

POR UNA MEJOR EJECUCIÓN

LAS AUTORIDADES ESPERAN SUPERAR ESTE AÑO LAS CIFRAS DE CUMPLIMIENTO DE 2011, QUE ESTUVIERON SOBRE EL 97%. LAS CONSTRUCTORAS, EN TANTO, ASPIRAN A QUE EL GASTO SE REALICE EN FORMA MÁS PAREJA Y QUE SE CONCENTRE MENOS EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE. EN EL MOP Y EN EL MINVU, EN TANTO, ESTÁN TOMANDO MEDIDAS PARA QUE ASÍ SEA. EN DICIEMBRE SE VERÁN LOS RESULTADOS.

Por Jorge Velasco_Fotos Vivi Peláez

Durante el último trimestre de 2011 las críticas comenzaron a hacerse sentir. Diversos parlamentarios le comunicaban al Gobierno que la ejecución presupuestaria se encontraba atrasada. Y no sólo se trataba de la curva habitual que ésta había seguido en los últimos tiempos, en la que se cargaba el gasto hacia final del año. Los índices estaban todavía más por debajo. El porcentaje de avance del gasto del Gobierno Central, de acuerdo al presupuesto, alcanzaba en noviembre el 80,%, la cifra más baja de los últimos cinco años.

Algunos sectores, como el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu), llevaban cifras por sobre este promedio: 90,1%

del programa regular y 88,5% para reconstrucción. Pero otros, como el Ministerio de Obras Públicas (MOP), presentaban números menores a lo habitual: apenas 73,2% de avance considerando concesiones.

Estas brechas, sin embargo, se saldaron en sólo 30 días y las ejecuciones presupuestarias alcanzaron el nivel de cumplimiento habitual. En el MOP, explica su directora de planeamiento, Vivien Villagrán, en materias de inversión en estudios y proyectos se alcanzó una ejecución de \$ 1.217.816 millones (aproximadamente, 2.435 millones de dólares), que corresponden al 98,7% del presupuesto final.

Si se incluyen los fondos para obras del Transantiago se totaliza una ejecución de \$1.245.861 millones, lo que representa un 97,5% de dicho presupuesto.

De esta forma, considerando el Transantiago, la ejecución fue en línea con el promedio histórico: 97,4% en 2010 y 97,5% en 2009; 91,9% y 93,3% en 2008 y 2007, respectiva-

mente. En el Minvu, en tanto, se alcanzó una ejecución de 99,5%, una de las más altas de todas las carteras ministeriales, lo que implicó un gasto de \$1.502.518 millones.

“En términos generales, este rendimiento resulta satisfactorio aunque, obviamente, siempre es posible mejorar y se aspira a lograr un 100%”, dice Vivien Villagrán en relación a la ejecución del MOP. Benjamín Barros, jefe de la División de Finanzas del Minvu, agrega el punto de vista de su área: “se mantuvo un buen y permanente control de gestión en los distintos niveles y ámbitos sectoriales, lo que llevó a tomar las medidas correctas, oportunas y proactivas para lograr el excelente nivel de ejecución. La sinergia e integración en la gestión de las distintas áreas y servicios ayudó al logro de las metas ministeriales”.

Satisfacciones aparte, el problema de raíz en este punto está en sus plazos. “El desafío que tiene el Estado en la ejecución del gasto no está en su cumplimiento, que histórica-

mente ha sido por sobre el 95%, sino en la distribución del gasto durante el año. Es así como en el último tiempo sólo en el mes de diciembre se ejecuta sobre el 25% del presupuesto”, apunta Carlos Zeppelin, presidente del Comité de Infraestructura Pública de la Cámara Chilena de la Construcción. En tanto, según José Alfredo Jara, presidente del Comité de Vivienda de la CChC, “para la vivienda sin deuda se agotó muy al principio el presupuesto; para la vivienda con deuda, se postergaron los llamados y se vino a cumplir con el programa muy a fin de año. Eso se traduce en efectos prácticos, que para el sector son subsidios que van a estar vigentes a partir de 2012”

RAZONES DEL ATRASO

La mayor ejecución al final de los ejercicios son características en los estamentos gubernamentales y, en especial, en la ges-

ción del MOP, de acuerdo a sus procesos de licitación, adjudicación y ejecución de contratos. Generalmente, en los gráficos se aprecia cómo la curva de desempeño empieza a ascender a partir de septiembre. El problema, sin embargo es que en 2011 esa curva fue más pronunciada.

Si, en promedio, entre 2005 y 2009, en septiembre se ejecutaba un 5,3 %, este año se llegó a 6,4 %; si en octubre se gastaba el 8,4 %, en 2011 se dispuso del 9,1 %. Así se llegó a que del 20,4 % de la ejecución presupuestaria promedio de diciembre del periodo 05-09, se pasara en 2011 al 26,1 % (lo mismo que en 2010).

Las razones para que esto ocurra corresponden a factores de gestión interna y a la cadena de procesos que hacen posible la inversión pública. El tema, en todo caso, tiene más que ver con problemas de gestión que con falta de proyectos.

“Sería muy difícil pagar el 20 % del presupuesto en el último mes, porque no puedes inventar ni iniciar todo en ese tiempo. Lo que está pasando es que en algún momento están siendo lentos en pagar las obras ejecutadas y después se ponen al día... Muchas veces el proceso de aprobación de un estado de pago para una empresa es muy engorroso”, explica Javier Hurtado, gerente de estudios de la Cámara Chilena de la Construcción.

“Desde el punto de vista de la puesta en marcha de proyectos nuevos –agrega Vivien Villagrán–, éstos requieren en promedio cerca de nueve meses para poder empezar a ejecutar parte del presupuesto asignado desde que tienen los recursos. Ello se traduce en que los años en que el presupuesto tiene poco arrastre (como ocurrió en 2011), la pendiente en la curva de ejecución del año se acentúa”. También es clave que la cadena que participa en el proceso sea ex-





EN EL MOP, LA

Ley de Presupuesto 2012 tiene aprobada una inversión de \$1.289.185 millones, lo que representa un crecimiento de 2,7% con respecto a la ley ajustada del año 2011, y un crecimiento de un 5% con respecto a la del año 2010. En este ministerio se espera lograr un porcentaje de ejecución superior al año 2011; en el Minvu, sobre el 99%.

pedita y, en ese sentido, los tiempos de los trámites que se siguen en Dipres, Contraloría y Mideplan también impactan la forma que adquiere la curva de ejecución.

En el Minvu, en tanto, en el primer semestre la ejecución presupuestaria también fue lenta. Benjamín Barros dice que gran parte del presupuesto se ejecuta en la segunda mitad de cada año debido a que en la primera se efectúan los trámites administrativos –identificación de recursos, llamados a licitación, adjudicación, contratos, convenios de transferencia, llamados, gestión previa a expropiaciones– y a que, luego, en el segundo semestre, se llevan a cabo la mayor cantidad de pagos correspondientes. Aunque también hay razones puntuales. Y en 2011 las hubo.

Al mes de junio se había llegado a un 32,4% de ejecución presupuestaria de los fondos para el terremoto, pero se debía a

que la mayoría de los subsidios se había entregado a fines de 2010. Por otra parte, existía un atraso en la Construcción en Sitio Propio (CSP), para lo cual el gobierno anunció una serie de iniciativas a mediados de año, como un Programa de Densificación Urbana, un Subsidio para Damnificados con Sitio y un Subsidio de Autoconstrucción Asistida, entre otras. “Esperamos que, con el desfase natural que tiene la ejecución del subsidio, el gasto se va a ejecutar hacia el final del año”, apuntaba el entonces subsecretario Andrés Iacobelli.

La línea de gasto en reconstrucción, explica Barros, muestra una lógica creciente a medida que avanzaron los meses y los proyectos. “En el último trimestre del año se gastó más de 126.000 millones de pesos, enmarcado con el cumplimiento de la meta de entregar 220.000 subsidios de reconstrucción en 2011”.

EN GENERAL, LA CONCENTRACIÓN

del gasto en un cierto periodo de tiempo genera mayor demanda, lo que provoca menor competencia y mayores precios para las empresas. “Pero el gran problema es que atenta contra la continuidad de la actividad y provoca serias complicaciones comerciales, sobre todo a empresas medianas y pequeñas cuyo giro principal es el mercado de obras de infraestructura pública”, dice Carlos Zeppelin, presidente del Comité de Infraestructura Pública de la CChC.

Por otra parte, los retrasos que se habían producido en el programa regular (a junio se había gastado 35,2 % en el pago de subsidios) se justificaban porque todavía no entraba en vigencia el nuevo Subsidio para Grupos Emergentes y Clase Media DS 1, destinado a personas con capacidad de ahorro, que reemplazó al DS 40.

Éste, explica José Alfredo Jara, es el que produce un mayor efecto multiplicador, puesto que el Estado, con sólo una fracción de los recursos que emplea en otros fondos, genera más actividad gracias a que incentiva la participación del sector privado. El problema es que en lo que va corrido desde que se aprobó el decreto, agrega el presidente del Comité de Vivienda de la CChC, algunos bancos han puesto trabas para el otorgamiento de los créditos hipotecarios que hacen posible a las personas postular a este financiamiento, lo que ha atentado contra la agilización de los subsidios.

PERSPECTIVAS PARA 2012

Las consecuencias del atraso en la ejecución presupuestaria son diversas. Para Javier

Hurtado, el principal efecto que produce es un problema de caja –las empresas deben invertir mientras las obras estén en marcha y deben pagar el iva–, con el consecuente encarecimiento de los proyectos. Como la práctica es habitual, sostiene el gerente de estudios, las compañías agregan a los presupuestos el costo financiero de recibir tarde los pagos.

En general, dice Carlos Zeppelin, la concentración del gasto en un cierto periodo de tiempo genera mayor demanda, lo que provoca menor competencia y mayores precios para las empresas. “Pero el gran problema es que atenta contra la continuidad de la actividad y provoca serias complicaciones comerciales, sobre todo a empresas medianas y pequeñas cuyo giro principal es el mercado de obras de infraestructura pública”.

La demora en la ejecución implica un atraso en el inicio de obras. Es, por ejemplo, lo que sucedió con el DS 1 del Minvu, en el cual las familias tienen un plazo de 21 meses para utilizar este subsidio. Si se atrasa su entrega, las empresas constructoras deben aplazar el inicio de obras hasta tener un piso de interesados con subsidio en mano.

Y esa espera puede ser muy costosa.

“Durante un periodo de tiempo tengo que definir qué hago con mi gente. Hoy día hay escasez de mano de obra, sobre todo calificada, porque la minería se la está llevando. Entonces, eso me obliga a tener durante mucho tiempo a la gente contratada, pagándole sin tener actividad. Y eso afecta directamente a los resultados de la empresa”, explica Cristián Cerda, presidente del Comité de Proveedores de la CChC.

¿Qué hacer para evitar esta situación? Los miembros de la Cámara coinciden: elaborar una calendarización interanual (que trascienda los periodos presidenciales de cuatro años) y cumplirla. “Es fundamental la revisión del modelo de presupuesto de inversión anual y de los parámetros a considerar en el proceso de la evaluación social de costos y beneficios. Hay que incorporar el efecto en las actividades productivas locales y la falta de un banco de proyectos que garanticen la realización de las obras, lo que genera que muchas de éstas se realicen con proyectos incompletos o deficientes por la premura de su elaboración”, comenta Carlos Zeppelin.



Izq.: Benjamín Barros, jefe de la División de Finanzas del Minvu. Der.: Javier Hurtado, gerente de estudios de la CChC.

Hay que buscar, además, la mejora en la gestión de los ministerios y una agilización en los procedimientos de pago para las empresas, temas en los cuales están trabajando las autoridades. “Estamos por mejorar los procesos de programación, de asignación de recursos y de adjudicación de contratos, con el objeto de suavizar la curva de ejecución y lograr una distribución más uniforme de la inversión a lo largo del año”, dice Vivien Villagrán.

Y en el Minvu, explica Benjamín Barros, en este primer semestre están implementando medidas para adelantar la solicitud de identificación presupuestaria para ejecutar los proyectos de arrastre, acortar los plazos gestionables de los procesos de identificación y modificación presupuestaria, aumentar el trabajo conjunto con la Dirección de Presupuestos y la Contraloría para acortar los tiempos administrativos, monitorear mensualmente las gestiones en los puntos críticos para la correcta toma de decisiones, revisar y optimizar los procedimientos de los Serviú, Seremi y del nivel central para trabajar en forma más coordinada.

Todas ellas debieran tender a que la ejecución en 2012 sea mejor que la del año anterior. En el MOP, la Ley de presupuestos 2012 tiene aprobada una inversión de \$1.289.185 millones, lo que representa un crecimiento de 2,7% con respecto a la ley ajustada del año 2011 (se produjo una rebaja estructural en el presupuesto total), y un crecimiento de un 5% con respecto a la del año 2010. En este ministerio se espera lograr un porcentaje de ejecución superior al año 2011; en el Minvu, sobre el 99 %.

“Esperamos, estamos confiados y necesitamos que ello ocurra. Porque la recesión europea y de Estados Unidos, que todavía no ha pegado firme, en algún momento nos tiene que llegar”, dice Cristián Cerda. Y es que si bien se calcula que el crecimiento de la construcción llegará a 7,5 % en 2012, las proyecciones del Banco Central apuntan a una recesión en Europa y bajos crecimientos en Estados Unidos. Si esto impacta a Chile y la inversión privada baja, los proyectos en vivienda e infraestructura pública serán clave para que las perspectivas de la construcción se mantengan.

EN EL MOP, explica su directora de planeamiento, Vivien Villagrán, en materias de inversión en estudios y proyectos se alcanzó en 2011 una ejecución de \$ 1.217.816 millones (unos 2.435 millones de dólares), que corresponden al 98,7% del presupuesto.