

NUEVAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: CRECE EL TAMAÑO DEL ESTADO

- El gasto público se ha visto quintuplicado entre 1990 y 2015, sin que ello necesariamente haya ocasionado una mejora proporcional en los servicios públicos.
- Ello revela una urgente necesidad de racionalizar el gasto público, evitando la diseminación de nuevas instituciones y servicios que no resuelven las necesidades del país. Lamentablemente, la tendencia de los últimos años ha ido en sentido contrario.

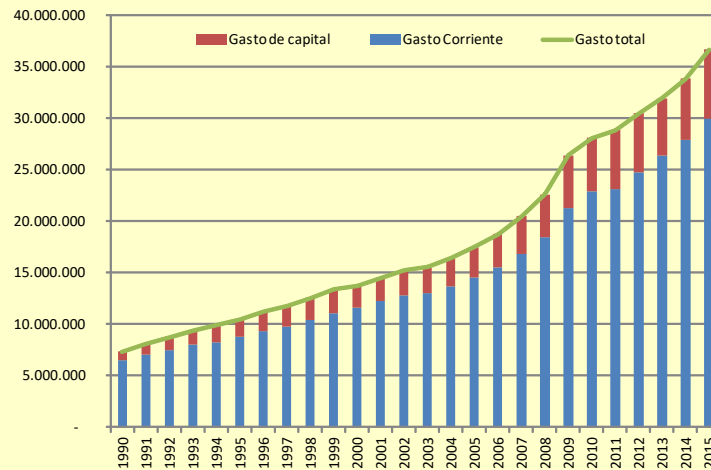
Desde 1990 a 2015, el gasto del Gobierno Central ha ido en aumento. En términos de millones de pesos de 2015, el gasto total aumentó de \$ 7.336 a \$ 36.643 mil millones, es decir, se ha quintuplicado, alcanzando un tamaño similar al del PIB de un país como Uruguay (Gráfico Nº 1).

De acuerdo a la ejecución presupuestaria al cierre de 2016 informada por la Dirección de Presupuestos (Dipres), un 83,1% del Presupuesto para el Sector Público se destinó a Gastos Corrientes y solo el 16,9% para Gastos de Capital, evidenciando que parte importante del gasto de Gobierno se compone por el pago de remuneraciones. Al respecto, de acuerdo al Índice de Remuneraciones (IR) del INE, se observa que las remuneraciones de la Administración Pública (AP) han registrado un aumento superior al del total del país (Tabla Nº 1). Comparando cifras de enero, se tiene que, mientras el IR total creció 59,2% durante el período 2009-2017, el IR de la AP lo hizo en un 64,2%. Además, se observa que la diferencia de los índices durante el mismo período pasó de ser negativa a tener una diferencia por sobre 10% a favor de la Administración Pública.

Durante la última década, la dotación del Gobierno Central¹ ha aumentado en 64.719 personas, pasando de 172.017 en 2006 a 236.736 en 2015. Tomando en cuenta el gasto en personal como porcentaje del PIB del Gobierno Central Presupuestario, se observa que pasó de un 3,4% en 2006 a 4,8% en 2016. Es decir, en 10 años, se ha registrado por este concepto un incremento que supera un punto del PIB.

DESDE 1990 A 2015 EL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL SE HA QUINTUPLICADO

Gráfico Nº 1. Gasto Corriente y Gasto de Capital (millones de \$ 2015)



Fuente: Dipres.

LAS REMUNERACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HAN REGISTRADO UN AUMENTO SUPERIOR AL DEL TOTAL DEL PAÍS

Tabla Nº 1: Índice de Remuneraciones Nominal (2009 = 100)

	IR total	IR AP	diferencia
ene-09	99,11	98,43	-0,7
ene-10	101,34	102,74	1,4
ene-11	107,10	108,69	1,6
ene-12	114,23	114,47	0,2
ene-13	121,04	123,44	2,4
ene-14	128,10	131,69	3,6
ene-15	137,25	141,50	4,3
ene-16	145,24	148,71	3,5
ene-17	151,58	161,65	10,1

Fuente: INE.

NUEVAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Estos últimos años hemos observado una proliferación de nuevas instituciones públicas en razón del equivocado argumento de que la solución ante una determinada necesidad viene dada por la creación de una entidad dedicada a ella. En los últimos 10 años se han creado por ley cinco Ministerios, 12 Subsecretarías,

nueve Servicios Públicos y dos Superintendencias. Destacan los Ministerios de Energía, Medio Ambiente, del Deporte y de la Mujer. Cada uno de estos servicios obedeció a distintas motivaciones y unos parecen ser más necesarios que otros.

Por otra parte, la excesiva jerarquización de los servicios públicos tiene el riesgo de alejar al beneficiario final como destinatario de la política pública. Peor aún, suele ocurrir que existen múltiples entidades abocadas a un mismo fin, sin seguimiento y sin acción coordinada, lo que amerita una revisión de la institucionalidad vigente. Sin lugar a dudas, la modernización del Estado es una discusión que no ha tenido la relevancia suficiente y que debiese ocupar un rol central. Dicho lo anterior, y más todavía considerando la estrechez en las finanzas públicas, resulta muy cuestionable que el Estado siga creciendo en número y tamaño de sus instituciones.

EN 10 AÑOS SE CREARON 28 NUEVAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Tabla Nº 2: Nuevas instituciones públicas creadas por ley (2007-2017).

Ministerios

Ministerio de Energía	Ley Nº 20.402	2010
Ministerio del Medio Ambiente	Ley Nº 20.417	2010
Ministerio del Deporte	Ley Nº 20.686	2013
Ministerio de la Mujer	Ley Nº 20.820	2015
Ministerio de Desarrollo Social	Ley Nº 20.530	2011

Superintendencias

Superintendencia del Medio Ambiente	Ley Nº 20.417	2010
Superintendencia de Educación	Ley Nº 20.529	2011

Subsecretarías

Subsecretaría de Energía	Ley Nº 20.402	2010
Subsecretaría del Medio Ambiente	Ley Nº 20.417	2010
Subsecretaría del Deporte	Ley Nº 20.686	2013
Subsecretaría de la Mujer	Ley Nº 20.820	2015
Subsecretaría de Turismo	Ley Nº 20.423	2010
Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño	Ley Nº 20.416	2010
Subsecretaría de Prevención del Delito	Ley Nº 20.502	2011
Subsecretaría para las Fuerzas Armadas	Ley Nº 20.424	2010
Subsecretaría de Servicios Sociales	Ley Nº 20.530	2011
Subsecretaría de Evaluación Social	Ley Nº 20.530	2011
Subsecretaría de Educación Parvularia	Ley Nº 20.835	2015
Subsecretaría de Derechos Humanos	Ley Nº 20.885	2016

Servicios

Instituto Nacional de Propiedad Industrial	Ley Nº 20.254	2008
Instituto Nacional de Derechos Humanos	Ley Nº 20.405	2009
Servicio de Evaluación Ambiental	Ley Nº 20.417	2010
Servicio Nacional de la Discapacidad	Ley Nº 20.422	2010
Agencia de Calidad de la Educación	Ley Nº 20.529	2011
Instituto de Seguridad Laboral	Ley Nº 20.255	2008
Instituto de Previsión Social	Ley Nº 20.255	2008
Servicio Nacional para Prevención y Rehabilitación Consumo de Drogas y Alcohol	Ley Nº 20.502	2011
Comisión para el Mercado Financiero	Ley Nº 21.000	2017

Fuente: Elaboración propia sobre la base de leyes publicadas.

Actualmente existen más de 160 nuevas instituciones públicas en trámite en el Congreso Nacional, donde destacan casi 100 relacionadas solo a materias de Educación, una nueva Empresa Pública, la creación de una nueva región, y las recientes iniciativas presentadas esta semana, que dividen al SENAME en dos servicios y aquella que crea la nueva CONAF pública (Tabla Nº 2).

Preocupa entonces que no se dé relevancia a la evaluación ni al impacto que viene aparejado a este crecimiento, considerando que el tamaño del Estado no sólo crece con nuevas instituciones, sino que también a través de nuevas funciones, mayores competencias, un más amplio rol regulador, y la ampliación de giro de Empresas Públicas hacia sectores que son propios de los privados (Metro y Enap). Cabe, por tanto, preguntarse si se están focalizando los recursos realmente en resolver los problemas por los cuales se aumentó el tamaño del Estado. En el caso de las nuevas instituciones cuya creación se está tramitando en el Congreso Nacional, solo por concepto de funcionamiento ellas tendrán, en régimen, un costo que asciende a \$ 502.083.417 miles (Tabla Nº 3). ¿Llegarán estos recursos a las personas a través de un mejor servicio público? ¿Cuánto de ello queda atrapado en la burocracia estatal?

CONCLUSIONES

El debate sobre el tamaño del Estado lleva mucho tiempo y ha tomado mayor relevancia con el crecimiento del gasto asociado al funcionamiento de los distintos Servicios y la consecuente debilidad en las finanzas públicas.

La DIPRES y el Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social efectúan importantes esfuerzos de evaluación, pero no son suficientes. El año 2016, solo se evaluaron 22 Programas Gubernamentales (EPG), pese a que este mecanismo contribuye a la eficiencia presupuestaria, más aún en años de austeridad fiscal.

La importancia de las evaluaciones está en la necesidad de focalizar el uso de los recursos públicos. Es imprescindible, por tanto, abocarse a la tarea de modernizar el Estado, lo que supone revisar el destino de los recursos públicos, examinar qué atribuciones se le está entregando al Estado y, sobre todo, hacer un mayor esfuerzo por racionalizar el gasto público.

COSTO DE NUEVAS INSTITUCIONES EN TRÁMITE SUPERA LOS \$500 MIL MILLONES
Tabla Nº 3: Mayor gasto de funcionamiento, en régimen, por creación de nuevas Instituciones

Proyecto de Ley	miles de \$ 2017
Educación Superior (Subsecretaría de Educación Superior, Consejo para la Calidad de la Educación Superior, Superintendencia de Ed. Superior)	13.581.829
Crea el Consejo Nacional y 9 Consejos de Pueblos Indígenas	502.203
Crea el Ministerio de Cultura (Subsecretaría de las Culturas, Artes y Patrimonio, Subsecretaría del Patrimonio Cultural, Seremis en cada Región, Consejo Nacional de las Culturas, Artes y Patrimonio, Servicio Nacional del Patrimonio Cultural)	17.766.131
Crea una nueva institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional (Consejo Estadístico Nacional)	3.292.246
Crea el Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales (Dirección de Educación Pública y 68 Servicios Locales de Ed. Pública)	213.755.269
Crea el Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala	28.308.086
Otorga nuevas atribuciones al Ministerio de Desarrollo Social en materia de niñez y crea la Subsecretaría de la Niñez, dependiente del mismo	1.132.120
Establece Sist. Nac. de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil (Serv. Nac. de Gestión de Riesgos y Emergencias y Com. Consultiva de Gestión de Riesgos y Emergencias)	5.473.640
Crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata	18.339.340
Sustituye las leyes Nº 19.039, sobre propiedad industrial y Nº 20.254, que crea el Instituto Nacional de Propiedad Industrial	195.688
Crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas	692.917
Modifica Ley Nº 19.496, Protección de los Derechos de los Consumidores	27.345.649
Crea una Administradora de Fondos de Pensiones del Estado	529.644
Crea el Serv. de Biodiversidad y Áreas Protegidas y Sist. Nacional de Áreas Protegidas	20.903.064
Crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología	4.044.000
Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley Nº 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas	134.447.661
Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas y modifica normas legales que indica	8.836.000
Crea Servicio Nacional Forestal	2.937.931

Fuente: Elaboración propia en base a informes financieros Dipres.

ⁱ Cifra excluye todas aquellas personas que desempeñan funciones transitorias, tales como algunos funcionarios que trabajan en los servicios de salud, personal contratado para proyectos específicos y honorarios a suma alzada, entre otros.