

Buenas prácticas en planificación y priorización de inversiones en los países de la OECD

Ana María Ruiz Rivadeneira
Directorado de Gobernanza Pública





¿Qué hace la OCDE?

Estadísticas internacionales

Análisis comparados de política pública

Reuniones y mesas de trabajo

Reportes económicos y de políticas públicas

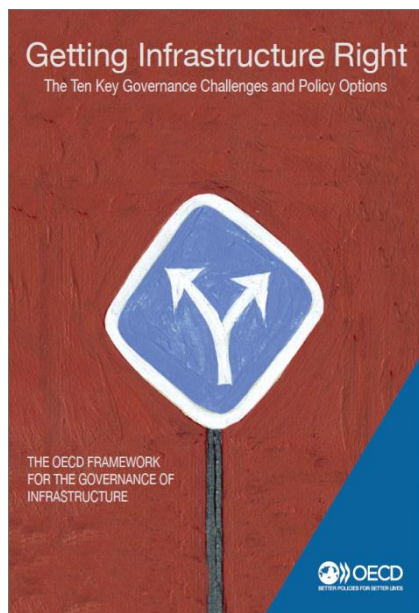
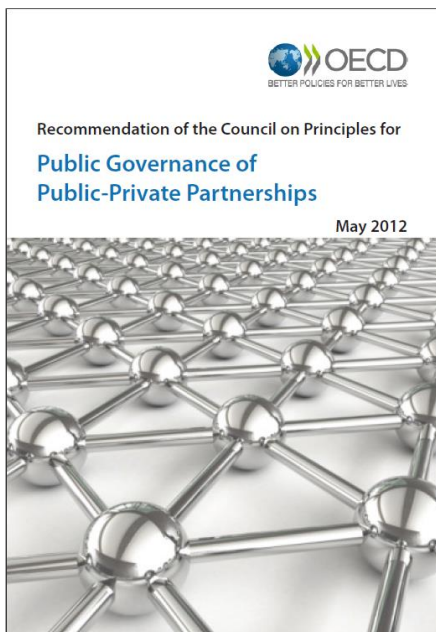
- Plataforma para comparar experiencias, dar respuesta a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas de los países miembros
- No presta o entrega dinero a los países, por lo que sus estudios y análisis no están sujetos a condiciones





Gobernanza de la Infraestructura en la OCDE

OCDE (2012),
Recomendaciones
de Gobernanza
Pública de las
APPs



Marco de
Gobernanza
de la
Infraestructura
(2017)

Red de
Funcionarios de
Alto Rango en
Infraestructura



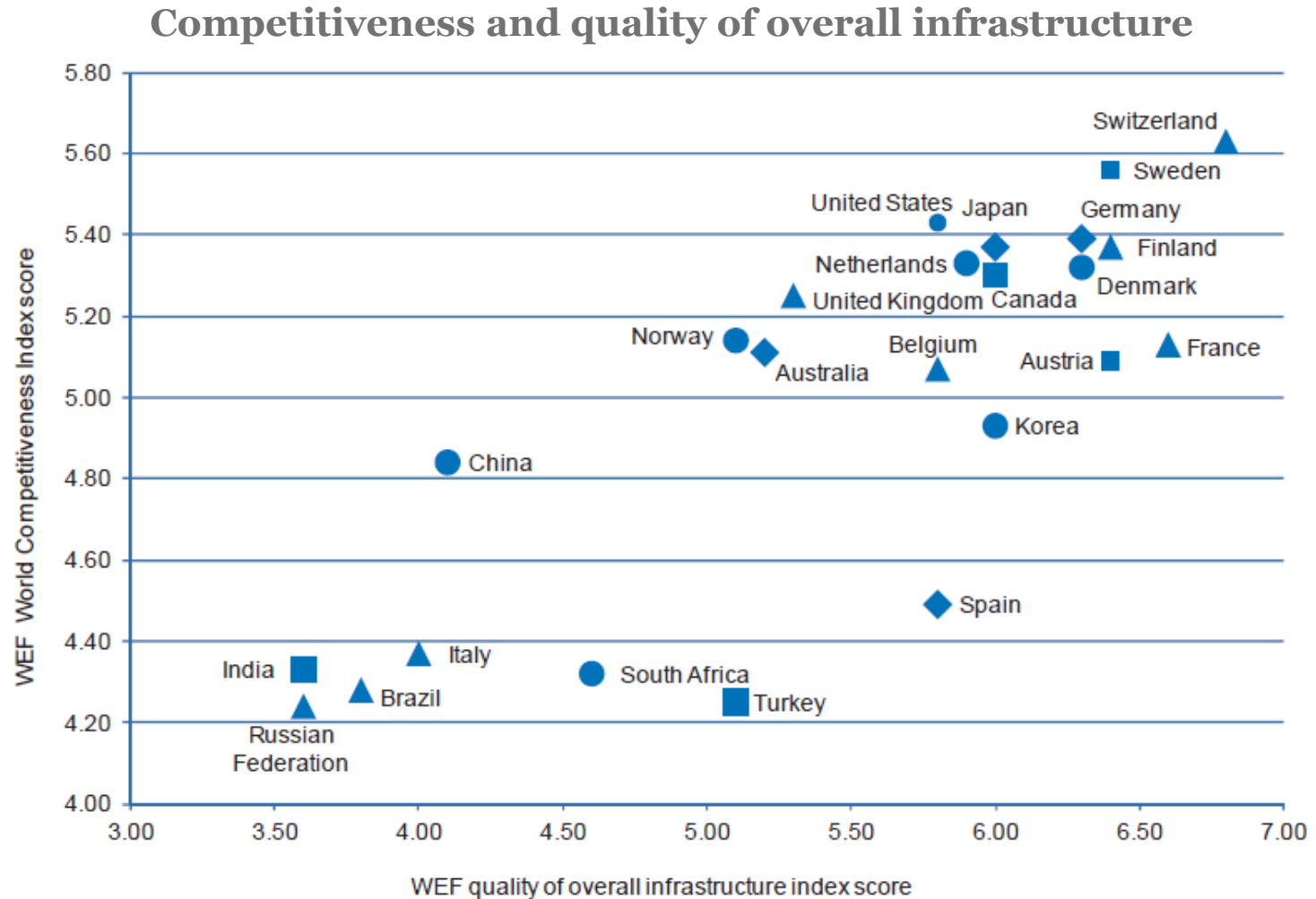
Estudios sobre
Gobernanza de la
Infraestructura



NECESIDADES EN
AUMENTO
-
RESPUESTAS DESIGUALES

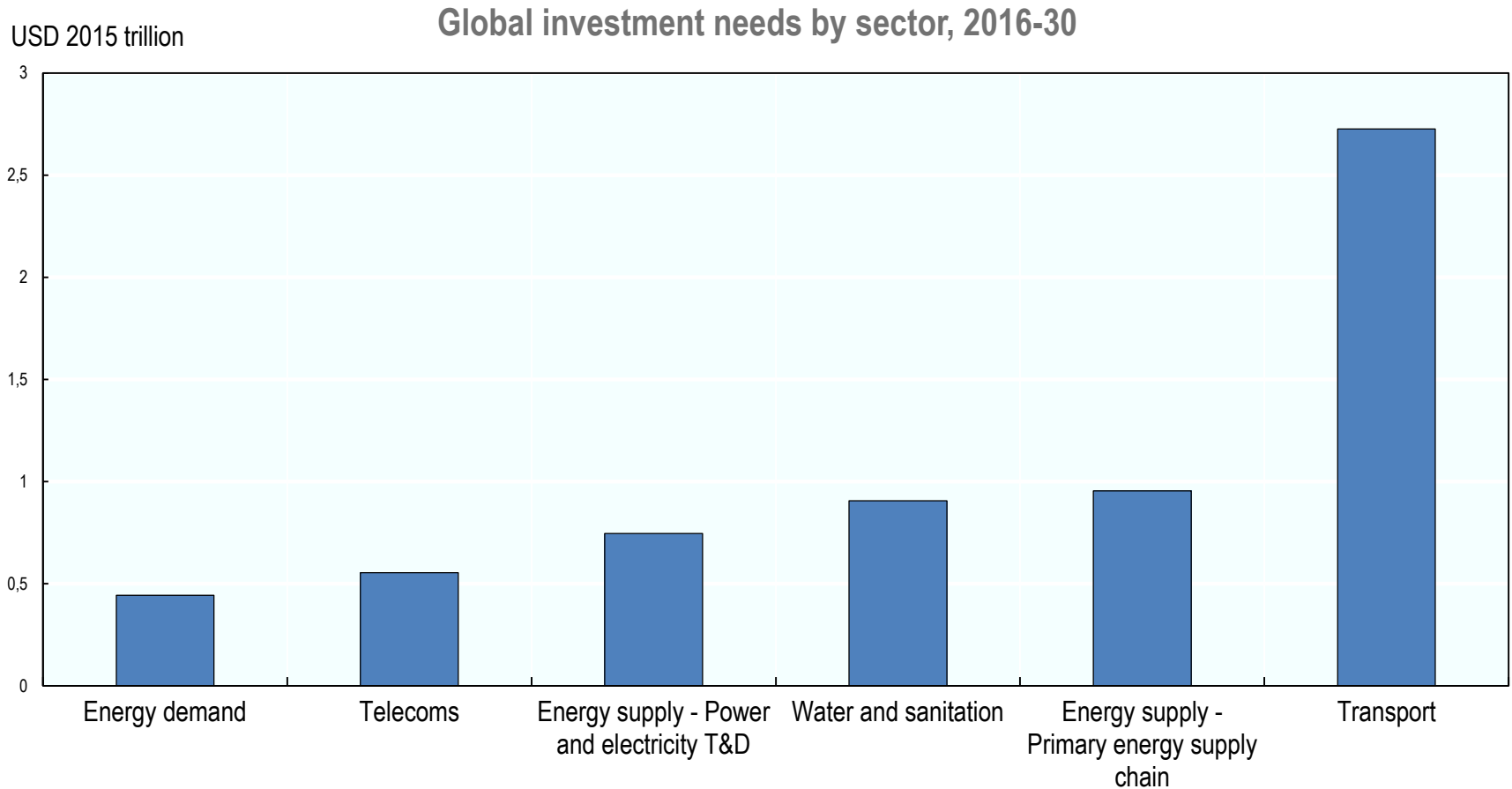


Infraestructura y competitividad van de la mano...





...y las necesidades globales de infraestructura están creciendo



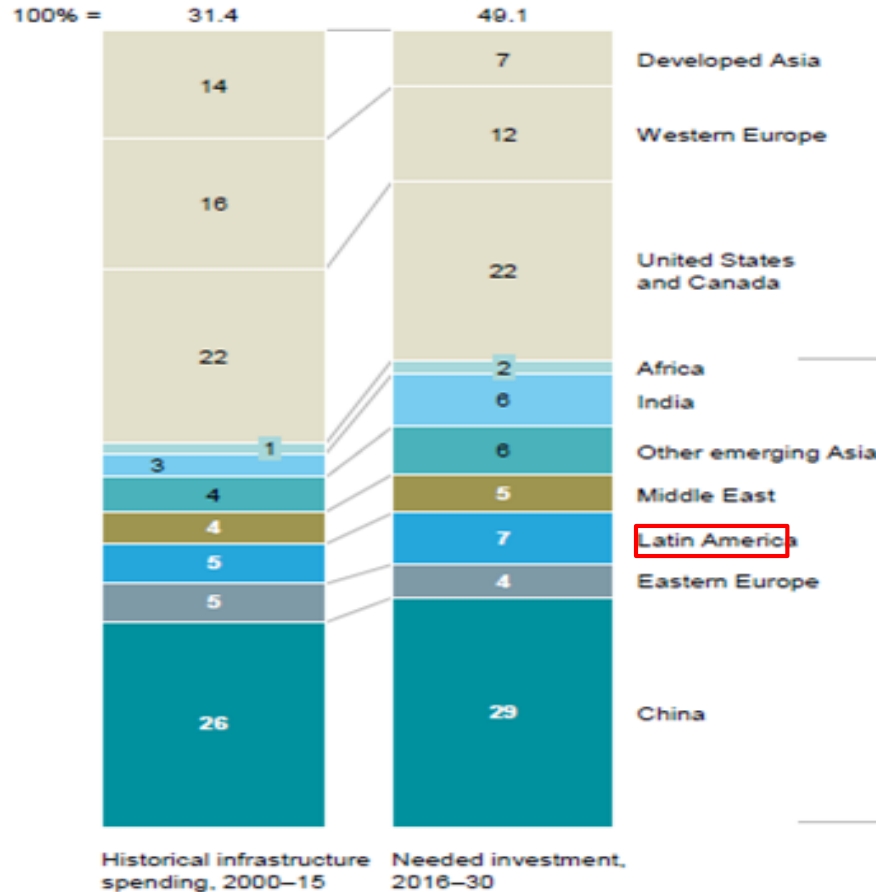
Source: OECD (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en>,



La inversión en infraestructura va a continuar desplazándose hacia los mercados emergentes

Investment needs
Economic infrastructure; %, \$ trillion (at constant 2015 prices)



60% de la inversión será en las economías emergentes

SOURCE: IHS Global Insight; ITF; GWI; National Statistics; McKinsey Global Institute analysis



¿Por qué centrar la atención en la gobernanza de la infraestructura?

- La inversión pública y privada es uno de los motores necesario para que la economía despegue
- Se ha prestado especial atención a la financiación.... y se ha dejado de lado la gobernanza
- Una buena gobernanza de infraestructura es esencial para que la inversión tenga los efectos sociales y económicos esperados





Miremos algunas cifras ...

Deficiencias en la gobernanza aumentan el costo de la infraestructura en alrededor del **40%**

McKinsey, 2013

10-30% de la inversión pública en construcción se pierde en malos manejos y construcción

COST, 2012

Alrededor del **30%** de las ganancias potenciales de la inversión pública se pierden en ineficiencias

IMF, 2015

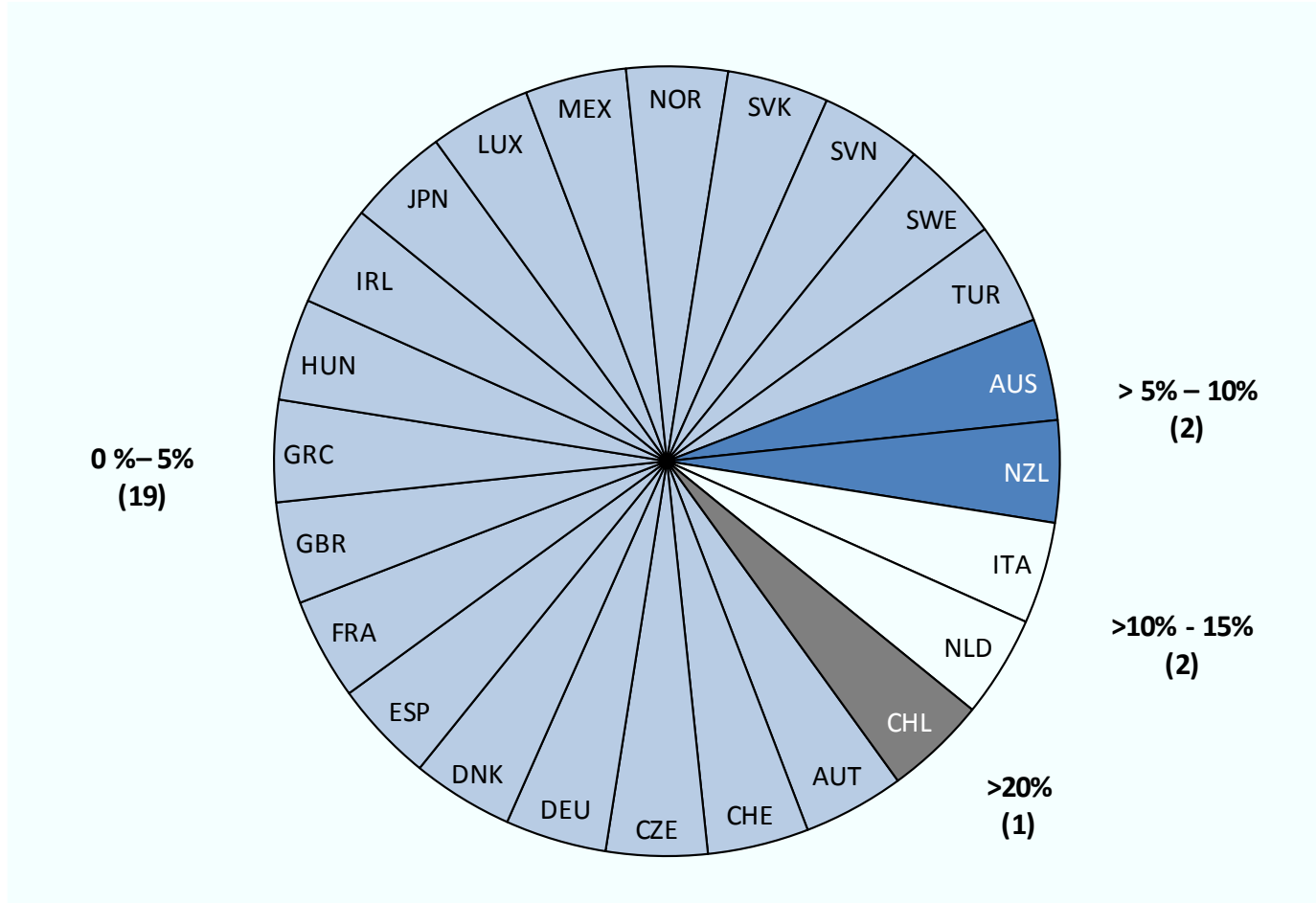
La calidad de la gobernanza pública esta correlacionada con el crecimiento tanto al nivel nacional como el nivel sub-nacional

OECD, 2013



La inversión en infraestructura se hace en su mayoría a través de obra pública tradicional

Share of PPPs in total public sector infrastructure investment



Source: OECD (2018), Survey on Capital Budgeting and Infrastructure Governance



HACIA UN MARCO DE GOBERNANZA DE LA INFRAESTRUCTURA



Desafíos actuales en los países de la OCDE

- Debilidades en la **capacidad institucional**
- Debilidades en la **priorización** de la cartera de proyectos, **liderazgo** y áreas definidas de **responsabilidad**
- **Marco regulatorio** inestable
- Manejo inadecuado de los **procesos de consulta**
- **Multiplicidad de actores** en los diferentes niveles de gobierno
- Falta de certeza sobre el **flujo de ingresos**
- Falta de **datos** sobre costos y desempeño
- Insuficientes herramientas de **evaluación de proyectos**
- **Corrupción**, captura y mal manejo de los proyectos
- Dificultades en la asignación de **riesgos**



Un marco para la Gobernanza de la infraestructura

- 10 dimensiones o “factores de éxito” **Preguntas clave** para los hacedores de política
 - **Opciones de política** para identificar los factores habilitantes
- Los países pueden usar el marco para evaluar la calidad de sus sistemas de infraestructura e inversión



VISION ESTRATEGICA Y PLANEACIÓN

- Visión
- Selección del modo de entrega
- Coordinación

MARCO HABILITANTE

- Integridad
- Regulación
- Participación ciudadana y consulta

ASEQUIBILIDAD Y VALOR POR DINERO

- Asequibilidad y valor por dinero
- Decisión basada en datos

DESEMPEÑO Y RESILIENCIA

- Desempeño
- Resiliencia



1. ESTABLECER UNA VISIÓN ESTRATÉGICA NACIONAL DE LARGO PLAZO

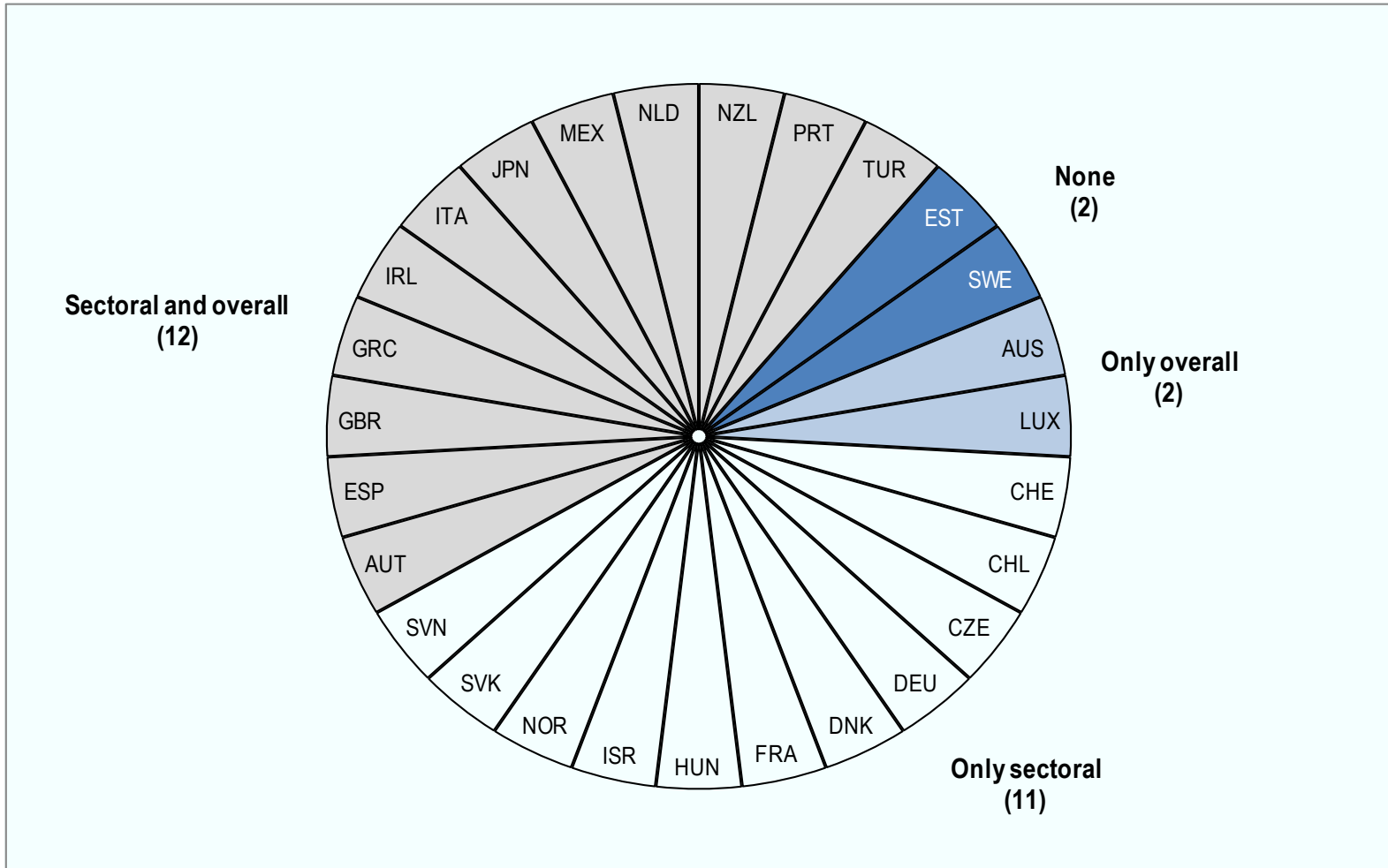


Visión estratégica de infraestructura

- Documento sancionado a nivel político
- Mecanismos de actualización y flexibilidad
- Identifica necesidades y una guía para responder estas necesidades
- Coordinada con los diferentes niveles de gobierno
- Basada en supuestos técnicos claros
- Teniendo en cuenta las limitaciones financieras del país
- Articulación con el proceso presupuestario y el marco de gasto de mediano plazo



La mayoría de países de la OCDE cuentan con un plan integrado de infraestructura

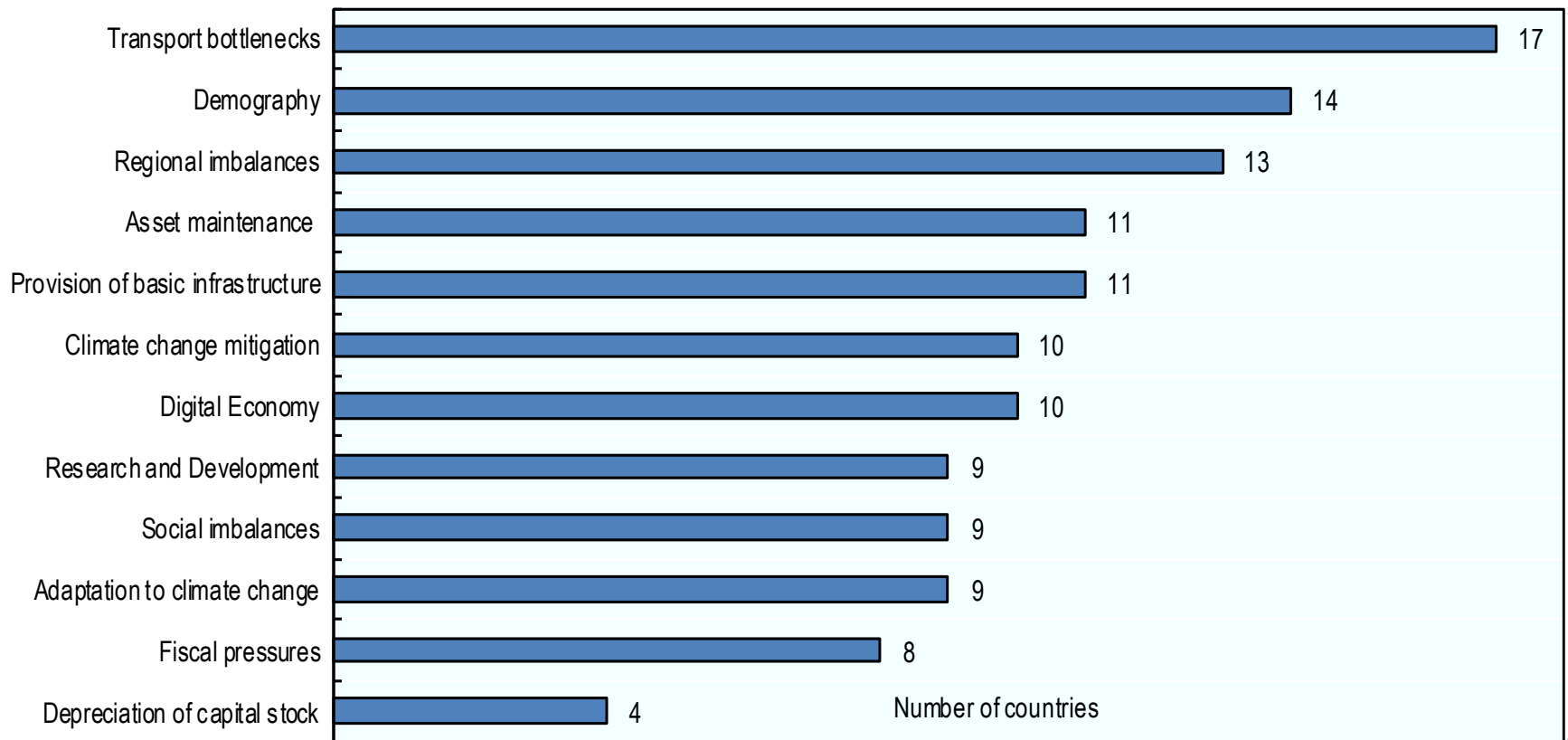


Source: OECD (2018), Survey on Capital Budgeting and Infrastructure Governance



Cerrar la brecha de infraestructura es el principal pilar de los planes estratégicos

¿Cuáles son los pilares o propulsores del plan estratégico actual?



Source: OECD (2018), Survey on Capital Budgeting and Infrastructure Governance



Enmarcando la planeación en infraestructura con una estrategia territorial de largo plazo

Estrategia Nacional de Política Pública para la Infraestructura y la Ordenación Territorial en Holanda (SVIR, 2012)

- El SVIR articula el desarrollo territorial y la infraestructura con una visión amplia del futuro del país en 2040
- Establece tres objetivos de mediano plazo (2028):
 - 1) Aumentar la competitividad fortaleciendo su infraestructura territorial y económica
 - 2) Mejorar y asegurar espacio para para la accesibilidad
 - 3) Garantizar un ambiente seguro en el que es agradable vivir y en el que los valores del patrimonio natural y cultural son preservados.

Fuente: MIE, 2011



2. PONDERAR LA DECISIÓN DEL MODO DE ENTREGA ENTRE ASPECTOS ECONÓMICOS, ESTRATÉGICOS, POLÍTICOS Y SECTORIALES

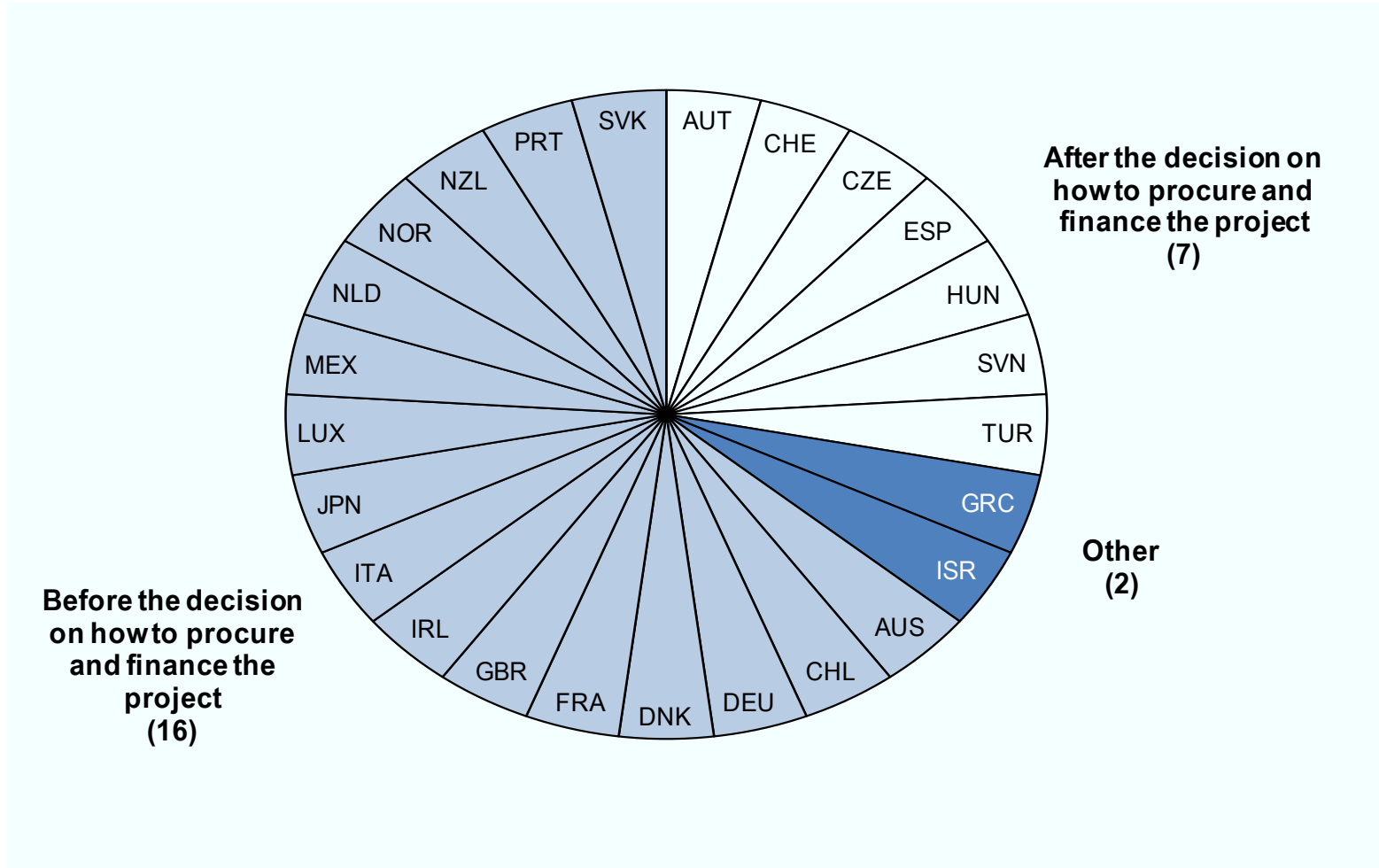


¿Cómo se decide el modo de entrega?

- La decisión del modo de entrega tiene un impacto en:
 - Control discrecionalario del sector publico
 - Valor por dinero
 - Sostenibilidad y asequibilidad
- En muchos países la decisión está basada en habito y no hay criterios de decisión claros
- Intereses políticos pueden permear la decisión de inversión y la decisión sobre el modo de entrega



En la mayoría de países de la OCDE las decisiones de inversión y modo de entrega están separadas



Source: OECD (2018), Survey on Capital Budgeting and Infrastructure Governance



5 criterios principales para determinar la modalidad de entrega

Obra pública tradicional	APP/concesiones	Bienes regulados privados	Empresas del Estado (regulado)
Tiene el sector público capacidad para manejar este tipo de proyectos	El resultado cuantitativo de la comparación entre obra pública y otras formas de participación del sector privado	Voluntad de usar fuentes de financiación privadas para aumentar el presupuesto público	Sensibilidad política frente a la participación del sector privado
Tradición en el sector para usar un modelo de entrega en particular	La necesidad de promover la innovación	Tiene el sector privado capacidad para manejar este tipo de proyectos	Posibilidad de que la recuperación de costos venga del usuario
Disponibilidad de recursos en el sector público	Voluntad de usar fuentes de financiación privadas para aumentar el presupuesto público	Necesidad de compartir riesgos con el sector privado	Tiene el sector privado capacidad para manejar este tipo de proyectos
Nivel de control del gobierno	Tiene el sector privado capacidad para manejar este tipo de proyectos	Necesidad de construir un mercado de mecanismos alternativos para proveer infraestructura	Solides de la justificación económica
Sensibilidad política frente a la participación del sector privado	Necesidad de compartir riesgos con el sector privado	Posibilidad de que la recuperación de costos venga del usuario	Tradición en el sector para usar un modelo de entrega en particular



Justificación de negocio en el Reino Unido

- El Libro Verde de UK (**Green Book**) provee una guía comprensiva para la evaluación de todos los proyectos que reciben recursos del gobierno central
- La justificación de negocio tiene 5 aspectos y es sometida a la aprobación del Tesoro
- El test desarrollado a nivel central para calcular valor por dinero (comparador del sector público) fue removido
- Cada autoridad contractual desarrolla su evaluación cuantitativa de los proyectos como una parte integral de la justificación de negocio

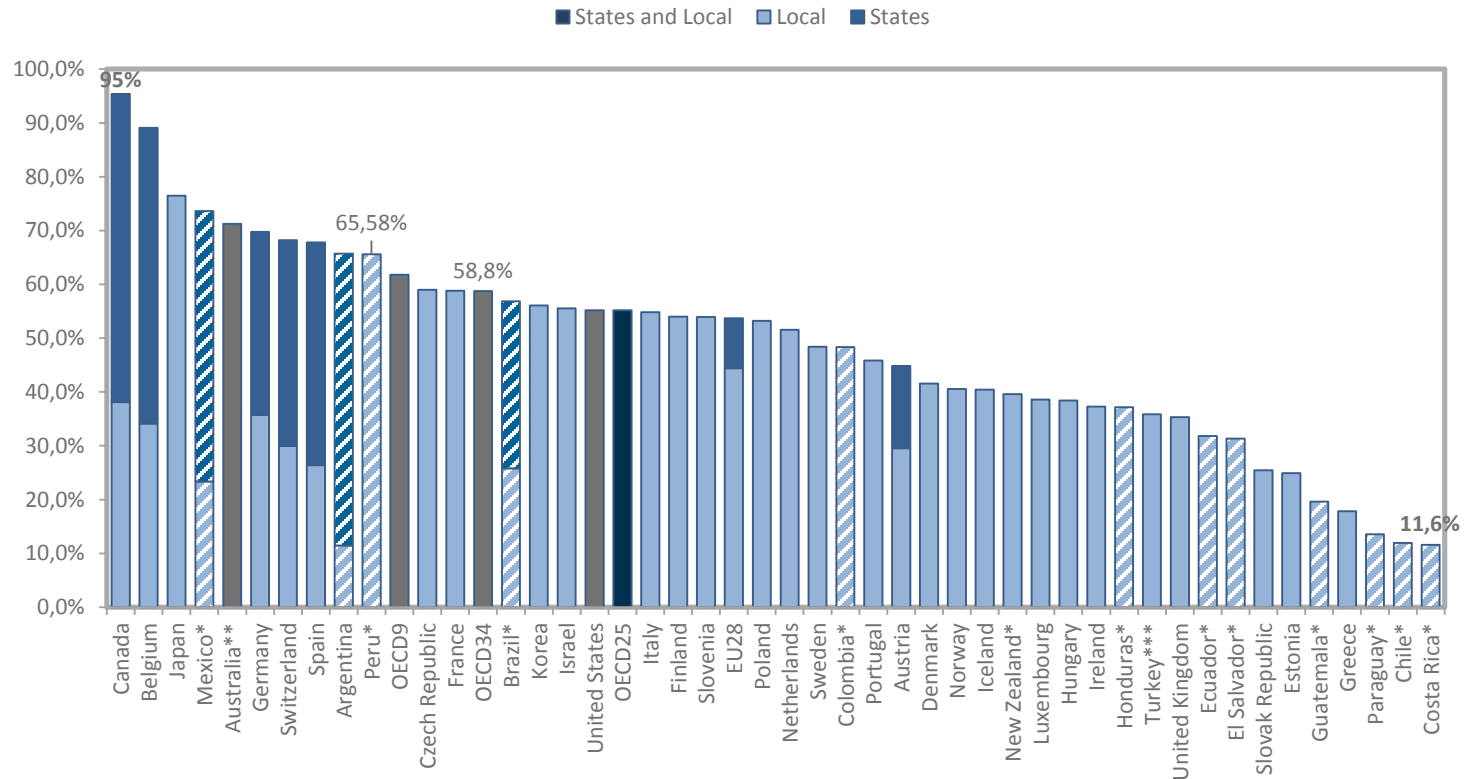


3. ASEGURAR MECANISMOS DE COORDINACIÓN FUERTES EN Y ENTRE LOS DIFERENTE NIVELES DE GOBIERNO



La inversión pública es una responsabilidad compartida entre los niveles de gobierno

Subnational Public Investment in OECD and LAC countries



Note: 2013 for Latin American countries and New Zealand, 2012 for Australia and 2011 for Turkey. OECD averages are weighted.

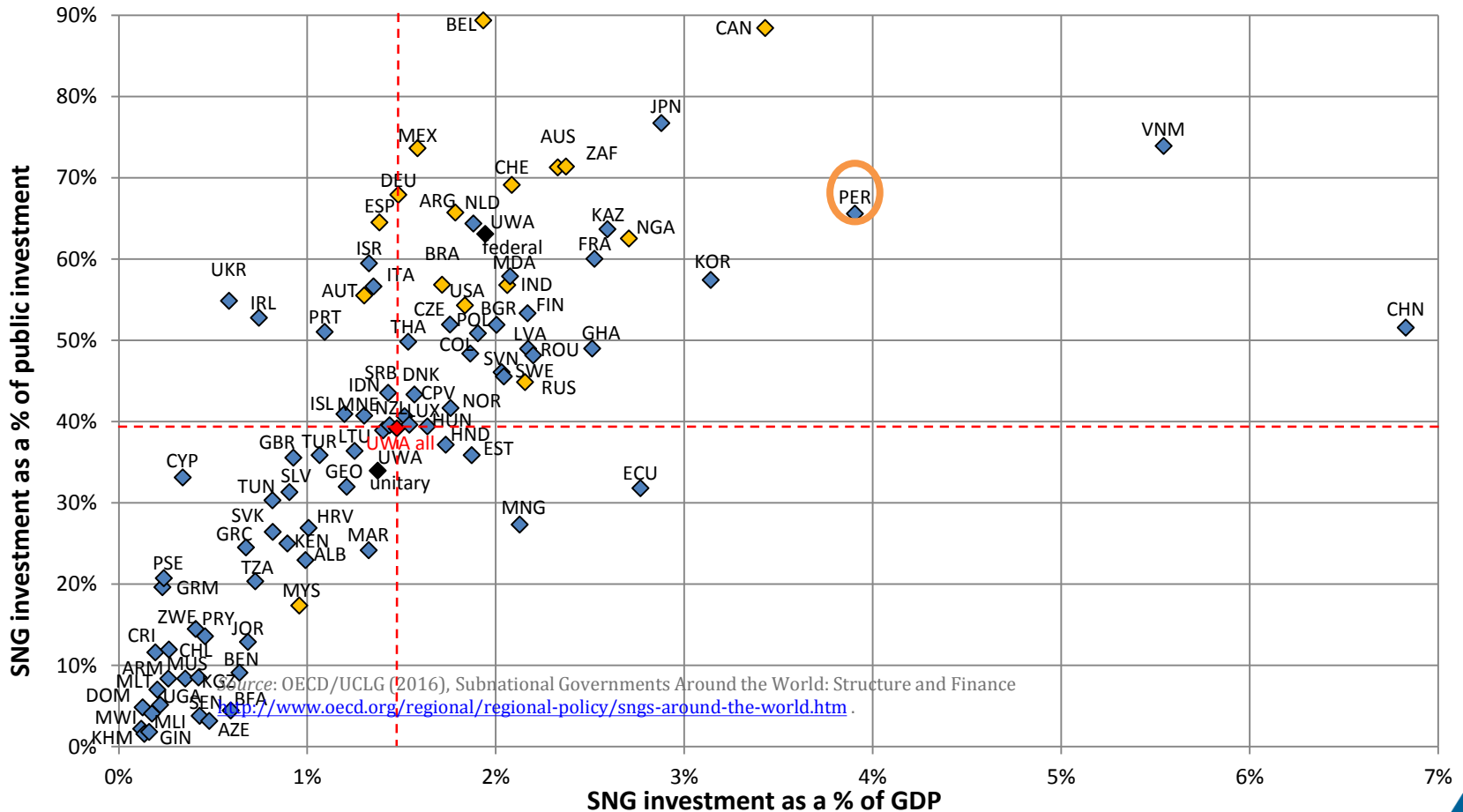
Source: Based on OECD (2016) and "Subnational Government Structure and Finance", OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en> and OECD/UCLG (2016)

<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>.



La inversión pública es una responsabilidad compartida entre los niveles de gobierno

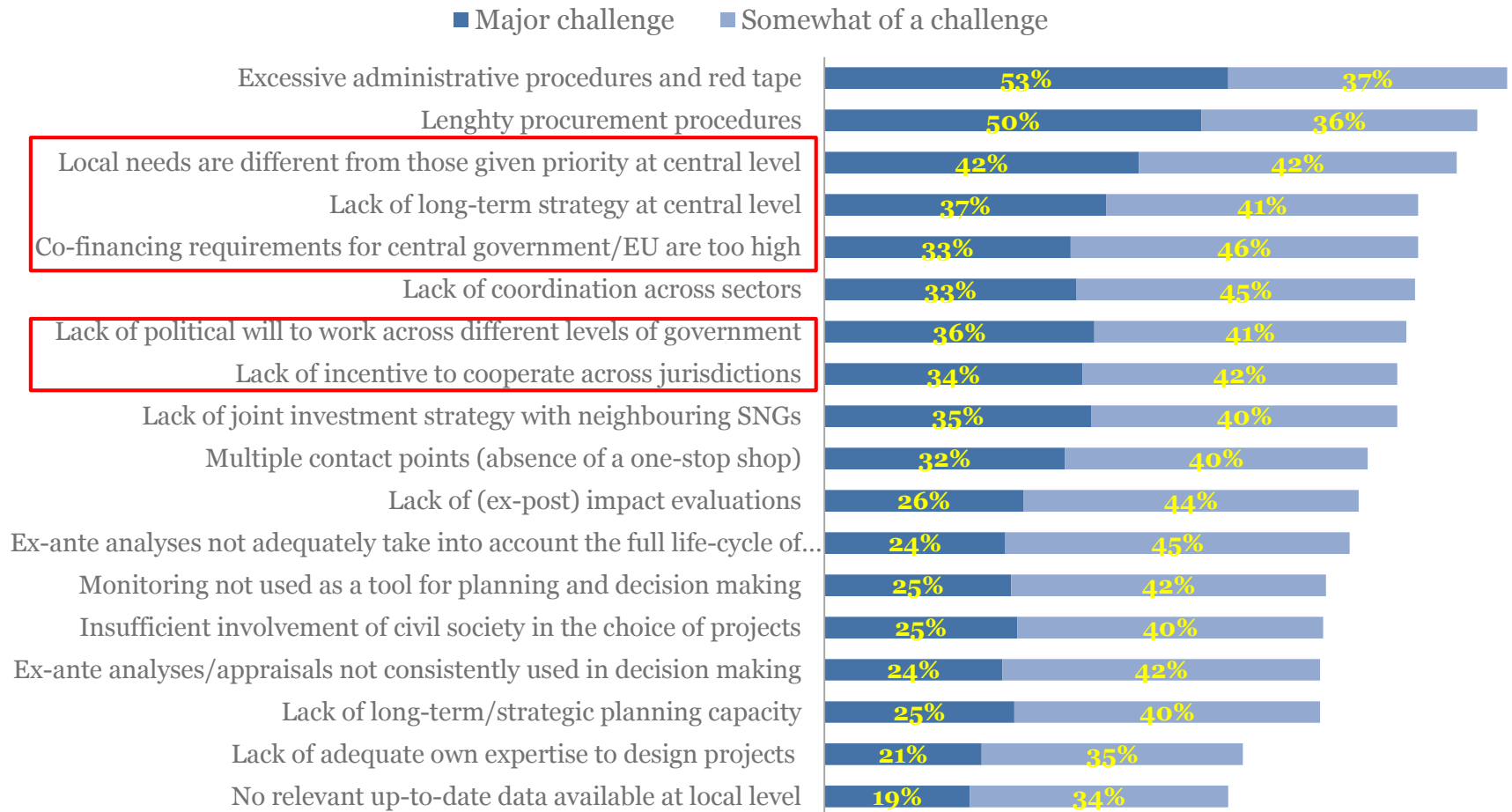
SNG investment as a % of GDP and public investment (2013)



Source: OECD/UCLG (2016), Subnational Governments Around the World: Structure and Finance
<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>



Los gobiernos subnacionales identifican temas de gobernanza como retos fundamentales





Una inversión pública efectiva requiere coordinación entre niveles de gobierno

Recomendaciones OCDE para un inversión pública efectiva entre niveles de gobierno

Pilar A: Coordinar la inversión pública entre los niveles de gobierno y las políticas

- Invertir usando una estrategia integral adaptada a diferentes lugares.
- Adoptar instrumentos efectivos para la coordinación entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno.
- Coordinar horizontalmente entre los gobiernos subnacionales para poder invertir a una escala pertinente.

Pilar B: Fortalecer las capacidades de inversión pública y promover el aprendizaje en todos los niveles del gobierno

- Evaluar anticipadamente los impactos y riesgos a largo plazo.
- Involucrar a las partes interesadas a lo largo del ciclo de inversión.
- Movilizar a los actores privados y las instituciones financieras
- Reforzar conocimientos de los funcionarios públicos/instituciones
- Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje de la experiencia.

Pilar C: Garantizar las condiciones marco adecuadas para la inversión pública en todos los niveles del gobierno

- Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión.
- Exigir una gestión financiera sólida y transparente
- Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública
- Procurar calidad y coherencia en el sistema regulatorio



La coordinación es necesaria para:

- ✓ Cerrar brechas fiscales, de política o de información
- ✓ Identificar oportunidades de inversión y cuellos de botella
- ✓ Manejar las competencias conjuntas de política
- ✓ Minimizar inversiones que se superpongan y permitir inversiones que sirvan sectores diferentes
- ✓ Asegurar capacidades y recursos adecuados
- ✓ Crear confianza entre los diferentes actores



Algunas herramientas de coordinación vertical entre niveles de gobierno

- ✓ Acuerdos de cofinanciación
- ✓ Contratos entre niveles de gobierno
- ✓ Procesos formales de consulta o diálogos permanentes
- ✓ Agencias o representantes del nivel nacional que trabajen con los gobiernos subnacionales



Infrastructure Australia y su rol articulador con los gobiernos subnacionales

- Hace parte del Departamento de Infraestructura y Desarrollo Regional
- Gobernada por una junta de 12 miembros independientes de los siguientes sectores:
 - Negocios
 - Academia
 - Sector público
- Identificación de prioridades de inversión y reformas de política y regulatoria
- Proceso conjunto con gobiernos sub-nacionales y el sector privado
- Decisión basada en análisis rigurosos de costo beneficio
- Asesoría a gobiernos subnacionales sobre brechas y cuellos de botella en infraestructura
- Formulación de plan estratégico con base en planes estatales



Apoyando la implementación en los países indicadores, caja de herramientas y ejemplos de buenas prácticas, en los países de la OCDE



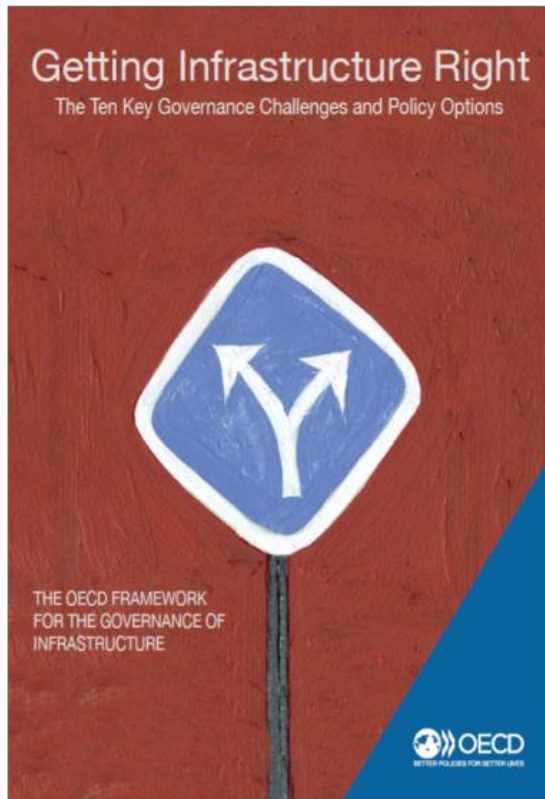


Mensajes finales

- El acceso a la financiación no es el obstáculo principal
- La calidad institucional y los procesos de gobernanza son claves para mejorar la calidad de la inversión pública y promover la inversión privada
- Establecer una visión estratégica de gobierno de largo plazo es esencial pero complejo, dada la multiplicidad de actores involucrados y objetivos transversales
- La decisión del modo de entrega debe estar separada de la decisión de inversión, ponderando aspectos económicos, estratégicos, políticos y sectoriales
- Una inversión pública efectiva requiere de mecanismos de coordinación en y entre los diferentes niveles de gobierno
- La capacidad a nivel regional es de suma importancia pero en muchos casos no se tiene en cuenta



Invitación: Cuarto Foro de Gobernanza de la Infraestructura y Undécima Reunión de la Red de Altos Funcionarios OCDE



Delivering Quality Infrastructure – Meeting the Governance Challenge

16-17 Abril 2019, OECD Headquarters, Paris



Referencias

- OECD (2016), Integrity Framework for Public Investment
- OECD (2015) Recommendation of the Council on Public Procurement
- OECD (2015) Recommendation of the Council on Budgetary governance
- OECD (2015) High-Level Principles for Integrity, Transparency and Effective Control of Major Events and Related Large Infrastructure
- OECD (2014) Recommendation of the Council on Digital Government Strategies
- OECD (2014) Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government
- OECD (2014), The Governance of Regulators, OECD Best-Practice Principles for Regulatory Policy
- OECD (2014) Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks
- OECD (2013) G20/OECD High-level principles of long term investment financing by Institutional investors
- OECD (2012) Recommendation of the Council for the Public Governance of Public-Private Partnerships
- OECD (2012) Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance
- OECD (2010) Guiding Principles on Open and Inclusive Policy making
- OECD (2010) Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying
- OECD (2007) Recommendation of the Council on Principles for Private Participation in Infrastructure
- OECD (2003) Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service
- OECD (1998) Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service

Buenas prácticas en planificación y priorización de inversiones en los países de la OECD

Ana María Ruiz Rivadeneira
Directorado de Gobernanza Pública

