



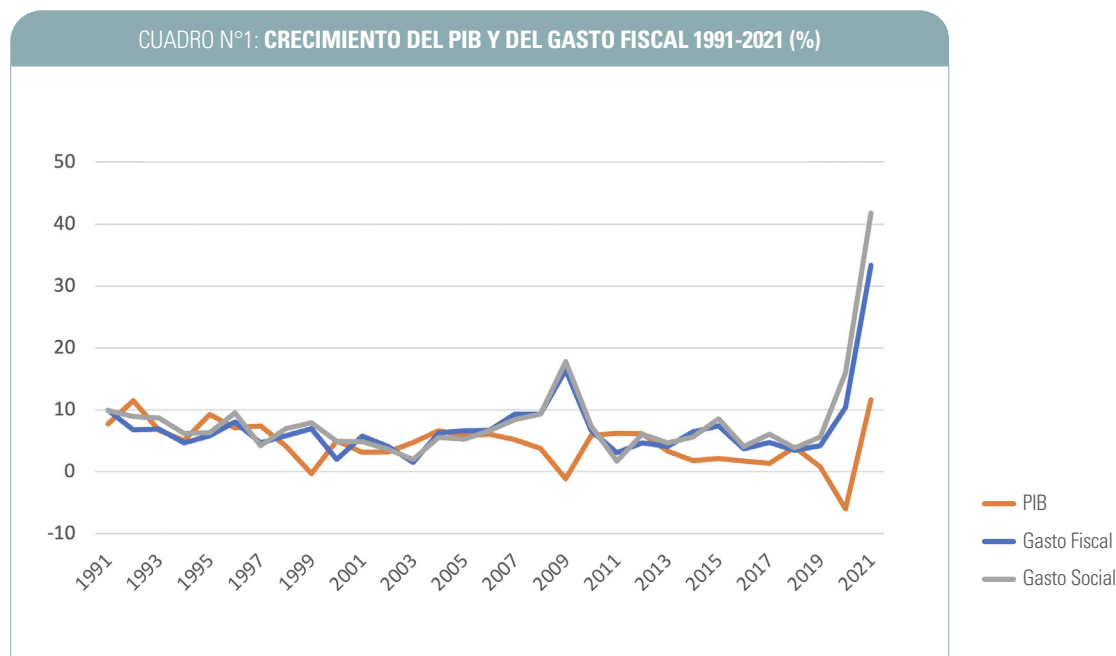
POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?⁹

M. CECILIA CIFUENTES H.

Una de las características de la profunda crisis social y política que ha vivido el país en los últimos tres años es la demanda de la población por más y mejores servicios públicos; principalmente salud, pensiones, educación y vivienda, los así llamados “derechos sociales”, lo que inevitablemente ha generado mayores presiones en el gasto fiscal, y es además la justificación principal de la reforma tributaria actualmente en discusión en el Congreso.

Un primer aspecto a considerar es que efectivamente el gasto fiscal ha crecido a una tasa real muy elevada en las últimas tres décadas, un ritmo que supera claramente la tasa de crecimiento del PIB, aunque en la medida en que la economía ha ido confluyendo a tasas de crecimiento más reducidas, un fenómeno similar se ha dado con la expansión del gasto fiscal, con la excepción del año 2021, en que producto del establecimiento del Ingreso Familiar Garantizado (IFE) se registró el mayor crecimiento de gasto público desde los años de la Unidad Popular. Los siguientes gráficos muestran las tasas de crecimiento del PIB, del gasto fiscal total y del gasto social entre 1991 y 2021, y excluyendo el año pasado, producto de la excesiva expansión fiscal genera un problema de escala con los datos anteriores.

Entre 1990 y 2021 el PIB registró un crecimiento promedio anual de 4,5%, mientras que el gasto fiscal creció a una tasa promedio real de 7%.



⁹ Este estudio es una actualización de un análisis realizado por María Cecilia Cifuentes y Carmen Cifuentes en enero de 2020.

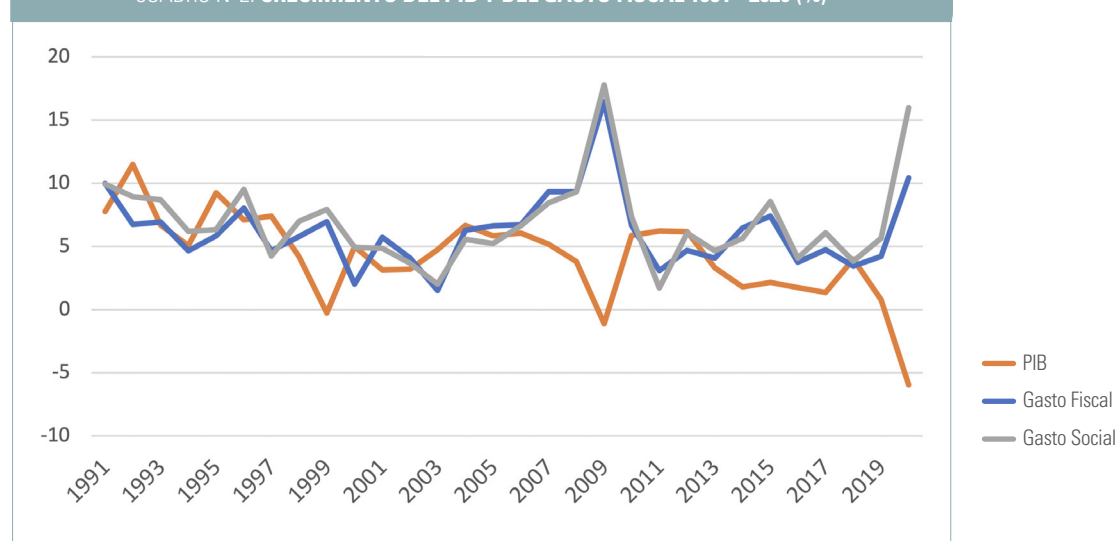


POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.

CEF ANÁLISIS N°62 | NOVIEMBRE 2022 | PÁG. 16

CUADRO N°2: CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL GASTO FISCAL 1991 - 2020 (%)



Fuente: DIPRES, BCCH

Si ahora analizamos lo que podría llamarse el gasto social (salud, educación, vivienda y protección social), encontramos una tasa crecimiento promedio real anual es superior aún, de 7,8%, lo que sin duda lleva a plantearse cuáles son las causas de que luego de ese creciente rol del Estado en materia social, la población perciba carencias tan fuertes en ese ámbito. Es difícil pensar que existan países que hayan podido aumentar en esa magnitud los recursos destinados a la política social, y resulta también inevitable preguntarse por la eficiencia y la eficacia de ese gasto social en pro de resolver las carencias.

Parece entonces muy necesario realizar un exhaustivo análisis del gasto público actual. En una primera mirada, es útil comparar el gasto del gobierno de Chile con el de otros países. Lo primero que revelan los datos es que en las últimas dos décadas la evolución del tamaño de los gobiernos en las economías ha sido bastante heterogénea, aunque aumentó en forma importante en 2020, producto de la pandemia. En el mundo desarrollado, la razón promedio de gasto público con relación al producto interno bruto (PIB) se mantuvo relativamente estable hasta antes de la pandemia en torno a un 38% del PIB, mientras que en América Latina y El Caribe ha aumentado de niveles de 27% hace 20 años a cerca de un 32% en 2022, lo que se explica en parte por la bonanza de términos de intercambio entre 2003 y 2012. En lo que respecta a Chile, el gasto del gobierno general como proporción del PIB ha registrado una tendencia creciente en las últimas dos décadas, similar a lo observado en el resto de la región, llegando a 25,7% del PIB en 2022, algo por debajo del promedio de la región. En este contexto es que surge la discusión acerca de cuál es el tamaño óptimo del Estado.

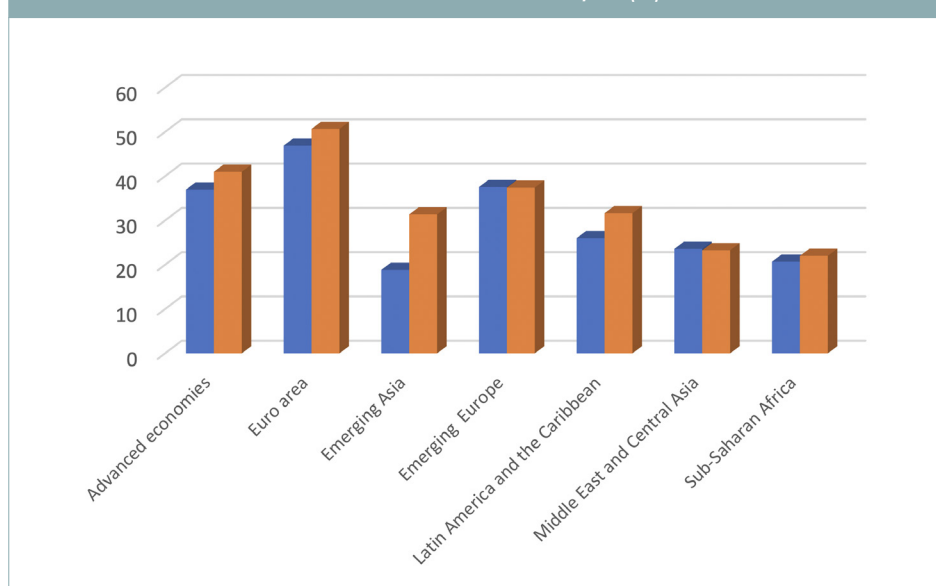


POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.

CEF ANÁLISIS N°62 | NOVIEMBRE 2022 | PÁG. 17

CUADRO N°3: GASTO PÚBLICO/PIB (%)



Fuente: IMF

Por otro lado, es importante estudiar la composición del gasto, revisar si los recursos fiscales se están distribuyendo conforme a los componentes que figuran dentro de los más relevantes para la ciudadanía (ej. Gasto social). Finalmente, en el contexto de un crecimiento débil, es fundamental identificar las ineficiencias en el gasto social que ejecuta el gobierno, de tal manera que se liberen recursos que puedan ser utilizados para satisfacer las nuevas demandas sociales. Modernizar la forma como se gastan los recursos del Estado es al mismo tiempo imprescindible para que los ciudadanos estén dispuestos a pagar mayores impuestos, puesto que se internalizará el hecho que una mayor recaudación implica provisión de servicios de calidad. A continuación, analizaremos la composición y eficiencia del gasto público del Estado de Chile.

COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

Para analizar el tamaño del Estado en la economía nos centramos usualmente en el nivel del gasto total, medida que, si bien es relevante, es insuficiente a la hora de evaluar qué gastos se priorizan, o si los recursos se invierten de manera adecuada para alcanzar los objetivos socioeconómicos que el Estado persigue. Por tanto, es fundamental estudiar la composición del gasto público, para lo cual es necesario clasificarlo. La clasificación que se utiliza comúnmente separa el gasto total en categorías que responden a la función de cada componente del gasto; se denomina clasificación funcional del gasto público. Esta clasificación agrupa los gastos de acuerdo con las funciones a que destinan sus recursos por función de acuerdo con los propósitos a los que están destinados (ver Tabla N°1), por lo que permite identificar en qué sectores gasta más o menos el Estado a nivel del Gobierno Central.



POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.

TABLA N°1: **CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO.**

Estadísticas de Finanzas Públicas
Clasificación Funcional Gasto Público CEPAL
Servicios Públicos Generales
Defensa
Orden Público y Seguridad
Asuntos Económicos
Protección del Medio Ambiente
Vivienda y Servicios Comunitarios
Salud
Actividades Recreativas, Cultura y Religión
Educación
Protección Social

Fuente: *Panorama Social 2009, CEPAL*

GASTO SOCIAL PÚBLICO

Esta desagregación permite calcular el gasto público social que, según la Cepal, se define como el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes funciones de Protección social, Educación, Salud, Vivienda y servicios comunitarios, Actividades recreativas, cultura y religión y Protección del medio ambiente, pero que, para efectos de este artículo, solamente incluirá el gasto público destinado a las cuatro primeras, a no ser que se indique lo contrario.

En los gráficos a continuación se puede apreciar que durante las últimas décadas el gasto público de Chile se ha destinado principalmente a políticas relacionadas con el ámbito social, consistente con el enfoque que tuvo el gasto público en Latinoamérica en este periodo. El Gráfico N°5 muestra sólo los años 1990, 2000, 2010 y 2020, para ver en forma más clara el importante aumento que han tenido los ítems sociales dentro de la clasificación del gasto en los últimos 30 años. Se puede ver que salud y educación son los componentes que más han crecido, a pesar de lo cual, la población sigue manifestándose bastante insatisfecha con la calidad de estos servicios. El gasto en defensa, por otra parte, es el que más ha disminuido su importancia.

¹⁰ Más adelante se incluirá también el subsidio al transporte público, instaurado en 2012.



POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.

GRÁFICO N°4: COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO (% DEL PIB)

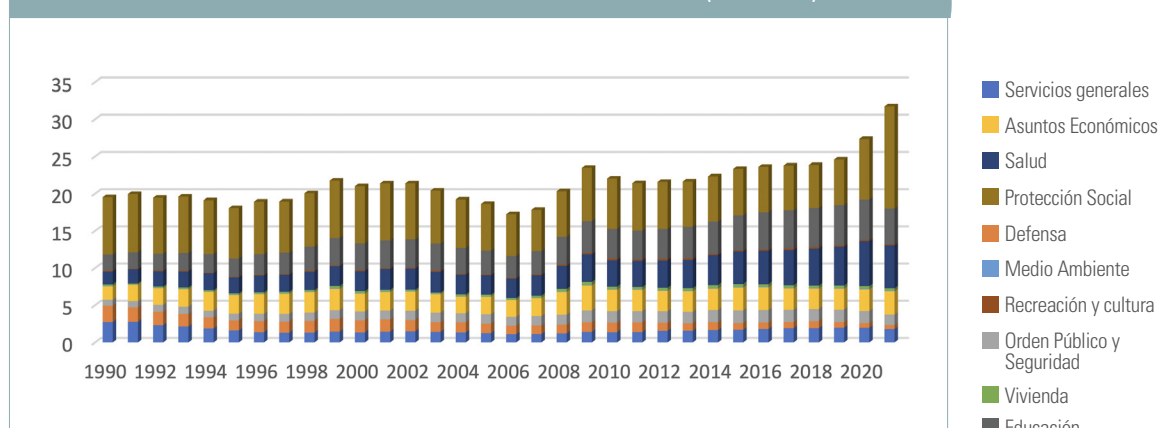
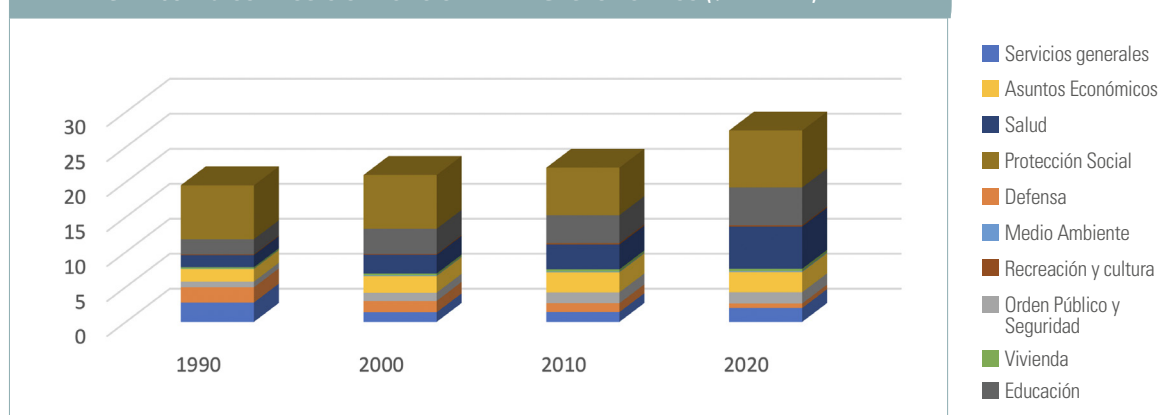


GRÁFICO N°5: COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO (% DEL PIB)



Fuente: DIPRES

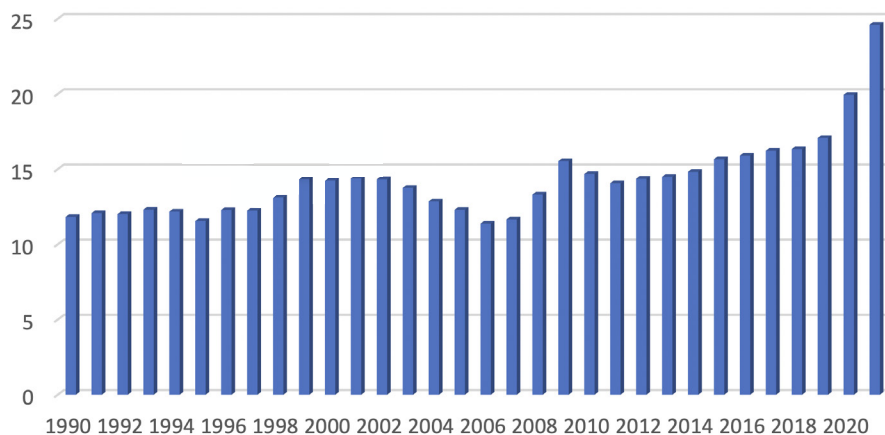
En los últimos 30 años el gasto social ha presentado un incremento importante, si consideramos como gasto social, además del ítem protección social, la salud, la educación y la vivienda, pasando de un 11,8% en 1990 a un 19,9% en 2021. Dejando fuera el efecto que tuvo la pandemia, en 2019 el gasto social representó un 16,6% del PIB. Tomando cifras de la CEPAL para 2018, Chile destina a gasto social 5,5 puntos porcentuales más que el promedio de América Latina. Entre 1990 y 2019 el gasto social anual por habitante (medido en pesos de 2021) aumentó de \$435.000 a \$1.900.000, llegando a algo más de \$3.000.000 en 2021. La magnitud de esta mejora cuantitativa lleva, sin duda, a cuestionar la mejora cualitativa de los servicios públicos, es decir, la eficiencia y la eficacia del gasto social.



POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

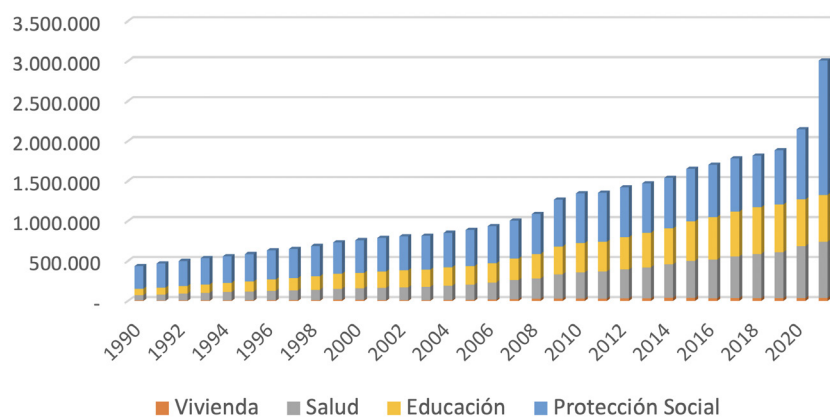
M. CECILIA CIFUENTES H.

GRÁFICO N°6: GASTO SOCIAL (% DEL PIB)



Fuente: DIPRES

GRÁFICO N°7: GASTO SOCIAL ANUAL POR HABITANTE (\$ DE 2021)

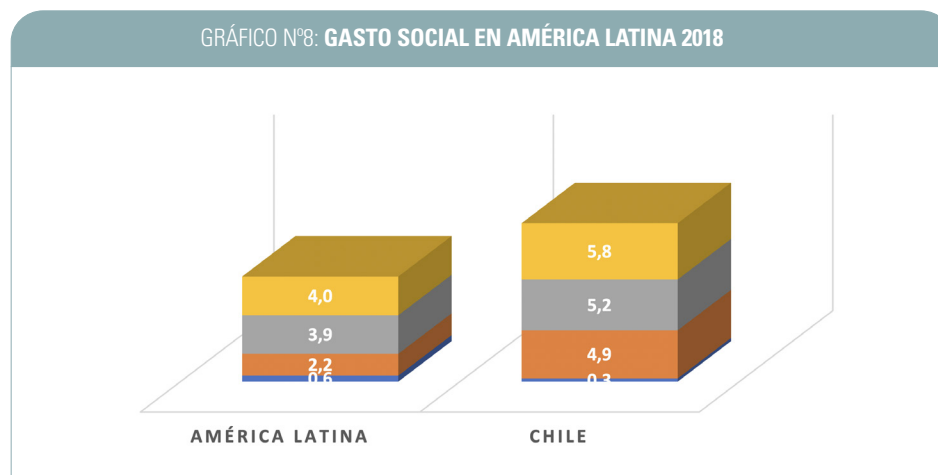


Fuente: DIPRES



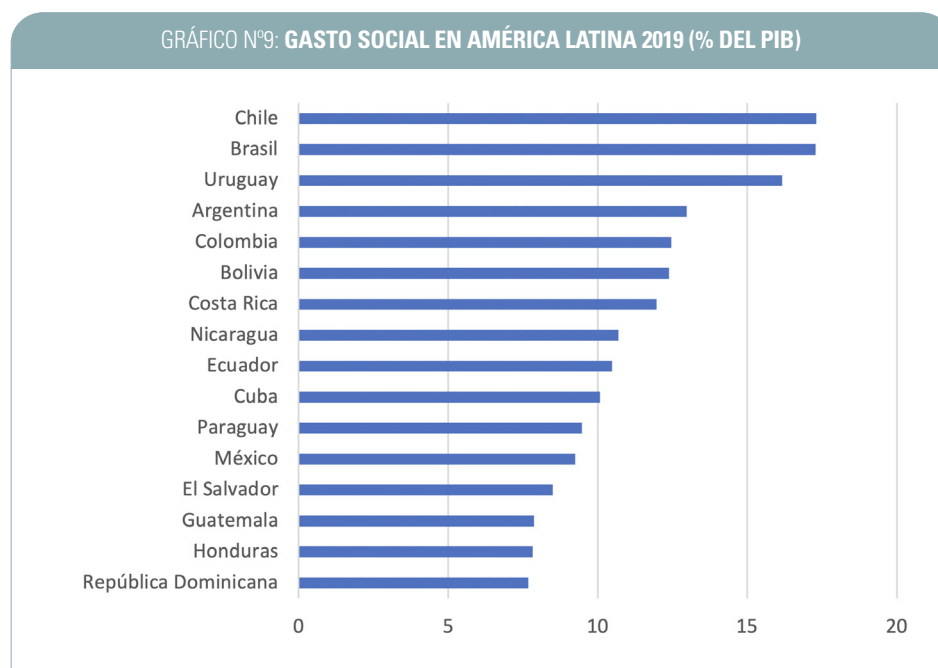
POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.



Fuente: CEPAL

Chile invierte una mayor proporción de su PIB en políticas de salud, educación y protección social en comparación al promedio de la región. Solamente en Vivienda y Servicios Comunitarios está por debajo del promedio. Si ahora vemos el gasto social total por país, Chile y Brasil lideran en esta materia en la región, lo que nuevamente deja a nuestro país en un lugar destacado, considerando que el tamaño del sector público en relación con el PIB es muy superior en Brasil que en Chile.



Fuente: CEPAL



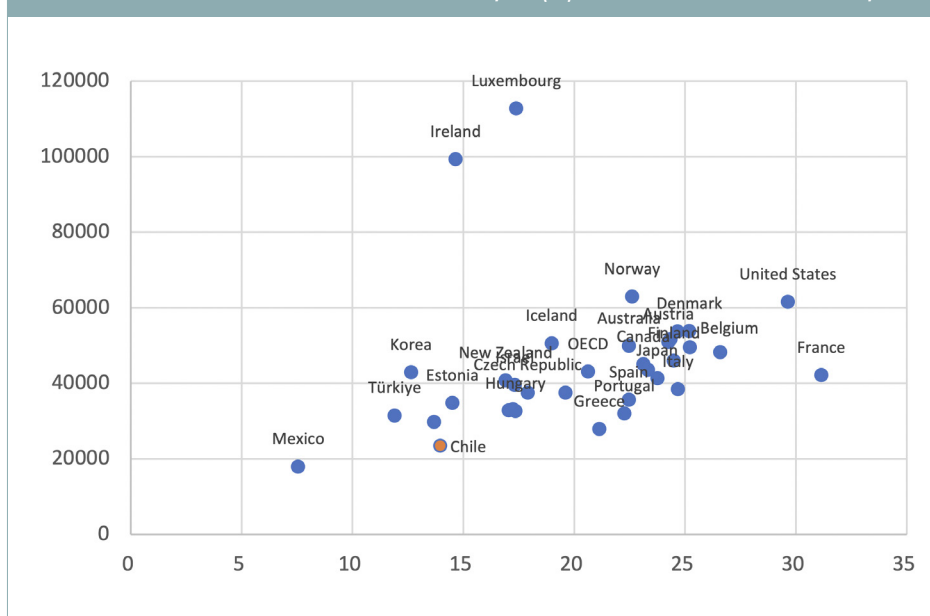
POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.

CEF ANÁLISIS N°62 | NOVIEMBRE 2022 | PÁG. 22

Sin embargo, esta situación varía si realizamos una comparación entre el gasto social público de Chile y el de los países de la OCDE. Según la clasificación funcional establecida por esta organización, que difiere de la que hemos utilizado, Chile es uno de los países miembros con menor peso del gasto social en términos del PIB. En 2017 el gasto público social de nuestro país representaba un 14% PIB, en contraste con un 20,6% promedio para los países de la OCDE, siendo Francia el país que registró la relación más alta (31,2%). Sin embargo, el gráfico permite observar que existe una correlación positiva entre el nivel de ingreso per capita y el porcentaje del PIB destinado a gasto social, aunque los dos países de mayor ingreso per capita, Irlanda y Luxemburgo, destinan un porcentaje del PIB inferior al promedio de la OCDE a gasto social.

GRÁFICO N°10: RELACIÓN ENTRE GASTO SOCIAL/PIB (%) E INGRESO PER CAPITA A PPC, 2017



Fuente: Elaboración propia en base a Stats OECD

Sabemos que en Chile existe actualmente una demanda insatisfecha respecto a la cantidad y calidad de los servicios públicos, que probablemente lleve a un mayor gasto social hacia adelante. Resulta evidente que para satisfacer estas demandas el crecimiento económico es una condición de primer orden, pero también se requiere un Estado eficiente y eficaz a la hora de ejecutar políticas públicas de calidad.

EFICIENCIA DE GASTO PÚBLICO.

El gasto público de Chile aumentó en 448% real entre 1990 y 2019, en comparación con un aumento del PIB de 269% real, lo que muestra efectivamente un aumento del tamaño del Estado. Sin embargo, tan relevante como el crecimiento, es la calidad de dicho gasto público. De allí que uno de los



POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.

CEF ANÁLISIS N°62 | NOVIEMBRE 2022 | PÁG. 23



grandes desafíos, que se hace indispensable producto de las demandas sociales, guarda relación con la eficiencia del gasto. Esto por dos razones. Primero, porque para que el incremento del gasto público se refleje en bienes y servicios sociales de calidad que contribuyan a reducir la pobreza y la desigualdad, es crucial que el presupuesto fiscal sea asignado de manera eficiente. Segundo, porque un escenario de menor crecimiento y estrechez fiscal como el actual, exige trabajar en la eficiencia y productividad del gasto.

Existe un amplio consenso a nivel técnico sobre la necesidad de avanzar en una reforma administrativa del Estado, ya que la evidencia de variadas fuentes da cuenta de importantes espacios de eficiencia. Al revisar los números más recientes de gastos del Gobierno Central de las Estadísticas Financieras Internacionales (IFS, por sus siglas en inglés) del Fondo Monetario Internacional (FMI) se ve que no ha habido mejoras sustanciales en términos de eficiencia. Existen todavía evidentes diferencias entre nuestro país y aquellos a los cuales, podríamos aspirar (Australia o Nueva Zelanda), así como también con países de ingresos per cápita similares a los de Chile (ej. Croacia).

Según los datos del FMI, cerca de un 30% del gasto total del Gobierno chileno corresponde a burocracia, esto es, a la compra de bienes y servicios, y al pago de sueldos. Lograr bajar a los niveles de Australia o Corea (20% del gasto total) significaría un ahorro de US\$ 1.500 millones, lo que equivale a cerca de un 0,5% del PIB.

REVISIÓN DE GASTOS (“SPENDING REVIEWS”)

En septiembre de 2019 un grupo de funcionarios del FMI proporcionó un asesoramiento técnico a las autoridades del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos de Chile con el objetivo de reducir el déficit fiscal estructural.

Las revisiones del gasto, según el FMI, “son un proceso institucionalizado para analizar los gastos actuales con el fin de identificar opciones para reducir o redirigir el gasto y/o mejorar la relación valor por dinero.” Más de dos tercios de los países miembros de la OCDE las llevan a cabo, y a partir de su experiencia se ha evidenciado que estas revisiones pueden contribuir a mejorar la eficiencia de distintas maneras. Si bien es cierto que las recomendaciones para introducir e institucionalizar las revisiones del gasto se realizaron en un escenario macroeconómico bastante diferente al actual, perfeccionar el sistema de revisión del gasto público debería ser más que nunca un requisito.

La revisión periódica y exhaustiva del gasto social puede ser una oportunidad, pero hay que tener claro que este es un objetivo que demanda un esfuerzo sostenido en el largo plazo que va más allá de la contingencia. Por tanto, requiere de un compromiso por parte, no solamente del actual gobierno, sino también de los gobiernos futuros, y de un mayor desarrollo institucional que permita una menor intermediación.



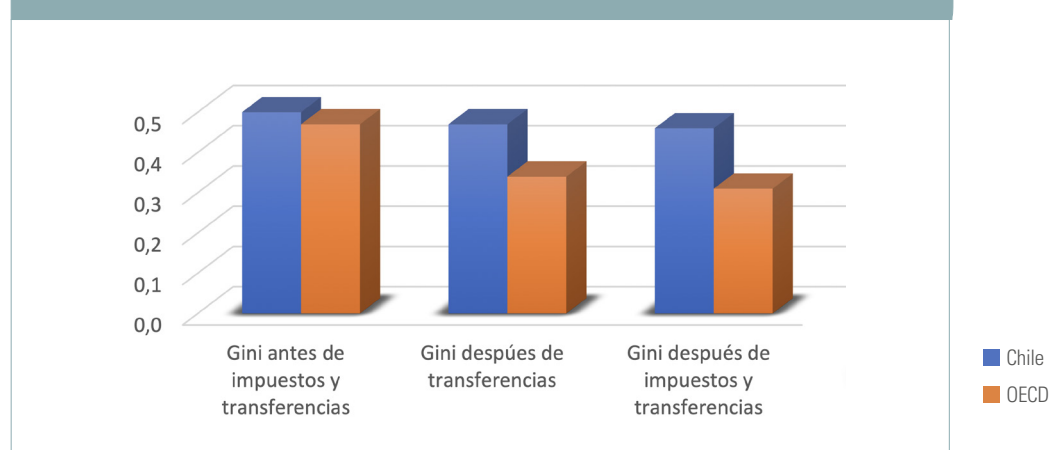
POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.

CEF ANÁLISIS N°62 | NOVIEMBRE 2022 | PÁG. 24

Una señal de los problemas en la eficiencia del gasto público se obtiene de comparar cómo cambia el Gini luego de impuestos y transferencias. Los datos de la OCDE muestran que el Gini antes de la acción del Estado en Chile es similar al promedio de la OCDE; 0,50 en Chile versus 0,47 para el promedio simple de ese grupo de países. Tampoco cambia mucho luego de los impuestos; 0,49 para Chile y 0,44 en la OCDE. Son las transferencias del Estado las que hacen la gran diferencia, reduciendo el Gini para la OCDE a 0,31 y para Chile a sólo 0,46, lo que es una evidencia de la ineficacia de los programas sociales en nuestro país.

GRÁFICO N°11: EFECTO DE LA ACCIÓN ESTATAL EN EL GINI



Fuente: Stats OECD

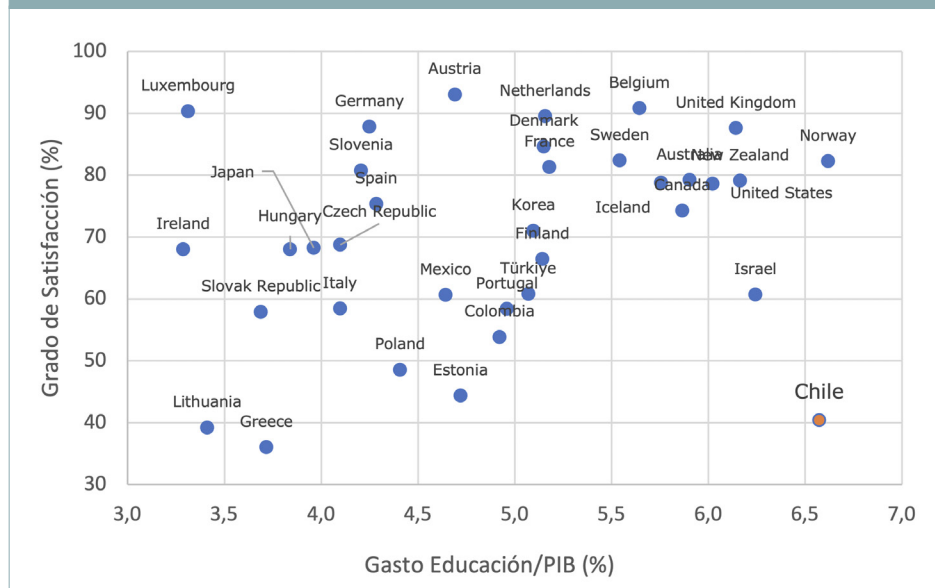
Existe bastante evidencia de la ineficacia de la acción estatal en Chile en pro de mejorar las condiciones sociales de la población. Basta mencionar, por ejemplo, que Chile ocupa el segundo lugar en la OCDE en términos del gasto en educación respecto al PIB, no obstante, los resultados de la prueba PISA y de mediciones de habilidades cognitivas de adultos están muy por debajo del promedio de ese grupo de países. Adicionalmente, un índice que mide el grado de satisfacción de la población con la educación deja a Chile en los últimos lugares de la OCDE. El siguiente gráfico muestra la relación para los países de la OCDE entre el porcentaje del PIB destinado a educación (Chile ocupa el segundo lugar) y el grado de satisfacción de la población con la educación (Chile ocupa el penúltimo lugar).



POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.

CEF ANÁLISIS N°62 | NOVIEMBRE 2022 | PÁG. 25

GRÁFICO N°12: RELACIÓN ENTRE GASTO EDUCACIÓN/PIB Y SATISFACCIÓN CON LA EDUCACIÓN POR PARTE DE LA POBLACIÓN

Fuente: Stats OECD

Si ahora analizamos el problema desde una perspectiva más micro, el Estado chileno cuenta actualmente con 631 programas, de acuerdo con la Base Integrada de Programas Sociales y no sociales (BIPS), con un presupuesto asignado para 2022 de US\$ 32,6 billones (un 10% del PIB). La evaluación de estos programas, tanto en su diseño como en su impacto, suele mostrar resultados bastante deficientes. Un estudio reciente de Libertad y Desarrollo, llegó a conclusiones bastante preocupantes respecto a los resultados de esa oferta programática del gobierno:

- De los programas nuevos, un 23% fue objetado técnicamente. De los programas en régimen, se observa una importante fragmentación que diluye los recursos públicos. Por ejemplo, 43 programas buscan promover la ciencia y el I+D.
- Un total de 159 programas monitoreados exhiben alguna deficiencia en los criterios evaluados. Ellos suman un presupuesto de US\$ 14.121 millones, en torno al 4,5% del PIB.
- Evaluar y mejorar la oferta de los programas públicos es indispensable para llegar de manera más eficiente y oportuna a quienes más lo necesitan, especialmente cuando los recursos son escasos y las necesidades son múltiples.

¹¹ "Monitoreo del Gasto Público: 4,5% del PIB va a programas con deficiencias en algún criterio evaluado": <https://lyd.org/wp-content/uploads/2022/09/TP-1562-EVALUACION-PROGRAMAS-2022.pdf>



POLÍTICA FISCAL: ¿GASTAR MÁS O GASTAR MEJOR?

M. CECILIA CIFUENTES H.

CEF ANÁLISIS N°62 | NOVIEMBRE 2022 | PÁG. 26



PROYECCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO

Una revisión de las proyecciones de mediano plazo, recientemente entregadas por el Ministerio de Hacienda con motivo de la discusión de la Ley de Presupuestos 2023 da cuenta de la urgente necesidad de buscar espacios de eficiencia. El gobierno se ha propuesto reducir el déficit estructural estimado de un 2,1% del PIB en 2023 a 0% en 2027. Sin embargo, los supuestos para lograr ese resultado parecen extremadamente exigentes. Primero, suponen resultados optimistas respecto al PIB efectivo y tendencial, a la luz de la situación que se vive actualmente. Ambas variables registrarían un crecimiento promedio anual de 2,2%, que contrasta con la estimación del FMI, de sólo 1,7%, lo que genera una estimación con un sesgo optimista de los ingresos efectivos y estructurales. Por otra parte, los gastos compatibles con la meta crecen un 4,2% real en 2023, pero en los años siguientes el espacio de crecimiento es muy reducido, de 1,1% real entre 2021 y 2024. Esta moderación de la política fiscal parece muy difícil, considerando el costo del programa de gobierno.

DIRECTORA EJECUTIVA

María Cecilia Cifuentes, Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile
mceciliacifuentes.ese@uandes.cl

INVESTIGADOR

Felipe Correa, Magíster en Economía Pontificia Universidad Católica de Chile
fcorrea.ese@uandes.cl

CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

El Centro de Estudios Financieros del ESE Business School de la Universidad de los Andes tiene como objetivo de profundizar la comprensión del mercado financiero, promover las buenas prácticas en su funcionamiento e influir, a través de la investigación y otras actividades, en las políticas públicas relacionadas.

DISCLAIMER

La información aquí contenida se expone a título meramente informativo y no constituye una recomendación de inversión, oferta, valoración de carteras o patrimonios, ni asesoría financiera o legal. Dicha información tampoco es un reflejo de posiciones (propias o de terceros) en firme de los intervinientes en el Mercado Financiero Chileno.

El objetivo es informar, hacer propuestas de buenas prácticas o políticas públicas y generar discusión sobre el funcionamiento del mercado financiero local y la economía en general. Este informe está basado en información pública y modelos o proyecciones propias que utilizan dicha información como insumo, y por lo tanto está sujeto a error.

Los análisis y opiniones aquí presentadas, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan la opinión de la Universidad.

Sus autores no serán responsables de ninguna pérdida financiera, ni decisión tomada sobre la base de la información contenida en este Informativo mensual.

