

## ANÁLISIS MACROECONÓMICO

# El desafío de ejecutar la inversión pública. Implicancias para el Presupuesto 2015

Unidad Chile

**El crecimiento del tamaño del Estado impone un enorme desafío a los gobiernos para ejecutar el Presupuesto anual, especialmente en lo que respecta al gasto en inversión.** Este año hemos visto que el nuevo gobierno ha enfrentado los mismos problemas que el gobierno anterior para ejecutar la inversión en ministerios clave como son Educación y Salud.

**Parece razonable plantear que existen problemas estructurales de ejecución que no dependen del gobierno de turno.** Si bien es posible que en el primer año del gobierno anterior la falta de experiencia haya jugado un rol en el bajo nivel de ejecución pública, esto es algo que no puede explicar la subejecución de los años siguientes ni lo que ha ocurrido este año.

**Cambiar esta tendencia no es fácil y en muchas ocasiones escapa del control directo de las autoridades, por lo que estimamos que la proyección de inversión pública para el próximo año tiene riesgos bajistas. De cualquier forma, incluso en el escenario de riesgo, será un apoyo relevante al crecimiento de la actividad y contribuirá a la creación de empleos.**

Proponemos las siguientes medidas sobre las que se puede avanzar para mejorar el ritmo de ejecución de la inversión:

- Aumentar la capacidad técnica y tecnológica de los servicios públicos. Avanzar en la tramitación electrónica a nivel global en el sector público, incluyendo el uso de firmas electrónicas.
- Consideramos que cualquier agenda de innovación que se quiera implementar debe incorporar al sector público, de manera tal de permitir procedimientos más expeditos y con menos burocracia, lo que permitirá eliminar cuellos de botella como el que se presenta en la inversión pública.
- Acelerar la tramitación en la Contraloría. En este sentido, ayudaría el establecimiento de plazos máximos para la tramitación en la Contraloría y de bases de licitación tipo, adecuadas y uniformes.
- Generar mecanismos de control que permitan reducir las descoordinaciones internas, así como también la planificación de mediano plazo de los proyectos de inversión.

Presupuesto 2015 considera aumento de la inversión equivalente a US\$ 2.600 millones. **En BBVA Research estimamos que el piso para este componente del gasto se ubicaría en US\$ 1.700 millones, en cuyo caso la inversión pública crecería 18,5% en lugar de 27,5%.** El componente que tiene mayor riesgo de subejecución corresponde al gasto en inversión, no las transferencias de capital que incluso podrían sobreejecutarse de manera relevante, como se hizo el año 2009.

**En el escenario de riesgo de la inversión, estimamos que la contribución al empleo se ubicaría más cercana a los 55 mil empleos** que a los 80 mil que se crearían directa o indirectamente en caso de ejecutarse toda la inversión.

## 1. Caracterización de la inversión pública: montos, ministerios responsables y evolución reciente

Las estadísticas de gasto público en Chile son publicadas por la Dirección de Presupuestos (Dipres), organismo dependiente del Ministerio de Hacienda. Estas cifras se conocen con frecuencia mensual y con un desfase de un mes. El gasto público total se puede descomponer en gasto corriente y gasto de capital, que es inversión pública. Este último incluye a su vez dos componentes, el gasto en inversión y el gasto en transferencias de capital. Si bien ambos corresponden a inversión fija en construcción y equipamiento, la principal diferencia entre ambos conceptos corresponde al criterio de devengo, es decir, al momento en que se contabilizan como gasto. Mientras el gasto en inversión se contabiliza conforme avanza el proyecto o se realiza la compra efectiva del activo, el gasto en transferencias de capital se devenga al transferir los recursos, típicamente a los gobiernos regionales.

Los cinco ministerios que realizan mayores inversiones son Obras Públicas, Vivienda, Interior, Educación y Salud (Tabla 1). El Gasto de capital aprobado de estos cinco ministerios representó un 88,0% del Gasto de capital total aprobado en la Ley de Presupuestos 2014.

Tabla 1

Gasto de Capital (millones de pesos, % var. real anual y % de ejecución sobre Ley Aprobada)

Ministerios	Ley Aprobada 2014	Ejecución acumulada III trimestre 2014	Variación real anual III trimestre 2014 (%)	Porcentaje de ejecución III trimestre 2014
Vivienda	1.280.390	973.935	-6,2	76,1
Obras públicas	1.687.969	1.097.903	6,3	65,0
Interior	1.040.849	642.848	0,3	61,8
Salud	324.423	140.276	-6,2	<b>43,2</b>
Educación	342.722	123.597	-20,9	<b>36,1</b>

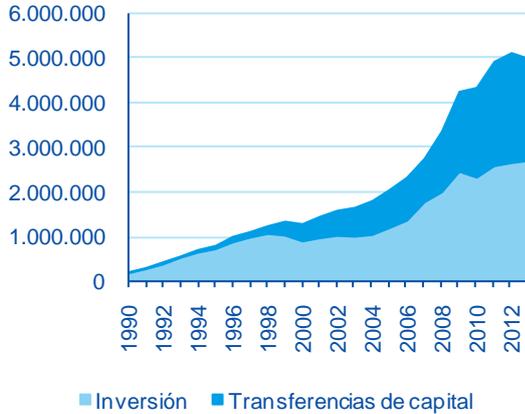
Fuente: Dipres. Presentación de Ejecución Presupuestaria al 3T14.

El año 2013, el gasto de capital representó el 17% del gasto total, totalizando aproximadamente US\$ 10 mil millones, de los cuales US\$ 5,5 mil millones correspondieron a inversión y US\$4,6 mil millones correspondieron a transferencias de capital.

**Al observar las cifras de gasto en capital, hay al menos dos elementos que llaman la atención. Por un lado, el fuerte aumento que han experimentado las transferencias de capital y, por otro, la relativa estabilidad que muestra el componente inversión durante los últimos años (Gráficos 1 y 2).** En efecto, a inicios de la década de 1990 las transferencias de capital representaban menos del 2% del gasto total, mientras que en 2013 representaron un 7,8%. Por su parte, a partir del año 2000 el gasto en inversión ha representado del orden de 10% del gasto total, con cambios menores año a año, aunque con una leve tendencia a la baja en el período de 2009-2013, cuando pasó desde 11,1% a 9,2% del gasto total.

Gráfico 1

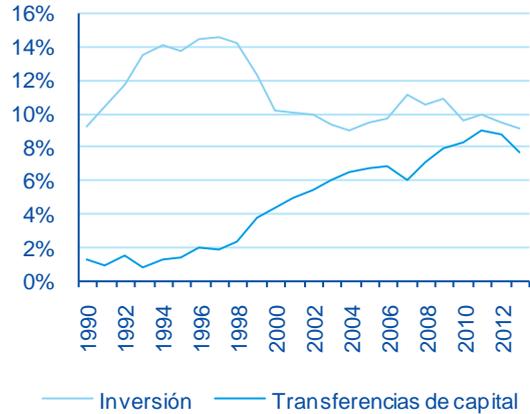
**Gasto público en inversión y transferencias de capital (MM de \$)**



Fuente: Dipres, BBVA Research

Gráfico 2

**Gasto público en inversión y transferencias de capital (% del gasto total)**

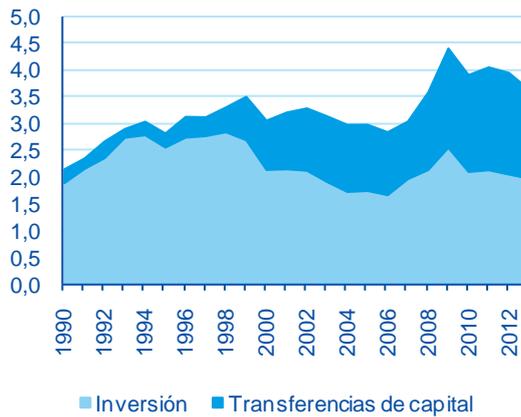


Fuente: Dipres, BBVA Research

**Medido como porcentaje del PIB se observa una reducción del gasto en inversión desde niveles cercanos a 3% a fines de la década de 1990 a 2% en 2013.** Asimismo, se confirma la mayor importancia relativa del gasto en transferencias de capital, que pasan de ser una fracción muy menor del PIB a inicios de la década de 1990 a representar 1,7% del PIB en 2013. Esto último permitió que la inversión pública (inversión+transferencias de capital) pasara de representar 2% del PIB a inicios de los 90s a representar cerca de 4% del PIB en los últimos cinco años, con un gran “envión” en 2008-2009 (Gráfico 3).

Gráfico 3

**Gasto público en inversión y transferencias de capital (% del PIB)**



Fuente: Dipres, BBVA Research

## 2. Inversión pública y empleo

**La inversión pública es una fuente de creación directa e indirecta de empleos.** De acuerdo con el informe trimestral que publica el gobierno, los empleos que se financian con apoyo fiscal se pueden clasificar en (i) programas de empleo de coyuntura económica, (ii) programas de fomento al microemprendimiento, (iii) programas de fomento a la capacitación e inserción laboral y (iv) empleos asociados a la inversión pública.

La información a 3T14 revela que durante dicho trimestre la cobertura de beneficiarios de los programas de empleo de Coyuntura Económica promedió 20.336 cupos; el programa de fomento al microemprendimiento aportó con un promedio de 3.701 cupos; los programas de fomento a la capacitación aportaron con 8.239 empleos directos y 180.140 empleos indirectos. Por último, los empleos asociados a la inversión pública al tercer trimestre promediaron 244.139 puestos, distribuidos como se muestra en la tabla 2. De esta forma, los programas de empleo con apoyo fiscal totalizaron algo más de 465 mil empleos, considerando efectos directos e indirectos, lo que representa un 5,4% de la fuerza de trabajo y un 5,8% del empleo total en el mismo período (tabla 3)<sup>1</sup>.

Tabla 2  
Empleo asociado a programas de inversión pública

Inversión pública	Promedio III trimestre Puestos de trabajo	Participación
Ministerio del Interior	43.646	18
Ministerio de Obras Públicas	85.504	35
Ministerio de Salud	8.666	4
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	76.435	31
Otros ministerios	29.888	12
<b>Total Programas Inversión Pública</b>	<b>244.139</b>	<b>100</b>

Fuente: Dipres

Tabla 3  
Programas de empleo con apoyo fiscal

Empleos con apoyo fiscal (3T14)	Directos Puestos de trabajo	Indirectos Puestos de trabajo
Coyuntura Económica	20.336	
Microemprendimiento	3.701	
Fomento a la capacitación	8.239	180.140
Inversión Pública	244.139	
<b>Total</b>	<b>276.415</b>	
<b>Total incluyendo indirectos</b>	<b>456.555</b>	

Fuente: Dipres

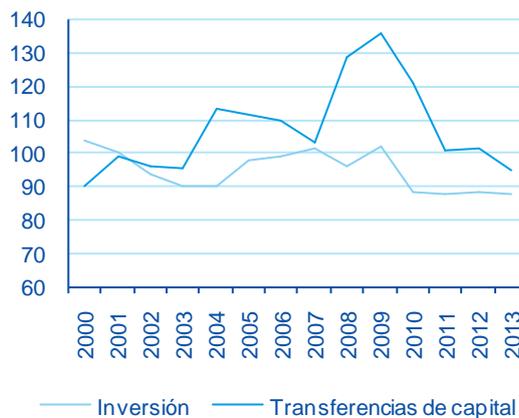
1: Los empleos asociados a la inversión pública consideran efectos directos e indirectos que no es posible diferenciar.

### 3. El problema de la subejecución: razones y posibles soluciones

En los últimos 14 años se ha ejecutado cada año en promedio un 95% del gasto en inversión y un 107% del gasto en transferencias de capital. Es común observar en la historia reciente que el gasto en inversión se subejecuta. En el período 2010-2013 dicha subejecución promedió 12% anual, cifra no muy distinta de al 9% de subejecución promedio del período 2002-2004. Si excluimos el período 2010-2013, la ejecución promedio del gasto en inversión alcanza un 97%. Por el contrario, desde el 2004 y con la sola excepción del año 2013, todos los años el gasto en transferencias de capital se ha sobreejecutado, alcanzando un máximo de 36% el año 2009 (Gráfico 4).

Gráfico 4

**Ejecución del gasto público en inversión y transferencias de capital (% de la Ley)**



Fuente: Dipres, BBVA Research

Como se observa en la tabla 1, las cifras a 3T14 indican que persiste una relevante subejecución en el gasto de inversión de los Ministerios de Educación y Salud. El gasto de capital en estos dos ministerios es incluso inferior al del año anterior en igual período.

El proceso de inversión pública tiene una serie de etapas necesarias por la magnitud de los montos involucrados, pero que muchas veces se traducen en demoras significativas en el proceso de ejecución<sup>2</sup>.

**El primer paso para concretar el gasto en inversión es que este debe contar con RS<sup>3</sup> favorable del Ministerio de Desarrollo Social.** Todos los proyectos de inversión deben pasar por este proceso y muchas veces transcurre un período relevante de tiempo desde el RS hasta que se inicia el proyecto.

**En segundo lugar se debe licitar y adjudicar la obra.** Para ello, un paso fundamental consiste en aprobar las bases de licitación en la Contraloría, proceso que puede demorar hasta tres meses. Luego sigue la licitación y adjudicación del proyecto que, si no hay problemas, puede tardar unos dos meses más. De esta forma, incluso para un proyecto con RS favorable y sin problemas mayores en el proceso de licitación y adjudicación, puede pasar un semestre hasta que se comience a realizar.

**Tercero, la Dipres debe identificar el proyecto y aprobar los recursos.** Esto debe hacerse todos los años y cualquier adición de recursos debe pasar no solo por la Dipres, sino que también debe contar con la firma del Ministro de Hacienda.

En el proceso descrito, se producen problemas que por lo general tienen su origen en:

2: Para comprender el problema de la subejecución conversamos con personas que han estado vinculadas al proceso, para que nos contaran cómo es el proceso de inversión pública y los principales cuellos de botella, así como las posibles soluciones.

3: **Recomendación favorable (RS):** Corresponde a la aprobación sin condiciones de las iniciativas de inversión (IDI) que se presenten al Sistema Nacional de Inversión (SNI). Una vez aprobada, la iniciativa pasa a formar parte de la cartera de proyectos posible de financiar y ejecutar en el proceso presupuestario del año que postula. Cabe señalar, que la asignación de recursos recae en la Dirección de Presupuestos.

- Errores y demoras en el proceso de licitación.
- Demoras administrativas en los servicios públicos y en los permisos municipales.
- Demoras en la Contraloría que no cuenta con tiempos máximos para responder.
- Cambios en los costos del proyecto (muy relevante en los últimos años dado el boom minero). Al respecto, si un proyecto incrementa en 10% sus costos debe volver a obtener RS.
- Empresas que, habiendo pasado con éxito el proceso de licitación, no son capaces de avanzar con la obra de acuerdo a lo establecido en los contratos.
- Deficiente supervigilancia de las obras.

En línea con lo anterior, las mejoras al proceso deben incluir al menos los siguientes cambios:

- Aumentar la capacidad técnica y tecnológica de los servicios públicos. Esto no requiere necesariamente más personal, sino que personal más capacitado y aprovechar los avances tecnológicos que permitan automatizar procesos. Se debería avanzar en la tramitación electrónica a nivel global en el sector público, incluyendo el uso de firmas electrónicas.
- Acelerar la tramitación en la Contraloría. Muchas veces las demoras en este servicio se producen por errores que provienen de los Ministerios. En este sentido, ayudaría el establecimiento de plazos máximos para la tramitación en la Contraloría<sup>4</sup> y el establecimiento de bases de licitación tipo. Mayor uniformidad en las bases de licitación facilitarían el proceso, reduciendo la probabilidad de que estas sean ingresadas con errores a la Contraloría.
- Por último, también ayudaría generar mecanismos de control que permitan reducir las descoordinaciones internas, así como también la planificación de mediano plazo de los proyectos de inversión.

---

4: Por ejemplo Dipres tiene un plazo máximo de 15 días para aprobar decretos.

#### 4. Conclusiones e implicancias para el año 2015

El presupuesto del año 2015 contempla un crecimiento real del gasto de capital de 27,5% (aproximadamente US\$ 2.600 millones), una expansión relevante desde una perspectiva histórica. Este crecimiento se descompone en un aumento de 27% en el gasto en inversión y en un aumento de 28,1% en las transferencias de capital. Por su parte, a nivel de Ministerios, el Presupuesto considera un incremento de 76,4% en el gasto en inversión pública en Educación y un incremento de 80,8% en el gasto en inversión pública en Salud (Tabla 4). ¿Será posible ejecutar esta inversión?

Tabla 4

Incrementos de la inversión pública en el proyecto de Presupuesto 2015

	Variación en millones de pesos de 2015	Porcentaje relativo	Porcentaje de crecimiento
<b>Educación</b>	336.229	22,4	76,4
<b>Salud</b>	269.858	17,9	80,8
<b>Interior</b>	259.683	17,3	24,0
<b>Vivienda</b>	244.388	16,3	18,5
<b>Obras Públicas</b>	221.150	14,7	12,7
<b>Transportes y Telecomunicaciones</b>	120.396	8,0	90,7
<b>Otros ministerios</b>	52.130	3,5	12,1
<b>Total incrementos</b>	<b>1.503.834</b>	<b>100</b>	<b>27,5</b>

Fuente: Dipres. Presentación de Ejecución Presupuestaria al 3T14.

Considerando lo expuesto en los párrafos anteriores, vemos que el componente que tiene mayor riesgo de subejecución corresponde al gasto en inversión, no las transferencias de capital que incluso podrían sobreejecutarse de manera relevante, como se hizo el año 2009.<sup>5</sup>

En un escenario en que se ejecuta el 100% de las transferencias de capital y la ejecución del gasto en inversión es 88%, como en los últimos cuatro años, observaremos un aumento de la inversión pública equivalente a US\$ 1.700 millones, en lugar de US\$ 2.600 millones, como está presupuestado. De cualquier forma, queremos enfatizar que vemos este como un piso y que cualquier medida que se tome para (i) mejorar la ejecución del gasto en inversión o (ii) sobreejecutar el gasto en transferencias de capital, permitirá que el aumento de la inversión pública el próximo año se aproxime a lo comprometido por el gobierno.

En el escenario de riesgo de la inversión, estimamos que la contribución al empleo se ubicaría más cercana a los 55 mil empleos, que a los 80 mil que se crearían directa o indirectamente en caso de ejecutarse toda la inversión.

Haciendo caso omiso a la inversión en transferencias de capital, vemos que hay evidencia reciente —el período 2005-2009— de que es posible ejecutar el 100% del gasto en inversión. Sin embargo, la evidencia a partir del año 2010 muestra que no siendo una decisión deliberada, al gobierno se le ha hecho muy difícil concretar este tipo de gasto.

Si bien es posible que en el primer año del gobierno anterior la falta de experiencia haya jugado un rol en el bajo nivel de ejecución pública, esto es algo que no puede explicar la subejecución de los años siguientes. Más razonable parece plantear que existen problemas estructurales de ejecución que no dependen del gobierno de turno. Evidencia de esto es el bajo nivel de inversión que se registra en lo que va de este año en Ministerios como educación y Salud.

5: Cabe señalar que aunque en las cuentas fiscales se aprecie una ejecución en el componente de transferencias de capital, los encargados finales de transformar dichos recursos en inversión productiva son las municipalidades, y que, aunque no tenemos mayor información respecto a su cometido, por lo antecedentes que se manejan, consideramos necesario contar con mayor transparencia en la información respecto a la ejecución en inversión de los gobiernos locales.

El crecimiento del tamaño del Estado impone un enorme desafío a los gobiernos para ejecutar el Presupuesto anual, especialmente en lo que respecta al gasto en inversión. Este año hemos visto que el nuevo gobierno ha enfrentado los mismos problemas que el gobierno anterior para ejecutar el gasto en inversión.

Se requiere urgentemente avanzar al menos con los puntos recomendados en la sección anterior, y se echa de menos una mención específica a este tema dentro de la agenda de modernización del Estado.

Cambiar esta tendencia no es fácil y en muchas ocasiones escapa del control directo de las autoridades, por lo que estimamos que la proyección de inversión pública para el próximo año tiene riesgos bajistas. De cualquier forma, incluso en el escenario de riesgo, será un apoyo relevante al crecimiento de la actividad y contribuirá a la creación de empleos.

## 5. Referencias

Dipres (2014) Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015.

Dipres (2014) Presentación sobre ejecución presupuestaria al 3T14.

Dipres (2014) Programas de empleo con apoyo fiscal. Tercer trimestre.

**AVISO LEGAL**

Este documento, así como los datos, opiniones, estimaciones, previsiones y recomendaciones contenidas en el mismo, han sido elaborados por Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (en adelante "BBVA"), con la finalidad de proporcionar a sus clientes información general a la fecha de emisión del informe y están sujetas a cambio sin previo aviso. BBVA no asume compromiso alguno de comunicar dichos cambios ni de actualizar el contenido del presente documento.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud de compra o suscripción de valores o de otros instrumentos o de realización o cancelación de inversiones, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

**El inversor que tenga acceso al presente documento debe ser consciente de que los valores, instrumentos o inversiones a que el mismo se refiere pueden no ser adecuados para sus objetivos específicos de inversión, su posición financiera o su perfil de riesgo ya que no han sido tomadas en consideración para la elaboración del presente informe**, por lo que debe adoptar sus propias decisiones de inversión teniendo en cuenta dichas circunstancias y procurándose el asesoramiento específico y especializado que pueda ser necesario. El contenido del presente documento se basa en informaciones que se estiman disponibles para el público, obtenidas de fuentes que se consideran fiables, pero dichas informaciones no han sido objeto de verificación independiente por BBVA por lo que no se ofrece ninguna garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección. BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido. El inversor debe tener en cuenta que la evolución pasada de los valores o instrumentos o los resultados históricos de las inversiones, no garantizan la evolución o resultados futuros.

**El precio de los valores o instrumentos o los resultados de las inversiones pueden fluctuar en contra del interés del inversor e incluso suponerle la pérdida de la inversión inicial. Las transacciones en futuros, opciones y valores o instrumentos de alta rentabilidad (highyieldsecurities) pueden implicar grandes riesgos y no son adecuados para todos los inversores. De hecho, en ciertas inversiones, las pérdidas pueden ser superiores a la inversión inicial, siendo necesario en estos casos hacer aportaciones adicionales para cubrir la totalidad de dichas pérdidas. Por ello, con carácter previo a realizar transacciones en estos instrumentos, los inversores deben ser conscientes de su funcionamiento, de los derechos, obligaciones y riesgos que incorporan, así como los propios de los valores subyacentes a los mismos. Podría no existir mercado secundario para dichos instrumentos.**

BBVA o cualquier otra entidad del Grupo BBVA, así como sus respectivos directores o empleados, pueden tener una posición en cualquiera de los valores o instrumentos a los que se refiere el presente documento, directa o indirectamente, o en cualesquiera otros relacionados con los mismos; pueden negociar con dichos valores o instrumentos, por cuenta propia o ajena, proporcionar servicios de asesoramiento u otros servicios al emisor de dichos valores o instrumentos, a empresas relacionadas con los mismos o a sus accionistas, directivos o empleados y pueden tener intereses o llevar a cabo cualesquiera transacciones en dichos valores o instrumentos o inversiones relacionadas con los mismos, con carácter previo o posterior a la publicación del presente informe, en la medida permitida por la ley aplicable.

Los empleados de los departamentos de ventas u otros departamentos de BBVA u otra entidad del Grupo BBVA pueden proporcionar comentarios de mercado, verbalmente o por escrito, o estrategias de inversión a los clientes que reflejen opiniones contrarias a las expresadas en el presente documento; asimismo BBVA o cualquier otra entidad del Grupo BBVA puede adoptar decisiones de inversión por cuenta propia que sean inconsistentes con las recomendaciones contenidas en el presente documento. Ninguna parte de este documento puede ser (i) copiada, fotocopiada o duplicada en ningún modo, forma o medio (ii) redistribuida o (iii) citada, sin el permiso previo por escrito de BBVA. Ninguna parte de este informe podrá reproducirse, llevarse o transmitirse a aquellos Países (o personas o entidades de los mismos) en los que su distribución pudiera estar prohibida por la normativa aplicable. El incumplimiento de estas restricciones podrá constituir infracción de la legislación de la jurisdicción relevante.

Este documento será distribuido en el Reino Unido únicamente a (i) personas que cuentan con experiencia profesional en asuntos relativos a las inversiones previstas en el artículo 19(5) de la ley de servicios y mercados financieros de 2000 (promoción financiera) de la orden de 2005, (en su versión enmendada, en lo sucesivo, la "orden") o (ii) entidades de grandes patrimonios sujetas a lo dispuesto en el artículo 49(2)(a) a (d) de la orden o (iii) personas a las que legalmente

se les pueda comunicar una invitación o propuesta para realizar una inversión (según el significado del artículo 21 de la ley de servicios y mercados financieros de 2000) (en adelante, todas estas personas serán “personas relevantes”). Este documento está dirigido únicamente a las personas relevantes y las personas que no sean personas relevantes no se deberán basar en el mismo ni actuar de conformidad con él. Las inversiones o actividades de inversión a las que hace referencia este documento sólo están disponibles para personas relevantes y sólo se realizarán con personas relevantes.

Ninguna parte de este informe podrá reproducirse, llevarse o transmitirse a los Estados Unidos de América ni a personas o entidades americanas. El incumplimiento de estas restricciones podrá constituir infracción de la legislación de los Estados Unidos de América.

El sistema retributivo del/los analista/s autor/es del presente informe se basa en una multiplicidad de criterios entre los cuales figuran los ingresos obtenidos en el ejercicio económico por BBVA e, indirectamente, los resultados del Grupo BBVA, incluyendo los generados por la actividad de banca de inversiones, aunque éstos no reciben compensación basada en los ingresos de ninguna transacción específica de banca de inversiones.

BBVA no es miembro de FINRA y no está sujeta a las normas de revelación previstas para sus miembros.

**“BBVA está sometido al código de conducta de los Mercados de Valores del Grupo BBVA, el cual incluye, entre otras, normas de conducta establecidas para prevenir y evitar conflictos de interés con respecto a las recomendaciones, incluidas barreras a la información. El Código de Conducta en los Mercados de Valores del Grupo BBVA está disponible para su consulta en la dirección Web siguiente: [www.bbva.com](http://www.bbva.com) / Gobierno Corporativo”.**

**BBVA es un banco, supervisado por el Banco de España y por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, e inscrito en el registro del Banco de España con el número 0182.**