacionales en la realización de este tipo de erogaciones, especialmente el nivel intermedio, como las provincias de Argentina o los estados en Brasil y México. La literatura económica convencional en materia de federalismo fiscal reserva el manejo del ciclo económico al nivel central de gobierno, lo cual encuentra una contradicción en la citada importancia que adquieren los gobiernos sub-nacionales en la ejecución de la inversión pública.

Por otra parte, en la teoría macroeconómica se postula que los gastos de capital deberían ser utilizados con el fin de llevar a cabo políticas fiscales contracíclicas, dado que permiten mantener la demanda agregada en períodos de recesión, reduciendo la magnitud de las fluctuaciones del producto. Sin embargo, no se trata de una característica generalmente observada en países de Latinoamérica (LA), donde suele observarse un comportamiento procíclico de la inversión pública. En este sentido, Ardanaz e Izquierdo (2017) documentan que existe un sesgo que perjudica al gasto en capital, por lo que suele recortarse en los tiempos adversos.

Una de las causas del fenómeno podría residir en el importante rol que tienen los GSNI en la ejecución de este tipo de erogaciones, como ocurre con las provincias de Argentina o los estados de Brasil y México. La literatura económica convencional en materia de federalismo fiscal reserva el manejo del ciclo económico al nivel central de gobierno, lo cual encuentra una contradicción con la evidencia empírica en varios países de LA.

Dicha prociclicidad de la inversión pública en países de LA podría tener su origen en factores ligados a los ingresos y egresos fiscales de los GSNI (Izquierdo, Pessino, y Vuletin, 2018). Por el lado de los ingresos, los países de LA se financian especialmente con impuestos indirectos, que muestran alta correlación positiva con el PIB. Adicionalmente, en países federales los sistemas de transferencias fiscales suelen resultar habitualmente procíclicos, de manera que inducen igual característica a las erogaciones de los gobiernos subnacionales. Finalmente, suele existir también prociclicidad en el acceso al endeudamiento público, que abunda en períodos de expansión económica y escasea en períodos recesivos, lo que agrava la posibilidad de realizar un buen manejo del ciclo fiscal.

1. Participación en la inversión pública en países seleccionados de América Latina



Fuente: Eugino,Capello et al. (2020)

Nota: Méxic, Brasil y Perú, hasta 2014. \*Argentina datos año 2019; \*\*Colombia datos año 2017

Por el lado del gasto, los salarios públicos también contribuyen a la prociclicidad. No obstante, su inflexibilidad a la baja es otro de los factores que suele derivar en el ajuste de la inversión pública en situaciones de recesión y estrechez financiera en el Estado. En este sentido, debe remarcarse que en el año 2016 Argentina mostraba el mayor porcentaje de ocupación empleada en el sector público (18.6%), cuando en Uruguay dicha relación resultaba de 15,0%, 12,6% en Brasil y 12,0% en Chile (Capello, et al. 2018).

## Eficiencia en la gestión de inversión pública en América Latina

La calidad de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública puede estar haciendo diferencia en la magnitud del impacto de la inversión pública en el crecimiento económico (Armendáriz, et al. 2016), por lo que la medición de la eficiencia de esta variable se considera de gran importancia, a pesar de no haber sido foco relevante de atención en la literatura relacionada.

Armendáriz, Contreras Villablanca, Orozco & Parra (2016), siguiendo a Dabla Norris et al. (2011) han evaluado la eficiencia del gasto en inversión pública en los países de América Latina, incluyendo la evaluación de indicadores transversales a todo el proceso de la GIP.

Los autores deciden mantener las cuatro dimensiones originales del Índice Dabla Norris (Índice D-N), “Orientación estratégica y evaluación de proyectos”; “Selección de proyectos y presupuestos”; “Implementación de proyectos” y “Evaluación de proyectos y auditoría”. Pero, además, incorporar una nueva dimensión llamada “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. Logrando la construcción de un indicador que mida la eficiencia en la gestión de inversión pública de los gobiernos centrales, denominado Índice Gestión de Inversiones Públicas (en adelante Índice GIP).

Así, cada enfoque cuenta con dimensiones y subdimensiones que se evalúan a partir de encuestas cuyas respuestas son calificadas en una escala de 0 a 4. La puntuación final resulta del promedio simple de las cuatro dimensiones

De esta manera, los autores analizaron 16 países latinoamericanos[[4]](#footnote-4) con ambas metodologías: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Tanto el Índice D-N como el GIP ubican a Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana como el grupo de países con mejores resultados, con un puntaje promedio de 3,2 en el Índice D-N y de 3,03 en el GIP. También, coinciden en que Costa Rica, El Salvador, Panamá y Paraguay son el conjunto de países con peor desempeño (2,0 puntos en el Índice D-N y 1,8 en el Índice GIP).

Sin embargo, ambos enfoques presentan diferencias en torno a Argentina y Honduras. En el enfoque que sigue la metodología de Dabla-Norris, Argentina se encuentra en el tercer grupo de países con una calificación de 2,6, mientras que Honduras en el segundo grupo con 3,0 puntos. En cambio, en el índice GIP las posiciones de estos países resultan invertidas: Argentina se halla en el segundo grupo junto con Colombia, Ecuador y México, con un puntaje de 2,7 y Honduras en el tercero con un resultado de 2,36, junto a Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay.

Por último, cabe destacar que los puntajes son mayores en la metodología de Dabla-Norris (promedio de 2,70 en países seleccionado) con respecto a los del Índice GIP (promedio de 2,47).

1. Resultados del Índice de eficiencia en la gestión de inversión pública en países latinoamericanos seleccionados

|  |  |
| --- | --- |
| Metodología Dabla-Norris et al (2011) | Metodología Armendáriz et al. (2016) |
|  |  |

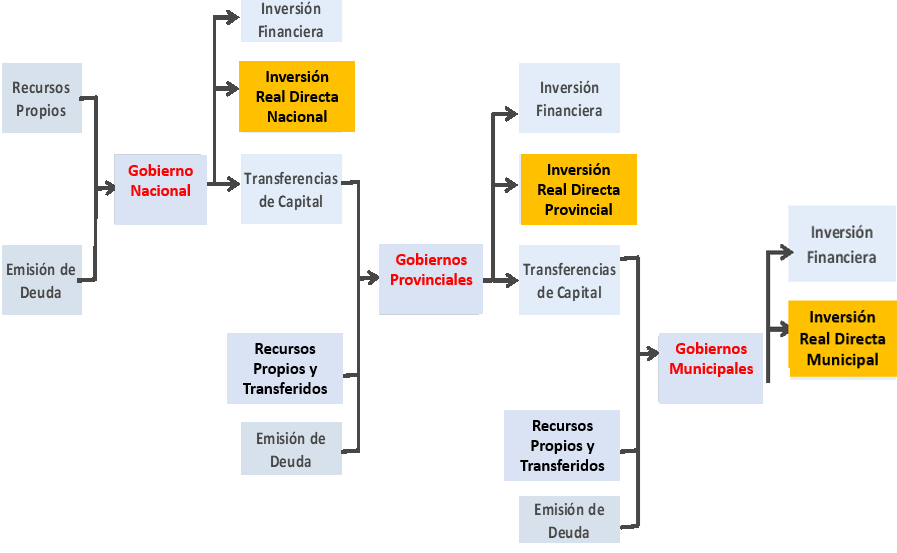
Fuente: Elaboración propia en base a Armendáriz et.al (2016)

# Inversión Pública en Argentina

En Argentina, el gasto de capital de cada nivel de gobierno puede ser desagregado en tres grandes componentes: 1) Inversión Real Directa (IRD), que incluye nuevas obras de infraestructura y la compra de bienes de capital; 2) Transferencias de Capital, dirigidas a otras unidades de gobierno o al sector privado, para que lleven a cabo erogaciones de capital; y 3) Inversiones Financieras que realiza el Estado en cualquiera de sus tres niveles. Este documento se concentra en el concepto de la inversión real directa, que es considerada como inversión pública en las cuentas nacionales, conformando una porción de la inversión total del país. Las transferencias de capital normalmente se constituyen luego en IRD de la unidad de gobierno que las recibe.

Por otra parte, la financiación del gasto de capital en un gobierno subnacional se compone de fuentes de recursos propios o transferencias recibidas de libre disponibilidad (que eventualmente se reflejarán en el ahorro corriente del periodo), los ingresos de capital, las transferencias de capital recibidas y la colocación de deuda pública. El siguiente esquema sintetiza la estructura de financiamiento y el gasto de capital en los diferentes niveles de gobierno en Argentina, incluyendo la IRD.

1. Esquema de financiamiento y el destino de los gastos de capital en los tres niveles de gobierno de Argentina



*Fuente: “Inversión pública en las provincias de Argentina: ¿Qué tan eficiente es su gestión?” IERAL de Fundación Mediterránea.*

Al analizar la evolución de la Inversión Real Directa ejecutada por los 3 niveles de gobierno en Argentina, se observa un cambio de tendencia a partir de 2003. Luego de una contracción percibida entre 2000–2003, el nivel de promedio de la IRD en relación al PIB fue del 2,9%, superando los valores que caracterizaron los años previos.

En los años subsiguientes, dicho guarismo creció hasta alcanzar un nivel promedio del 3% del PBI. Se destaca en este proceso el incremento de la IRD ejecutada por el Sector Público Nacional, que pasó de representar un 0,3% del PBI en promedio entre 1993-1999, a un 0,9% promedio a partir del año 2004[[5]](#footnote-5), con una contracción entre 2018-2020. Las provincias, por su parte, alcanzaron un nivel cercano a 1,5% del PBI entre 2004 y 2020, con un máximo de 1,8% en el año 2017. En los últimos años considerados (2018-2020), la IRD directa en términos del PBI bajó en los tres niveles de gobierno, como consecuencia de la recesión económica, resultando a nivel consolidado en un promedio de 2,3% del PBI.

1. Inversión Real Directa promedio en tres niveles de gobierno

En porcentaje del total - Período 1993-2020



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de MECON – DNCFP.

1. Evolución de la IRD por nivel de gobierno

En porcentaje del PBI



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de MECON – DNCFP.

En la primera década del actual siglo la IRD fue ejecutada un 60% por las provincias, un 21% por nación y un 19% por los municipios. Particularmente, en el año 2002, la participación de las provincias alcanza un máximo del 66% en la serie que va desde 1993 a 2020.

En la segunda década la IRD fue ejecutada, en promedio, un 50% por provincias, un 32% por nación y un 18% por los municipios. En esta década, la IRD nacional alcanza su máximo peso relativo (40%) en el año 2012, en que la inversión ejecutada por provincias representó un 45% y por municipios un 15%.

1. Participación de cada nivel de gobierno en la IRD total. En %



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de MECON – DNCFP.

La IRD provincial es financiada con recursos propios o endeudamiento y con transferencias, ya sean automáticas o discrecionales. En 2019 las provincias financiaron el 12% de su IRD con Transferencias de Capital recibidas desde la Nación, mientras en 2016 dicho guarismo ascendía al 47%. La pérdida de participación de dichas transferencias no se ha debido a un aumento del uso de recursos propios y/o de la deuda para el gasto en inversión, sino a una mera caída de las transferencias, las cuales han evidenciado un descenso del 41%, en relación al PBI, entre 2017 y 2018, y del 62% entre 2018 y 2019, representando en este último año sólo 0,1% de PBI. A diferencia de las unidades provinciales, la IRD de los municipios dependió en todo el periodo considerado, en un 73% de las Transferencias de Capital recibidas. Dicho financiamiento se mantuvo estable, entre un 0,3% y un 0,4% del PIB, alcanzando un pico del 0,5% en 2018.

Por otro lado, al analizar la inversión pública ejecutada por cada provincia, se observan grandes divergencias. Considerando la IRD y las Transferencias de Capital (per cápita) en el año 2020, San Luis destaca con un monto de alrededor de $47.218 por habitante, mientras que en el extremo inferior se ubican las provincias de Buenos Aires y Mendoza, con importes de $2.864 y $2.833 respectivamente.

La región de Cuyo, impulsada por San Luis y en parte por San Juan, invirtió $14.064 por habitante en 2020. Por su parte, la región Pampeana se encuentra en la base del ranking, con una inversión de $5.180 per cápita. A nivel consolidado de provincias, la IRD per cápita resulta de $7.694.

1. IRD más Transferencias de Capital por provincia y por región

En pesos corrientes per cápita – año 2019

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Ministerio de Hacienda.

En línea con lo anterior, vale notar que, en Argentina, la inversión pública es altamente procíclica. Los gobiernos, tanto nacional como provincial y municipal, ante la caída de sus ingresos en una recesión económica, suelen realizar fuertes ajustes en el gasto de capital. Problemas institucionales y de gestión, como la ineficacia de las reglas fiscales específicas y la inexistencia de fondos anticíclicos, agravan esta situación. En el período 1993-2018, el coeficiente de correlación contemporánea entre la Inversión Pública del consolidado de provincias y el PIB, resultó 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 principales fuentes de financiamiento de dicha inversión.

1. Correlación entre Inversión Pública y PIB en Provincias de Argentina

Coeficientes de Correlación



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Ministerio de Hacienda.

## Eficiencia en la gestión de inversión pública subnacional de Argentina

En esta sección se exponen los resultados del índice que mide la eficiencia de la gestión de la inversión pública (GIP) subnacional, mediante un relevamiento de los sistemas provinciales de inversiones públicas de las provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)[[6]](#footnote-6). 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.

Las dimensiones que componen el mencionado 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. Esta última se presenta como una adaptación para los gobiernos subnacionales de la quinta dimensión propuesta por Armendáriz et al. (2016) quienes, como se advirtió, estudian la eficiencia de la gestión de la inversión pública de los gobiernos centrales de un conjunto de países de L.A. Este índice también valoriza los resultados en una escala que va del 0 a 4, como en los índices presentados en la sección anterior.

Es importante señalar que la última dimensión propuesta releva aspectos transversales a las distintas etapas del proceso de inversión pública (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 últimas 2 subdimensiones se vincula a la especial relevancia, en un país federal, de cómo 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.

* ÍNDICE POR DIMENSIÓN Y SUBDIMENSIÓN

El análisis efectuado revela que las dimensiones del índice que muestran el desempeño más débil fueron la dimensión 4 (Evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos) y la dimensión 1 (Guías estratégicas y evaluación de proyectos), exhibiendo que los resultados más deficitarios se obtienen al comienzo y al final del ciclo de IP.

**Tabla 7: *Heat map* de resultados por dimensiones consideradas en el índice de eficiencia de la gestión de los GSNI de Argentina**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Eguino et al (2020)

La dimensión 4 (Evaluación ex post de proyectos, auditorías y manejo de activos) es la de peor desempeño, con un índice promedio de 0,86, exhibiendo un puntaje máximo de 3,07 en CABA. Por su parte, la dimensión 1 (Guías estratégicas y evaluación de proyectos), también registra un deficiente 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 11: Índice de eficiencia de la GIP-D de las provincias argentinas, por dimensiones**

|  |  |
| --- | --- |
| **Dimensión 1** | **Dimensión 2** |
|  |  |
| **Dimensión 3** | **Dimensión 4** |
|  |  |
| **Dimensión 5** | |
|  | |

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Eguino et al (2020)

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. “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 en Corrientes.

Dada la amplitud de temas que intenta capturar la quinta dimensión, resulta oportuno dividir el análisis en subdimensiones. Así, las sub-dimensiones 5.2 (Rol de la legislación), 5.3 (Recursos humanos idóneos) y 5.7 (Articulación entre gobiernos nacionales, provinciales y municipales) obtuvieron las mejores calificaciones, oscilando entre 1,90 y 1,96. Por su parte, las sub-dimensiones con peor desempeño son la 5.5 (Sistemas de soporte), con un puntaje de 1.05, y la sub-dimensión 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 últimas dos sub-dimensiones, la 5.7 (Articulación entre gobiernos nacionales, provinciales y municipales) obtuvo un 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 sub-dimensión 5.8 (Financiamiento de la inversión, responsabilidad fiscal y política de administración del ciclo), obtuvo una calificación promedio provincial de 1.68, en que Jujuy presenta el peor desempeño (0.92 puntos) y San Luis, el mejor (2.58 puntos).

* ÍNDICE POR SUBREGIÓN GEOGRÁFICA

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 1,78 considerando subregiones y 1,71 a nivel consolidado de 23 provincias[[7]](#footnote-7) sobre un máximo de 4,0 puntos. No obstante, existe una elevada heterogeneidad: CABA alcanza un índice de 2,7, mientras que subregiones como la del “Noroeste sur” (La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero) y NEA, alcanzan un valor promedio de 1,36 y 1,38 respectivamente. Las subregiones de la Patagonia (Patagonia Sur y Comahue) no presentaron diferencias significativas, alcanzando la región un índice de 1,6, por debajo del promedio. La subregión “NOA Norte”, que incluye a Jujuy Salta y Tucumán, se encuentra por encima del promedio, con un valor de 1,84, siendo antecedida por Cuyo y “Pampeana Centro” (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), con 1,87 y 1,92, respectivamente.

1. Regiones según desempeño en el Índice Global GIP

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Eguino et al (2020)

1. Índice regional por dimensiones del índice

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Eguino et al (2020)

## Caso de comparación: eficiencia en la gestión de inversión pública subnacional de México

La evolución de la inversión pública por nivel de gobierno de México permite advertir la importancia de la unidad de gobierno federal, a diferencia del caso argentino. Además, en el período 2015-2018 los municipios superaron la inversión pública de los estados, como resultado de un ajuste fiscal desde el nivel federal por la caída del precio del petróleo, y por ende de los ingresos públicos, en que los municipios intentaron llenar el vacío federal en inversión pública (Farfán Mares, 2020).

Al igual que Argentina, México está sujeto a fuertes ciclos internos y externos, donde particularmente la crisis de 2009 tuvo un fuerte impacto sobre la inversión pública subnacional, alterando su trayectoria y disminuyéndola en términos reales.

1. Evolución de la inversión pública por nivel de gobierno de México

En porcentaje



Fuente: Gabriel Farfán Mares (2020)

1. Gasto en inversión pública total de los gobiernos subnacionales de México

En porcentaje del PIB



Fuente: Gabriel Farfán Mares (2020)

Tomando como punto de referencia a Armendáriz et al (2016) y Capello et al. (2018), Farfán Mares construyó un indicador de eficiencia en la gestión de la inversión pública para 26 de los 32 gobiernos estaduales de México. Dicho índice de México utiliza la misma metodología que el trabajo realizado con los GSNI de Argentina, por lo que resulta posible realizar una comparación de resultados.

1. *Heat map* de resultados por dimensión y por GSNI de México



Fuente: Gabriel Farfán Mares (2020)

Tanto Argentina como México presentan su peor desempeño en la cuarta dimensión y su mejor perfomance en la tercera dimensión. En Evaluación de proyectos, auditorías y manejo de activos (dimensión 4), Argentina obtiene un resultado de 0,86, mientras que México 1,52. En la dimensión con mejores resultados, Implementación de Proyectos, Argentina alcanza un puntaje de 2,69 y México de 3,31.

A nivel general y en cada una de las dimensiones del ciclo de vida de la inversión pública, los resultados mexicanos son mayores a los argentinos, donde los primeros tienen un puntaje promedio de 2,30 a la vez que nuestro país alcanza una calificación de 1,71.

1. Resultados por dimensión de GSNI de Argentina y México



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Eguino et al (2020)

Ambos países presentan vulnerabilidades en las evaluaciones ex ante y ex post de la inversión pública. En este sentido, Argentina presenta un puntaje de 1,43 y 1,87 en las primeras dos dimensiones, Guías estratégicas y evaluación de proyectos (dimensión 1) y Selección de Proyectos (dimensión 2). En las mismas, México obtiene un puntaje de 2,30 y 2,41 respectivamente. Por último, en la dimensión 5 ambos países presentan resultados similares: Argentina alcanza 1,68 puntos y México 1,96.

Analizando por subdimensiones, se destacan los precarios resultados de Argentina en la Capacitación para la evaluación de proyectos (1,16), Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/precios sociales (0,81), correspondientes a la dimensión 1; Sistemas de soporte (1,05) y Lineamientos estratégicos del sistema (1,38), desagregaciones de la 5ta dimensión.

Por su parte, México alcanza resultados débiles en Escrutinio público en el ciclo completo/Acceso a la información en general (1,30), correspondiente a la dimensión 5, y Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/precios sociales (1,75), la cual se incluye en la primera dimensión.

Como se ha mencionado, tanto Argentina como México obtienen sus mejores resultados en la dimensión 3, donde el primer país se destaca principalmente en la Adjudicación (2,84) y el segundo en el Cumplimiento temporal (3,77).

1. Resultados comparados por subdimensión de GSNI de Argentina y México



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Eguino et al (2020)

Se puede analizar, a su vez, la dispersión de los resultados a partir de las provincias argentinas y estados mexicanos con puntajes más altos y más bajos. Catamarca (1,06) y Tamaulipas (1,30) aparecen como las jurisdicciones con desempeño más bajo en Argentina y México, respectivamente. Además, entre las provincias argentinas, Catamarca se posiciona como la jurisdicción con menores logros en la dimensión 3, con un puntaje de 1,63 y en la dimensión 4, con una calificación nula. Tamaulipas, es el estado con peor desempeño en la primera dimensión (1,03) y en la tercera, con calificación nula. En la dimensión 5, la provincia con peores resultados es Corrientes, con un puntaje de 1,10, que superan a la región de Chihuahua, que presenta los resultados más deficientes en México (0.89). Exceptuando este último caso, los resultados menos satisfactorios de México superan a los más deficientes de Argentina.

1. Provincias de Argentina y estados de México con menor puntaje en el Índice GIP por dimensión



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Eguino et al (2020)

Los mejores resultados son obtenidos por CABA, en Argentina, con un puntaje de 2,72 y por Sonora, en México, con 3,39 puntos promedio en las cinco dimensiones. La jurisdicción argentina se destaca, a su vez, en la segunda dimensión, con un puntaje de 3,08, y en la cuarta, con 3,07 puntos, dimensión en la cual las jurisdicciones de dicho país presentan las mayores dificultades. Implementación de proyectos es la dimensión en la que, tanto Argentina como México, obtienen su mejor perfomance. Córdoba es la provincia con puntaje más alto en Argentina (3,43) e Hidalgo, Potosí, Guanajuato y Nayarit los estados mexicanos con mejores puntajes (4,0).

Los resultados en los estados mexicanos superan a los de Argentina en todas las dimensiones. Además, considerando el puntaje obtenido en el índice GIP de Armendáriz et al. (2016), es posible obtener conclusiones también a nivel nacional. En tal sentido, los gobiernos federales de Argentina y México obtuvieron un puntaje de grupo de 2,70, superior al promedio consolidado de los resultados en los GSNI (1,71 en el caso de Argentina y 2,30 en de México). Esto implica que, en promedio, las capacidades de los GSNI resultan más limitadas que las de los gobiernos federales de ambos países, para llevar a cabo la gestión de inversión pública. Esta afirmación no es válida para Ciudad de Buenos Aires en Argentina y siete estados mexicanos que superan el umbral de 2,70 obtenido por el gobierno federal de México.

1. Provincias de Argentina y estados de México con mayor puntaje en el Índice GIP, por dimensión



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Eguino (2020)

\*Potosí, Guanajuato y Nayarit también obtuvieron puntaje de 4 en esta dimensión.

Como puede observarse en el gráfico que sigue, en las provincias argentinas parece existir una leve relación negativa entre el índice GIP-D y las transferencias fiscales per cápita recibidas por los GSNI desde el gobierno nacional. Un tema a profundizar sería si la mayor recepción de transferencias fiscales induce a los GSNI a gestionar en forma más ineficiente sus erogaciones, en este caso la inversión pública. No se observar una relación similar en los GSNI de México.

1. Índice GIP vs Transferencias automáticas per cápita a GSNI de Argentina



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DNAP

1. Índice GIP vs Transferencias automáticas per cápita a GSNI de México



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de México

# Reflexiones finales

En función de los resultados obtenidos en este estudio, se observan diferentes niveles de eficiencia en los Sistemas de Inversión Pública Subnacional de Argentina y México, en el caso específico de los gobiernos de nivel intermedio (provincias y estados). Además de los problemas existentes respecto a la coordinación general entre niveles de gobierno, y de las características de la política fiscal de los GSNI, los mayores problemas en el ciclo de inversión que muestran las provincias argentinas se concentran, especialmente, en las dimensiones 1 y 4, es decir, el inicio y final del ciclo de inversión, cuando deben ejecutarse las evaluaciones ex ante y ex post, respectivamente. Por su parte, los estados mexicanos presentan las mayores dificultades en las dimensiones 4 y 5, es decir, en la evaluación ex post y en los aspectos más generales y de coordinación entre e intra niveles de la GIP. Por otro lado, exceptuando el caso de CABA y siete estados mexicanos, la eficiencia en la gestión de la GIP resulta mayor en los gobiernos centrales que en los subnacionales de ambos países.

En general, la experiencia de las provincias de Argentina en materia de GIP-D no resulta satisfactoria. Para la mayoría de los casos, la discrecionalidad es la regla común en cuanto a la asignación de los recursos de inversión. Lo que se alimenta de 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 los proyectos, registro incompleto de procesos, un bajo nivel de rendición de cuentas, auditoría deficiente y una escasa transparencia e información integrada. Generando un círculo vicioso en torno a la eficiencia de la GIP.

Incluso, 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 su rentabilidad socioeconómica. Asimismo, subsiste la preocupación sobre el uso de los recursos públicos en materia de inversión y respecto a los efectos de la discrecionalidad política sobre sus rendimientos.

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

Al respecto, 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, se requiere el desarrollo de una orientación estratégica de mediano plazo en proyectos, donde se considere la coordinación con otros niveles de gobierno. Además de contemplar posibles sinergias con las inversiones de los agentes privados, logrando una visión integral de desarrollo territorial.

Asimismo, se necesita fortalecer la capacidad de GIP de los gobiernos intermedios, a fin de garantizar un desarrollo regional equilibrado. También se considera necesaria la modernización del sistema de información correspondiente a los SPIP para mejorar la gestión subnacional, lo cual involucra un rediseño y estandarización de la información, por ejemplo, a través de banco de proyectos integrados a otros sistemas de gestión del Estado, como presupuesto, compras y contrataciones, entre otros.

Igualmente, resulta imperioso promover la evaluación ex post de proyectos en el nivel subnacional de gobierno, de tal forma que exista una evaluación integral que abarque todo el ciclo de vida del proyecto y permita conocer los resultados, además de aprovecharlos para la mejora continua de la evaluación ex ante de proyectos. Pudiendo 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 cuanto a las recomendaciones de política fiscal, a continuación, se exponen algunas consideraciones que podrían plasmarse en marcos institucionales de países federales como Argentina, para un mejor manejo de la política fiscal y la inversión pública:

* Establecer reglas fiscales con menores posibilidades de “cláusulas de escape”, que incentiven la generación de ahorro corriente y eviten el endeudamiento insostenible en los tres niveles de gobierno.
* Posibilidad de establecer reglas fiscales que incluyan salvaguardas respecto de la composición del gasto, a los fines de evitar que se penalice la inversión durante los procesos de ajuste fiscal. Por ejemplo, regla fiscal sobre el gasto corriente, especialmente en materia de topes relativos al gasto en personal.
* Introducir mayores penalidades para las jurisdicciones que incumplen con las reglas fiscales, y que las penalidades resulten efectivas. Las penalidades también deberían ser aplicadas al gobierno central, en caso de incumplimientos.
* Implementar reglas fiscales que prohíban los períodos de gracia en los préstamos a gobiernos, así como la emisión de bonos tipo “bullet” (vencimiento del total del capital en el último período), generan incentivos perversos en términos de economía política.
* Mejorar la definición de capacidad de endeudamiento para autorizar nuevas deudas, que contemplen también, por ejemplo, un mayor nivel de moderación en el endeudamiento de acuerdo con el nivel de exposición a variaciones en el tipo de cambio.
* Creación de Fondos Anticíclicos (FA) a nivel de Nación y Provincias. Para que sea efectivo, debería ser creado previo a la distribución de la coparticipación federal de impuestos, generándose 25 cuentas individuales en el FA (23 provincias, CABA y gobierno nacional);
* Para conformar los recursos del FA, debería aprobarse una Regla de Resultado Fiscal Estructural a la chilena o algún mecanismo más simple, como podría ser el reparto de recursos entre Nación y Provincias en base al promedio móvil de los últimos 24 o 36 meses, para suavizar los envíos;
* En períodos de expansión económica, la regla fiscal adoptada proveería recursos al FA, que podrían utilizarse solamente cuando el organismo nacional de estadísticas da cuenta del inicio de una recesión económica. Debería discutirse si podría utilizarse también en recesiones que afectan sólo a provincias individuales, para lo cual el INDEC debería hacerse cargo nuevamente del cálculo de los PBG provinciales, para asegurar objetividad y homogeneidad en la aplicación de la regla;
* Para que dicho FA no deteriore la autonomía local y sea aceptado por los gobiernos provinciales, seguramente éstas requerirán que se lo defina de manera que no impida la distribución automática y diaria de recursos a provincias, como ahora ocurre. Ello se puede lograr con compensaciones al final de cada mes.
* Para asegurar la eficiencia de una política contra-cíclica, resulta fundamental el uso de Bancos de Proyectos de Inversión integrados entre Nación y Provincias, que aseguren en todo momento una cantidad importante de proyectos ya formulados, evaluados y con los pliegos de licitación redactados, de manera de poder implementar rápidamente nuevos proyectos apenas se detecte la entrada a un nuevo ciclo recesivo de la economía.
* Dado lo anterior, existiría la necesidad de proveer recursos para estudios de pre-factibilidad y para evaluar anticipadamente una buena cantidad de proyectos.

# Bibliografía

Ardanaz, M., & A. Izquierdo (2017). “Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times? Evidence from Developing Countries.” IDB Working Paper 838. Inter-American Development Bank.

Armendáriz, E., Adrián, L., Contreras, E., Hirs, J. (2021). Planificación y priorización ex ante de la inversión pública en los Países Andinos. Banco Interamericano de Desarrollo

Armendáriz, E., Contreras, E., Orozco, S., Parra, G. (2016). La eficiencia del gasto de Inversión Pública en América Latina. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 8 al 11 noviembre 2016. Santiago, Chile.

Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. The Journal of Economic Perspectives, 16(4): 185-205.

Balmas, A. D. (2015). Determinants of public spending at the subnational level: a comparison of polish and spanish local governments. Instituto Universitario de Lisboa.

Barro, R. J., Sala-i-Martin, X., (1995). Economic Growth, The MIT Press Cambridge, Massachussets, London England.

Belli, P., Anderson, J., Barnum, H., Dixon, J. & Tan, J. (2001). Economic Analysis of Investment Operations: Analytical Tools and Practical Applications. The World Bank, Washington D.C.

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 (2018). “Inversión Pública en Provincias de Argentina: ¿Cuán eficiente es su gestión?”, VII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, organizadas por BID, CEPAL, Banco de la República de Colombia y Universidad Tecnológica de Bolívar; Cartagena de Indias, Colombia.

Capello, M., Cerino R. y L. Iglesias (2019). “Los determinantes de la inversión pública en las provincias argentinas”, VIII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Universidad Iberoamericana, ciudad de México.

Capello, M. Iglesias L. y D. Giuliodori (2020), “Los determinantes del empleo público en las provincias argentinas”, IX Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Universidad del Pacífico (Perú), edición virtual.

Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. &Papageorgiou, C. (2011).Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. IMF Working Paper. WP/11/37. International Monetary Fund.

Davoodi, H., & Zou, H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study, Journal of Urban Economics, 43: 244-257.

Eguino, H.; Capello, M.; Farfán Mares, G.; Aguilar, J. C. y Hugo Menéndez. (2020) ¿Cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional? Situación de los países federales de América Latina. BID.

Farfán M. G. (2020). Eficiencia en la gestión de la inversión pública en los estados mexicanos. Documento de trabajo para BID.

Izquierdo, A., J. Puig, C. Végh y G. Vuletin (2018). “On Recent Trends and Determinants of Public Spending Composition.” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Izquierdo, A.; Pessino, C. y G. Vuletin. (2018) Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. BID.

OECD. (2015). Planificación e Inversión en Infraestructuras en los distintos niveles de gobiernos: retos actuales, experiencias y posibles soluciones. OECD y Cómite de las Regiones, Unión Europea.

Kis-Katos, K. (2014). The impact of fiscal and political decentralization on local public investments in Indonesia, IZA Discussion Paper no. 7884.

Torche, A., Edwards, G., & Valenzuela, E. (2009). La inversión Pública: su impacto en el crecimiento y en el bienestar. *Camino al bicentenario, propuestas para Chile* (págs. 283-317).

1. ILADES-GEORGETOWN/FCE-UNC. Docente FCE-UNC, Presidente IERAL de Fundación Mediterránea | [mcapello@ieral.org](mailto:mcapello@ieral.org) |+54-9351-5742605 [↑](#footnote-ref-1)
2. FCE-UNC. Docente e investigadora UCC y Univ. Siglo 21. Investigadora a cargo de Área Empleo y Política Social en IERAL de Fundación Mediterránea | [lauracaullo@gmail.com](mailto:lauracaullo@gmail.com) |+54-9351-2343788 [↑](#footnote-ref-2)
3. Se agradece la colaboración de Azul Chincarini, investigadora de IERAL de Fundación Mediterránea. [↑](#footnote-ref-3)
4. Brasil no respondió la encuesta. [↑](#footnote-ref-4)
5. Debe aclararse que tras la crisis de 2001-2002, 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. [↑](#footnote-ref-5)
6. Se trata de un estudio encargado por BID a IERAL, cuyos resultados serán próximamente publicados por dicho organismo internacional. [↑](#footnote-ref-6)
7. Formosa no ha sido relevada [↑](#footnote-ref-7)