

11/11/80  
M. B. 65  
c /



**Fundación Chile 21**

**GASTO SOCIAL PARA LA  
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

*Clarisa Hardy*

## GASTO SOCIAL PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES. <sup>1</sup>

*Clarisa Hardy*

En el curso de este año habrá de desarrollarse un debate en torno de la reforma tributaria, debate que debe ser asumido, no en términos abstractos e ideológicos como ha estado ocurriendo, sino a partir de consideraciones que hacen a nuestra realidad socioeconómica y a las responsabilidades que el estado tiene en estas materias.

Mientras la oposición de derecha enfrenta este debate en la perspectiva de reducir la actual carga tributaria, la Concertación plantea la necesidad de, a lo menos, mantenerla.

Los primeros argumentan que el gasto público es elevado, incluso en exceso, y que se trata de mejorar la eficiencia y eficacia del mismo, especialmente en el área de las políticas sociales. Los segundos, aún reconociendo que siempre es posible mejorar la calidad del gasto público, defienden su eficacia para introducir justicia social y aseveran que las prioridades sociales del período, especialmente la educación, corren riesgo de incumplimiento de existir una reducción en los actuales niveles de Ingreso tributarios.

En la perspectiva de proporcionar elementos para este debate, el presente artículo analiza las características del gasto social chileno, de modo de entregar una información que conduzca a objetivar las posturas y a desideologizar algunas de las argumentaciones que suelen esgrimir voceros de la derecha.

---

<sup>1</sup> Para este Informe se han utilizado las siguientes fuentes:

- Ministerio de Hacienda "Estado de avance de las prioridades planteadas por el Ministro Aníbal" (agosto 1995) y Ministro de Hacienda "Exposiciones sobre el estado de la Hacienda Pública ante el Congreso (1994, 1995 y 1996).
- Waiser, M y J. Crispín "El Gasto Social en Chile, Mitos y Realidades". PEP, agosto 1993.
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Social "Programa Nacional de Superación de la Pobreza". Tomos I, II y III, octubre 1996.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina. 1995.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1996.
- Hardy, C. "Las Políticas Sociales en Chile" (en prensa), FLACSO 1997.

## EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL. <sup>2</sup>

Con la llegada de la Concertación al gobierno, el gasto social ha ido adquiriendo un peso creciente, que se refleja en dos hechos.

Por una parte, cada vez es mayor la proporción que, del total del gasto público, se destina a fines sociales, es decir, al gasto social. En efecto, en los últimos seis años, el gasto social se ha elevado en diez puntos, llegando a representar el 70 por ciento del total del gasto público de 1996, habiendo representado poco más del 60 por ciento en 1990. Con esto, Chile forma parte de los países de América Latina con una mayor proporción de su presupuesto público destinado a financiar las políticas sociales.<sup>3</sup>

Por otra parte, el incremento anual del gasto social es sistemáticamente mayor que el incremento que experimenta, en general, el gasto público total. Mientras en 1996 el gasto público creció en un 6.4 por ciento respecto de 1995, el gasto social tuvo un incremento del 8 por ciento respecto del año anterior. Esta misma situación se repite para 1997, en que el incremento del gasto social aprobado en la ley del presupuesto es del 7.5 por ciento, mientras que el total del gasto público crece en un 5.6 por ciento respecto del presupuesto anterior.

El crecimiento que ha mantenido el gasto social es consistente con las prioridades programáticas de la Concertación, cuyo énfasis en los dos gobiernos han estado colocados en las necesidades sociales de la población, en especial de los más pobres.

Observada la composición interna del gasto social, se produce una tendencia a aumentar proporcionalmente más la inversión social que el gasto social propiamente tal, o gasto de carácter asistencial. Así, progresivamente a partir de 1990, y especialmente a partir de 1994, tiende a aumentar más el financiamiento destinado a la inversión social que al gasto asistencial.

Pero, dentro de las inversiones sociales que más crecen (educación, salud, vivienda e infraestructura social básica), la destinada a educación

---

<sup>2</sup> Utilizamos la denominación convencional de gasto social que incluye, además del gasto social propiamente tal, la inversión social.

<sup>3</sup> Aventajado por Argentina que, en 1996, tiene poco más de dos terceras partes del total del gasto público destinado a gasto social, lo que representa el 18 por ciento del producto interno bruto de ese país.

experimenta los mayores incrementos, llegando a ser, en términos absolutos, la inversión social que concentra el mayor volumen de recursos públicos destinados a fines sociales. En efecto, así como en 1996 el gasto público total creció en un 6.4 por ciento y el gasto social en un 8 por ciento, el presupuesto en educación experimentó el doble de aumento, creciendo en un 16 por ciento respecto del año anterior.

Esta composición interna del gasto social y el peso relativo que en él adquiere la inversión social, apunta en la dirección priorizada por la Concertación de fortalecer políticas de igualdad de oportunidades, por sobre las anteriores políticas asistenciales de tipo compensatorio.

### **EFICIENCIA Y EFICACIA DEL GASTO SOCIAL.**

A diferencia de las habituales argumentaciones esgrimidas por la derecha, el gasto social en nuestro país es, no obstante la posibilidad de su perfeccionamiento, razonablemente eficiente y eficaz, considerando los logros sociales alcanzados, incluso con estándares internacionales.

Tal como lo muestran algunos estudios de organismos internacionales, los indicadores sociales chilenos, especialmente en áreas tan sensibles como la educación y la salud (tasas de alfabetización, cobertura educacional, años de escolaridad, niveles nutricionales, tasas de mortalidad materno infantil, esperanza de vida), son equivalentes a los de países con ingresos per cápita más elevados que el nuestro.

Es así que, de acuerdo al comportamiento de sus indicadores de desarrollo humano, Chile ocupa el lugar 38 en el ranking de países, no obstante estar en el lugar 66 del ranking de países según ingresos per cápita.

En suma, Chile obtiene indicadores sociales comparables a países de mayor nivel de desarrollo y disponibilidad de recursos. Y ello ocurre en circunstancias que la inmensa mayoría de la población se atiende en los servicios públicos de salud<sup>4</sup>, así como en establecimientos municipalizados y subvencionados de educación<sup>5</sup>, lo que revela eficiencia del estado en el uso y manejo del gasto social asignado.

---

<sup>4</sup> Dos terceras partes de la población es usuaria del sistema público de salud.

<sup>5</sup> Casi el noventa por ciento de la población escolar es atendida por dichos establecimientos escolares.

Por otra parte, si se analiza la destinación del gasto social se advierte, asimismo, que éste llega a quienes más lo necesitan, lográndose de esta manera corregir, aunque sea parcialmente, la inequidad distributiva que se aprecia en los hogares chilenos.

Las cifras son elocuentes, como lo muestra el análisis de los resultados de las últimas encuestas CASEN. Si a los ingresos del trabajo de los hogares se suman los aportes que el estado transfiere a las familias a través de las inversiones en educación y salud, así como el gasto en subsidios y pensiones, vemos que la distancia que separa al 20 por ciento de los hogares más pobres respecto del 20 por ciento de los hogares más ricos, se reduce de 14 a 8.5 veces.

Este impacto distributivo del gasto social público es una prueba de la eficacia del mismo y que descansa, no sólo en una eficiente manera de asignar el gasto (focalización social)<sup>6</sup>, sino en su adecuado y transparente manejo, hecho que, desmintiendo apresuradas afirmaciones de la oposición, refleja probidad y honestidad administrativa, cuestión que ha sido reconocida como un mérito de difícil ocurrencia en América Latina.

#### **LIMITES DEL GASTO SOCIAL: EXITOS EN LA POBREZA Y DÉFICITS DE EQUIDAD.**

Los datos proporcionados por las encuestas CASEN desde 1990, muestran que las políticas implementadas en el período democrático han sido exitosas en la tarea de ir reduciendo la pobreza, pero con un menor impacto en la reducción de las inequidades en los ingresos de los hogares, y en el acceso a otros indicadores sociales de igualdad de oportunidades.

En efecto, si bien se reduce de manera significativa el número de hogares en condiciones de pobreza <sup>7</sup>, se mantiene la brecha en la distribución de

---

<sup>6</sup> La prioridad que en este período ha tenido el combate a la pobreza se refleja en la distribución y destinación del gasto social en que, sin recursos adicionales, se ha producido un tensionamiento por reasignar, dentro del total del gasto disponible, mayores recursos orientados hacia aquellos programas e inversiones identificados por su alto impacto en los grupos sociales y áreas territoriales de mayor pobreza y rezago. Este gasto social focalizado representa en 1996 un tercio del total del gasto social, con un incremento del orden del 26 por ciento en términos reales, respecto de 1995.

<sup>7</sup> Entre 1990 y 1994 la pobreza se reduce del 40.1 al 28.5 por ciento de la población, lo que significa que un millón trecientas mil personas han salido de la pobreza en esos años.

los ingresos<sup>8</sup> y, por otra parte, alrededor del 60 por ciento de los hogares chilenos muestra resultados en sus indicadores sociales (en especial, salud y educación) por debajo de los respectivos indicadores nacionales<sup>9</sup>.

Resultados que ponen en cuestión el efectivo desempeño de las políticas de igualdad de oportunidades y, ante lo cual, se ha propuesto la implementación de una reforma educacional y se ha planteado la necesidad de abordar propuestas de reformas en el sistema de salud chileno.

De modo que estos resultados sociales, según los antecedentes aportados previamente, revelan los límites del actual nivel y tipo de gasto social, y no responden, como sugieren las argumentaciones de la derecha, a fenómenos de ineficiencia estatal. La restricción de recursos con que cuenta el estado implica, por una parte, una baja disponibilidad de inversiones y gastos sociales per cápita (comparativamente con los equivalentes en el sector privado)<sup>10</sup> y, por otra, lleva a extremar, en muchos programas e inversiones, la focalización del gasto, situaciones ambas que si bien apuntan a mejorar las disponibilidades de la población más pobre, no garantizan logros de calidad comparables en las oportunidades sociales de todos los chilenos.

No obstante que el esfuerzo desarrollado por la Concertación para aumentar el gasto social durante los noventa, revierte un proceso de deterioro que venía experimentando en los años del gobierno militar, el actual nivel alcanzado por el gasto social no logra adquirir la magnitud que llegó a tener en el período previo a la dictadura. Es así que, en 1996, el gasto social representa aproximadamente un 15 por ciento del producto interno bruto, algo más de un punto por encima de lo que fuera el los últimos años del régimen militar, pero considerablemente por debajo que

---

<sup>8</sup> Información de la CASEN 1992 y 1994 muestra que el 80 por ciento de los hogares tiene un ingreso promedio del trabajo inferior al ingreso promedio nacional. Sin tener todavía los resultados de la CASEN 1996, el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza actualizó la información de la muestra en Santiago para ese año, revelándose la persistencia de la tendencia.

<sup>9</sup> Sobre la base de utilizar los mismos indicadores con que trabaja el PNUD para elaborar su índice de desarrollo humano, se usaron preliminarmente los datos de educación y salud de la CASEN y se aplicaron diferencialmente por quintiles, obteniendo como resultado que los 3 primeros quintiles tienen un comportamiento de sus indicadores con resultados inferiores a los indicadores nacionales promedio (informe borrador trabajado por M. Schkolnik, a solicitud del Comité Interministerial Social, en el segundo semestre de 1996).

<sup>10</sup> En el caso de la educación se estima que, en promedio, el gasto privado por alumno es 7 veces más que el gasto per cápita público; en la salud el diferencial es de 4 veces.

en la década de los sesentas, en que el gasto social de entonces llegó a fluctuar entre un 20 y un 25 por ciento del producto interno bruto.<sup>11</sup>

En otras palabras, aún cuando las disponibilidades de recursos han aumentado, todavía éstas son insuficientes dada la magnitud y calidad de la demanda social, supuesto que los logros y estabilidad económica del país deben fortalecer las responsabilidades de un estado comprometido con el bienestar social de toda la ciudadanía, y no sólo de los más pobres. Es en este contexto de acompañar los esfuerzos de superación de la pobreza emprendidos, con equivalentes avances en políticas efectivas de igualdad de oportunidades, que debe inscribirse el pendiente debate tributario.

---

<sup>11</sup> En el presente, todo el gasto público llega a representar esa proporción del producto interno bruto que en los sesentas tenía solamente el gasto social.