

AD PORTAS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS 2021: RADIOGRAFÍA AL GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES

- El año 2019, el Ministerio de Desarrollo Social monitoreó 470 programas sociales que gastaron un presupuesto total de \$ 20,7 billones y fueron ejecutados por 45 organismos.
- Educación es la dimensión a la que más recursos se destinaron, con un 49,2% del presupuesto social reportado, seguida de Trabajo, Ingresos y Seguridad Social, con un 23,9%, y Ciudad, Integración Territorial, Transporte y Vivienda, con un 10,4%.
- En respuesta a la pandemia se otorgaron nuevos beneficios que se estima alcanzarán un 14% del gasto en programas sociales y a 2,6 veces las transferencias monetarias de un año normal.
- Es importante tener en cuenta esta información a la hora de discutir sobre el presupuesto 2021, a la que deben añadirse los resultados de las evaluaciones disponibles respecto al desempeño de los programas y así contribuir a una mejor toma de decisiones.

La próxima semana el Gobierno ingresará al Congreso el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2021, con lo que se dará inicio a la discusión anual respecto a cuáles debieran ser las áreas donde se concentren los mayores esfuerzos de gasto público. En esta oportunidad, sin embargo, el debate estará condicionado por la estrechez fiscal y las crecientes necesidades sociales que han aparecido como consecuencia de la pandemia. En ese contexto, antes de abogar por incrementos de gasto en ciertas áreas, se hace imprescindible conocer de qué manera se están asignando los recursos públicos hoy. Es decir, cuál es el punto de partida y de qué manera la oferta programática vigente está enfrentando las diversas problemáticas relevantes. Con el propósito de indagar al respecto, a continuación presentamos una radiografía al gasto público desde la mirada de los programas sociales. Para ello nos basamos en la información que publica la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (en adelante MDS) y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES).

470 PROGRAMAS SOCIALES Y UN GASTO TOTAL DE \$ 1 MILLÓN PER CÁPITA

Entre las diversas iniciativas que lleva a cabo el sector público, es posible distinguir entre programas sociales y no sociales, clasificación que se realiza en función del ministerio encargado de su ejecución¹. El año 2019, el MDS y la DIPRES realizaron el

monitoreo de 687 programas, de los cuales 470 fueron programas sociales y 217 no sociales. En el presente documento nos abocaremos a los primeros, debido a que son los que apuntan a las problemáticas sociales, que es lo que nos interesa examinar. La principal fuente de información para ello es el Informe de Desarrollo Social 2020 publicado por el MDSⁱⁱ. Hay que tener en cuenta que no todo el presupuesto clasificado como social es analizado, pues hay carteras que no reportan la información solicitada. Los resultados, por lo tanto, deben tomarse con cautela.

De acuerdo a este informe, los 470 programas sociales que se monitorearon el año pasado gastaron un presupuesto total de \$ 20,7 billones. Para tener un orden de magnitud, esa cifra equivale a algo más de \$ 1 millón anual por cada chileno y representa un 43% del presupuesto total del sector público en 2019. Estos programas fueron ejecutados por 45 organismos: 37 servicios públicosⁱⁱⁱ pertenecientes a 12 ministerios y 8 fundaciones asociadas a la Presidencia^{iv}.

EDUCACIÓN Y TRABAJO: LAS DIMENSIONES QUE RECIBEN MÁS RECURSOS

A partir del trabajo conjunto entre la Subsecretaría de Evaluación Social del MDS y el PNUD, los programas sociales fueron categorizados en función de la principal problemática que abordan, la dimensión en que ésta se enmarca y el grupo de la población al que están dirigidos. Se definen así 46 problemas principales para la política social, los que fueron agrupados en 10 grandes dimensiones.

UN TOTAL DE \$ 20,7 BILLONES FUE EL GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES EN 2019

Tabla N° 1. Número de programas y presupuesto destinados a cada dimensión.

Dimensiones	N° de programas	Presupuesto ejecutado (Millones de \$ 2020)	
Educación	106	10.200.464	49,2%
Trabajo, Ingresos y Seguridad Social	63	4.954.615	23,9%
Ciudad, Integración, Transporte y Vivienda	46	2.163.378	10,4%
Grupos Específicos (pobreza, discapacidad, etc.)	84	1.358.359	6,6%
Salud, Deporte y Vida Sana*	69	1.168.863	5,6%
Derechos Humanos y Justicia	17	386.125	1,9%
Economía y Crecimiento	5	297.168	1,4%
Cultura y Artes	44	91.196	0,4%
Medio Ambiente y Energía	15	70.986	0,3%
Política e Institucionalidad Nacional	21	37.280	0,2%
Total	470	20.728.436	

Fuente: Informe de Desarrollo Social 2020, MDS. *Los recursos destinados a este problema están subestimados debido a la baja proporción del presupuesto del Ministerio de Salud que reportó información al MDS para la elaboración de este informe.

En la Tabla N° 1 se contabilizan los programas destinados a resolver los asuntos concernientes a cada dimensión y los recursos que estos ejecutaron en 2019. Aquí se observa que Educación es el área que involucra más recursos por lejos, con un 49,2% del presupuesto social total, seguida de Trabajo, Ingresos y Seguridad Social, con un 23,9%, y por los programas relativos a la dimensión Ciudad, Integración Territorial, Transporte y Vivienda, con un 10,4%. En materia de Salud, es importante precisar que dicha cartera reportó un porcentaje muy bajo de su presupuesto total, de manera que se trata de una dimensión cuya importancia está muy subestimada. En el otro extremo, las dimensiones cuyos programas sociales reciben menos recursos son Política e Institucionalidad, Medio Ambiente y Energía, y Cultura y Artes, cada una con menos de 0,5% del gasto ejecutado. Respecto a estas, cabe señalar que su bajo volumen responde, en parte, a que se trata de asuntos que no son abordados mediante la oferta social, sino que a través de programas no sociales.

Para ahondar un poco más en esta información, en la Tabla N° 2 se presentan los 10 problemas principales que, independiente de la dimensión a la cual pertenecen, involucran los mayores presupuestos. Esta información sugiere con algo más de especificidad, cuáles son las problemáticas sociales que concitan un mayor esfuerzo fiscal, así como el número de programas a través de los cuales se abordan. En relación a esto último, llama la atención la multiplicidad de iniciativas en cada materia, que sugiere una posible fragmentación de la oferta programática que pudiera incidir sobre la eficiencia con que se aborda cada problema.

LOS DIEZ PROBLEMAS SOCIALES QUE MÁS RECURSOS REÚNEN

Tabla N° 2. Diez problemáticas principales que reúnen un mayor presupuesto.

N°	Problema principal	Dimensión	Presupuesto (Mill. de \$ 2020)	N° de progr.
1	Barreras acceso/continuidad Ed. Escolar	Educación	\$ 6.963.613	22
2	Inseguridad social	Trabajo, ingresos y seguridad social	\$ 4.525.759	22
3	Barreras acceso/continuidad Ed. Superior	Educación	\$ 2.052.584	25
4	Déficit cuantitativo de vivienda	Ciudad, integración, transp. y vivienda	\$ 1.296.786	17
5	Desigualdad y pobreza por ingresos	Grupos específicos	\$ 924.502	16
6	Problemas de salud*	Salud, deporte y vida sana	\$ 875.985	25
7	Barreras acceso y calidad Ed. Parvularia	Educación	\$ 789.599	11
8	Déficit cualitativo de vivienda	Ciudad, integración, transp. y vivienda	\$ 475.403	7
9	Problemas de inserción laboral	Trabajo, ingresos y seguridad social	\$ 362.148	30
10	Prob. de integración y desigualdad territ.	Ciudad, integración, transp. y vivienda	\$ 344.488	19

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Desarrollo Social 2020. *Los recursos destinados a este problema están subestimados debido a la baja proporción del presupuesto del Ministerio de Salud que reportó información al MDS para la elaboración de este informe.

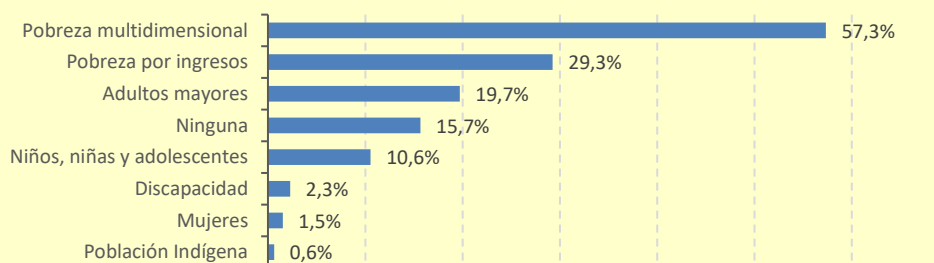
Pues bien, esta tabla nos muestra que, en el ámbito de la Educación, dimensión que ya vimos reúne el mayor presupuesto, las principales problemáticas abordadas por la oferta social son las barreras de acceso y continuidad de estudios, tanto a nivel escolar (vía 22 programas que suman \$ 6,9 billones) como superior (25 programas que suman \$ 2 billones) y en menor grado las barreras para acceder a la educación parvularia (11 iniciativas con \$ 790 mil millones). En el área de Trabajo, Ingresos y Seguridad Social, la mayor parte del presupuesto va dirigido a resolver problemas relativos a la inseguridad social, mediante el pago de pensiones de vejez e invalidez, entre otras (22 programas y \$ 4,5 billones). Así también, en la dimensión Ciudad, Integración, Transporte y Vivienda, sobresalen por su magnitud los 17 programas dirigidos a reducir el déficit cuantitativo de vivienda (\$ 1,3 billones) y, en menor medida, el déficit cualitativo (\$ 475 mil millones). Por último, un problema que se encuentra fuera de estas tres dimensiones, pero que aparece entre los que reciben un mayor presupuesto, es la reducción de la desigualdad y pobreza por ingresos, a lo que se destinan \$ 924 mil millones distribuidos en 16 programas.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA, LOS PRINCIPALES BENEFICIARIOS

Además del propósito principal que se declara para cada programa social, estos suelen apuntar a una población específica que se busca atender. En particular, el MDS distingue entre programas dirigidos a los siguientes grupos: personas en situación de pobreza por ingresos, en pobreza multidimensional^v, que posean alguna discapacidad, niños, mujeres, indígenas y adultos mayores.

POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA, PRINCIPAL BENEFICIARIA DE LA OFERTA SOCIAL

Gráfico N° 1. Participación de los grupos objetivo dentro del presupuesto social total.



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de Desarrollo Social 2020.

En el Gráfico N° 1 se muestra la participación en el presupuesto total de los distintos grupos de la población que se han identificado como foco de la oferta social. Nótese que, como no se trata de categorías excluyentes, un mismo programa puede estar

dirigido a más de un grupo (por ejemplo, adultos mayores en situación de pobreza), lo que explica que los porcentajes no sumen 100%. Aquí se verifica que las personas en situación de pobreza multidimensional y pobreza por ingresos son las principales destinatarias de programas sociales, llegándoles un 57,3% y un 29,3% del presupuesto total, respectivamente. De esta forma, aparecen como los grupos prioritarios a la hora de abordar las diversas problemáticas presentadas.

Adicionalmente, se observa que hay otros grupos de la población que están cubiertos de manera importante por la oferta social: los adultos mayores, que son beneficiarios de programas que representan el 19,7% del presupuesto, y los niños, por el 10,6%. Mujeres y población indígena, en tanto, si bien representan porciones minoritarias del presupuesto, son igualmente beneficiarias de la oferta social, en la medida que pertenecen a los grupos anteriores (en tanto no son excluyentes).

COVID-19: APOYOS INÉDITOS EN RESPUESTA A LA EMERGENCIA

En 2020 la emergencia derivada de la pandemia ha obligado a llevar a cabo una serie de apoyos inéditos tanto por su magnitud como por su cobertura. En la Tabla N° 3 se presentan cuáles han sido las ayudas que se han creado este año. A la fecha suman un gasto de \$ 1,88 billones, pero considerando que aún quedan dos pagos pendientes de Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) por máximo el 80% del monto del subsidio que se entregó en agosto, es posible estimar que se llegará a \$ 2,8 billones. Esta cifra representa un 14% del gasto en programas sociales ejecutados el año anterior y equivale a 2,6 veces las transferencias monetarias por vulnerabilidad que se entregan en un año normal (incluidos subsidios de empleo). El último pago del IFE alcanzó a 7,7 millones de personas, esto es un 40% de la población nacional.

\$ 2,8 BILLONES PARA PALIAR EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS HOGARES

Tabla N° 3. Programas sociales de apoyo por el Covid-19.

Ayudas COVID	Gasto (Millones de \$)	Beneficiarios (N° personas)
Bono Covid (abril)	\$ 132.993	1.528.459
IFE (pago 1 - mayo)	\$ 192.409	3.586.955
IFE (pago 2 - junio)	\$ 447.129	6.217.842
IFE (pago 3 - julio)	\$ 530.769	7.207.270
IFE (pago 4 - agosto)	\$ 578.724	7.664.163
IFE (pago 5 - septiembre)*	\$ 462.979	7.664.163
IFE (pago 6 - octubre)*	\$ 462.979	7.664.163
Total	\$ 2.807.982	

Fuente: Informe de Desarrollo Social 2020, MDS. *Proyectados considerando igual número de beneficiarios y un 80% del subsidio pagado en agosto.

Adicionalmente, y si bien fue una iniciativa presentada previo a la pandemia, este año se aprobó la creación del programa de Ingreso Mínimo Garantizado para complementar los sueldos de trabajadores dependientes, que se comenzó a pagar a fines de mayo. Éste ha favorecido a 489 mil personas y ha desembolsado recursos por \$ 34 mil millones en 4 meses.

UNA OFERTA COMPLEJA Y MULTIDIMENSIONAL

Los datos presentados constituyen un análisis preliminar de la oferta de programas sociales, con información respecto a cuáles son las principales problemáticas que ésta busca abordar y los grupos a los que se busca favorecer. El financiamiento de la educación escolar y superior, así como las pensiones solidarias y los subsidios de vivienda aparecen como las materias a las que se destina un mayor gasto público. Asimismo, la población en situación de pobreza aparece como el principal foco de los distintos programas que conforman la oferta social. Por último, se verifican los enormes esfuerzos realizados en materia social para enfrentar la emergencia derivada de la pandemia durante el presente año.

Es importante tener esta información en cuenta a la hora de discutir sobre el presupuesto para el próximo año. Y también se debe añadir al análisis los resultados de las evaluaciones disponibles respecto al desempeño de los programas. De esta forma, se puede tener una mirada mucho más integral no sólo de dónde se están enfocando los recursos, sino también con qué nivel de eficacia y eficiencia se está haciendo; y es posible alimentar la toma de decisiones relativas al incremento o reducción de recursos, reasignaciones, rediseño y otras que contribuyan con un mejor cumplimiento de los propósitos que tiene el gasto social del Estado.

ⁱ Según la clasificación funcional del gasto utilizada en las estadísticas oficiales de las finanzas públicas.

ⁱⁱ Ver [aquí](#).

ⁱⁱⁱ CONADI, CONAF, Dirección de Educación Pública, FONASA, FOSIS, Fund. Artesanías de Chile, Fund. Chilenter, INJUV, Inst. Nacional de Deporte, Inst. Seg. Laboral, IPS, JUNAEB, JUNJI, ONEMI, SENADIS, SENAMA, SENAME, SENCE, SENDA, SERNAMyEG, Serv. Nacional del Patrimonio Cultural, SERVIU, SUBDERE, Subsecretarías de Vivienda y Urbanismo, de Cultura y Artes, de Deporte, de Educación, de Ed. Parvularia, de Ed. Superior, de Evaluación Social, de la Niñez, de Medio Ambiente, de Prevención del Delito, de Previsión Social, de Redes Asistenciales, de Salud Pública, de Servicios Sociales, de Vivienda y Urbanismo, del Interior y del Trabajo.

^{iv} Fund. Familias, Fund. INTEGRAL, Fund. Orquestas Juveniles e Infantiles de Chile, Fund. para la Promoción y Desarrollo Mujer, Fund. Superación Pobreza y Fund. Tiempos Nuevos.

^v La pobreza multidimensional se determina sobre la base de la existencia de carencias en los siguientes ámbitos: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social.