

FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO



La focalización del gasto público, hipótesis según la cual los fondos públicos deben destinarse prioritariamente en las personas más pobres ha sido una de las claves del milagro económico chileno. Con todo, la justificación de esta medida de política pública no se agota en sus beneficios económicos, también, desde el punto de vista político, la focalización del gasto público es esencial para mantener el tamaño del Estado a dimensiones reducidas.

En la presente *Minuta Republicana* ofreceremos una defensa de la focalización del gasto público desde un punto de vista económico y desde un punto de vista político.

LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DESDE UN PUNTO DE VISTA ECONÓMICO

La focalización del gasto público es una hipótesis o una estrategia de política pública según la cual «si el gasto social se concentra únicamente en los sectores pobres, se ahorran los recursos que de otro modo son captados por sectores con capacidad de pago que no requieren del apoyo estatal»,¹ dicho en otros términos: «un peso gastado en personas de niveles socioeconómicos medios o altos es un peso menos gastado en los pobres».²

Se trata de una estrategia que combina criterios de eficiencia y de equidad social.³ Aunque ha sido una estrategia poco aceptada y resistida por algunos, ha demostrado destacar por su eficiencia en la superación de la pobreza al permitir concentrar los siempre escasos recursos públicos en las personas que más lo requieren.⁴

La focalización del gasto público ha sido una de las claves del desarrollo económico chileno que ha permitido sacar de la pobreza a millones de compatriotas en los últimos 40 años, como bien lo destaca el economista Vittorio Corbo:

¹ Raczynski, Dagmar [1995]: "Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la Experiencia Chilena", en Políticas económicas y sociales en el Chile democrático (J. Vial, D. Raczynski y C. Pizarro, editores), CIEPLAN, Santiago, pp. 217-255 [217]. Disponible en: http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/15/Capitulo_10.pdf

² Irrázaval, Ignacio [2001]: "Tareas Necesarias para la Superación de la Pobreza. Focalización, Crecimiento y Oportunidades", en ¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo (Harald Beyer y Rodrigo Vergara, editores), Centro de Estudios Públicos, Santiago, pp. 114-155 [134]. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093229/04_irarrazaval.pdf

³ [nota 1].

⁴ [nota 2].

En los últimos 25 años Chile ha logrado avances notables en su ingreso per-cápita, en múltiples indicadores sociales y en la reducción de la pobreza. Estos resultados son fruto de importantes reformas de política e instituciones implementadas desde mediados de los años setenta, donde se destacan el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la apertura externa, la reconstrucción de una economía de mercado, el ordenamiento de las finanzas públicas -que se fortaleció con la regla de superávit estructural introducida el año 2001 y la Ley de Responsabilidad Fiscal del 2006-, el logro de la estabilidad de precios – con una política monetaria administrada por un banco central autónomo-, la modernización de la infraestructura, la promoción de la competencia y la **focalización del gasto público en los grupos más pobres de la población.**

Corbo, Vittorio (2010): “Oportunidades para llegar al desarrollo”, en *El Mercurio*, 1 de julio de 2010. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/oportunidades-para-llegar-al-desarrollo/cep/2016-03-04/095216.html>

La focalización del gasto social ha sido una de las claves en la disminución de la pobreza. A juicio de Cristián Larroulet, la disminución de la pobreza se explica, junto con el crecimiento económico, por «las políticas sociales que gradualmente han ido mejorando las condiciones de vida de los pobres, complementando sus ingresos y ofreciéndoles acceso a la educación, salud y vivienda. **Ello fue posible gracias a la focalización de los recursos y a la priorización de las necesidades de los más vulnerables**». ⁵ Frente a esto, cabe agregar que «en Chile, 2 de cada 3 pesos del gasto público se destinan a vivienda, salud, educación y políticas sociales. A diferencia del resto de la región, en nuestro país este gasto social es progresivo y se focaliza en los sectores de menores ingresos. Esto ha permitido que Chile exhiba notables logros en los indicadores sociales como la reducción de la pobreza y la reducción de la mortalidad infantil». ⁶

La focalización del gasto público no es una estrategia neutral, dado que tiene «una justificación a la vez técnica y ética». ⁷ Ante la escasez de recursos disponibles el imperativo de focalizar el gasto público es un «criterio fundamental de justicia distributiva. Ello en oposición a las orientaciones universalistas de financiamiento». ⁸ Por esta razón, los republicanos no solo defendemos la focalización por su eficiencia, sino que en ella vemos un criterio de justicia acorde a la noción de Estado subsidiario que promovemos. Como bien lo evidencia el abogado del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo, Pablo Kangiser:

⁵ Larroulet, Cristián (2016): “Los pobres tendrán que esperar”, en *Avanza Chile*, 15 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.avanzachile.cl/columna/los-pobres-tendran-que-esperar/>

⁶ Libertad y Desarrollo (2015): “La importancia de la focalización del gasto en política social”, en *Temas Públicos*, n° 1211, 19 de junio de 2015. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2015/06/TP-1211-Focalizaci%C3%B3n.pdf>

⁷ Briones, Ignacio y Candia, Alejandra (2015): “Focalización y enfoque de derechos”, en *El Mercurio*, 22 de junio de 2015. Disponible en: <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2015/06/focalizacion-y-enfoque-de-derechos/>

⁸ Briones, Ignacio (2018): “Liberalismos”, conferencia dictada en el Centro de Estudios Públicos, 25 de abril de 2018. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180430/asocfile/20180430160200/ignacio_briones.pdf

Si yo tengo \$100.000 para otorgar ayuda, y los distribuyo en paquetes de \$10.000 cada uno según deciles o grupos de 10% cada uno, ordenados desde los más pobres (primer decil) hasta los más ricos (décimo decil), ayudaré por igual a ricos y pobres.

Por el contrario, si focalizo la ayuda en los más pobres, podría dar, por ejemplo, \$40.000 al primer decil, \$30.000 al segundo y \$25.000 al tercero, y tal vez \$5.000 al cuarto; pero no a los integrantes de deciles quinto hacia arriba, que es donde se agrupan los de mayores ingresos relativos. Es obvio que los deciles quinto a décimo no deberían recibir ayuda, porque cada peso con que le ayudo a los deciles de las personas de mayores ingresos, es dinero que les estoy quitando a los de menores ingresos, a los cuales esta forma igualitaria de distribuir la ayuda los perjudica directamente. Lo que me parece esencialmente injusto.

Kangiser, Pablo (2017): "Igualdad y Focalización", en *La Tercera*, 27 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2017/12/igualdad-y-focalizacion/>

Sin embargo, aunque la focalización se justifique, tanto ética como técnicamente, es necesario recordar estudios como el de los economistas Juan A. Echenique y Sergio Urzúa, quienes demostraron que la focalización del gasto público empeoró entre el 2006 y el 2011 —ya en el primer gobierno de la presidenta Bachelet—, «mientras en el 2006 el 30% más rico recibía el 10% de las transferencias del Estado, en el 2011 este porcentaje, alcanza 16%». ⁹ Es posible advertir ya desde su primer mandato, el giro hacia la izquierda de la política chilena. Este deterioro en la focalización no se debía a una superación de la estrategia en comento, dado que la focalización, a juicio de Echenique y Urzúa, debía ser intensificada para combatir la indigencia y la extrema pobreza de nuestro país. ¹⁰

Si para evidenciar el viraje a la izquierda del primer gobierno de la presidenta Bachelet hacía falta revisar el testimonio de los expertos, en su segundo mandato ya solo bastaba con el testimonio de los sentidos. Medidas como la gratuidad en la educación superior son el claro ejemplo de una opción por medidas universalistas que la izquierda tomó desde las movilizaciones de 2011. Bajo una lógica de derechos sociales y poniendo el foco en la desigualdad y no en la pobreza, la izquierda chilena, desde el Frente Amplio hasta buena parte de la Democracia Cristiana, proponen un cambio de modelo que supone el aumento del tamaño del Estado y la opción por medidas universalistas antes que por la focalización en los más pobres. Por esta razón, no debemos dejar de lado la defensa de la focalización desde un punto de vista político, dado que detrás de esta discusión, que en la superficie puede parecerse técnica, está en juego la comprensión de la naturaleza del Estado y los pilares de la sociedad libre.

⁹ Echenique, Juan A. y Urzúa, Sergio (2012): "Pobreza y Desigualdad ¿Dónde estamos? ¿Hacia dónde vamos?", en Puntos de Referencia, n° 353, Centro de Estudios Públicos, p. 2.

Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100033/pder353_JAEchenique-SUrzua.pdf

¹⁰ [nota 9], p. 17.

LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DESDE UN PUNTO DE VISTA POLÍTICO

Nunca debemos dejar de lado la fundamentación de las políticas públicas, de lo contrario, lo más probable es que terminemos aceptando tácitamente ideas que podrían resultar contrarias a las que defendemos. Esto es precisamente lo que pasaría si renunciamos a la focalización del gasto social y la reemplazamos por la universalización de este. Por esto es necesario evidenciar que la defensa de la focalización del gasto social está vinculada directamente con la defensa de nuestros principios republicanos más importantes.

Defendemos la focalización del gasto social, porque promovemos un Estado eficiente que tenga el tamaño mínimo necesario. Tal como lo señalamos en una *Minuta Republicana* anterior, «cada peso que está en las arcas estatales es un peso que deja de estar en la sociedad, es un peso cuyo uso lo dirime un político y no el ciudadano que con su esfuerzo lo creó. Por esto, lo ideal es que el Estado cuente con los recursos suficientes para un funcionamiento austero y eficiente y nada más. Lo demás sería aumentar aún más el poder del Estado y restringir el poder de la sociedad». ¹¹ Abandonar la focalización conlleva un mayor poder del Estado, ya que el compromiso de garantizar derechos sociales universales se lleva a cabo por medio de la disminución del poder de la sociedad.

Defendemos la focalización del gasto social, por nuestro compromiso está en derrotar la pobreza y no la desigualdad. Para esto no es necesario poner el foco de nuestra atención en las personas que más dinero tienen, dado que «no es el porcentaje de la torta lo que determina la riqueza de las personas. Es el tamaño de la torta. Este sesgo por concentrarse en la desigualdad del ingreso nos hace olvidar que el objetivo es reducir la pobreza y no buscar la igualdad de los seres humanos, redondeando hacia abajo. La lucha contra la pobreza podrá tener resultados reales en la medida que se den las condiciones necesarias para que se realicen inversiones y la riqueza pueda incrementarse». ¹² El esfuerzo de la izquierda por generar cohesión social por medio de la coerción del Estado, perjudica especialmente a los más pobres, si en Chile «se distribuyeran todos los subsidios monetarios por igual entre todos los chilenos, una persona del 10% más pobre recibiría sólo un tercio del apoyo vigente». ¹³

¹¹ Acción Republicana [2018]: "Recursos del Estado", en Minutas Republicanas. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5b4777a7372b96b5c65f654a/t/5c1bfdcacd836656561c358c/1545338314794/Minuta+recursos+del+estado.pdf>

¹² Cachanosky, Iván [2016]: "No es la desigualdad, es la pobreza", en El Líbero, 13 de febrero de 2016. Disponible en: <http://fppchile.org/es/no-es-la-desigualdad-es-la-pobreza/>

¹³ Libertad y Desarrollo [2015]: "La importancia de la focalización del gasto en política social", en Temas Públicos, n° 1211, 19 de junio de 2015. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2015/06/TP-1211-Focalizaci%C3%B3n.pdf>

Como bien señaló Alan Walters, asesor jefe de Margaret Thatcher: «el Estado ciertamente tiene la obligación de subsidiar a los pobres. Pero hay que subsidiarlos porque son pobres, pero no porque son consumidores de trigo o usuarios de la locomoción colectiva. Quiero decir que no se debe subsidiar el trigo o la locomoción, porque por esa vía se subsidia a los productores y a los empresarios y no a los más pobres, desviando recursos que deberían beneficiar directamente a los más desvalidos de la sociedad».¹⁴

CONCLUSIÓN: LOS DESAFÍOS DEL GOBIERNO EN MATERIA DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

El legado del segundo gobierno de la presidenta Bachelet no solo se manifiesta en mediocres resultados sociales y económicos, principalmente se exhibe en el cambio de rumbo político de la izquierda chilena. Por esta razón, se esperaba que el segundo gobierno del presidente Piñera no solo mejorara los malos números de su predecesora, sino que también lo hiciera retomando la fórmula de libertad que hizo posible el milagro económico chileno, entre cuyas medidas más importantes se encuentra la focalización del gasto social, tal como lo hacía ver Sergio Urzúa a un mes de la segunda investidura del presidente Piñera:

Entonces, la relevancia del cambio en liderazgo y la expectativa frente a lo que será la agenda de los 100 primeros días del nuevo gobierno así lo demuestran. ¿Dónde poner las fichas? Ante la realidad, el plan de trabajo que se diseñe debería incluir la revisión del sistema tributario para simplificar el enredo que se hereda; cambios laborales para adecuar el mercado del trabajo a la realidad del siglo XXI; **retomar la focalización del gasto social**; desempolvar la regla de balance estructural; pensar en salud y pensiones no con las presiones de la próxima elección, sino con una mirada de largo plazo; implementar de una vez por todas la agenda pro productividad; proponer una legislación que ladre y muerda a quienes atentan contra la libre competencia; modernizar el Estado para asegurar su eficiencia y, por cierto, centrar la discusión educacional en los primeros años y lo que ocurre dentro de la sala.

Urzúa, Sergio (2018): “Volver a la pega”, en *El Mercurio*, 18 de febrero de 2018. Disponible en: <http://www.clapesuc.cl/columna/volver-la-pega/>

¹⁴ Santa Cruz, Lucía (2000). Conversaciones con la libertad, El Mercurio-Aguilar, Santiago, p. 132.

En este sentido, si bien la reacción del gobierno del presidente Piñera ante la retroexcavadora de la administración pasada ha dejado mucho que desear, en un principio la idea de focalización del gasto social parecía estar de vuelta gracias al programa Compromiso País del Ministerio de Desarrollo Social, el cual elaboró un Mapa de la Vulnerabilidad, para identificar, priorizar y gestionar, 16 grupos vulnerables. Esta medida, además, integra al sector público, la academia, la sociedad civil y al sector privado, dando la correcta señal de que la pobreza es un flagelo que nos corresponde a todos los chilenos superar.

Sin embargo, la correcta señal de *Compromiso País* se ha visto eclipsada por el programa *Clase Media Protegida*. Como bien señala Axel Kaiser, el tenor de este tipo de medidas puede poner en jaque los principios liberales en beneficio de un aumento del tamaño del Estado:

«Es cosa de ver el programa “clase media protegida” del gobierno actual para entender hasta qué punto la derrota de los principios liberales de centro derecha se ha consumado. El mensaje es claro: el Estado debe hacerse cargo de la clase media, como ya lo hace con los sectores de bajos ingresos. ¿Habrá un mensaje más de izquierda que éste? Independientemente del contenido del programa, simbólicamente lo que promueve es una expansión indefinida de la burocracia, disfrazada de cuidador benevolente».

Kaiser, Axel [2019]: “Administra Piñera, gobierna Bachelet”, en *Diario Financiero*, 16 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/axel-kaiser/administra-pinera-gobierna-bachelet/2019-05-15/192432.html>

Sin perjuicio de lo buenas que pueden ser estas medidas, el gobierno debe ser cuidadoso en las señales que está dando, más aún si observamos el estado de la discusión ideológica en la que se encuentra la política chilena en esta materia. Por mal camino irá la derecha si pretende ganarle a la izquierda en el terreno del asistencialismo, ya que no haría más que allanar el camino para que políticas de corte estatista tengan más cabida la mente de los chilenos.

La clase media chilena es el resultado del esfuerzo y la libertad de emprendimiento, de la educación escolar subvencionada y del ingreso masivo a la educación superior. Debemos ver con preocupación cómo la clase política pretende terminar con esta forma de valorar la sociedad. Esta clase media ha sido perjudicada y hasta humillada por la iz-

quiera ideológica que la trata de arribista por el solo hecho de querer surgir. La mejor forma de revertir este maltrato por parte de la derecha no está en hacer de la clase media un objeto de asistencialismo, sino que en respetar sus legítimas aspiraciones y defender los mecanismos que hacen posible que siga mejorando su condición económica.



FORMACIÓN REPUBLICANA



Todo republicano tiene el deber de formarse al mayor nivel posible. Si le dedicaras **1 hora de estudio al día** a este tema (leyendo una página cada 5 minutos) en 7 días podrías tener una muy buena formación en torno a este tema. Te recomendamos la lectura de los siguientes escritos:

Día 1
Día 2

Irrazával, Ignacio (2001): “Tareas Necesarias para la Superación de la Pobreza. Focalización, Crecimiento y Oportunidades”, en *¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo* (Harald Beyer y Rodrigo Vergara, editores), Centro de Estudios Públicos, Santiago, pp. 114-155 (134).

Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093229/04_irrazaval.pdf

Día 3
Día 4

Libertad y Desarrollo (2015): “La importancia de la focalización del gasto en política social”, en *Temas Públicos*, n° 1211, 19 de junio de 2015.

Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2015/06/TP-1211-Focalizaci%C3%B3n.pdf>

Día 5

Corbo, Vittorio (2010): “Oportunidades para llegar al desarrollo”, en *El Mercurio*, 1 de julio de 2010. Disponible en:

<https://www.cepchile.cl/oportunidades-para-llegar-al-desarrollo/cep/2016-03-04/095216.html>

Kaiser, Axel (2019): “Administra Piñera, gobierna Bachelet”, en *Diario Financiero*, 16 de mayo de 2019. Disponible en:

<https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/axel-kaiser/administra-pinera-gobierna-bachelet/2019-05-15/192432.html>

Día 6
Día 7

Acción Republicana (2018): “Recursos del Estado”, en *Minutas Republicanas*. Disponible en:

<https://static1.squarespace.com/static/5b4777a7372b96b5c65f654a/t/5c1bfdcacd836656561c358c/1545338314794/Minuta+recursos+del+estado.pdf>