

## EL RIESGO DE LA MALA GESTIÓN: PERDER EL IMPULSO REACTIVADOR DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2023

- El crecimiento de un 5,5% de la inversión pública que promete el presupuesto 2023, noticia positiva para enfrentar un año recesivo, choca con el magro desempeño mostrado tanto por el nivel central como por los gobiernos regionales en la ejecución acumulada este 2022. El impulso fiscal que el Presidente Boric anunció no basta para que logre un impacto reactivador en la economía. Ello requiere de una gestión que hasta ahora no se ha visto.
- Aunque no tiene un reflejo en el presupuesto, pero sí es una variable clave para la inversión pública, el programa de concesiones 2022-2026 informado por el MOP cae 20% respecto al plan quinquenal de concesiones presentado en febrero por la administración anterior, lo que deja en entredicho el apoyo a la colaboración público privado en este ámbito.
- El Banco Central proyecta que el próximo año la inversión caerá un 4,7%. Frente a ello la necesidad de reactivar la inversión pública resulta aún más importante. Pero ello dependerá de la capacidad ejecutiva del gobierno y que La Moneda sea capaz de despejar las incertidumbres que frenan la inyección de recursos a nuestra economía.

La presentación del primer presupuesto de un gobierno es un hito que permite destinar recursos fiscales a los proyectos y anhelos de los programas de cada administración. Es uno de los hitos republicanos que obliga al poder Ejecutivo y Legislativo a tener una discusión de mediano plazo, dejando por un breve momento la contingencia.

En ese sentido, el proyecto de Presupuestos 2023 del Presidente Boric estructuró su primer presupuesto en torno a tres pilares: (1) Promover el crecimiento, la inversión y el empleo, (2) Seguridad Ciudadana y (3) Protección Social, como una forma de responder a las urgencias más demandadas por la ciudadanía.

En el caso de la promoción de la economía, dicha prioridad responde a una actividad muy deprimida, a un mercado laboral estancado y un nivel de precios que sigue elevado. De hecho, las proyecciones del Banco Mundial dejan a Chile como el país que menos crecerá durante 2023 (con una caída de -0,5%), siendo junto Haití, los únicos dos países de Latinoamérica y el Caribe en que se pronostica un crecimiento negativo.

Dado ese escenario, un impulso fiscal prudente que evite efectos inflacionarios, como lo es un plan de inversión pública, es razonable. Sin embargo, no basta con poner a disposición mayores recursos, si hay atrasos y dificultades de concretar los proyectos. Ellos únicamente tendrán efecto en la economía si es que se materializan, situación que, de acuerdo a lo que se ha visto este año, no está asegurada.

### **MOP Y MINVU LOS PRINCIPALES RESPONSABLES DE EJECUTAR LA INVERSIÓN PÚBLICA SUBEN FUERTEMENTE SU PRESUPUESTO PESE A BAJA EJECUCIÓN**

La Dirección de Presupuesto (Dipres) informó que el gasto en inversión pública crecerá un 5,5% el año 2023, respecto de la Ley de Presupuestos 2022. El 78% quedará bajo la responsabilidad de tres grandes brazos ejecutores del Estado: Ministerio de Obras Públicas (MOP), con un 39%; Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), con un 26%, y los Gobiernos Regionales (GORES), con un 13%.

#### **4 DE CADA 10 PESOS DE INFRAESTRUCTURA PASARÁN POR EL MOP**

**Tabla N°1: Porcentaje de participación de ministerios en el presupuesto 2023**

Responsable	Porcentaje de participación
MOP - Regular	21%
MOP – Fondo de Infraestructura	14%
MOP – Buen Vivir	4%
MINVU	26%
Gobiernos Regionales (GORES)	13%
MINSAL	8%
MINEDUC	4%
INTERIOR	4%
DEPORTE	1%
DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA	1%
OTROS	4%

Fuente: Dipres.

Al revisar con detención a nivel de presupuestos sectoriales, se aprecia que el mayor crecimiento se concentra en el MOP, que aumenta un 11,7% el 2023, explicado en un 93% por el alza en las iniciativas de inversión y las transferencias de capital para que terceros (públicos) desarrollen inversiones. Esto producto de la creación del Fondo de Infraestructura para el Desarrollo por \$1,6 billones de pesos que viene a reemplazar en un formato más flexible y, por tanto en cierta medida, a darle continuidad a la estrategia inversora de la administración anterior, al Fondo de Emergencia Transitorio (FET), creado con ocasión de la pandemia. La única diferencia es que será administrado centralmente desde el MOP versus el año 2022 donde distintos ministerios y servicios recibieron recursos a través del FET.

Dada la enorme cuantía de recursos, hay aspectos que deben considerarse. Primero, no hay información de la cartera de proyectos que serán financiados con este fondo, desconociéndose el porcentaje de proyectos de arrastre que vienen del gobierno anterior, sin perjuicio que el 67% del subtítulo 31 de MOP para el 2023 son iniciativas de arrastre<sup>1</sup>. Segundo y más relevante, el fondo carece del mismo estándar de transparencia y de rendición de cuentas del FET.

La ley que creó el FET<sup>2</sup> estableció un registro y reportabilidad separada de tales recursos a nivel de cada ministerio. A su vez, la ley mandataba al Ministerio de Hacienda a dar cuenta mensual al congreso del avance en la ejecución del fondo. Dicha exigencia se extendía también a los ministerios ejecutores de tales recursos. En esta misma política de transparencia fiscal, junto con el proyecto de ley de presupuesto 2022, Dipres presentó un informe para explicar sectorialmente la composición y distribución de los recursos extraordinarios en el presupuesto 2022, llegando incluso a nivel de iniciativas en las distintas partidas. Mientras que las glosas del Fondo no disponen exigencias de información mensual ni apertura de datos, tampoco cumple tal propósito la glosa 14 general del MOP, por cuánto dispone la entrega del cronograma de gastos sólo dos veces año y la lista de proyectos del subtítulo 31, pero el Fondo es únicamente transferencias, por lo que estaría quedando fuera la opción de contar con un reporte específico de las obras y recursos financiados por esta vía.

Dada la cantidad de recursos involucrados, el Congreso debe reponer las atribuciones para que ese poder y la ciudadanía puedan hacer *accountable* al gobierno.

Otra preocupación es que a pesar que el MOP concentrará prácticamente el 40% de la inversión pública, los datos de ejecución a agosto son muy bajos. En el caso de las iniciativas de inversión es de un 43% del presupuesto vigente. Y algunas áreas sus números son aún menores: Servicios Sanitarios Rurales y la Dirección de Obras Hidráulicas -que debiesen ser prioritarios para combatir la sequía que afecta al país- solo tienen un 32%. En tanto, en la Dirección de Aeropuertos la ejecución no llega a un cuarto de sus recursos.

En el caso del MINVU, sus recursos de inversión aumentan un 8,9%, pero con una caída del 4,3% en las iniciativas de inversión y un crecimiento del 12,4% de las transferencias de capital que, en este caso, son los recursos disponibles para los subsidios habitacionales.

---

<sup>1</sup> Presentación MOP ante la Quinta Subcomisión de Presupuesto, “Partida 12 Ministerio de Obras Públicas”.

<sup>2</sup> Ley N°21.288.

Por otro lado, en el caso de los GORES, sin perjuicio que concentran el 13% de los recursos nacionales de inversión pública, el presupuesto 2023 cae levemente (variación de -0,7%). Esto es un gesto de prudencia de parte del Ejecutivo dado que a agosto los fondos de inversión regional presentaban solo una ejecución promedio cercana al 33%, la menor desde 2010.

Solo los GORES de Biobío y Magallanes tienen una ejecución sobre el 50%, lo que contrasta por ejemplo con los GORES de Arica y Parinacota, Coquimbo y Aysén que tienen una ejecución del 25%, 20% y 24% respectivamente. Esto es un llamado de atención ante las demandas de mayores atribuciones de las regiones que no han demostrado diligencia al gestionar los recursos con que cuentan.

La misma baja ejecución afecta al Ministerio de Salud (MINSAL), cuyo presupuesto de inversiones directas y a través de terceros crece 9,1%, y que, de acuerdo a la Dipres, alcanza a agosto un 27% de ejecución del presupuesto inicial de la cartera. Situación similar a la que muestra el Ministerio de Educación (MINEDUC). Su presupuesto de inversiones total cae un 5,1% respecto del 2022, que puede ser una respuesta a una baja ejecución, que a la fecha llega a apenas el 20% de lo aprobado el año pasado, lo que es llamativo dados los reclamos por el decaimiento de la infraestructura escolar de los establecimientos públicos.

### ¿Y CONCESIONES?

Aunque no tiene un reflejo en el presupuesto, pero sí es una variable clave para la inversión pública, llama la atención que el programa de concesiones 2022-2026 informado por el MOP caiga en un 20% respecto al plan quinquenal de concesiones presentado en febrero de 2022 por la administración anterior (baja de MMUS\$ 16.652 a MMUS\$13.238).

Esta caída tendrá efectos concretos para los ciudadanos. Se eliminaron 10 obras de la cartera, entre ellos dos embalses claves para combatir la sequía, autopistas y tranvías<sup>3</sup> y se agregaron 5 proyectos nuevos<sup>4</sup> por poco más del 20% del valor de los desechados, perdiéndose casi US\$3 mil millones en proyectos.

---

<sup>3</sup> (1) Rutas del Villarrica, (2) Hospital Zona Norte, (3) Ruta Fronteriza Entrelagos, (4) Costanera Central: Vespucio Las Vizcachas, (5) Embalse Zapallar, (6) Embalse Catemu, (7) 2da relicitación Autopistas Región de Antofagasta, (8) 2da relicitación Complejo Fronterizo Los Libertadores, (9) Corredor Ferroviario de Carga Región de Antofagasta y (10) Tranvía Machalí – Rancagua.

<sup>4</sup> (1) Plan de Ciclovías Región Metropolitana, (2) Electro corredores de Concepción, (3) Paraderos Digitales Región Metropolitana, (4) Ruta 5: Chonchi – Quellón y (5) Planta Desaladora Rancagua.

Además, a la fecha el MOP sólo ha licitado un proyecto: Orbital Sur, lo que se realizó en la última semana de la segunda administración del Presidente Piñera. Es decir, en lo que va del 2022, el gobierno no ha licitado ninguno de los 13 proyectos que estaban planificados. Salvo el mencionado y dos que están a la espera, los otros 10 fueron desechados o postergados. A modo de comparación en 2021 se realizaron 12 llamados.

Esta situación sugiere una estrategia que opta por la ejecución estatal de las obras por sobre la asociación público-privada que, a través de las concesiones, ha permitido que el Estado libere recursos para concentrar sus esfuerzos en otras necesidades sociales.

### **IMPORTANCIA DE UNA MIRADA INTEGRAL**

A primera vista, se destaca que el presupuesto 2023 esté dando una señal de apoyar la reactivación mediante un crecimiento del 5,5% del gasto en iniciativas de inversión. Sin embargo, dicha señal se ve opacada con la débil ejecución acumulada a agosto, dando cuenta de las dificultades del gobierno en materializar los recursos que tiene a su disposición en obras que generen empleo, dinamismo económico y ayuden a contener la caída de la economía que veremos el próximo año.

A ello se suma que el apoyo a la generación de inversión por parte del Estado no se condice con el resto de la agenda del gobierno que, a través de sus reformas tributaria, del royalty y de disminución de la jornada laboral sin la necesaria flexibilidad, lo que ha hecho es poner trabas a la inversión privada, en un contexto en que la Encuesta de Expectativas Económicas del Banco Central de octubre prevé que en 2023 la inversión caiga 4%, algo más optimista que el número presentado por Informe de Política Monetaria que pronostica un -4,7%.

Así, la apuesta del gobierno de levantar la inversión recae fundamentalmente en la capacidad que tenga el MOP para reactivarse y lograr números satisfactorios de ejecución este 2022. Si aquello no ocurre, uno de los pilares del presupuesto 2023 será sólo una aspiración.