

Inversión pública subnacional, su financiamiento y sistemas de gestión en países de Latinoamérica

Subnational public investment, its financing and management systems in Latin American countries

Marcelo Luis Capello

Universidad Nacional de Córdoba - IERAL - AIFIL

María Laura Caullo

Universidad Nacional de Córdoba - Universidad Siglo21 - IERAL

Resumen

La inversión pública es un componente fundamental para el desarrollo económico y social de un país. Importan tanto su cuantía como la eficiencia en su gestión. Los gobiernos de países de Latinoamérica (LA) invierten relativamente poco, en comparación con otras regiones de países emergentes, y en varios de ellos, especialmente los países federales, los gobiernos locales cuentan con elevado protagonismo.

En este trabajo se analizan los sistemas de gestión de la inversión pública en siete países de LA, tres de ellos federales (Argentina, Brasil y México) y cuatro unitarios (Chile, Colombia, Perú y República Dominicana), así como el nivel, evolución y composición por nivel de gobierno de la inversión pública en la última década, y sus principales fuentes de financiamiento.

Al final, se presenta un análisis econométrico para detectar los principales determinantes fiscales, económicos y políticos de la inversión pública en los países mencionados.

Palabras clave: *Inversión pública, Gestión, Gobiernos subnacionales.*

Clasificación JEL: *H51, H52, H53, H54, H57.*

Abstract

Public investment is a fundamental component for the economic and social development of a country. Both its amount and its efficient management are important. Governments in Latin American (LA) countries invest relatively little compared to other regions, and in several of them, especially federal countries, local governments play a significant role.

This paper analyses the public investment management systems in seven LA countries, three of them federal (Argentina, Brazil and Mexico) and four unitary (Chile, Colombia, Peru and the Dominican Republic), as well as the level, evolution and composition by level of government of public investment in the last decade, and its main sources of financing.

Finally, an econometric analysis is presented that attempts to detect the main fiscal, economic and political determinants of public investment in the aforementioned countries.

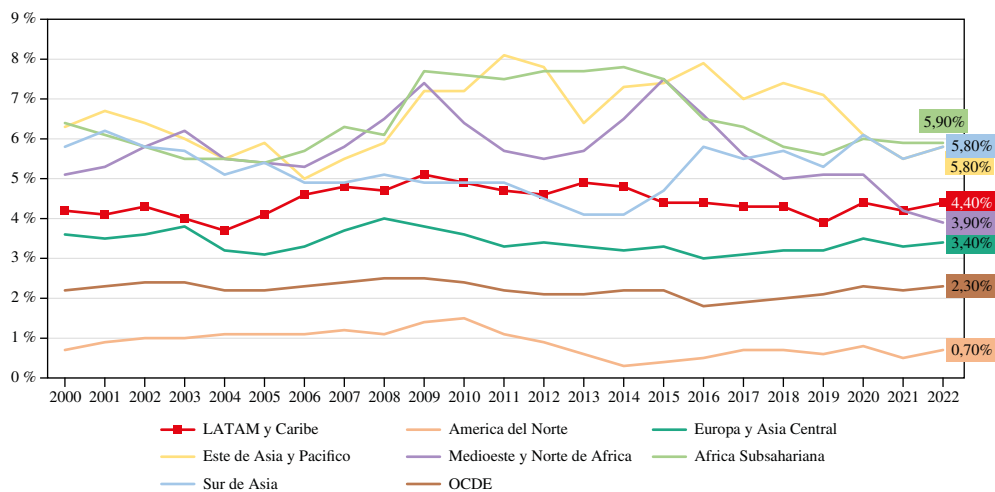
Keywords: *public investment, management, subnational governments.*

1. Introducción

La inversión pública (IP) resulta importante para la actividad y el crecimiento económico. En la visión keynesiana, la inversión estatal, además de contribuir a aumentar el *stock* de capital, ayuda a morigerar el ciclo económico, estimulando la demanda y aportando a la recuperación económica en tiempos de recesión. Por su parte, según las teorías sobre crecimiento endógeno, la inversión en capital humano, infraestructura y tecnología puede generar efectos multiplicadores y externalidades positivas que impulsan el crecimiento económico a largo plazo (Romer, 1986; Lucas Jr., 1988).

No obstante, en América Latina los niveles de inversión pública resultan relativamente bajos, con un 4,3 % del PIB en promedio en los años 2021-2022, frente a un 5,9 % en el África Subsahariana y un 5,7 % en el Sur y Este de Asia. Aunque este nivel resulta superior al promedio de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), que exhibieron una inversión pública de 2,3 % del PIB en el mismo periodo.

FIGURA 1
INVERSIÓN PÚBLICA CONSOLIDADA POR CONTINENTE.
PERÍODO 2000-2022.
(En % del PIB)



FUENTE: IERAL en base BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (BID, 2016).

Por tal motivo, en la primera sección de este trabajo se analiza la IP en siete países de LA en los últimos años, tres de ellos federales (Argentina, Brasil y México) y los restantes cuatro con organización unitaria (Chile, Colombia, Perú y República Dominicana). En el grupo de países se encuentran los 4 países más poblados del América del Sur (Brasil, Colombia, Argentina y Perú), el segundo más poblado

de América del Norte (México) y el segundo con más habitantes del Caribe (República Dominicana). Adicionalmente, se estudian las fuentes de recursos y financiamiento de la IP en dichos países y por nivel de gobierno (ahorro corriente, transferencias de capital recibidas y endeudamiento).

TABLA 1
CARACTERIZACIÓN INSTITUCIONAL DE GOBIERNOS SUBNACIONALES
EN CADA PAÍS

País	Población	Organización Política	Gobiernos Subnacionales	Cantidad	¿Potestades Fiscales?	¿Ejecuta Inversión Pública?
Argentina	46.044.703	Federal	Provincias	24	Si	Si
			Municipios	2.327	Si	Si
Brasil	203.080.756	Federal	Estados	27	Si	Si
			Municipios	5.570	Si	Si
Chile	17.574.003	Unitario	Regiones	16	En gastos	Si
			Municipios	346	Si	Si
Colombia	52.695.952	Unitario	Departamentos	33	Si	Si
			Municipios	1.100	Si	Si
México	126.014.024	Federal	Estados	32	Si	Si
			Municipios	2.442	Si	Si
			Alcaldías Ciudad de México	16	En gastos	Si
Perú	34.068.259	Unitario	Regiones	26	Si	Si
			Municipios	1.874	Si	Si
República Dominicana	10.817.113	Unitario	Gobiernos Locales (Municipios y Distritos Municipales)	335	Si	Si

Normalmente, un país federal cuenta con 3 niveles de gobierno con potestades fiscales de recaudar tributos y ejecutar erogaciones, entre ellas los denominados gastos de capital. Además del gobierno nacional, en Argentina se presentan dos tipos de gobiernos subnacionales con estas características (provincias y municipios), al igual que en Brasil y México (estados y municipios). Por lo general, la capital del país se constituye como una unidad de gobierno con características fiscales tanto de nivel intermedio como municipal.

En el caso de los países unitarios, habitualmente se presenta un solo nivel subnacional con potestades fiscales (municipios), aunque en el caso de Colombia y Perú, un proceso de descentralización dio lugar a un nivel intermedio de gobierno con potestades fiscales (departamentos en Colombia y regiones en Perú). En el caso de Chile, en los últimos años existe un incipiente proceso de descentralización fiscal hacia sus regiones.

Respecto a la distribución de potestades entre niveles de gobierno para la ejecución de IP, se destaca la participación subnacional en gobiernos intermedios de países federales. En el periodo 2013-2023, las provincias argentinas ejecutaron, en promedio, un 51 % de la IP consolidada, mientras los estados de Brasil y México un 35 % y 29 %, respectivamente. También es importante la participación subnacional en algunos países unitarios, aunque con mayor relevancia de los gobiernos municipales.

Además del nivel de IP, en la segunda sección se analiza la eficiencia en la gestión de los sistemas nacionales y subnacionales de inversión pública, así como los mecanismos de coordinación existentes entre niveles de gobierno.

Finalmente, en la tercera sección, antes de las conclusiones generales, se presenta un análisis econométrico que apunta a detectar las variables explicativas de la IP observada en los citados países en los últimos 10 años.

2. Inversión pública y su composición en países de LA en la última década

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 destinado a aumentar o reponer el patrimonio del estado; 2) Transferencias de Capital, dirigidas a otras unidades de gobierno o al sector privado y 3) Inversiones Financieras que realiza el Estado.

En este trabajo el énfasis se pone sobre la IRD, considerada como inversión pública en las cuentas nacionales, conformando una porción de la inversión total del país. Respecto a las Transferencias de capital, se transforman en IRD de la unidad receptora de gobierno, típicamente los gobiernos subnacionales.

En Argentina, los tres niveles de gobierno ejecutan inversión pública. Puede ocurrir que en algunas funciones de gobierno existan inversiones de más de un nivel gubernamental. Por ejemplo, el gobierno nacional invierte en rutas nacionales, y los gobiernos provinciales en las rutas provinciales.

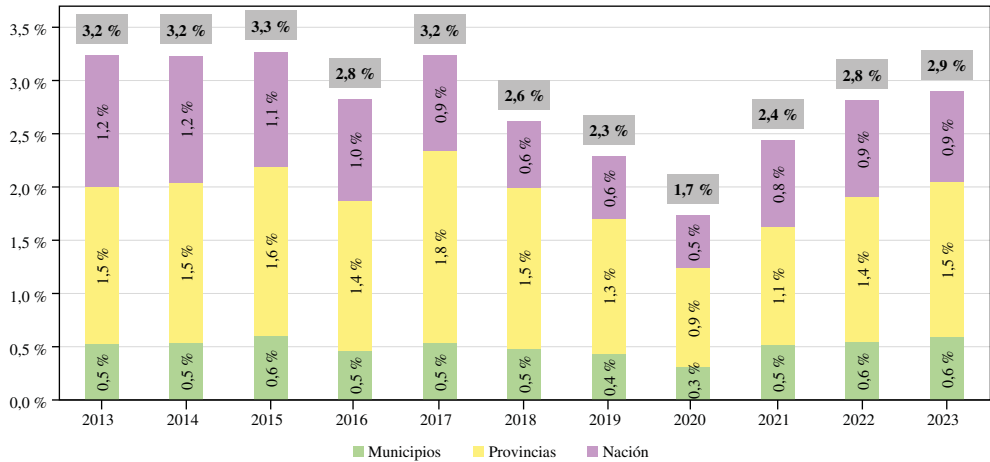
La IRD consolidada (tres niveles de gobierno), exhibió un promedio de 2,8 % del PIB en el período 2013-2023, superior al nivel alcanzado en los años 2000 (2,3 % en promedio para el periodo 2000-2012). Tal aumento respondió a la salida de la crisis económica de 2000-2002, con la consecuente recuperación de la actividad económica, los recursos fiscales y el gasto público, así como a un fuerte aumento en la presión impositiva, que sumó más recursos al fisco, y la estatización de algunas funciones que en la década anterior habían pasado a manos privadas.

Con la pérdida de acceso a los mercados internacionales de crédito en el año 2018, se produjo una fuerte caída de la IP, desde 3,2 % del PIB en 2017 hasta 1,7 % en 2020, año en que además se sumó el efecto de la pandemia de la COVID-19. En el año 2021 se inició un proceso de recuperación de la IP, hasta ubicarse en 2,9 % del PIB en el año 2023¹.

¹ Con la consolidación fiscal que se observa en 2024, la inversión pública está sufriendo un importante recorte.

En promedio, en el período 2013-2023, las provincias ejecutaron un 51 % de la IRD consolidada, el gobierno nacional un 31 % y los municipios un 18 %. En el año 2023, las participaciones fueron 30 %, 50 % y 20 %, respectivamente.

FIGURA 2
ARGENTINA: INVERSIÓN REAL DIRECTA POR NIVEL DE GOBIERNO.
PERÍODO 2013-2023.
(En % del PIB)



NOTA: dato de municipios de 2023 estimado. El dato provincial es de la Administración Central + Organismos Descentralizados (AC+OD).

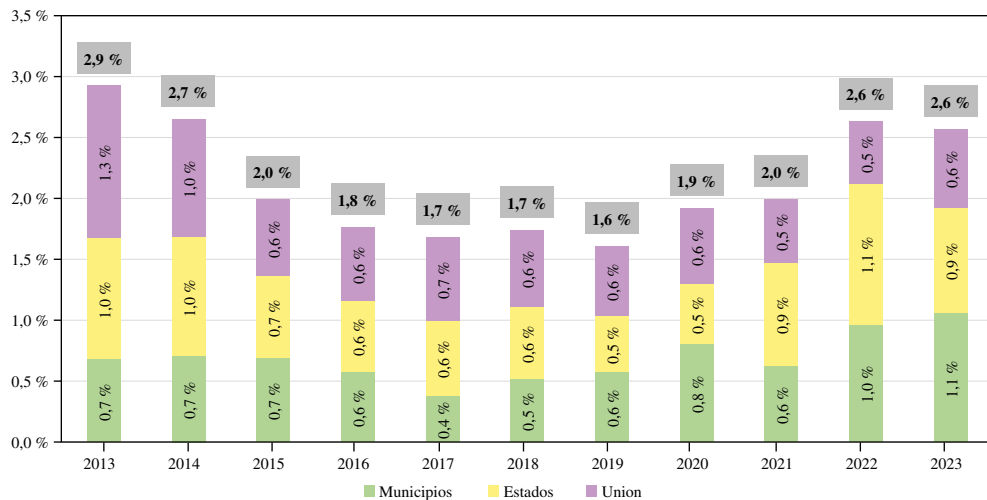
FUENTE: IERAL en base al Ministerio de Economía y DNAP.

En Brasil, el consolidado de los tres niveles de gobierno exhibió una inversión promedio de 2,1 % del PIB en el período 2013-2023. El valor más alto de la serie se observa en 2013, cuando alcanzó 2,9 % del PIB, pero luego se redujo hasta 1,6 % del PIB en 2019, para volver a aumentar desde el año 2020, hasta alcanzar 2,6 % del PIB en 2022 y 2023.

En promedio, en el período 2013-2023 los estados de Brasil ejecutaron un 35 % de la inversión pública consolidada, el gobierno federal un 33 % y los municipios el restante 32 %. En el año 2023, las participaciones de cada nivel fueron de 34 %, 25 % y 41 %, respectivamente.

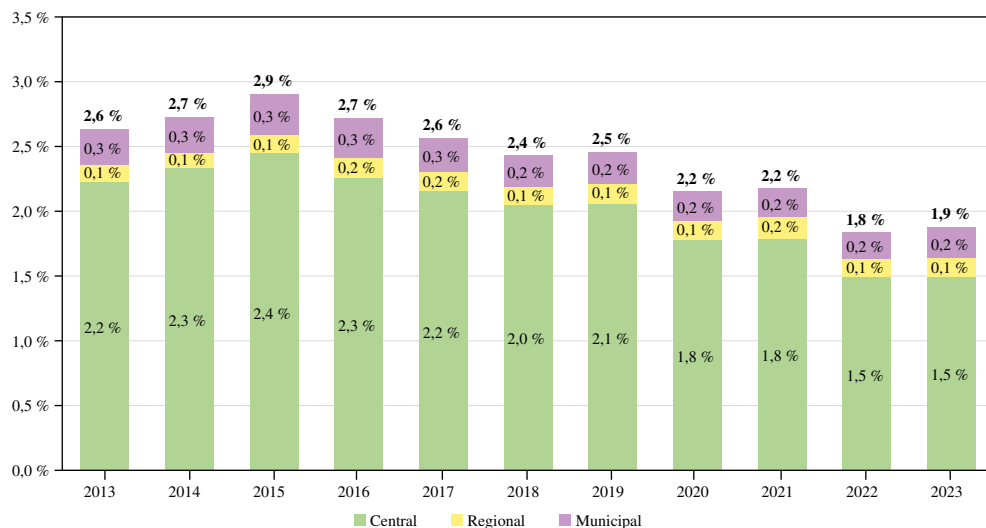
En Chile, la IRD ejecutada ha mostrado una tendencia levemente decreciente a partir de 2015, cuando la IRD consolidada fue de 2,9 % del PIB, y luego comenzó a caer hasta llegar a 1,9 % del PIB el último año. Dicho país inició un proceso de descentralización por el cual las regiones han ganado participación en la ejecución de la inversión pública, de forma que en el año 2023 han llegado a ejecutar un 8 % de la IRD total. No obstante, el gobierno central sigue siendo el principal responsable, con un promedio del 86 % de la IRD consolidada, en tanto los gobiernos municipales ejecutan 11 % y los regionales 6 %.

FIGURA 3
BRASIL: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL DIRECTA.
PERÍODO 2013-2023.
(En % del PIB)



FUENTE: IERAL en base a SICONFI.

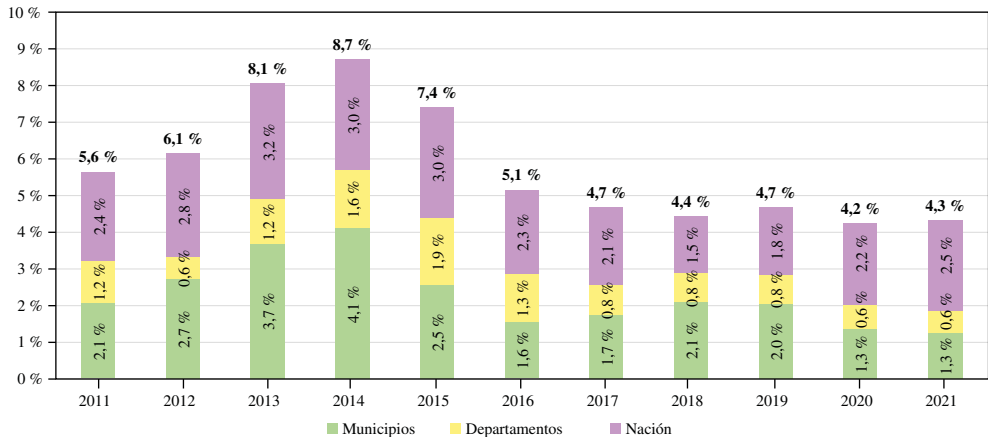
FIGURA 4
CHILE: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL DIRECTA.
PERÍODO 2013-2023.
(En % del PIB)



FUENTE: IERAL en base a DIPRES (Dirección de Presupuestos de Chile).

En Colombia, en el periodo 2011-2021 el sector público consolidado (tres niveles de gobierno), exhibió una inversión pública promedio de 5,8 % del PIB. El valor más alto de la serie se observa en 2014, cuando alcanzó 8,7 % del PIB, aunque luego se redujo hasta llegar a 4,3 % en 2021.

FIGURA 5
COLOMBIA: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL DIRECTA.
PERÍODO 2011-2021.
(En % del PIB)



FUENTE: IERAL en base al SISFUT y Ministerio de Hacienda.

En el promedio del periodo, el gobierno central ejecutó un 43,4 % de la IRD consolidada, los departamentos un 17,8 % y los municipios el restante 38,9 %. La participación de los tres niveles ha ido cambiando a lo largo del tiempo, aunque en los últimos años ha crecido la participación de la inversión ejecutada por el gobierno nacional, y ha disminuido la inversión pública llevada a cabo por municipios y departamentos.

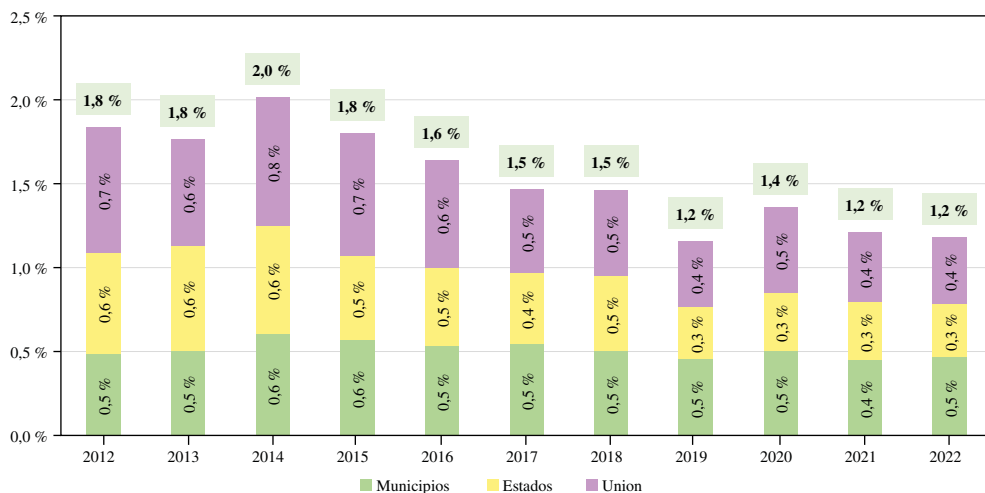
En México, en los últimos 10 años con información (2012-2022), el sector público consolidado (tres niveles de gobierno) exhibió una inversión pública promedio de 1,5 % del PIB. El valor más alto de la serie se observa en 2014, cuando alcanzó 2 % del PIB, tras lo cual se redujo en forma casi ininterrumpida, hasta alcanzar 1,2 % del PIB en 2019, valor que se repite en 2021 y 2022.

En promedio, el gobierno federal ejecutó un 37 % de la IRD consolidada, los estados un 29 %² y los municipios un 34 %. Al igual que en Brasil, la participación del gobierno nacional en la ejecución de la IRD se fue reduciendo, desde un 40,6 % en 2012 a un 33,8 % en 2022. Similar es lo que ha ocurrido con la participación de los gobiernos estatales, que tuvo un máximo de 35,1 % en 2013 y para 2022 se

² Los estados incluyen a Ciudad de México, y los Municipios a sus alcaldías.

ubicó en 26,8 %. En contraposición, aumentó la participación en la inversión pública realizada por los gobiernos municipales, que pasaron de ejecutar un 26,6 % de la IRD en 2012 a un 39,4 % en 2022.

FIGURA 6
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL DIRECTA.
PERÍODO 2012-2022
(En % del PIB)



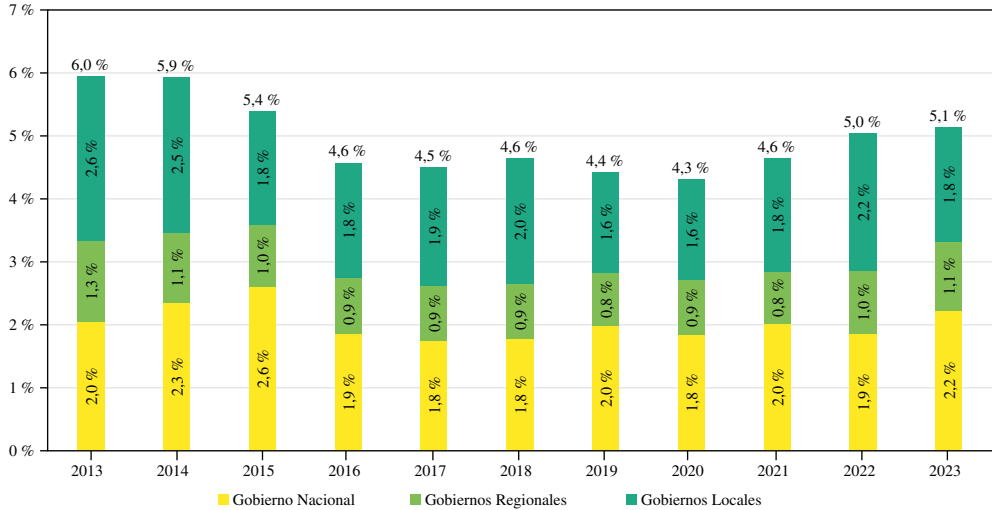
FUENTE: IERAL en base a INEGI y Banco de México.

En Perú, en los últimos 10 años, el sector público consolidado exhibió una inversión pública promedio de 5 % del PIB. El valor más alto de la serie se observó en 2013, cuando alcanzó 6 % del PIB, tras lo cual se redujo hasta el año 2020 (4,3 %), y subió desde entonces hasta un 5,1 % en 2023.

En promedio, en el período 2013-2023 el gobierno central ejecutó un 41 % de la IRD consolidada, las regiones un 19 % y los municipios 39 %. La participación del gobierno central en la ejecución de la IRD fue aumentando desde un 34 % en 2013 a un 43 % en 2023. Por el contrario, la participación de los gobiernos regionales, que tuvo un máximo de 22 % en 2013, llegó a experimentar niveles del 18 % para luego aumentar en 2023 a un 21 %. De igual forma, los municipios redujeron su participación en el periodo 2013-2023 de un máximo de 44 % en el primer año al nivel más bajo para el periodo en 2023 (35 %).

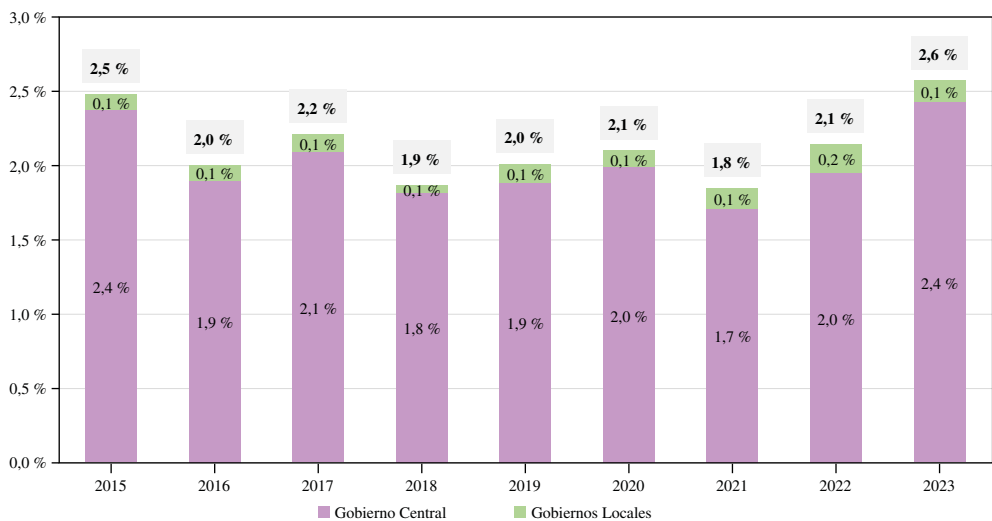
En República Dominicana, en el periodo 2015-2023 la inversión pública consolidada ha sido equivalente, en promedio, de 2,1 % del PIB, con un mínimo de 1,8 % en 2021 y un máximo de 2,6 % en 2023. A diferencia del resto de países, solo dos niveles de gobierno son los encargados de ejecutar la IRD, el gobierno central, que en promedio ha ejecutado un 94 % de la IRD en el período, y los gobiernos municipales con un 6 %.

FIGURA 7
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL DIRECTA.
PERÍODO 2013-2023.
(En % del PIB)



FUENTE: IERAL en base a Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

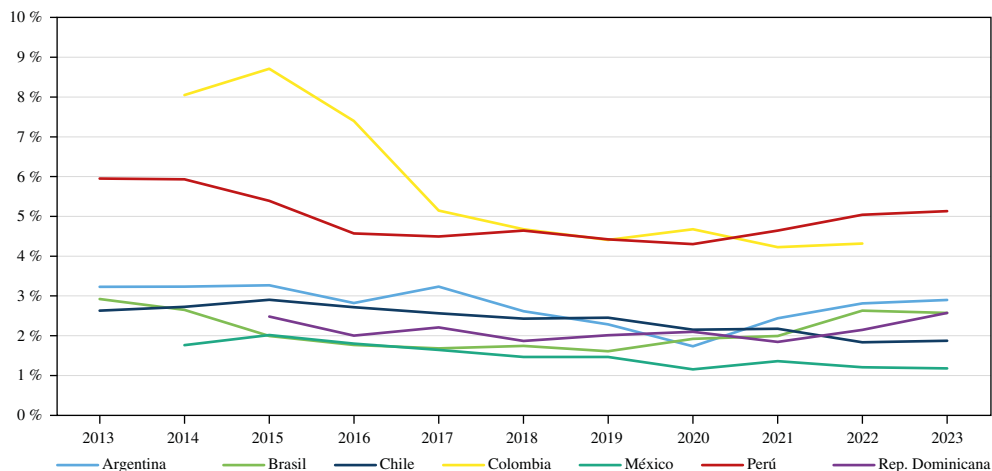
FIGURA 8
REPÚBLICA DOMINICANA: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN
REAL DIRECTA. PERÍODO 2015-2023.
(En % del PIB)



FUENTE: IERAL en base a DIGEPRES.

Resumiendo lo observado en cada país, la mayoría exhibe una tendencia decreciente en la IP consolidada en los últimos diez años, aunque en la mayoría de ellos se observa un repunte después de la pandemia de la COVID-19 en 2020.

FIGURA 9
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL DIRECTA CONSOLIDADA POR PAÍS.
PERÍODO 2013-2023.
(En % del PIB)



FUENTE: IERAL en base a datos de cada país.

Mientras Colombia y Perú han ejecutado un nivel de inversión pública superior al 4 % del PIB en los últimos 10 años, el resto ha ejecutado, en promedio, entre 1 % y 3 % del PIB. Cuando se compara el último año con datos, la mayor inversión pública se observa en Perú, con un monto equivalente al 5,1 % del PIB, seguido por Colombia, con 4,3 %. El último lugar lo ocupa Chile, con una IRD de 1,9 % del PIB.

TABLA 2
INVERSIÓN REAL DIRECTA CONSOLIDADA POR PAÍS.
ÚLTIMO DATO DISPONIBLE DE CADA PAÍS.
(En % del PIB)

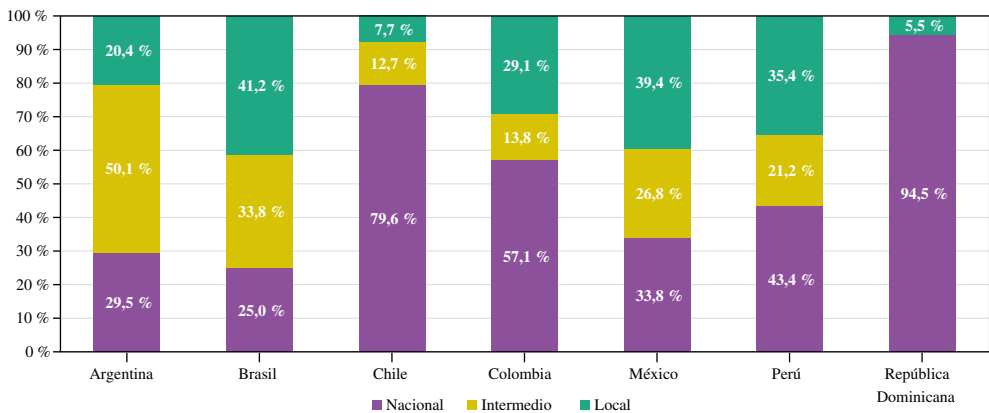
Nivel de Gobierno	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	República Dominicana
Nacional	0,9 %	0,6 %	1,5 %	2,5 %	0,4 %	2,2 %	2,4 %
Intermedio	1,5 %	0,9 %	0,2 %	0,6 %	0,3 %	1,1 %	—
Local	0,6 %	1,1 %	0,1 %	1,3 %	0,5 %	1,8 %	0,1 %
Total	2,9 %	2,6 %	1,9 %	4,3 %	1,2 %	5,1 %	2,6 %

NOTA: datos de 2021 para Colombia, 2022 para México y 2023 para el resto de los países.

FUENTE: IERAL en base a datos de cada país.

Si se compara la participación en la ejecución de cada nivel de gobierno, la situación es bastante heterogénea. En República Dominicana y Chile, la mayor parte de la inversión pública es llevada a cabo por el gobierno central, mientras que en Brasil y México los principales encargados son los gobiernos municipales. Por su parte, Argentina es el país con mayor participación del nivel intermedio.

FIGURA 10
INVERSIÓN REAL DIRECTA POR NIVEL DE GOBIERNO.
ÚLTIMO DATO DISPONIBLE DE CADA PAÍS.
(En % de la IRD consolidada)



NOTA: datos de 2021 para Colombia, 2022 para México y 2023 para el resto de los países.
 FUENTE: IERAL en base a datos de cada país.

3. Financiamiento de la inversión pública subnacional

Para detectar las fuentes de financiamiento a nivel subnacional de la IP en los 7 países seleccionados, se supone que, cuando no se alcanza a cubrir con el ahorro corriente, los ingresos propios de capital y las transferencias de capital recibidas, el monto erogado en IRD y en transferencias de capital en un período determinado se financia con endeudamiento (interno o externo)³, por parte de una unidad de gobierno de cualquier nivel. En cambio, si la diferencia entre egresos e ingresos mencionados resulta negativa, aquí se va a suponer que una porción del ahorro corriente más el endeudamiento del período, se van a utilizar para realizar inversiones financieras o pagar servicios de la deuda.

Aplicando esta metodología se tiene que, a nivel de gobiernos intermedios, y para los países con información, en Argentina se destaca la participación del Ahorro Corriente (42 %) y las Transferencias de Capital (44,8 %), con una participa-

³ Se supone, también, que no existen excedentes de períodos anteriores que se utilicen para financiar inversión pública.

ción del 9,3 % del endeudamiento, aunque en realidad dicho país no contó con acceso a los mercados internacionales de crédito en siete de los diez años analizados (2013-2023). En los estados de Brasil, en cambio, en promedio un 60,2 % de la inversión pública se financió con endeudamiento, cuando en dos países unitarios, como Colombia y Perú, las Transferencias de capital explicaron 97 % y 86 % de la inversión pública, respectivamente.

TABLA 3
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS DE NIVEL INTERMEDIO. PERÍODO 2013-2023.
(En % del total)

Concepto	Argentina	Brasil	Colombia	Perú
Ahorro Corriente	42,0 %	14,8 %	—	—
Ingresos Propios de Capital	3,9 %	15,7 %	3,4 %	14,5 %
Transferencias de Capital	44,8 %	9,4 %	96,6 %	85,5 %
Uso del Crédito	9,3 %	60,2 %	—	—

NOTA: Colombia se toma el período 2011-2021.

FUENTE: IERAL en base a datos de cada país.

A nivel de municipios, en Argentina y Brasil resulta importante el financiamiento de la inversión pública con Ahorro Corriente (42,8 % y 53,8 %, respectivamente), mientras que en Argentina también resultan importantes los Ingresos propios de capital (49,1 %). En Brasil, en cambio, la segunda fuente de financiamiento está dada por las Transferencias de capital (32,4 %). En el caso de Colombia, ocurre algo similar para sus gobiernos de nivel intermedio, ya que prácticamente toda la inversión pública se financia con transferencias de Capital (97,6 %). Por último, en Perú resulta importante el Ahorro corriente de los municipios (49,3 %) y el endeudamiento (35,1 %).

TABLA 4
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS MUNICIPALES. PERÍODO 2013-2023.
(En % del total)

Concepto	Argentina	Brasil	Colombia	Perú
Ahorro Corriente	42,8 %	53,8 %	—	49,3 %
Ingresos Propios de Capital	49,1 %	6,4 %	2,4 %	8,4 %
Transferencias de Capital	5,2 %	32,4 %	97,6 %	7,4 %
Uso del Crédito	2,9 %	7,5 %	—	35,1 %

NOTA: Colombia es período 2011-2021.

FUENTE: IERAL en base a datos de cada país.

4. La gestión de la inversión pública subnacional en América Latina

Además del nivel de la inversión pública, resulta importante contar con un marco institucional y de gestión que permita lograr la mayor eficiencia en la selección, ejecución y control de los proyectos de inversión.

La relevancia de este tema radica en los recursos limitados disponibles para la inversión y en el papel crucial que desempeñan los gobiernos subnacionales en la provisión de infraestructura y servicios. La eficiencia en la gestión de la inversión pública depende en gran medida de la calidad institucional (Izquierdo *et. al.*, 2018). Evaluar esta calidad implica desglosar el ciclo de inversión en fases y definir estándares ideales para cada una de ellas (Chakraborty y Dabla-Norris, 2011; Armendáriz y Contreras, 2016). Este ciclo incluye típicamente la planificación y evaluación previa, la selección de proyectos, la implementación y la evaluación posterior.

Un estudio pionero del Banco Mundial (Rajaram *et. al.*, 2010) identifica ocho características «debe ser/deber tener» de la gestión de la inversión pública. Cada una de estas características representa una etapa en el ciclo de vida del proyecto. Al identificar las fortalezas y debilidades de cada etapa, los gobiernos pueden implementar modificaciones y mejoras en los sistemas de manera más eficaz.

Armendáriz y Carrasco (2019) destacan la importancia de mantener una visión integral y equilibrada de todas las fases del ciclo de proyectos, evitando la excesiva complejidad en la etapa de preinversión y adaptando los enfoques a los contextos político-institucionales específicos donde se implementan los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP). Además, es fundamental complementar la gestión de la inversión pública con el desarrollo de sistemas tecnológicos, como bancos de proyectos de inversión, y el fortalecimiento de capacidades e incentivos para una gestión eficiente.

La coordinación entre distintos niveles de gobierno es un factor crítico para optimizar la ejecución de la inversión y evitar la fragmentación de esfuerzos. La descentralización fiscal y administrativa de las últimas décadas ha otorgado a los gobiernos subnacionales un *rol* significativo en la asignación y ejecución de recursos, especialmente en países federales. Esto ha exigido el desarrollo de nuevos mecanismos de coordinación intergubernamental para alinear las prioridades y evitar la duplicación de proyectos o el uso ineficiente de recursos. La creación conjunta de plataformas de planificación y ejecución facilita la participación activa, tanto de los gobiernos nacionales como subnacionales, en la toma de decisiones. Sin embargo, en la práctica esta coordinación suele ser limitada, lo que conduce a una utilización ineficiente de los recursos y ocasiona costos innecesarios para la sociedad. Esta problemática es más acentuada en los países federales que en los unitarios, debido a los elevados costos asociados a la sincronización entre diferentes estados o provincias.

Para abordar los factores que afectan la gestión de la inversión pública nacional y subnacional en los siete países analizados en este trabajo, se estudian sus características siguiendo las dimensiones de buenas prácticas, analizando en qué medida son adopta-

das, tanto en el marco legal como en la práctica. Para la recopilación de la información se utilizaron fuentes secundarias, páginas oficiales del gobierno de cada país y se realizaron entrevistas a funcionarios y académicos nacionales y subnacionales.

Argentina, Brasil y México se caracterizan por su organización federal, mientras que los restantes operan bajo un sistema unitario. Esta distinción es fundamental, ya que permite comprender el funcionamiento de los sistemas de inversión pública y los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Argentina otorga a sus provincias un alto grado de autonomía en la gestión de la inversión pública, permitiéndoles desarrollar sus propios planes y bancos de proyectos. A pesar de esta autonomía, estas jurisdicciones deben integrar sus sistemas con el nivel nacional que, pese a los esfuerzos de coordinación realizados en varias décadas, todavía se observa una considerable heterogeneidad en los sistemas provinciales.

Brasil, también con organización federal, permite a sus gobiernos estatales y locales un alto grado de autonomía en inversión y financiamiento. A diferencia de Argentina, no cuenta con un sistema nacional de inversión pública; los estados elaboran sus propios planes plurianuales en el marco de un sistema de planificación nacional. A pesar de esto, persisten desafíos en la coordinación de la planificación y ejecución entre los distintos niveles de gobierno (Currístine y Pereira, 2018).

Por último, en México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) coordina la planeación regional junto con gobiernos estatales y municipales, aunque los estudios de Capello y Caullo (2020) indican que los gobiernos subnacionales tienen una influencia limitada en las decisiones de inversión pública federal y, en muchos casos, dependen del nivel central para financiar proyectos.

Con relación a los países unitarios, tanto Chile como República Dominicana centralizan la organización de la inversión pública, limitando la participación subnacional en decisiones de inversión. Aunque se han implementado reformas para descentralizar, la mayoría de los proyectos significativos son responsabilidad del gobierno central, limitando a los gobiernos locales a tareas menores de mantenimiento y sin participación en la ejecución de proyectos de mayor envergadura.

Por su parte, Perú cuenta con el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), un organismo encargado de la articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de descentralización. Sin embargo, Escobar *et. al.* (2021) señalan que la coordinación entre el gobierno nacional y los subnacionales resulta limitada, ya que no existe un marco regulatorio coherente que permita promover buenas prácticas en asuntos regulatorios y administrativos.

Finalmente, en Colombia, se establece que uno de los objetivos estratégicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) es la articulación y coordinación del diseño de políticas con un enfoque integral entre el territorio y los sectores de inversión pública. En este marco, las entidades territoriales en Colombia gestionan su inversión pública con independencia del nivel central, pero de manera integrada al SNIP.

Con el objetivo de identificar las similitudes y diferencias en los enfoques de gestión de la inversión pública y ofrecer una perspectiva detallada sobre prácticas y

desafíos locales, se elaboró un resumen comparativo en formato de tabla que se presenta en el anexo. Esta incluye los niveles subnacionales de los países seleccionados, eligiendo una provincia o estado representativo como unidad de análisis para captar la realidad subnacional.

Se concluye que los países latinoamericanos enfrentan importantes desafíos en la gestión de la inversión pública a nivel subnacional. La persistencia de heterogeneidades en infraestructura y poca capacidad de gestión en los niveles locales evidencia la necesidad de reformas estructurales que promuevan una mayor eficiencia y cohesión en los ciclos de inversión. Además, se observa que en algunos casos existe una brecha significativa entre los lineamientos normativos y su implementación práctica a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, reflejando los desafíos en la ejecución de políticas públicas.

La capacitación continua de los funcionarios y la provisión de asistencia técnica adaptada al contexto local, resultan fundamentales para fortalecer las capacidades subnacionales y asegurar la sostenibilidad de los proyectos. A su vez, el desarrollo de guías metodológicas accesibles y la implementación de sistemas integrados de monitoreo y evaluación, son esenciales para optimizar el seguimiento de las etapas de los proyectos.

La creación de incentivos financieros puede desempeñar un *rol* crucial en la adopción de mejores prácticas, fomentando una gestión más eficiente y transparente de los recursos públicos. Sin embargo, para que estos incentivos tengan impacto, deben alinearse con los objetivos nacionales y con las necesidades y capacidades de desarrollo locales, promoviendo una colaboración intergubernamental sostenida.

En resumen, una coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno y la implementación de estrategias de mejora continua pueden fortalecer la gestión de la inversión pública subnacional, generando un impacto positivo en el desarrollo territorial y contribuyendo a reducir las disparidades regionales en infraestructura y servicios.

5. Aproximación empírica a los determinantes de la inversión pública en países de LA

En esta sección se intentan detectar los determinantes de la inversión pública de los gobiernos subnacionales. Para ello, se utilizan modelos de datos de panel sobre Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia, Perú y República Dominicana en el periodo 2000-2023.

La variable dependiente es la Inversión Real Directa (IRD) subnacional, en porcentaje del PIB, que es la suma de la inversión ejecutada por gobiernos intermedios y municipales. Como variables explicativas se consideran las siguientes:

- Ingresos propios de los gobiernos intermedios y locales.
- Transferencias recibidas del gobierno nacional (corrientes y de capital).

- Gasto en personal.
- Endeudamiento del nivel intermedio.

Todas las variables han sido expresadas en términos del PIB. Además, para incorporar el factor político, siguiendo el trabajo de Chortareas *et. al.* (2016), se incluye una variable dicotómica que indica si se trata de un año electoral.⁴

Así, la ecuación a estimar es la siguiente:

$$IRD_{i,t} = \alpha_i + \beta_x X_{i,t} + \beta_z Z_{i,t} + \mu_{i,t}$$

Donde es la inversión real directa subnacional en porcentaje del PIB del país i para el año t , $X_{i,t}$ representa el vector de variables fiscales independientes y $Z_{i,t}$ es la variable *dummy* que indica si hay elección en ese período. Además, α_i es el efecto individual fijo en el tiempo que difiere entre países, y representa la heterogeneidad no observada mediante el resto de las variables explicativas.

Si el efecto individual no estuviera correlacionado con las variables independientes, se trataría de una variable aleatoria, y el modelo podría ser estimado mediante efectos aleatorios. En cambio, si existiera correlación, se debería estimar por efectos fijos, de manera que se puedan captar correctamente las características inobservables que no se encuentran en la especificación del modelo.

Para la estimación, se utilizaron datos anuales disponibles del periodo 2000-2023. Los datos faltantes son los de 2023 para Argentina, Brasil y México, 2022 y 2023 para Colombia, y en el caso de República Dominicana solo se cuenta con datos del periodo 2015-2023. En el caso específico de la variable endeudamiento, no se pudieron obtener datos hasta 2008 en Chile, hasta 2013 en Perú y para ningún año en República Dominicana.

Se plantean tres alternativas. En el modelo inicial (1), no se incluye la variable endeudamiento, lo que permite tener una estimación con mayor cantidad de observaciones. En la segunda alternativa (2), se incluye el endeudamiento, pero no la variable electoral, y en la tercera (3) se incluyen todas las variables. Las tres alternativas fueron estimadas mediante efectos fijos y aleatorios, y los resultados de las estimaciones se presentan a continuación.

Todos los modelos permiten explicar una gran parte de la variabilidad de la IRD (80 % en modelos de efectos fijos y 97 % en efectos aleatorios). Además, en todos los casos las variables fiscales, salvo el endeudamiento, resultan estadísticamente significativas.

Como es de esperar, la IRD está asociada de forma positiva a los ingresos propios de los gobiernos subnacionales. Su aumento produciría una suba más que proporcional en la IRD, pues un aumento de 1 punto del PIB en los ingresos propios, producirían un aumento de la IRD de entre 1,08 y 1,32 puntos del PIB, de acuerdo con el modelo.

⁴ Esta variable se activa en los años en que hay elecciones para el poder ejecutivo de los niveles intermedios. Salvo por México y Brasil, en todos los países las elecciones de gobiernos locales suelen ser el mismo año que las elecciones de los gobiernos intermedios.

TABLA 5
DETERMINANTES DE LA IRD EN PAÍSES SELECCIONADOS

	<i>Dependent variable:</i>					
	IRD					
	Ef. Aleatorios (1)	Ef. Fijos (1)	Ef. Aleatorios (2)	Ef. Fijos (2)	Ef. Aleatorios (3)	Ef. Fijos (3)
Ingresos propios	1.317***	1.081***	1.253***	1.081***	1.248***	1.077***
	(0,068)	(0,095)	(0,079)	(0,095)	(0,079)	(0,095)
Transferencias	-0,538***	-0,484***	-0,385***	-0,484***	-0,379***	-0,472***
	(0,088)	(0,116)	(0,114)	(0,116)	(0,114)	(0,116)
Gasto en personal	-2.238***	-3.831***	-2.865***	-3.831***	-2.866***	-3.824***
	(0,242)	(0,469)	(0,359)	(0,469)	(0,358)	(0,467)
Elecciones	48.783				49.672	58.888
	(32.274)				(39.511)	(43.167)
Endeudamiento		0,024	-2.554	0,024	-1.920	1.158
		(14.852)	(15.077)	(14.852)	(15.046)	(14.815)
Constante	-9.857		11.595		-7.411	
	(20.173)		(20.965)		(25.803)	
Observaciones	145	115	115	115	115	115
R ²	0,974	0,819	0,974	0,819	0,974	0,822
Ajustes R ²	0,973	0,804	0,973	0,804	0,973	0,805
F Estadística	5,241.922***	118.802***	4,099.632***	118.802***	4,122.848***	96.193***
Hausman Test (χ^2)	11.077**		9.718**		10.108*	

NOTA: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

FUENTE: IERAL.

Los coeficientes asociados al gasto en Personal, también muestran el signo esperado, ya que indican que un aumento en el gasto en personal genera un impacto negativo y de gran magnitud sobre la IRD. Un aumento en el gasto en personal de un punto del PIB genera una caída en la IRD de entre 2,5 y 3,8 p.p.

En cuanto a los coeficientes asociados a las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales del nivel superior de gobierno, resultan significativos y negativos, es decir, exhiben un signo opuesto al esperado.

Respecto a la variable dicotómica que se activa en los años electorales, se esperaba que fuera positiva, dado que en años electorales los gobiernos estarían más interesados en mostrar a la población avances en términos de infraestructura. El signo del coeficiente fue el esperado en todos los modelos, aunque no resultó significativamente distinta de 0.

También se espera que sea positivo el coeficiente asociado a la variable endeudamiento, ya que un incremento en el nivel de deuda permitiría financiar un mayor gasto en inversión durante el mismo periodo. Sin embargo, la variable no resultó estadísticamente significativa, tanto para el modelo 2, donde no se incluye a la va-

riable electoral, como en el 3 donde se consideran todas las variables. Además, su coeficiente tiene el signo esperado en los modelos de efectos fijos, pero resultó negativo cuando se estimó por efectos aleatorios.

Por otro lado, para niveles convencionales de significancia, el test de *Hausman* indica que existe una diferencia entre los coeficientes de efectos fijos y efectos aleatorios. Esto significa que hay una relación entre la heterogeneidad no observada, medida a través del efecto aleatorio, y las variables explicativas, lo cual implica que los coeficientes estimados por efectos aleatorios pueden ser sesgados.

Además, se evaluó la existencia de multicolinealidad, es decir, la presencia de correlación entre las variables explicativas del modelo. Para ello, se realizó una prueba de inflación de varianza o test *VIF* sobre cada una de las variables independientes de todos los modelos, y se encontró evidencia de que existe multicolinealidad en los tres modelos de efectos aleatorios, pero no lo hay los modelos de efectos fijos.

Esto es una señal de que las variables explicativas varían de manera independiente dentro de cada individuo a lo largo del tiempo, y que la multicolinealidad hallada en los modelos de efectos aleatorios podría provenir de las diferencias entre los individuos. Esto, junto con los resultados del test de *Hausman*, sugiere, que los coeficientes a considerar como válidos son los estimados por efectos fijos.

En resumen, las estimaciones indican que la IRD subnacional, como porcentaje del PIB, está positivamente asociada con los ingresos propios de los gobiernos intermedios y locales, mientras que el gasto en personal tiene un efecto negativo y significativo. En el caso de las transferencias, su coeficiente es negativo y significativo, aunque con signo contrario al esperado. Por su parte, las variables políticas y de endeudamiento no resultaron significativas.

6. Conclusiones

En este trabajo se muestra que los países de LA cuentan con un nivel de inversión pública relativamente bajo cuando se compara con otras regiones de países emergentes. En los últimos diez años, de los siete países de LA analizados, los mayores niveles de IP se observaron en Colombia y Perú, con Argentina, Brasil y República Dominicana exhibiendo niveles intermedios, y resultando relativamente baja en Chile y México.

La IP subnacional resulta importante en los tres países federales (Argentina, Brasil y México) y en dos de los países unitarios (Colombia y Perú), no así en Chile y República Dominicana. El uso del endeudamiento para financiar IP en gobiernos subnacionales resultó errático en Argentina, vinculado a sus períodos de acceso o no a los mercados, tanto a nivel nacional como subnacional. En Brasil el endeudamiento explicaba gran parte de la IP de gobiernos estatales hasta el año 2019, tras lo cual prima el uso del ahorro corriente, como en Argentina.

Con respecto a los sistemas de inversión pública a nivel subnacional, no siempre están integrados a los sistemas nacionales, especialmente en países federales. En

Brasil no existe un sistema nacional ni subnacional de inversión pública. Los países unitarios exhiben un sistema generalmente unificado entre gobierno central y gobiernos locales.

Finalmente, las variables fiscales que habrían incidido en los últimos años sobre el nivel de inversión pública subnacional, serían el nivel de ingresos propios y el gasto en personal. En el caso de las transferencias, su coeficiente resultó inesperadamente negativo. Por su parte, las variables políticas y el uso del endeudamiento no resultaron significativas.

Referencias bibliográficas

- Armendáriz, E. y Contreras, E. (2016). *El gasto de inversión pública en América Latina: cuánto y cuán eficiente [6° Seminario de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe]*. Banco Interamericano de Desarrollo
- Armendáriz, E., y Carrasco, H. (2019). *El gasto en inversión pública de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2016). *Modernización de los Sistemas de Gestión Financiera Pública a nivel provincial en Argentina. IERAL de Fundación Mediterránea [INFORME FINAL Resumen Ejecutivo]*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Capello, M. y Caullo, M. L. (21 de diciembre de 2020). *Inversión pública en Argentina: Evolución temporal, eficiencia en la gestión y determinantes de la inversión provincial [Documento de trabajo n° 200]*. IERAL.
- Chakraborty, S. & Dabla-Norris, E. (2011). The Quality of Public Investment. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 11(1).
- Chortareas, G., Logothetis, V., & Papandreou, A. A. (2016). Political budget cycles and reelection prospects in Greece's municipalities. *European Journal of Political Economy*, 43, 1-13.
- Currístine, T. y Pereira, J. (20 de diciembre de 2018). Cómo mejorar la eficiencia de la inversión pública en Brasil. *IMF BLOG*. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2018/12/20/10463>
- Escobar, K. R., Terry, O. F., Zavaleta, W. E., y Ruiz, G. Z. (2021). Desempeño de los gobiernos subnacionales en la gestión de inversión pública del Perú. *Revista Venezolana de Gerencia: RVG*, 26(95), 595-609.
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano del Desarrollo.
- Lucas Jr., R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.
- Rajaram, A., Le, T. M., Biletska, N., & Brumby, J. (2010). *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management [Policy Research Working Paper n° 5397]*. The World Bank & Poverty Reduction and Economic Management Network.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of political economy*, 94(5), 1002-1037.

ANEXO

TABLA A.1. EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA A NIVEL SUBNACIONAL EN LOS PAÍSES ANALIZADOS (PART. I)

Dimensión/País	Mendoza (Argentina)	São Paulo (Brasil)	Santiago (Chile)	Bogotá (Colombia)	Guanajuato (México)	Lima (Perú)	Santo Domingo (República Dominicana)
	Guías estratégicas y evaluación de proyectos						
Cuenta con Órgano rector de la IP	SI	NO <i>(Hay varias instituciones involucradas en la IP)</i>	SI	SI	SI	NO	SI
Flujograma del ciclo de proyectos de inversión	SI	NO	SI	NO <i>(Utiliza el flujograma del nivel nacional)</i>	NO	NO <i>(Utiliza el flujograma del nivel nacional)</i>	NO
Capacitación a municipios	NO <i>(no se especifica que sea para los municipios)</i>	SI	SI	SI	SI	NO	NO
Revisión de las evaluaciones por diferentes áreas para garantizar objetividad	NO	No se pudo validar	SI <i>(pero no es independiente del MDSF)</i>	SI <i>(pero no es independiente de LA DNP)</i>	SI <i>(El nivel nacional se encarga de hacer las evaluaciones)</i>	SI <i>(Aunque no es independiente de los formuladores y ejecutores)</i>	NO
Plan de infraestructura subnacional a largo plazo	NO <i>(solo expone el presupuesto asignado a la IP)</i>	SI	SI	SI	SI	SI	NO

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA A.1. EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA A NIVEL SUBNACIONAL EN LOS PAÍSES ANALIZADOS (PART. II)

Dimensión/País	Mendoza (Argentina)	São Paulo (Brasil)	Santiago (Chile)	Bogotá (Colombia)	Guanajuato (México)	Lima (Perú)	Santo Domingo (República Dominicana)
	Selección de proyectos						
La selección tiene en cuenta un análisis de riesgo financiero	SI	SI	NO	SI <i>(está obligado a utilizar la MGA)</i>	NO	SI <i>(está obligado a utilizar la metodología nacional)</i>	SI
Dispone de un Banco Integrado de Proyectos	SI	NO	SI	SI	SI	NO <i>(Utiliza el BIP Nacional)</i>	NO <i>(Utiliza el BIP Nacional)</i>
Es obligatorio que los proyectos estén registrados en el BIP para poder ejecutarse	SI	NO	SI	NO	SI	SI	NO
Utilizan indicadores para estimar el rendimiento social (VAN, TIR, etc)	SI	SI	SI	SI <i>(está obligado a utilizar la MGA)</i>	NO <i>(sólo para proyectos que superan cierto umbral)</i>	NO	SI <i>(pero no se pide un alto nivel de complejidad)</i>
Los resultados de las evaluaciones ex ante se utilizan para priorizar proyectos	NO	SI	NO <i>(sólo para algunos proyectos)</i>	SI <i>(está obligado a utilizar la MGA)</i>	NO	NO <i>(se priorizan en función del cierre de brechas)</i>	SI <i>(lo propone la guía metodológica)</i>
Implementación de proyectos							
Existe un registro de proveedores y contratistas de fácil acceso	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Se aplican medios electrónicos para la licitación pública	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA A.1. EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA A NIVEL SUBNACIONAL EN LOS PAÍSES ANALIZADOS (PART. III)

Dimensión/País	Mendoza (Argentina)	São Paulo (Brasil)	Santiago (Chile)	Bogotá (Colombia)	Guanajuato (México)	Lima (Perú)	Santo Domingo (República Dominicana)
Evaluación de proyecto, auditoría y manejo de activos							
Se consideran evaluaciones ex post en el marco legal	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI
Existen documentos de orientación claros que detallan los estándares de la evaluación ex post	SI	SI	SI	SI <i>(pero no están actualizados)</i>	NO	SI	SI
Se realizan evaluaciones ex post de manera sistemática en los proyectos de inversión	NO	NO	SI <i>(en general a corto plazo)</i>	SI	NO	NO	SI <i>(lo propone la guía metodológica)</i>
El público tiene acceso al BIP	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO
El público tiene acceso a información general del SNIP	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO
Aspectos generales de la inversión pública							
Se utiliza la metodología BIM	NO	No se pudo validar	SI	SI <i>(en la mayoría de los proyectos)</i>	NO <i>(se planea incorporar la para 2026)</i>	NO <i>(se planea incorporar la para 2025)</i>	NO
Existe un mecanismo para la ejecución contractual de la IP	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Coordinación de la inversión pública							
Existen programas nacionales para fortalecer la gestión de la IP a nivel municipal	NO <i>(pero hay programas de financiamiento)</i>	NO <i>(pero hay programas de financiamiento)</i>	SI	SI	SI	NO	SI
Existen restricciones nacionales al endeudamiento subnacional	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

FUENTE: Elaboración propia.