



# El Gasto Público de Chile en seis hechos estilizados

Salvador Andino<sup>1</sup>

Fernando Araya<sup>2</sup>

Febrero, 2020

---

<sup>1</sup> <[sandino@quirozasociados.cl](mailto:sandino@quirozasociados.cl)>

<sup>2</sup> <[faraya@quirozasociados.cl](mailto:faraya@quirozasociados.cl)>

## 1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la situación política y económica de Chile, caracterizada por ingentes presiones para aumentar el gasto público a raíz de las protestas sociales iniciadas en octubre de 2019, este documento tiene por objetivo exponer un conjunto de hechos estilizados que, en opinión de los autores, representan de manera adecuada la evolución y el estado actual del gasto público chileno. Los hechos aquí presentados son los siguientes:

1. El gasto del gobierno general alcanzó 49 billones de pesos el año 2018.
2. El gasto del gobierno central se multiplicó 5,2 veces entre 1990 y 2018.
3. El gasto del gobierno general como porcentaje del PIB aumentó del 21% al 25% entre 1990 y 2018.
4. Un millón de trabajadores son actualmente empleados por el sector público y el número de trabajadores del gobierno central se ha incrementado en más de un 200% desde 1990
5. Los salarios del sector público son 7% más altos que los del sector privado
6. La ineficiencia del gasto público se estima en al menos 1,8 puntos del PIB

## 2. SEIS HECHOS ESTILIZADOS DEL GASTO PÚBLICO CHILENO

### 1) El gasto del gobierno general alcanzó 49 billones de pesos el año 2018

Como se muestra en la tabla siguiente (utilizando información de la Dirección de Presupuestos), el gasto total alcanzó los 49 billones en 2018, los que equivalen a US\$ 76 mil millones al tipo de cambio promedio de ese año. Al analizar el gasto por categoría, se observa que el grueso de éste se destina a Protección Social (\$10,9 billones; 22,4%), seguido de cerca por Salud (\$9,9 billones; 20,4%) y Educación (\$9,3 billones; 19,1%).

Tabla 1: Gasto público del Gobierno General, 2018

	Miles de millones de \$	Millones de dólares*
<b>Protección Social</b>	10.978	17.146
<b>Educación</b>	9.941	15.526
<b>Salud</b>	9.395	14.673
<b>Asuntos Económicos</b>	5.333	8.329
<b>Servicios Públicos Generales</b>	3.526	5.507
<b>Otros**</b>	3.337	5.212
<b>Orden Público y Seguridad</b>	3.088	4.822
<b>Defensa</b>	1.806	2.821
<b>Vivienda y Servicios Comunitarios</b>	605	945
<b>Actividades Recreativas, Cultura y Religión</b>	344	537
<b>Protección del Medio Ambiente</b>	166	259
<b>Gasto Total</b>	<b>48.520</b>	<b>75.778</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en el documento "Estadísticas de las Finanzas Públicas 2009-2018" publicado por la Dirección de Presupuestos<sup>3</sup>.

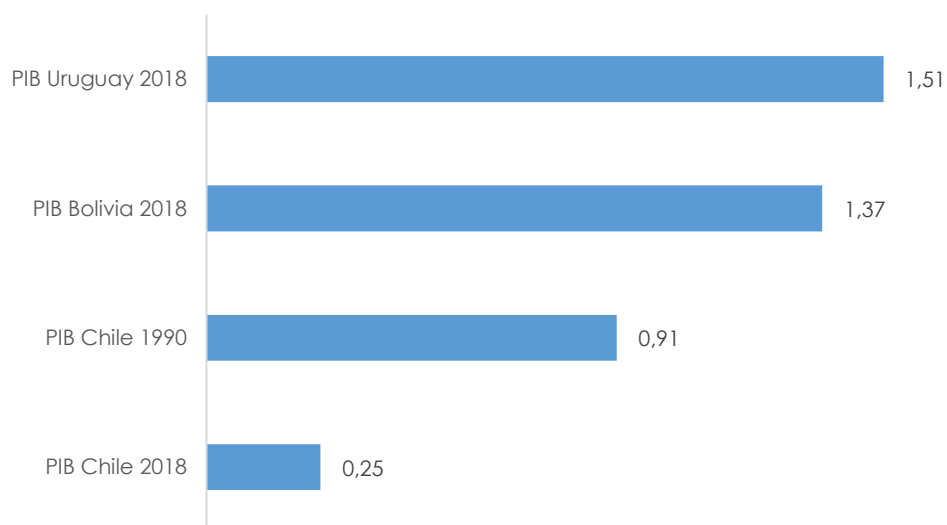
\* Para la transformación a dólares se empleó un tipo de cambio de \$640,29, correspondiente al promedio del año 2018 de acuerdo a lo informado por el Banco Central.

\*\* Corresponde a la diferencia entre el Gasto del Gobierno General y el Gasto del Gobierno Central.

La Figura siguiente ayuda a contextualizar las cifras de la Tabla anterior. En ella se observa que el gasto público de Chile del 2018, corregido por poder de paridad de compra, equivale a 1,51 veces el PIB total de Uruguay del mismo año y a 1,37 veces el PIB de Perú. Asimismo, se observa que esta cifra equivale a 0,91 veces el PIB de Chile de 1990.

<sup>3</sup> [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-189246\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-189246_doc_pdf.pdf)

Figura 1: Relación entre el Gasto Público de Chile del 2018 y PIB total de países seleccionados

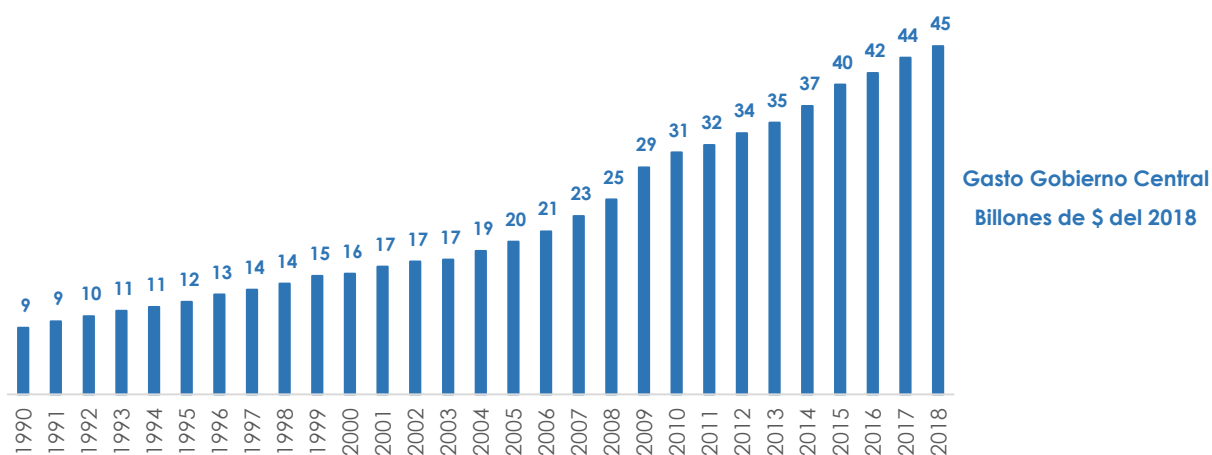


Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por el Banco Mundial. Comparación realizada a partir de la serie de PIB ajustado por poder de paridad de compra (PPP, por sus siglas en inglés), a dólares corrientes del 2011 (serie original disponible en el siguiente link: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD>.)

## 2) El gasto del gobierno central se multiplicó 5,2 veces entre 1990 y 2018

Entre 1990 y 2018, el gasto del gobierno central pasó de 8,6 a 45,2 billones de pesos en moneda del 2018 (ver Figura 2), lo que implica que, en ese periodo, el gasto se multiplicó 5,2 veces<sup>4</sup>. Cabe mencionar que esta expansión no fue homogénea para todas las erogaciones del gasto del gobierno central. Destaca, por ejemplo, que, en el mismo periodo, el gasto en salud y educación se multiplicó 12,3 y 10,4 veces, respectivamente, mientras que, como contrapartida, el gasto en defensa se multiplicó 1,9 veces (ver Figura 3).

Figura 2: Evolución del gasto del Gobierno Central, 1990-2018\*



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en el documento "Estadísticas de las Finanzas Públicas 2009-2018" publicado por la Dirección de Presupuestos.

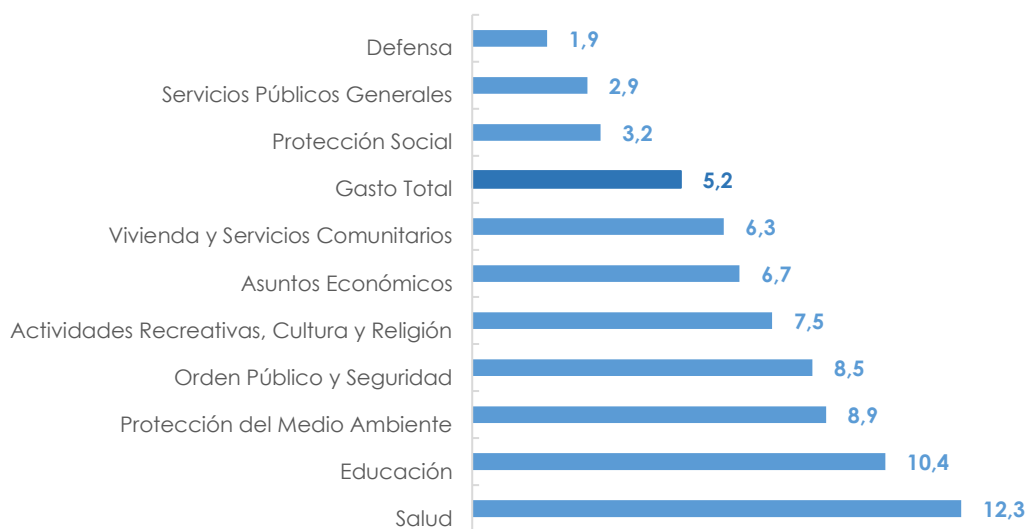
No obstante, el incremento en el gasto no ha ido necesariamente aparejado de una mayor sensación de satisfacción por parte de la población. Por ejemplo, en el caso de salud, entre los años 2010 y 2018, período en que el gasto en salud se multiplicó 1,9 veces, el porcentaje de usuarios del sistema de salud que consideraba el servicio de buena calidad cayó desde 51% a 44%, según la versión más reciente de la Encuesta de Salud Chileno de la Universidad Andrés Bello<sup>5</sup>. De acuerdo con la misma fuente, el 63% de los usuarios reprueba la calidad de la atención, siendo la principal demanda de mejora la reducción de listas de esperas (54% de las

<sup>4</sup> Fuente: [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-45401\\_doc\\_pdf\\_GCT2.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-45401_doc_pdf_GCT2.pdf)

<sup>5</sup> Fuente: IX Encuesta sobre el Sistema de Salud Chileno, realizada por el Instituto de Salud Pública de la Universidad Andrés Bello.

preferencias). A propósito de aquello, el estudio “Uso Eficiente de Quirófanos Electivos y Gestión de Lista de Espera Quirúrgica No GES” (2020) elaborado por la Comisión Nacional de Productividad concluyó que con un gasto extra de US\$ 100 millones anuales, se podrían realizar 126 mil cirugías adicionales al año sin la necesidad de construir nuevos hospitales, lo que representaría un incremento del 27% respecto a los volúmenes actuales, y reduciría la lista de espera quirúrgica, que se estima incluye a 254 mil pacientes<sup>6</sup>.

Figura 3: Variación del gasto del Gobierno Central por erogación, Veces (2018/1990)



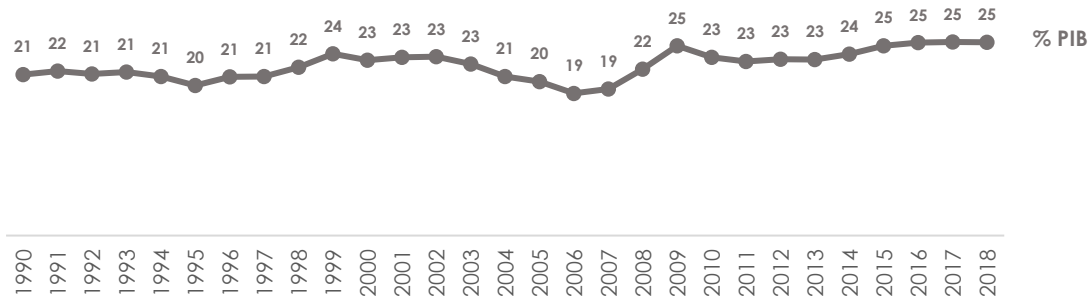
Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en el documento “Estadísticas de las Finanzas Públicas 2009-2018” publicado por la Dirección de Presupuestos.

<sup>6</sup> El Estudio de la Comisión Nacional de Productividad puede ser encontrado en <https://www.comisiondeproductividad.cl/estudios/estudios-finalizados-mandatados-por-el-gobierno-de-chile/estudio-eficiencia-en-pabellones-y-priorizacion-de-pacientes-para-cirugia-electiva/>

### 3) El gasto del gobierno general como porcentaje del PIB aumentó del 21% al 25% entre 1990 y 2018

El año 1990, el gasto del gobierno general alcanzó el 21,1% del PIB de ese año. El año 2018, en tanto, esa cifra ascendió a 25,4% del PIB, igualando la máxima tasa del periodo, observada el año 2017(ver Figura 4)<sup>7</sup>.

Figura 4: Evolución del gasto del Gobierno General, 1990-2018\*

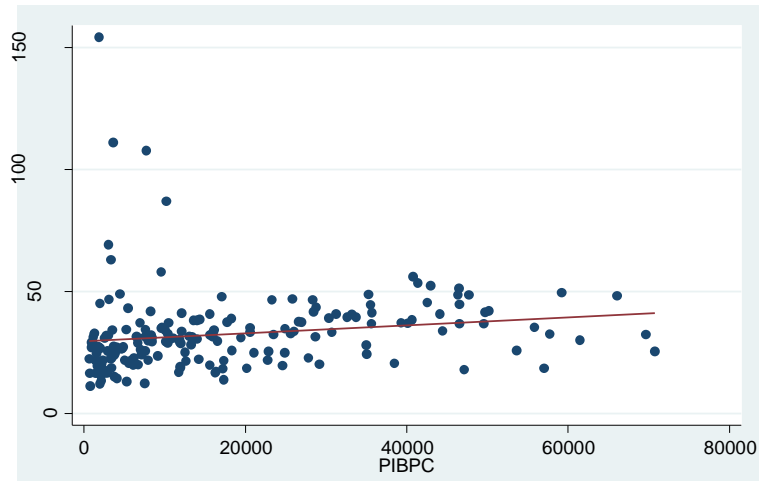


Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en el documento "Estadísticas de las Finanzas Públicas 2009-2018" publicado por la Dirección de Presupuestos.

La Figura 5, en tanto, muestra la relación entre el PIB per cápita y el gasto público como porcentaje del PIB para todos los países del mundo; mientras que la Figura 6 presenta la misma relación, pero sólo para los países miembros de la OECD. Si bien se observa una relación positiva entre ambas variables, dicha relación no es estadísticamente significativa y presenta un alto error estándar.

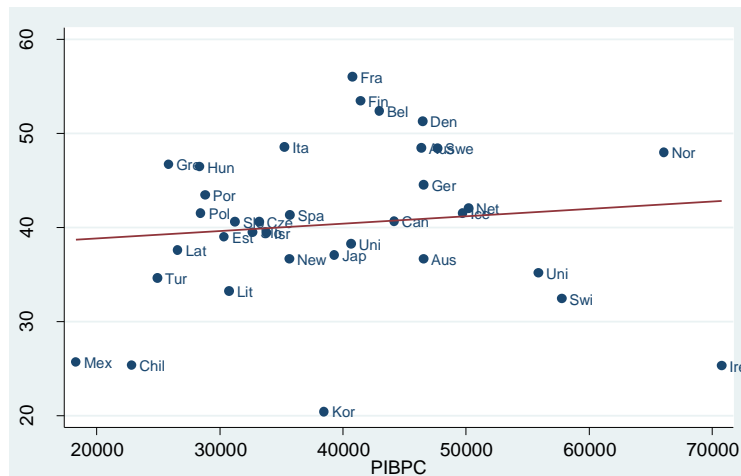
<sup>7</sup> Fuente: [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-45401\\_doc\\_pdf\\_GCP3.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-45401_doc_pdf_GCP3.pdf)

Figura 5: Relación entre el gasto público Relación entre Gasto Público como porcentaje del PIB y PIB per cápita, muestra de 192 países



Fuente: Elaboración propia a partir de información del FMI

Figura 6: Relación entre Gasto Público como porcentaje del PIB y PIB per cápita, países miembros de la OECD.



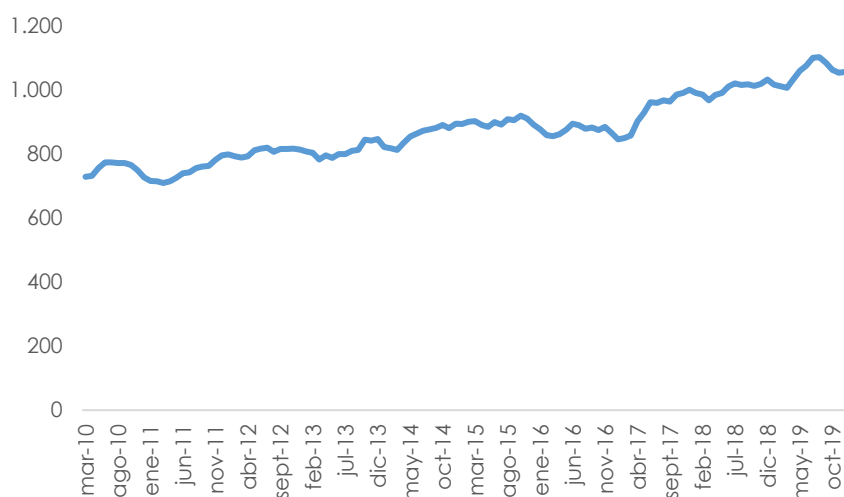
Fuente: Elaboración propia a partir de información del FMI



**4) Un millón de trabajadores son actualmente empleados por el sector público y el número de trabajadores del gobierno central se ha incrementado en más de un 200% desde 1990**

La Figura siguiente expone el número de empleados públicos reportados en la encuesta de empleo del INE<sup>8</sup>. Como puede observarse, desde 2010 a la fecha, el número de empleados públicos se ha incrementado desde 728.000 a 1.056.000, lo que equivale a un aumento del 45%.

Figura 7: Número de asalariados del sector público (miles de personas)



Fuente: Elaboración propia con información de INE.

La información del INE se condice con la reportada por la encuesta CASEN, la cual estima el empleo público en 975 mil trabajadores para el año 2017, 66% de los cuales trabajan para el Gobierno Central o las municipalidades tal y como lo muestra la Tabla 2.

Tabla 2: Empleos del sector público, según CASEN

Sector	Número de trabajadores	%
<b>Empleado u obrero del sector público (Gobierno Central o Municipal)</b>	648.573	66,49%
<b>Empleado u obrero de empresas públicas</b>	259.312	26,59%
<b>FF.AA. y del Orden</b>	67.487	6,92%
<b>Total</b>	<b>975.372</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la encuesta CASEN 2017.

<sup>8</sup> Disponible en <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>

Por otro lado, la Tabla siguiente desagrega el número de empleados públicos del Gobierno Central en 1990 y 2018 reportados por la Dipres<sup>9</sup>. Como puede observarse, el número total de trabajadores del gobierno central se ha incrementado desde 114.023 a 367.581, lo que equivale a un 222%. Entre las reparticiones públicas que presentan mayores alzas, destacan el Ministerio de Salud, que incrementó su dotación en 117.779 personas (203%) y los Ministerios de Educación y Justicia, que la incrementaron en 28.987 (340%) y 23.320 (310%) respectivamente.

Tabla 3: Número de empleados públicos por Repartición

	1990	2018	Variación	Variación porcentual
<b>PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</b>	231	462	231	100%
<b>CONGRESO NACIONAL</b>	341	2.852	2.511	736%
<b>PODER JUDICIAL</b>	4278	12.514	8.236	193%
<b>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA</b>	1360	2.113	753	55%
<b>MINISTERIO DEL INTERIOR</b>	1484	14.108	12.624	851%
<b>MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES</b>	1032	2.157	1.125	109%
<b>MINISTERIO DE ECONOMÍA</b>	2792	7.059	4.267	153%
<b>MINISTERIO DE HACIENDA</b>	5464	11.708	6.244	114%
<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN</b>	8523	37.510	28.987	340%
<b>MINISTERIO DE JUSTICIA</b>	7533	30.853	23.320	310%
<b>MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</b>	324	6.616	6.292	1942%
<b>MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS</b>	7846	9.222	1.376	18%
<b>MINISTERIO DE AGRICULTURA</b>	3685	17.253	13.568	368%
<b>MINISTERIO DE BIENES NACIONALES</b>	355	773	418	118%
<b>MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL</b>	5460	8.719	3.259	60%
<b>MINISTERIO DE SALUD</b>	58080	175.859	117.779	203%
<b>MINISTERIO DE MINERÍA</b>	629	1.015	386	61%
<b>MINISTERIO DE VIVIENDA</b>	3408	6.643	3.235	95%
<b>MINISTERIO DE TRANSPORTES</b>	294	2.040	1.746	594%
<b>MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO</b>	386	764	378	98%
<b>MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL</b>	424	3.712	3.288	775%
<b>MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA</b>	94	308	214	228%
<b>MINISTERIO PÚBLICO</b>	0	4.525	4.525	
<b>MINISTERIO DE ENERGÍA</b>	0	1.207	1.207	
<b>MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE</b>	0	1.183	1.183	
<b>MINISTERIO DEL DEPORTE</b>	0	2.357	2.357	
<b>MINISTERIO DE LA MUJER</b>	0	608	608	
<b>SERVICIO ELECTORAL</b>	0	458	458	
<b>MINISTERIO DE LAS CULTURAS</b>	0	2.983	2.983	
<b>TOTAL</b>	<b>114.023</b>	<b>367.581</b>	<b>253.558</b>	<b>222%</b>

Fuente: Elaboración propia con información de Dipres

<sup>9</sup> Disponible en [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-22754\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-22754_doc_pdf.pdf) (1990) y [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-191413\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-191413_doc_pdf.pdf) (2018)

## 5) Los salarios del sector público son 7% más altos que los del sector privado

La evidencia reciente respecto a la diferencia entre salarios públicos y privados es contradictoria. Así, mientras Cerda (2016)<sup>10</sup> estima que, utilizando la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2015 y controlando por variables observables, el ingreso promedio de los empleados públicos sería un 31,8% más alto que el de los privados; Fundación Sol (2016)<sup>11</sup> muestra que al controlar por tamaño de la empresa o institución esta diferencia caería a un 15,8%, y que utilizando la encuesta Casen 2015 dicha diferencia cambiaría de signo, resultando más alto los salarios de los privados en un 7,2%.

Al replicar ambas metodologías, incluyendo adicionalmente variables de rama de actividad económica y tipo de jornada laboral, y utilizando datos de la ESI 2018 y Casen 2017, se concluye que existiría una diferencia salarial a favor del sector público que fluctuaría en promedio entre 7,29% y 7,75% al utilizar la ESI o la Casen, respectivamente.

Tabla 4: Resumen de resultados de estimación econométrica

Variable dependiente: Salario <sup>(1)</sup>	ESI 2018				Casen 2017			
	<b>SP (=1 Sector Público)</b>	0.46***	0.20***	0.08***	0.07***	0.41***	0.12***	0.08***
<b>Error Estándar</b>	(0.0153)	(0.0132)	(0.0145)	(0.0186)	(0.0100)	(0.0085)	(0.0086)	(0.0102)
<b>Control por Sexo, Edad y Nivel Educacional</b>	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
<b>Control por Región y Tamaño de Empresa</b>	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
<b>Control por Rama de Actividad y Tipo de Horario</b>	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia.

(1): La variable salario corresponde al logaritmo natural del salario por hora.

\*\*\*Significativo al 1%. Se incluyeron solo las variables significativas al 5%.

<sup>10</sup> Cerda, Rodrigo, "Remuneraciones del sector público: ¿mayores que en el sector privado?", Clapes, 2016. Disponible en <https://www.cepchile.cl/remuneraciones-del-sector-publico-mayores-que-en-el-sector-privado/cep/2016-06-21/154415.html>

<sup>11</sup> Fundación Sol, "Salarios en el Sector Público: El mito en torno a los funcionarios del Estado en Chile", 2016. Disponible en <http://www.fundacionsol.cl/estudios/salarios-sector-publico/>

## 6) La ineficiencia del gasto público se estima en al menos 1,8 puntos del PIB

El año 2018, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó el documento “Mejor gasto público para mejores vidas”, en el que le dedicó un capítulo completo a estimar la ineficiencia del gasto público para los distintos países de América Latina y del Caribe. Para ello, el estudio se centró en la medición de tres tipos de ineficiencias: malgasto en compras públicas, malgasto en remuneraciones a empleados y filtraciones en transferencias<sup>12</sup>.

Para la determinación del malgasto en compras públicas, los autores buscaron determinar si las compras públicas eran eficientes y efectivas, si los precios pagados eran competitivos respecto al sector privado, y si los bienes adquiridos cumplían con estándares de calidad. Para el malgasto en remuneraciones a empleados del sector público en tanto, los autores se basaron en la brecha salarial entre los trabajadores del sector público y privado. Finalmente, para las filtraciones en transferencias, que incluyen subsidios, ayudas y pensiones, los autores consideraron errores en la focalización e implementación de los planes sociales, así como los subsidios a la energía.

La Figura siguiente muestra el resultado del análisis para el caso de Chile. Como se observa, se estiman ineficiencias por 1,8% del PIB, 0,9% correspondiente a filtraciones en transferencias, 0,6% a Malgasto en compras públicas y 0,3% a malgasto en remuneraciones a empleados.

Figura 8: Ineficiencia del gasto público (% PIB)

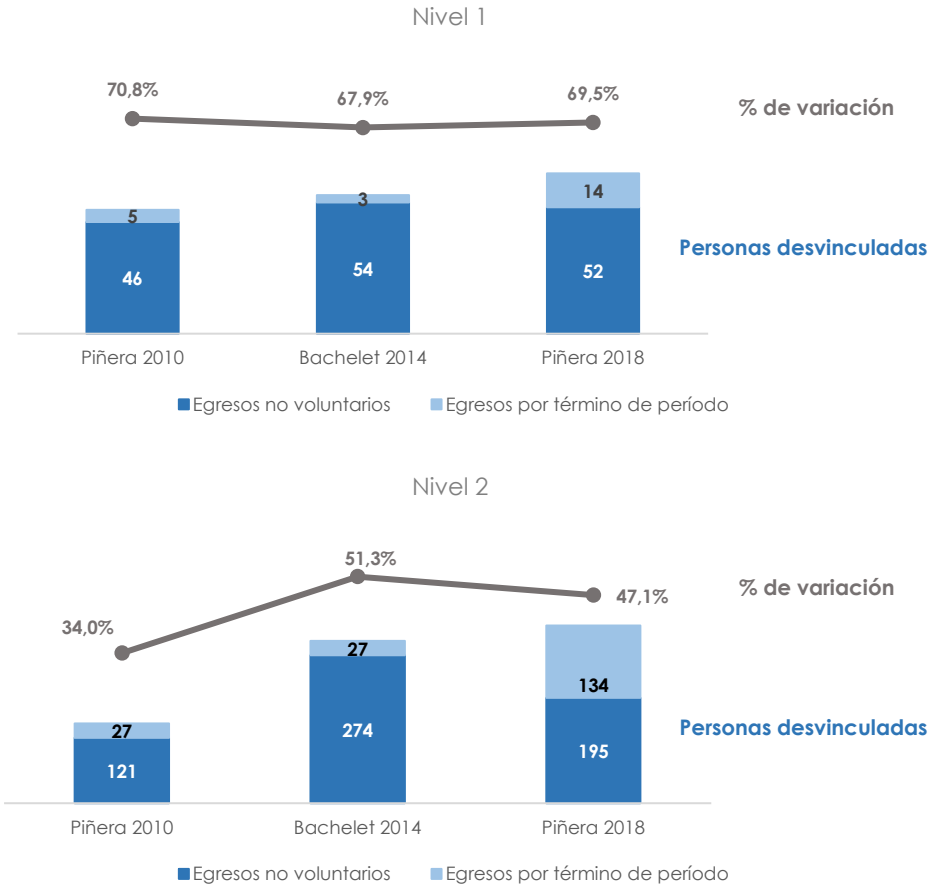


Fuente: Elaboración propia con información de BID.

<sup>12</sup> Estudio disponible en <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>

En lo que respecta al Sistema de Alta Dirección Pública, las figuras siguientes muestran el número de personas desvinculadas y porcentaje del total de cargos de la Alta Dirección Pública ante la ascensión de un gobierno de una coalición política diferente de la anterior, lo que ocurrió en Chile en 2010, 2014 y 2018. Como puede observarse, en el caso de cargos de nivel 1, en torno a un 70% de las personas son desvinculadas ante la ascensión de un nuevo gobierno. En el caso de los cargos de nivel 2, en tanto, se observa que el número de personas desvinculadas ha rondado en torno a 50% durante los dos últimos cambios de gobierno.

Figura 9: Personas desvinculadas al inicio de cada gobierno y Porcentaje del total



Fuente: Información proveniente de la Revista Observatorio Económico N° 136 publicada por la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado disponible en [https://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2019/05/OE\\_136\\_abril\\_2019.pdf](https://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2019/05/OE_136_abril_2019.pdf)