

El MOP explica el 50% de las obras que no se materializaron:

Gobierno registra inédita subejecución de inversión pública en 2023: quedaron pendientes US\$2.521 millones

El gasto de capital, asociado a inversiones, alcanzó una ejecución equivalente a US\$ 11.644 millones, lo que corresponde a un avance de solo 82,2% respecto a la Ley de Presupuestos que había aprobado el Congreso, el menor porcentaje de ejecución desde que hay datos comparables. La Dipres aseguró que ello respondió a la mayor lentitud en proyectos presentados por la industria de la construcción. • DAVID LEFIN

Muy lejos de las expectativas estuvo el impulso que el Gobierno pretendía darle a la economía con la inversión pública en 2023. Si bien informó que el año pasado se ejecutó el 100% del presupuesto del año, ello fue el resultado solo de un mayor gasto corriente —como en bienes de consumo y sueldos—, pero una importante subejecución en los recursos que estaban asignados a inversiones.

De acuerdo con los datos de la Dirección de Presupuestos (Dipres), en 2023, el gasto de capital, asociado a inversiones, alcanzó una ejecución equivalente a US\$ 11.644 millones, lo que corresponde a un avance de solo 82,2% respecto a la Ley de Presupuestos que había aprobado el Congreso, el menor porcentaje de ejecución desde que hay datos comparables. La cifra es incluso peor que lo observado en 2020, cuando la economía se paralizó por las restricciones de movilidad que provocó la pandemia.

En cambio, los gastos corrientes mostraron una subejecución de 103,6%, lo que implica que recursos que originalmente estaban destinados a inversiones en obras, se destinaron a otros fines.

“La ejecución del presupuesto 2023 no cumplió con los objetivos planteados en su discusión, donde se proponía que la inversión jugara un rol estratégico durante el año. El eje central era reactivar la economía a través de la inversión pública, considerando un aumento en este ítem de 5,5%, a través del cual se generaran más de 210.000 puestos de trabajo, lo que no ocurrió”, señala un informe del Centro de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Gobierno de la USS, elaborado por la exdirectora de la Dipres en el segundo gobierno de Piñera, Cristina Torres, y la economista Margarita Vial.

Finalmente, con este resultado, la inversión pública terminó cayendo 2,4% respecto de 2022 y el mercado laboral continúa con signos de debilidad.

Pese a que el Gobierno creó un “Fondo de Infraestructura para el Desarrollo” en el Ministerio de Obras Públicas (MOP), destinado a reforzar el impulso a la inversión en capital con una modalidad flexible de ejecución, y comprometió la identificación temprana de proyectos de inversión y asignación de recursos, los resultados generales no fueron los esperados.

Dificultades en el MOP

En total, se dejaron de gastar US\$ 2.521 millones en inversiones que están presupuestadas para el año pasado, de los cuales la mitad corresponde al Ministerio de Obras Públicas, que ejecutó US\$ 1.235 millones.

Muchos más atrás, también hubo una subejecución importante en las inversiones de los Gobiernos Regionales, con US\$ 479 millones, y en el Ministerio de Salud, con US\$ 415 millones.

Consultada, la Dirección de Presupuestos comentó que “las partidas que tuvieron una menor ejecución respecto a 2022 fueron MOP y Vivienda, explicado principalmente por la mayor lentitud en la ejecución de proyectos que ha presentado la industria de la construcción”.

Agregaron que el Fondo de Infraestructura para el Desarrollo —que tenía como objetivo ser un mecanismo de transición desde el Fondo de Emergencia Transitorio (FET) creado en la pandemia para la ejecución de inversiones—, se vio afectado por una combinación de factores, en particular al sector de la construcción, producto del alto extraño en el costo de los materiales, entre otros, lo que impactó en los contratos de los proyectos de inversión. Según el informe publicado por la Dipres, el resultado del MOP responde principalmente a menor ejecución de proyectos de inversión, por retrasos en la identificación de iniciativas de conservación vial en la Dirección de Vialidad, debido a cambios en el Ministerio de Desarrollo Social; y la misma Dipres, en el procedimiento de admisibilidad de las iniciativas de conservación de infraestructura vial.

Desde el MOP, el director de Planeamiento del ministerio, Daniel Núñez, señaló que si bien la ejecución del gasto de capital de la cartera fue de 76,5% respecto de la Ley de Presupuesto aprobada, si se compara la ley vigente a diciembre a 2023, es decir, después de que se rebajaron los recursos durante un año por la Dipres, la ejecución alcanza a 98,9%. Explica que el año pasado el país enfrentó catástrofes como incendios e inundaciones y distintas instituciones como el MOP disponibilizaron recursos para esas necesidades. Eso terminó rebajando su pre-

Trayectoria de la inversión pública



Fuente: USS, Dipres, Eyn

*Cifras trasladadas de pesos de 2023 con tipo de cambio promedio del año de \$839

Las consecuencias son fatales para el impulso a la actividad económica que derivan de la inversión pública".

SÉRGIO GRANADOS
EXDIRECTOR DE PRESUPUESTOS

supuesto para inversiones. Núñez detalla que efectivamente en 2023 se pospuso el inicio de obras de conservaciónes de caminos a nivel nacional. No obstante, añade que, tal como reconoce la Dipres, hubo un cambio normativo de ese organismo y el MDS —que son los que evalúan los proyectos— que terminó ralentizando las conservaciones viales. “Hay algunos efectos que perjudicaron el desarrollo de la ejecución producto, en primer lugar, de cambios normativos respecto de la nueva exigencia de pasar las conservaciones por un proceso nuevo, que se llama de admisibilidad, y después del cual se pasa a identificación presupuestaria. Eso retrasó la ejecución programada en el primer semestre y repercutió a nivel anual”, dice el director de Planeamiento.

Añade que, además, la ejecución del año se vio afectada en algunas regiones por el abandono de obras por parte de empresas constructoras que quebraron, por problemas que arrastraban desde la crisis de la pandemia.

“Y un tercer elemento es que algunas licitaciones quedaron sin postulaciones, o fueron declaradas desiertas o superaban los montos oficiales. Y eso requiere reevaluar proyectos ante el MDS”, asegura.

Por otra parte, el Ministerio de Vivienda alcanzó una ejecución de 98,6% del gasto de capital aprobado para el año, pese a que este registró una baja de 3,1% en comparación con 2022. “Si bien existió una caída, el gasto operacional estuvo centrado en el avance del Plan de Emergencia Habitacional, que alcanzó el 62,3% del total del presupuesto operacional”, afirma Granados.

Burocracia y caso Convenios

Para el exdirector de Presupuestos del segundo gobierno de Bachelet, Sergio Granados, el porcentaje de ejecución muestra que el ejecutivo no logró cumplir con su programa cumplido con la legislación, y resulta que “las

Si se siguen solicitando más recursos para inversiones que en definitiva no se ejecutan, ello solo abulta un gasto que se destina a financiar otras cosas”.

CRISTINA TORRES
EXDIRECTORA DE PRESUPUESTOS

consecuencias son fatales para el impulso a la actividad económica que deriva de la inversión pública”.

A juicio de Granados, las instituciones responsables de la ejecución aún no se recuperan del efecto desmotivador que tuvo la pandemia y, además, persiste un probable

sinergia entre la ejecución y la administración.

“A juicio de Granados, las instituciones responsables de la ejecución aún no se recuperan del efecto desmotivador que tuvo la pandemia y, además, persiste un probable

exceso de autorizaciones y controles. Agrega que esto último, además, puede estar “influyendo negativamente para caso Convenios, que han llevado a la actividad de los funcionarios que prefieren tomar todo tipo de resguardos y precauciones frente a posibles acciones de fiscalización de la Contraloría General de la República”.

Asimismo, dice que “procesos administrativos obsoletos y no optimizados ralentizan brutalmente la ejecución de los proyectos, lo que lleva a que se comience a ejecutar muy avanzado el año”.

Cristina Torres plantea que desde hace unos años se han hecho esfuerzos por acelerar los procesos burocráticos asociados a las inversiones, “sin embargo, lo que se observa al revisar el gasto total ejecutado anualmente es un topo, un máximo que el Estado logra ejecutar”. Por lo mismo, sostiene que “la discusión, al menos por un tiempo, no debería ser de recursos, sino de capacidades. Porque si se siguen solicitando más recursos para inversiones que en definitiva no se ejecutan, ello solo abulta un gasto que se destina a financiar otras cosas”.

En los últimos diez años, el promedio del gasto de capital efectivamente ejecutado fue de US\$ 11.200 millones (en dólares de 2023). Y pese a que en las leyes de presupuestos se siguen sumando recursos, el gasto real sigue fluctuando en torno a esa cifra.

Dudas para el 2024

A finales de 2023, se dica a conocer la agenda de inversión de obras públicas para 2024, nuevamente concentrada en la reactivación económica y el desarrollo. El detalle se dio en el marco de la conformación del denominado Gabinete Procrecimiento y Empleo, donde el MOP presentó proyectos de infraestructura pública por más de \$3 billones. Si bien el informe del Centro de Políticas Públicas USS destaca que los principios están bien inspirados, dice que dado los resultados de 2023, este plan se debe mirar con cautela.

Para este año se aprobaron en el presupuesto más de \$12 billones en gasto de capital, por lo que la agenda de inversiones de obras públicas representa un cuarto de ese gasto total. “El anuncio amerita medida, dando la falta de capacidad del Estado en ejecución de inversiones —la que fue ratificada en 2023— y, sobre todo, conociendo la ejecución del Ministerio de Obras Públicas al cierre del año”, dice Cristina Torres.

El director del Planeamiento del MOP señala que para evitar problemas del año pasado, existe una coordinación permanente con distintos ministerios “para identificar los distintos cuellos de botella o elementos críticos que nos ralentizan los procesos y ahí hacer una mejor gestión”.

Sin embargo, el economista Patricio Rojas, de Rojas y Asociados, duda que este año se produzca un cambio relevante que mejore la ejecución. Recuerda que el pobre desempeño en esta materia durante 2022 se atribuyó a que el Gobierno era nuevo y los equipos estaban aprendiendo a gestionar el Estado. Pero se mantuvo en 2023. “Esta baja ejecución ya no se puede atribuir a inexperiencia, sino que hay un problema más de fondo, de gestión”, afirma el experto.

Lamenta que así como hay menores obras públicas que realiza el Estado directamente, también se han reducido las concesiones, lo que tiene un efecto directo en la actividad y en el mercado laboral.

“En 2024 la economía va crecer entre 1,5% y 2%, pero seguirá relativamente débil por el lado privado, y si el Gobierno no tiene una mejora de gestión y ejecución, sobre todo en el gasto de capital, las expectativas son bastante flojas para la economía como un todo”, afirma. “Lamentablemente no veo que pueda haber un cambio drástico de gestión respecto de los primeros años”, sentenció.

La meta del Gobierno

El miércoles, en marco de la presentación de una medida para acelerar la inversión pública a proyectos de hasta 5.000 UTM (ver recuadro), el ministro de Hacienda, Mario Marcel, señaló que “el Gobierno ha definido una meta muy ambiciosa para este año, como es que el 50% de la inversión pública esté ejecutada durante el primer semestre de este año. Para eso, un paso fundamental es que tengamos identificada el 90% de la inversión pública en febrero, a diferencia del año pasado, cuando estas identificaciones estuvieron listas en abril”.

Desde la Dipres agregaron que algunas medidas que se están tomando son continuar con la autorización para que los Servicios puedan adjudicar licitaciones por su monto hasta un 20% mayor del costo autorizado, para evitar declarar desierto una licitación y repetir el procedimiento; agilizar el procedimiento de evaluación de los Proyectos de Agua Potable Rural y la implementación de modificaciones a las normas de inversión pública, estableciendo procedimientos simplificados para emergencias y catástrofes.

Programa piloto permitirá acelerar iniciativas de hasta 5.000 UTM

Con el propósito de agilizar y simplificar los procesos de inversión pública, y el mismo día que se conocieron los datos de ejecución de 2023, los Ministerios de Desarrollo Social y de Hacienda anuncian que implementarán “cambios significativos en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI), con la incorporación de un proceso de exención especial que beneficiará a proyectos de inversión más pequeños, como, por ejemplo, los presentados por los municipios”.

En 2024 ambos ministerios implementarán un piloto que eximirá de la evaluación ex ante a las iniciativas de inversión que postulen a ejecución con un costo total inferior a 5 mil Unidades Tributarias Muestrales (UTM). Según detallaron, estos proyectos no requerirán indicadores de rentabilidad social ni análisis técnico económico para obtener la Recomendación Satisfactoria (RS). En su lugar, deberán

rán remitir el oficio de ingreso al Sistema Nacional de Inversiones junto con los antecedentes del proyecto, directamente a la Dirección de Presupuestos (Dipres) para solicitar la identificación presupuestaria, la que se resolverá en un máximo de 20 días hábiles.

La ministra de Desarrollo Social y Familia, Javiera Toro, destacó que “esta nueva forma de evaluación de proyectos de inversión pública fortalece la colaboración que tenemos como Gobierno con los municipios y gobiernos regionales”. A su vez, el ministro de Hacienda, Mario Marcel dijo que las medidas se enfocan en agilizar inversiones “que tienden a ser más intensivas en mano de obra y de alto impacto social” y estimó que “estas iniciativas, acompañadas de ciertos ajustes, equivalen más o menos al 18% de los proyectos de inversión del Sistema Nacional de Inversiones”.

