

Fuente: Osvaldo Larrañaga, Dipres, Casen

EL MERCURIO

Más recursos, más cobertura y también más dudas:

El Estado quintuplica el gasto social en tres décadas, pero eficiencia de su impacto se reduce

Osvaldo Larrañaga, economista:

“Lo que invertimos en personal de salud no se convierte proporcionalmente en más número de prestaciones”

En la medición del denominado “Ingreso ampliado”, se toma el costo de producción del gobierno de un servicio dado. “Si se gasta 50 por cada niño que va a la escuela cada mes, entonces eso se valoriza en 50 equivalente. Lo otro que se hace es que después se dice: ‘Tomemos nuevos ingresos según cada uno de los sectores sociales, fundamentalmente educación y salud’. Vemos cuánto financiamiento tienen los servicios de educación y de salud a los que acceden los hogares, sumando el componente público del gasto —que es lo que el Estado entrega como servicio— con el componente privado —que es lo que los hogares gastan de sus bolsillos—. Al principio del período, ese efecto entre el primer y quinto quintil era muy grande —cuatro o cinco veces—, y al final del período se ha reducido a un tercio”.

haja están muy por debajo de las prestaciones que se podrían hacer en el sector privado, es un problema de eficiencia: lo que invertimos en personal de salud no se convierte proporcionalmente en más número de prestaciones. El gasto en salud ha ido creciendo más rápidamente que las prestaciones realizadas”.

—¿Este nivel de ineficiencia es normal, es algo que está dentro de la categoría del rango aceptable dado este mayor volumen de gasto?

“No hay métricas para esto. No hay estándares”.

—¿Y esto mismo se puede llevar al campo de la educación?

“En educación tenemos muchos mejores datos (...). Como en educación el 60% de la oferta adicional al Estado es administrada por particulares subvencionados, tú tienes una situación bastante más balanceada. Hay mecanismos que hacen que ese gasto tienda a convertirse en matrícula, en clases. Hay dos temas: uno es que en los resultados de aprendizaje —Simce, PISA y otros— estamos retrasados respecto a países de igual nivel de desarrollo. Lo otro es que en eficiencia misma hay una sobrecarga de regulaciones: cada establecimiento está muy demandado en términos de papeles que tiene que llenar, permisos que debe cumplir, cosas que tiene que demostrar. Se podría vincular a lo que se entiende por permisología”.

—¿En qué debería pensarse para hacer que el gasto sea más eficiente?

“El crecimiento del gasto social estuvo bastante por encima del crecimiento del ingreso per cápita. El PIB per cápita está muy en línea con la recaudación, o sea, con los ingresos fiscales, entonces ahí se genera una brecha entre el gasto y los recursos que tiene el gobierno, y eso es la deuda pública. Ya llegamos a un techo en la deuda pública. El gasto social ya no tiene espacio para seguir creciendo, porque el Gobierno no tiene holgura en recursos. Dicho de otro modo: lo que se gastó, ya se gastó, y lo que viene para adelante es que la única forma de avanzar significativamente en recursos para políticas sociales es fortaleciendo la eficiencia: hacer que los recursos financieros realmente rindan más en prestaciones, en resultados”.

—La desigualdad en educación disminuye. ¿Va a la eficiencia del gasto acorde con el esfuerzo fiscal?

“En 1996 había cinco veces de diferencia entre el gasto en educación del quintil uno y del quintil cinco, sumando componentes públicos y privados; para el 2022 eso era como 1,5 o 1,6 veces. Una pregunta distinta es ver cuánto de ese gasto se convierte en recursos reales: prestaciones escolares, atención en salud y todo eso”.

—¿Y cuál es su respuesta hipotética?

“La respuesta no tan hipotética es que hay evidencia parcial, distintos estudios que te identifican, especialmente en salud —que de hecho es el sector donde más ha aumentado el gasto en el período—, que hay distintos temas de eficiencia. Se entiende eficiencia como que, por cada peso que gasta el Estado, se produce menos que un peso en recursos (...). Hay evidencia suficiente para decir que parte del gasto no se transforma necesariamente en recursos”. Lo que se decía de que hay una salud para ricos y otra para pobres, hoy día, en gasto, no es tan así”.

—¿No?

“Gasto es cuánta plata tú metes; servicios es, por ejemplo, número de atenciones médicas, número de cirugías, son indicadores de prestaciones de salud. Si en el sector público, donde está el tema más evidente de eficiencia, tú gastas, por ejemplo, en médicos, pero si los distintos médicos por jornada tra-

Diversos expertos advierten que la eficiencia del uso de esos fondos no ha crecido al mismo ritmo, lo que pone en entredicho la efectividad redistributiva del Estado.

EDUARDO OLIVARES

El caudal de recursos del Estado se ha volcado cada vez más a gastos asociados al bienestar de los ciudadanos en áreas como salud, educación y pensiones. Más, sin duda. ¿Pero mejor? Allí surgen las dudas.

Distintos especialistas comentan que el denominado gasto social ha tenido un incremento relevante a lo largo de las décadas desde el retorno a la democracia. Los datos son elocuentes, por ejemplo, a la luz de una investigación del economista Osvaldo Larrañaga, de la Escuela de Gobierno UC.

Entre 1990 y 2023 el gasto social por habitante más que se quintuplicó en términos reales, plantea Larrañaga en el documento de trabajo “¿Cuán igualitario ha sido el gasto social en Chile?”. Como porcentaje del producto interno bruto (PIB) —indica tras revisar datos estadísticos de instrumentos como la Casen—, ese gasto pasó del 9,2% en 1990 al 15,2% en la información más actualizada, que corresponde a 2023. También se puede mirar como peso específico dentro del Presupuesto: era el 51% en 1990 y subió hasta el 62% en 2023.

“La arquitectura de la política social también se ha modificado”, menciona en ese documento. “Las reformas de inicios de los ochenta entregaron al Estado un rol subsidiario, introdujeron mecanismos de mercado en la seguridad social y en los servicios sociales, y depositaron en los individuos la responsabilidad principal



“En lo inmediato, se deben fusionar los programas atomizados para hacer más eficiente su operación”.

ALEJANDRO WEBER
DECANO ECONOMÍA U. SAN SEBASTIÁN



“El principal foco de la política social debiera ser el reducir la población que presenta mayores carencias materiales”.

PAULINA HENOCH
ECONOMISTA LYD



“El gran problema que tiene Chile no es el nivel de gasto, que es alto y que es difícil de bajar, sino con el estado de desarrollo del país”.

RODRIGO CAPUTO
ECONOMISTA USACH

del logro de su bienestar. Este diseño empezó a cambiar con las políticas de protección social que se introdujeron en los 2000, como el plan AUGE en salud, las pensiones solidarias y la subvención escolar preferencial, y con mayor fuerza en años recientes con la Pensión Garantizada Universal (PGU), la gratuidad en la educación superior y otros cambios”, dice Larrañaga (ver entrevista).

La desigualdad

De las distintas mediciones estadísticas para graduar la desigualdad material en un país, el coeficiente de Gini es el más aceptado. Su cálculo permite situar a

una economía desde 0 a 100 (o 0 a 10). Si fuera cero, significa que en ese país cada hogar recibe exactamente el mismo ingreso; si es 100, implica que solo uno se queda con todo. Son un mínimo y máximo teóricos, por lo que la gran mayoría de los casos se ubican entre el 20 y el 60. Chile ha estado por años en torno a los 50 puntos.

No obstante, hay correcciones que el gasto social del Estado genera en esa medición. El coeficiente de Gini tradicional mide las desigualdades basadas en lo que gana una familia por su sueldo u otros ingresos autogenerados. A eso se le llama “Ingreso autónomo”. Pero si el Estado le entrega recursos, por ejemplo vía subsi-

dios, puede reducir esa desigualdad. En ese caso, se le toma con otro nombre: Ingresos monetarios (lo producido por el hogar más los dineros del Estado).

Existe, además, otra forma de evaluarlo: ¿qué pasa si además se valorizan los servicios que brinda el Estado, como en educación y salud? A ese criterio se le llama Ingreso ampliado. En la investigación de Larrañaga, en que se valorizan a costo de producción del gobierno, se observa la caída de la desigualdad en todos los criterios a lo largo de estas décadas (ver infografías).

“La desigualdad de ingresos en Chile sigue siendo alta, pero sería más alta sin este mayor gasto social”, comenta Rodrigo Caputo, economista de la Facultad de Administración y Economía de la Usach. Cree que los recursos del Estado son aún insuficientes, con una recaudación tributaria como porcentaje del PIB en Chile que no ha subido al mismo ritmo que el gasto. “Eso ha creado una brecha entre gasto e ingresos que ha redundado en una mayor deuda pública como porcentaje del PIB, y un menor stock de activos fiscales (...). Con todo, la política del gasto social tiende a ser progresiva; es decir, hay una cierta redistribución de ingresos hacia las personas de menores ingresos”.

¿Y la eficiencia?

“En general, el Estado de Chile ha sido ineficiente en su rol redistributivo de la riqueza”, plantea Alejandro Weber, exsubsecretario de Hacienda en el gobierno de Sebastián Piñera y actual decano de Economía de la USS. Menciona que otros países de la OCDE consiguen reducir más la desigualdad una vez aplicadas las transferencias del Estado.

Un ejemplo de buen uso de recursos es la PGU, menciona. “Pero no son pocos los programas sociales, pueden decirlo mismo. En un contexto de estrechez de las finanzas públicas y del desvío de gran magnitud de la meta fiscal que tuvimos el 2024, lo que llevó a un déficit estructural de 3,2% del PIB, resulta imperativo, entre otras medidas, revisar la calidad de la oferta programática del Estado”, afirma Weber.

Coincide Paulina Henoch, coordinadora del Programa Pobreza, Vivienda y Ciudad de Libertad y Desarrollo (LyD). “La eficiencia sería mayor si el crecimiento del subsidio monetario se enfocara prioritariamente en los hogares más vulnerables”, dice. “Existe la sensación de que el Estado chileno es muy ineficiente... en mi opinión, es eso: una sensación. Hay grados de ineficiencia, pero cuando uno se compara con países similares de América Latina, Chile tiene el Estado que menos malgasta como porcentaje del PIB”, indica Caputo.

Paula Poblete Maureira, subsecretaria de Evaluación Social:

“Preocupa escuchar voces que proponen recortar el gasto social”

—El gasto social como porcentaje del presupuesto se ha incrementado en forma constante en las últimas décadas. ¿Ha sido efectivo para reducir la desigualdad de ingresos en Chile?

“Uno de los estudios más recientes y robustos en esta materia es el de Osvaldo Larrañaga, que muestra que cuando el Estado asume un rol activo en la provisión de bienestar, la desigualdad se reduce de forma concreta y sostenida. Solo en 2022, el gasto social permitió reducir el coeficiente de Gini del ingreso autónomo en 10,9 puntos. Esto significa que, sin la acción del Estado, la desigualdad de ingresos en Chile sería considerablemente mayor”.

—Esta misma investigación confirma el carácter progresivo de la política social, evidenciando que son los hogares más vulnerables

los que principalmente se benefician de ella”.

—Por eso, preocupa escuchar voces que proponen recortar el gasto social. Eso sería un tremendo retroceso para quienes necesitan de un Estado presente y activo, les asegure un piso de bienestar para que puedan desarrollar sus proyectos personales y familiares. Chile necesita crecer y que ese crecimiento beneficie a todas las familias, esto último es lo que entendemos como ‘desarrollo’.

—¿Ha sido eficiente el Estado en el uso de esos recursos para que ese mayor esfuerzo se note en las familias?

“La eficiencia del gasto público, especialmente en políticas sociales, es clave para que el esfuerzo fiscal se traduzca en mejoras reales en la calidad de vida de las personas. Desde el Gobierno hemos impulsado mejoras relevantes en el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Públicos, para tomar decisiones informadas y basadas en evidencia, orientadas a mejorar las intervenciones sociales. Estas evaluaciones no buscan necesariamente cerrar programas, sino ajustar lo que no está funcionando y asegurar que cada peso público se traduzca en una mejora concreta de la vida de las familias de Chile”.

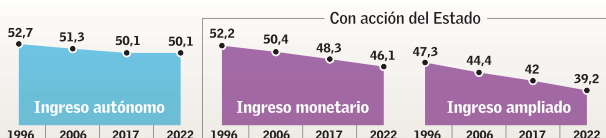


PAULA POBLETE MAUREIRA
SUBSECRETARIA DE EVALUACION SOCIAL

Qué es el coeficiente Gini:

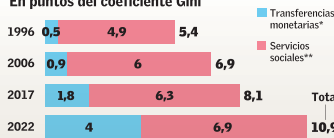
Es una medición estadística que busca dimensionar la desigualdad material. Un coeficiente de 100 representa desigualdad perfecta: un solo hogar concentra toda la riqueza de un país. Un valor de 0 implica igualdad perfecta: cada hogar recibe exactamente lo mismo. En países como Eslovaquia, Eslovenia o los Países Bajos, el Gini se sitúa entre el 22% y el 25%, entre los más bajos del mundo.

Cómo se comporta el coeficiente de Gini (desigualdad) cuando se compara los ingresos de un hogar tras la acción del Estado



NOTA: Ingreso autónomo corresponde al resultado del sueldo y otros dineros obtenidos por un hogar por sus propias actividades económicas; Ingreso monetario es la suma del Ingreso autónomo con transferencias o subsidios en dinero del Estado; Ingreso ampliado es la suma de los ítems previos con los servicios que a esos hogares presta el Estado una vez que se valorizan.

¿Cuánto reducen la desigualdad de ingresos las transferencias y servicios sociales? En puntos del coeficiente Gini



Fuente: Osvaldo Larrañaga, Dipres, Casen

* Gini Ingreso monetario menos Gini Ingreso autónomo

** Gini Ingreso ampliado menos Gini Ingreso autónomo

EL MERCURIO