

Políticas Públicas en Chile: Más Gasto no es Necesariamente Mejor

Es muy importante que antes de que los poderes del Estado exijan a la ciudadanía un nuevo esfuerzo en materia de recursos, esta última le exija al Gobierno un mayor énfasis en gestión, ya que en sólo cinco años el gasto aumentó en casi un 60% real, sin que nada parecido ocurriera con la calidad de las políticas públicas.

En el último quinquenio hemos sido testigos del que ha sido probablemente el mayor aumento de gasto público en la historia chilena reciente. En efecto, entre 2005 y 2010 el gasto público aumentó un 58,2% real, mientras que en ese lapso el PIB sólo creció un 17,2%. Esta brecha llevó a que el tamaño del gobierno central como porcentaje del PIB subiera de un 19,3% a un 23,5% y a que en dólares del año 2010 los recursos adicionales sumen US\$ 17.600 millones. Una cifra de esta magnitud lleva al menos a preguntarse qué se ha hecho con los recursos y en cuánto ha mejorado la efectividad de las políticas públicas. La conclusión *a priori* habla de un escaso “*accountability*”, lo que se explica en parte importante porque la propia discusión presupuestaria tiene como eje la cantidad de recursos más que la calidad. Finalmente termina siendo considerado como un “triumfo político”, tanto para el oficialismo como para la oposición, el que se aumenten los recursos en determinadas partidas o programas, lo que fue bastante evidente en la pasada discusión del presupuesto de educación, en que se hablaba de montos entre US\$ 500 millones y US\$ 2.000 millones adicionales, sin que se especificaran con claridad los destinos específicos del gasto, y alguna estimación de la efectividad de los recursos adicionales.

El proceso de evaluación de resultados en el uso de los recursos lamentablemente está bastante ausente en la discusión presupuestaria, lo que hace recomendable un cambio de enfoque. Sería deseable que ésta siguiera un poco más los criterios del proceso presupuestario de cualquier organización, en el sentido de que se discutiera cómo hacer más y mejores políticas con los mismos recursos, o cómo hacer lo mismo con menos. Esto no es otra cosa que un enfoque de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

En el análisis a continuación no se pretende hacer una evaluación en detalle del gasto público, pero sí, como una primera aproximación, mostrar al menos cuál ha sido el destino de ese enorme aumento de recursos, primero de acuerdo a los tipos de gasto, y luego, un análisis funcional del gasto, con la idea de ver si las prioridades se han traducido en mejoras importantes.

Por tipo de gasto, un análisis grueso muestra prioridades que parecen correctas en el destino, aunque esto dice poco sobre eficiencia y eficacia. Los ítems de gasto que más han crecido en el período son la inversión (61% real), las transferencias de capital (95% real) y el gasto en subsidios y transferencias (87%). El Cuadro N° 1 muestra las tasas de crecimiento para los distintos tipos de gasto, por año y el promedio acumulado del período.

Cuadro N° 1

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL (TASAS DE CRECIMIENTO REAL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Ac. 2010-2005
GASTO CORRIENTE	5,9	6,3	8,5	7,3	15,2	8,7	54,9
Personal	6,1	6,1	7,8	4,9	17,0	9,1	53,2
Bienes y servicios de consumo y producción	18,4	11,1	14,1	-6,1	19,3	11,5	58,2
Intereses	-3,8	-6,2	-7,4	-22,4	6,5	11,4	-20,0
Subsidios y donaciones	6,7	7,9	14,2	19,7	16,8	8,6	87,0
Prestaciones previsionales	4,8	5,3	2,7	4,6	10,8	6,9	33,9
Otros	-79,8	-33,0	44,4	62,3	-20,4	47,2	84,0
GASTO DE CAPITAL	10,3	10,3	13,4	12,2	23,9	1,3	76,1
Venta de activos físicos	23,4	-32,3	-33,0	70,8	113,5	-47,6	-13,3
Inversión	11,6	10,0	24,7	3,6	21,1	-6,6	60,6
Transferencias de capital	9,0	9,4	-3,3	28,5	29,5	10,7	95,2
TOTAL GASTOS	6,6	6,8	9,2	8,2	16,9	7,2	58,2

Fuente: DIPRES.

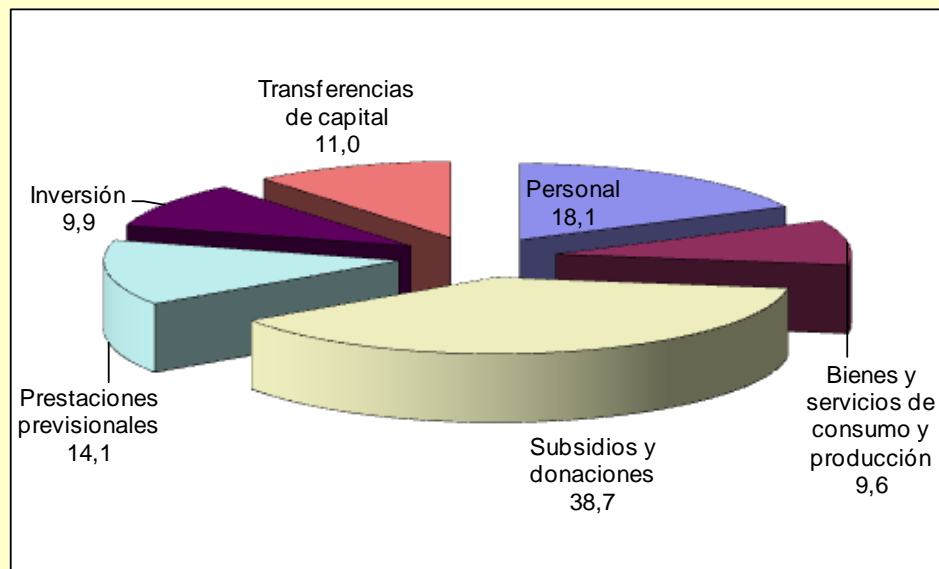
No tan positivo parece el hecho de que el gasto en personal, que representa cerca de un 20% del gasto total, crezca un 53% en el período y el gasto en bienes y servicios de consumo, un 58%. Este último representa cerca de un 10% del total, lo que parece una cifra elevada para cualquier tipo de organización. No muestra tampoco una eficiencia razonable el que estos tipos de gasto crezcan al mismo ritmo que el total.

Respecto al gasto en personal, durante ese lapso el total de empleados públicos aumentó un 21,5%, pasando de 167 mil a 203 mil. Por diferencia

vemos que el costo salarial aumentó un 26% real en cinco años, lo que da una cifra anual bastante generosa, de 4,7% real anual. Esta cifra resulta bastante superior al reajuste otorgado a fines de cada año, lo que significa que además del reajuste, la política de bonos y asignaciones varias está siendo bastante generosa. En un estudio anterior mostramos que utilizando los resultados de la encuesta CASEN, la situación de ingresos para los empleados públicos ha mejorado en mayor medida que la de los trabajadores privados. La cifra anterior tiende a confirmar este resultado. Obviamente el hecho de tener empleados públicos bien remunerados no es un aspecto negativo *per se*. De hecho es una condición para tener buenos resultados de política. El problema es que estas ganancias en remuneraciones no están ligadas a factores de desempeño, sino que a presiones políticas. No se trata de dar reajustes inferiores, sino de cambiar la estructura de incentivos al interior del sector público. Es de gran importancia cambiar en forma radical el sistema de evaluación de desempeño y eliminar la rigidez que genera el Estatuto Administrativo.

Gráfico Nº 1

AUMENTO DE GASTO PÚBLICO 2005-2010: IMPORTANCIA POR TIPO DE GASTO



Fuente: DIPRES.

Del aumento total del gasto de US\$ 17.600 millones, el gasto corriente se lleva un 79% y el gasto en capital un 21%. Los subsidios y transferencias representan un 38,7% del total, seguido del gasto en personal, con un 18,1%, las prestaciones previsionales, un 14,1%, y las transferencias de capital, con un 11%. El Gráfico Nº 1 muestra la participación de los distintos ítems en el aumento de gasto del período.

Cuadro Nº 2

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO

	Ponderación en el Total 2005 - 2010	Importancia en el aumento de gasto
GASTO TOTAL	100,0	100
Servicios Públicos Generales	6,3	6,6
Org. Ejecutivos y Legislat., Asuntos Financ., Fiscales y Exteriores	3,6	4,4
Servicios Generales	0,7	0,8
Investigación Básica	0,6	1,1
Servicios Públicos Generales n.e.p.	0,2	0,0
Transacciones de la Deuda Pública	1,3	0,3
Defensa	5,7	4,4
Defensa Militar	5,7	4,4
Investigación y Desarrollo relacionados con la Defensa	0,0	0,0
Orden Público y Seguridad Servicios de la Policía	6,9	7,4
Servicios de Policía	3,2	3,4
Servicios de Protección contra Incendios	0,1	0,2
Tribunales de Justicia	2,7	3,0
Prisiones	0,9	0,8
Asuntos Económicos	14,4	15,1
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	0,5	0,5
Agricultura, Silvicultura, Pesca y Caza	1,5	1,0
Combustibles y Energía	0,3	0,3
Minería, Manufacturas y Construcción	0,2	0,1
Transporte	9,5	10,3
Comunicaciones	0,1	0,1
Otras Industrias	0,1	0,1
Investigación y Desarrollo relacionados con Asuntos Económicos	1,0	1,0
Asuntos Económicos n.e.p.	1,3	1,7
Protección del Medio Ambiente	0,3	0,4
Reducción de la Contaminación	0,1	0,1
Protección de la Diversidad Biológica y del paisaje	0,2	0,3
Protección del Medio Ambiente n.e.p.	0,0	0,1
Vivienda y Servicios Comunitarios	1,4	1,9
Urbanización	1,1	1,6
Abastecimiento de Agua	0,3	0,3
Vivienda y Servicios Comunitarios n.e.p.	0,0	0,0
Salud	15,9	18,7
Servicios Hospitalarios	11,7	14,1
Servicios de Salud Pública	0,3	0,2
Salud n.e.p.	3,9	4,4
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	0,8	1,1
Servicios Recreativos y Deportivos	0,4	0,6
Servicios Culturales	0,3	0,5
Educación	17,7	18,9
Enseñanza Preescolar, Primaria y Secundaria	13,3	12,7
Enseñanza Terciaria	1,9	2,0
Enseñanza no atribuible a ningún nivel	0,1	-0,1
Servicios Auxiliares de la Educación	1,7	3,3
Enseñanza n.e.p.	0,7	1,0
Protección Social	30,7	25,5
Edad Avanzada	21,1	12,8
Familia e Hijos	3,0	4,1
Desempleo	0,4	0,4
Vivienda	4,5	6,1
Investigación y Desarrollo relacionados con Protección Social	0,1	0,1
Protección Social n.e.p.	1,6	2,0

Fuente: DIPRES.

Una segunda aproximación que puede hacerse para analizar la expansiva política fiscal del último quinquenio es a través de la composición funcional del gasto. Aunque tampoco es posible en este caso determinar dónde están exactamente los problemas de eficiencia, permite ver qué sectores están recibiendo una mayor prioridad, y ver si esas prioridades parecen las conceptualmente correctas.

El Cuadro Nº 2 muestra las distintas funciones junto con la ponderación que tienen dentro del gasto total, contrastada con la importancia que tiene cada una en explicar el aumento de gasto del período analizado.

Este Cuadro evidencia una relativa mayor prioridad a las funciones de salud, educación y transporte, mientras disminuye la importancia de la función de defensa. En el caso de salud, el énfasis se le da a los servicios hospitalarios, que por sí solos representaron un 14,1% del aumento de gasto, con bastante poca eficacia si se analizan los resultados del sector salud en ese período. Esto parece mostrar los problemas de gestión que existen en los hospitales públicos. En el caso de la educación, el aumento se explica en parte importante por los servicios auxiliares de educación, que comprenden las Becas Chile y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Este incremento se explica principalmente por el aumento de recursos para becas de mantención para la Educación Superior. Se observa un relativo menor énfasis en la educación preescolar, primaria y secundaria. Por su parte, la mayor importancia de la función transporte se explica por los recursos entregados al Transantiago, dejando en evidencia que no necesariamente un mayor monto de recursos mejora la calidad y eficacia de las políticas públicas.

Se observa también un mayor énfasis en el período en el gasto en los organismos legislativos y ejecutivos, y a juzgar por la opinión ciudadana, esto no se ha traducido en mejorar la calidad de la política.

Año 2009

Un análisis especial merece la situación del año 2009, ya que del aumento de gasto de US\$ 17.600 millones del quinquenio, casi un 40% se dio en ese año, como resultado de la política fiscal anticíclica que se siguió a causa de la crisis. Lo primero que llama la atención es que a pesar de que el gasto público creció casi un 17% real, el PIB de la economía cayó un 1,7%, lo que hace dudar de la efectividad de la política. Esto no es contrario a lo que es esperable que ocurra en una economía con tipo de cambio flexible y que logró mantener acceso a los flujos externos de capitales. En este caso los aumentos de gasto público, más que generar aumentos netos de actividad económica, terminan siendo equivalentes a una transferencia desde los sectores transables de la economía hacia aquellos favorecidos por el aumento de gasto público, producto de la caída

de tipo de cambio real que genera la política. Es importante mantener esta consideración a la vista si es que finalmente en 2012 se hace necesaria una política fiscal más expansiva, producto de un escenario externo menos favorable de lo esperado. Este espacio debe ser acotado, tal cual como lo planteó el informe de la Comisión Corbo, no más allá de un 0,5% del PIB, es decir, cerca de US\$ 1.000 millones, y con un carácter claramente transitorio. Esto no se dio en los aumentos de gasto del año 2009. Si se mira el Cuadro N° 1, vemos que en 2009 todos los ítems aumentaron en forma muy significativa, incluidos los gastos de carácter administrativo (personal y bienes de servicio y producción, con tasas de crecimiento reales de 17% y 19,3% respectivamente) sin que nada de esto se revirtiera al año siguiente. Lo que ocurrió ese año evidencia la dificultad de implementar gastos de carácter transitorio, por lo que esta política debería usarse sólo con un carácter muy excepcional.

Conclusiones

En el contexto actual en que existe una presión importante por aumentar el tamaño del sector público, es interesante analizar lo que ocurrió en el período 2005 – 2010, en que el tamaño del gobierno central aumentó en 4 puntos del PIB. Aunque en términos gruesos se dio prioridad en este aumento a los subsidios y donaciones y al gasto de capital, vemos que también se puede concluir que los grados de eficiencia con que se dio este proceso dejan bastante que desear. Varios ejemplos de ese período muestran que no necesariamente una mayor cantidad de recursos lleva a mejores políticas públicas, y el ejemplo del Transantiago no es el único.

Llama la atención en el período el importante aumento que registraron los costos salariales por trabajador, que van bastante más allá del reajuste nominal otorgado. También parece cuestionable el crecimiento e importancia de los costos administrativos (bienes de servicio y producción).

Por último, dada la coyuntura actual, es clave mirar con más detalle la situación del año 2009, en que como consecuencia de la crisis externa se implementó un aumento del gasto de 17% real, sin que se lograra para nada el objetivo de un aumento transitorio.

Es muy importante que antes de que los poderes del Estado exijan a la ciudadanía un nuevo esfuerzo en materia de recursos, esta última le exija al gobierno un mayor énfasis en gestión, ya que en sólo cinco años el gasto aumentó en casi un 60% real, sin que nada parecido ocurriera con la calidad de las políticas públicas.

En breve...

¿A DONDE FUE A PARAR EL EXPLOSIVO AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO ENTRE 2005 Y 2010? (aumentó un 58,2% real, mientras que en ese lapso el PIB sólo creció un 17,2%)

- **A los empleados públicos:** No es positivo que el gasto en personal, que representa cerca de un 20% del gasto total, crezca un 53% en el período y durante ese lapso, el total de empleados públicos aumentó un 21,5%, pasando de 167.000 a 203.000. El costo salarial aumentó un 26% real en cinco años, lo que da una cifra anual bastante generosa, de 4,7% real anual.
- **A bienes y servicios de consumo:** El gasto en bienes y servicios de consumo creció en un 58%, lo que representa cerca de un 10% del total, cifra que resulta elevada para cualquier organización.
- **A los hospitales públicos:** En el caso de salud, el énfasis se le da a los servicios hospitalarios, que por sí solos representaron un 14,1% del aumento de gasto, con bastante poca eficacia si se analizan los resultados del sector salud en ese período. Esto parece mostrar los problemas de gestión que existen en los hospitales públicos.
- **A becas educación superior:** En el caso de la educación, el aumento se explica en parte importante por los servicios auxiliares de educación, que comprenden las Becas Chile y la JUNAEB. Esto se explica principalmente por el aumento de recursos para becas de mantención para la Educación Superior. Se observa un relativo menor énfasis en la educación preescolar, primaria y secundaria.
- **Al Transantiago:** Por su parte, la mayor importancia de la función transporte se explica por los recursos entregados al Transantiago, dejando en evidencia que no necesariamente un mayor monto de recursos mejora la calidad y eficacia de las políticas públicas.