

## ¿QUÉ ESPERAR DE LA INVERSIÓN PÚBLICA?

- La Ley de Presupuestos para 2023 recientemente aprobada considera un incremento de 5,5% real de la inversión pública. Dados los efectos positivos que podría tener esta inversión en la economía, especialmente en un año de estancamiento como el próximo, este anuncio ha sido bien evaluado.
- Sin embargo, hay genuinas dudas respecto de la real capacidad -voluntad- de la autoridad para llevar a cabo la agenda de inversión pública propuesta para el próximo año, especialmente considerando las múltiples presiones políticas por mayores transferencias monetarias que podrían surgir, compitiendo por el destino de los recursos fiscales escasos.
- Dado el incentivo a cumplir con el presupuesto en vez de poner el foco en su efectividad, surgen dudas de lo productivo que resulta parte del gasto destinado a la inversión pública.

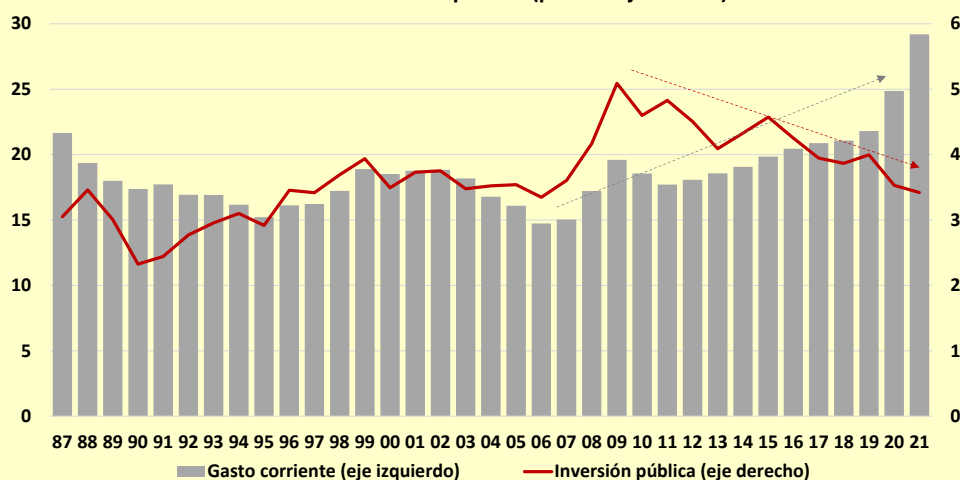
La Ley de Presupuestos para 2023 recientemente aprobada considera un crecimiento de 5,5% real para la inversión pública del próximo año<sup>1</sup>, donde el componente inversión crecería 1,5% y el de transferencias de capital lo haría en 9,2%. En la discusión pública se ha valorado este nuevo impulso, especialmente luego de un 2021 en que la ejecución de esta inversión ha enfrentado diversas dificultades para llevarse a cabo. Sin duda que este anuncio apunta en la dirección correcta. Sin embargo, surgen interrogantes respecto de la real capacidad de ejecutar el gasto comprometido, ya que, en la última década, a pesar de los anuncios de las distintas autoridades en este mismo sentido, ha terminado aumentando la importancia del gasto corriente (por ejemplo, subsidios y sueldos) en desmedro de la inversión pública (Gráfico N°1).

---

<sup>1</sup> Respecto del gasto proyectado para este año.

## INVERSIÓN PÚBLICA HA PERDIDO SOSTENIDAMENTE IMPORTANCIA DENTRO DEL GASTO FISCAL

Gráfico N°1: Gasto público (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dipres y Banco Central de Chile.

## LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La inversión realizada por el gobierno, coherente con las Cuentas Nacionales publicadas por el Banco Central<sup>2</sup>, solo representa en torno al 10% de la inversión total del país, lo que equivale a cerca del 2% del PIB (Gráfico N°2). Independiente de su tamaño, la literatura económica establece que esta inversión tiene un rol fundamental e insustituible como generador de crecimiento:

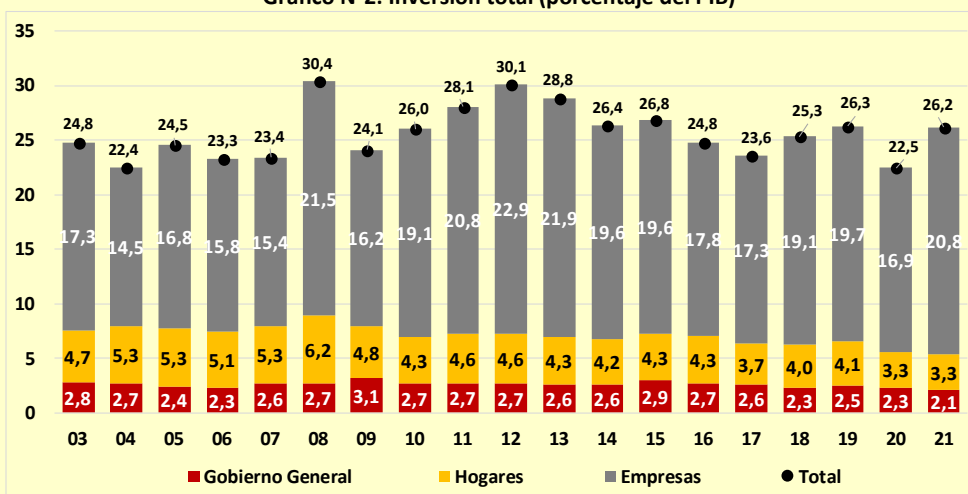
1. Directamente, porque la inversión de gobierno es parte del gasto interno del país, que demanda producción nacional y genera empleos.
2. Indirectamente, ya que es complementaria con la inversión privada porque:
  - a. El stock de capital público actúa como insumo en la función de producción privada el cual posteriormente es utilizado para aumentar el nivel de producción de bienes y servicios del país y, por lo tanto, del PIB. Por ejemplo, exportadores necesitan puertos y aeropuertos para vender sus productos al mundo.
  - b. Contribuye a disminuir los costos de operación de las empresas privadas a través de, por ejemplo, la inversión en infraestructura que facilita la operación del sector privado e incentiva la entrada de nuevas empresas. En este caso, por ejemplo, al pavimentarse un camino rural, los emprendedores pueden llegar con sus productos a las ciudades de manera más rápida y con menos desgaste de sus vehículos.

<sup>2</sup> Información proveniente de las Cuentas Nacionales por Sector Institucional.

- c. Contribuye a aumentar la productividad del sector privado a través de, por ejemplo, el gasto en capital humano a través de la educación y salud.

### INVERSIÓN PÚBLICA REPRESENTA EL 10% DE LA INVERSIÓN TOTAL

Gráfico N°2: Inversión total (porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de Chile.

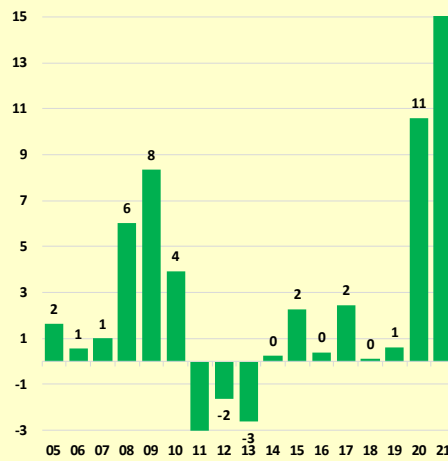
### SUB EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA: UN PROBLEMA PERMANENTE Y TRANSVERSAL

A pesar de la importancia que tiene la inversión pública en el crecimiento de nuestro país, el cual se ha desacelerado sostenidamente en los últimos años, llama la atención que desde 2015 la inversión de gobierno ha ido perdiendo lenta y sostenidamente importancia en el PIB (Gráfico N°1). Esto contrasta con los reiterados anuncios por parte de los distintos gobiernos de incorporar elevados incrementos de la inversión pública en cada Ley de Presupuestos. Sin embargo, lo que finalmente se ha terminado ejecutando de lo presupuestado, pone en entredicho la real capacidad -o voluntad- de la autoridad por llevar a cabo la agenda de inversión propuesta. Efectivamente, desde el 2011 que el gasto en inversión pública se ha sub ejecutado sostenidamente respecto del presupuesto original, mientras el gasto corriente ha tendido a sobre ejecutarse (Gráficos N°3 y 4). La sub ejecución del gasto en inversión pública se explica principalmente por su componente de inversión, gasto que gestiona directamente el Estado, y el cual ha presentado un sub cumplimiento promedio de -10% entre 2010 y 2021 (Gráficos N°5 y 6). También llama la atención que esta sub ejecución sostenida es transversal

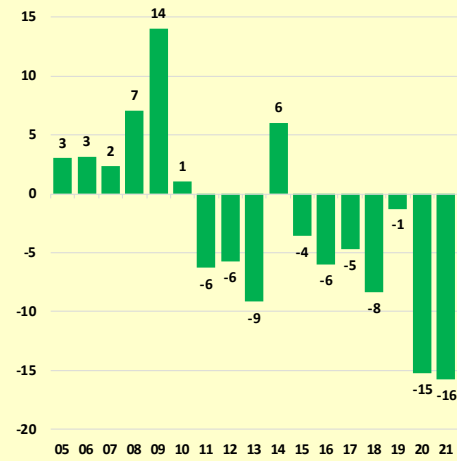
entre los distintos ministerios más relevantes para la inversión pública<sup>3</sup>, destacando educación (-17% promedio), salud (-9% promedio) e interior (-8% promedio) (Gráfico N°7).

**DESDE EL 2011 QUE LA INVERSIÓN PÚBLICA HA SIDO SOSTENIDAMENTE SUB EJECUTADA**

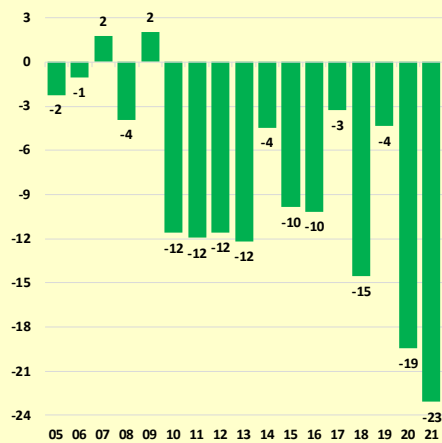
**Gráfico N°3: Gasto corriente (porcentaje de sobre ejecución)**



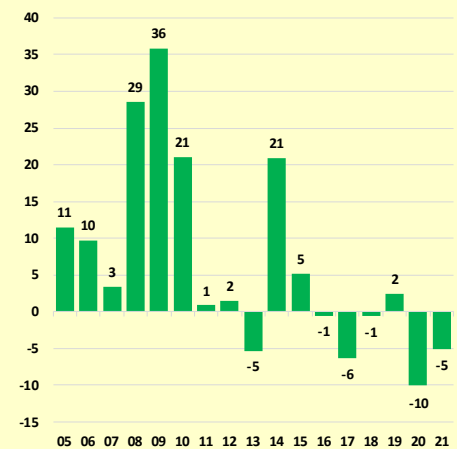
**Gráfico N°4: Inversión pública (porcentaje de sobre ejecución)**



**Gráfico N°5: Componente Inversión (porcentaje de sobre ejecución)**



**Gráfico N°6 Componente Transferencias de capital (porcentaje de sobre ejecución)**

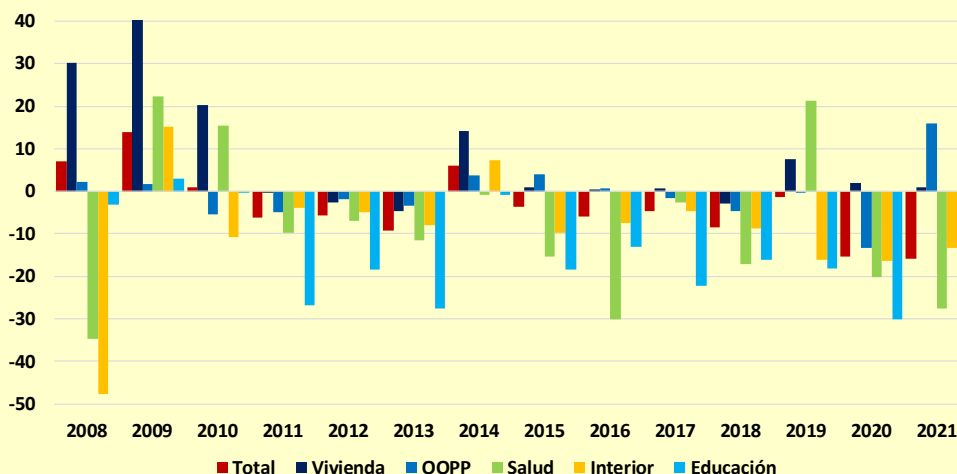


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dipres.

<sup>3</sup> Los ministerios presentados acumulan más del 90% de la inversión pública.

## LA SOSTENIDA SUB EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA ES TRANSVERSAL ENTRE MINISTERIOS

Gráfico N°7: Inversión pública (porcentaje de sobre ejecución)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dipres.

## CALIDAD DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN DUDA

La literatura económica establece que la relación entre inversión pública e inversión privada no es unívoca, ya que ambos gastos pueden ser complementarios (*crowding in*), sustitutos (*crowding out*<sup>4</sup>) o incluso independientes uno del otro. La relación positiva entre ambos gastos dependerá de si la inversión pública cumple ciertas condiciones, como ser productiva a través de la infraestructura, aumentando la productividad de la economía<sup>5</sup>.

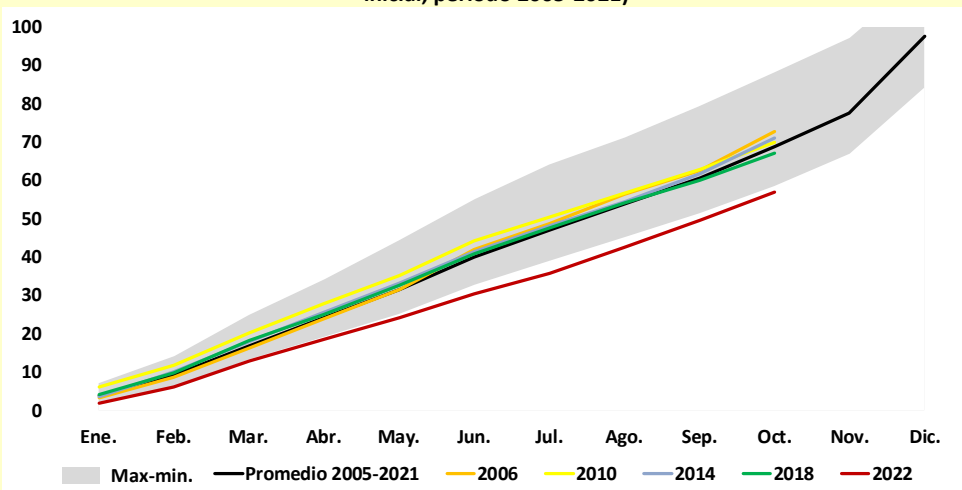
Al respecto, viendo solo la ejecución del gasto en inversión pública, llama la atención el marcado perfil de avance de estos gastos a lo largo del año, acentuándose en el último mes, lo que da luces de que este gasto no es necesariamente productivo, sino que se asocia más bien a la necesidad de cumplir con el presupuesto (Gráfico N°8).

<sup>4</sup> El concepto *crowding out* (sustitución) sostiene que la inversión pública desplaza a la inversión privada. Esto está principalmente ligado a la competencia de fondos que se genera a nivel del mercado financiero, en donde la expansión del sector público reduce los fondos disponibles para el sector privado, aumentando las tasas de interés, lo que lo lleva a invertir menos.

<sup>5</sup> Para más detalle ver: Torche, A., Cerda, R., Edwards, G. y Valenzuela E (2009). La inversión pública: su impacto en crecimiento y en bienestar. En Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas. Cap. X.

### LA INVERSIÓN PÚBLICA AUMENTA MARCADAMENTE HACIA EL FINAL DEL AÑO

Gráfico N°8: Avance presupuestario acumulado de la inversión pública (porcentaje del presupuesto inicial, período 2005-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Dipres.

### CONCLUYENDO

La inversión pública es fundamental para el crecimiento de las economías, ya que puede ser complementaria con la inversión privada. Sin embargo, en Chile se observa que, aun cuando los distintos gobiernos han anunciado importantes expansiones de este gasto en las respectivas leyes de presupuesto, la ejecución muestra que, en la realidad, se ha tendido a privilegiar el gasto corriente -más difícil de recortar cuándo así se requiere y de menor impacto en incrementar el crecimiento potencial de la economía- por sobre el gasto de capital.

Considerando que en el próximo año la variación del PIB será negativa y que hacia el mediano plazo las perspectivas de crecimiento no se ven muy alentadoras, una política adecuada y con efectos de largo plazo, es volver a darle a la inversión pública la importancia que presentó en el pasado.