

U3. El gasto público. Análisis beneficio costo. Programas de gasto social. Incentivos y efectos.

Finanzas Públicas

Sebastian Freille

Universidad Nacional de Córdoba

Outline

- Bibliografía
- Preguntas
- Análisis beneficio-costo y costo-eficacia
- Programas de gasto
- Efectos sobre incentivos
- Transferencias monetarias

Bibliografía

- Rosen, H. S. (2008). Hacienda Pública (7ma. edición). Madrid: McGraw-Hill/Interamericana. Capítulo 8, págs 55 a 65 y 165 a 190. Disponible:
- Garriga, M., & Rosales, W. (2013). Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones. Buenos Aires: Editorial Dunken. Capítulo 2, págs. 15 a 22. **Solicitar por: 336 G 53902.**
- Musgrave y Musgrave (1992). Hacienda Pública Teórica y Aplicada (5a. edición). Madrid: Mc. Graw Hill. Capítulo 8. **Solicitar por: T 336 M 38730**

- Oficina Nacional de Presupuesto. Ciclo Presupuestario Argentino a Nivel Nacional: Disponible: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/trabajos/ciclo_presupuestario.pdf
- Oficina Nacional de Presupuesto (2011). El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas. Solicitar por: 336 G 53902

Preguntas

- ¿Qué es el análisis beneficio-costos y por qué es útil?
- ¿En qué se diferencia el análisis costo-beneficio privado del público?
- ¿Qué es el gasto público social?
- ¿Qué efectos económicos tienen los programas de asistencia social?
- ¿Qué son los programas de transferencias de ingresos?

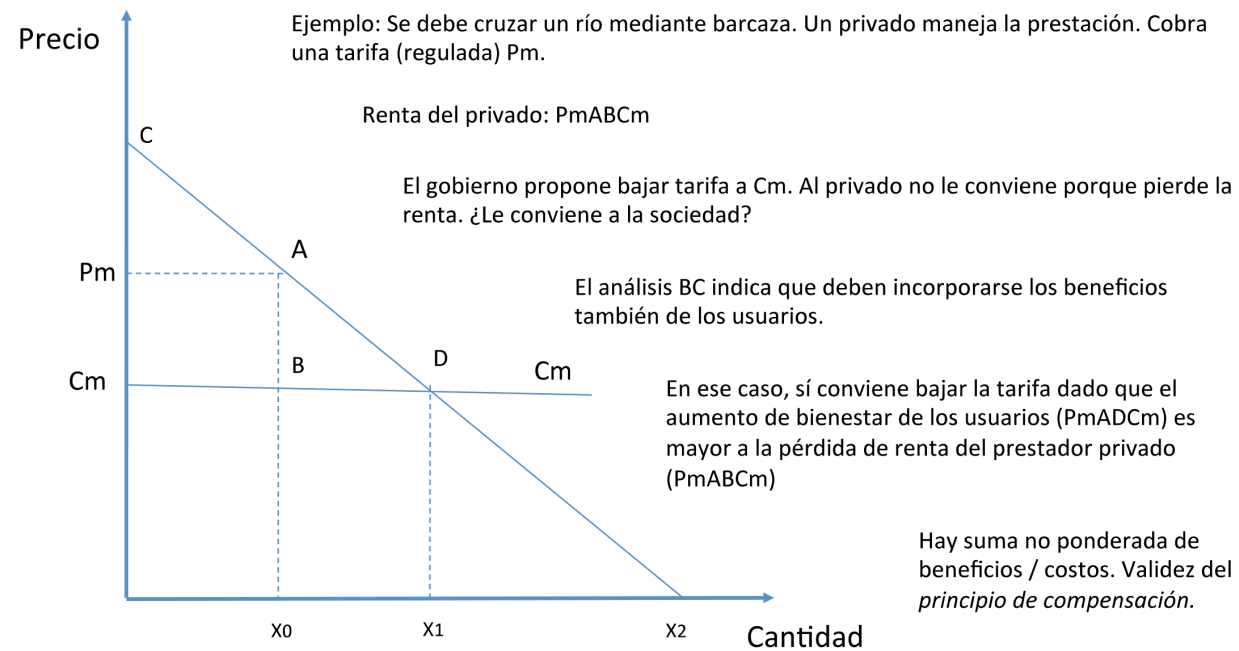
Análisis beneficio-costo y costo-eficacia

Análisis beneficio-costo

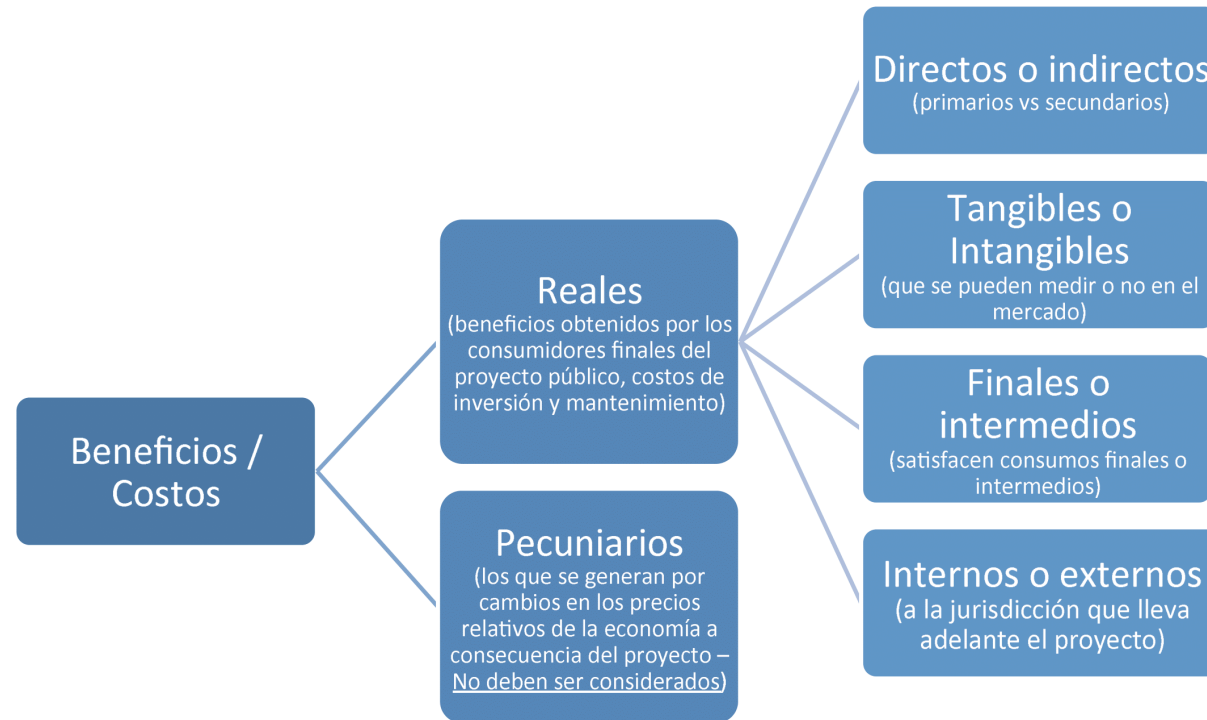
- Para que haya eficiencia económica en un programa de gasto, los beneficios sociales deben ser superiores a los costos sociales
- El análisis de eficiencia económica define si se debe llevar adelante un gasto/programa/inversión pública.
- La eficiencia técnica y asignativa contribuyen a la eficiencia económica, pero no la garantizan.
- Para determinar la eficiencia económica se utiliza usualmente el análisis **beneficio-costo** o el **análisis eficacia-costo**

- El análisis beneficio-costo es un método que **estima los beneficios y costos monetarios** de un programa/una decisión de inversión pública
- Como estos se dan en el tiempo, se requiere de una “metodología” para poder comparar correctamente. Lo usual es utilizar una **tasa de descuento** para traer al presente los valores futuros.
- Requiere también de una **regla de decisión** para elegir entre alternativas
- Requiere, en la practica de análisis, considerar los beneficios y costos tanto para productores y consumidores

- Problema $\longrightarrow$ se debe cruzar un río mediante una barca. Un privado maneja la estación y cobra una tarifa regulada, P_m
- Ingreso total del privado $\longrightarrow P_m ABC_m$
- Gobierno propone bajar la tarifa a C_m . Al privado no le conviene, ¿le conviene a la sociedad?
- Al considerar costos de usuarios, vemos que ahora aumentaría el bienestar de los usuarios en $P_m ADC_m$ que es mayor que la pérdida del privado, $P_m ABC_m$
- Validez del principio de compensación $\longrightarrow$ el Estado podría hacer que los consumidores estén mejor, que los productores privados estén peor pero la sociedad como un todo gana [¿Por qué?]



Analisis beneficio-costo



Analisis beneficio-costos

- Existen o no precios de mercado? (ej.: ¿Cuánto vale una vida?). En caso que existan, ¿hay que realizar algún ajuste a esos precios? En caso que no existan, ¿qué hacemos?
- Precios sombra 1 → ajustes a los precios de mercado (debido a que se encuentran “distorsionados” por monopolio, impuestos, nivel desempleo / recursos no utilizados, etc.)
- Precios sombra 2 → cuando no existen precios de mercado (ej.: intangibles) se acude a técnicas de valoración (valor de la vida, medio ambiente, etc.).
- Valoración de los recursos naturales y efectos sobre medio-ambiente → valoración contingente (Exxon Valdez, mas de 1000 millones de dólares)

	Antes de la ampliación Nivel F_1 I	Después de la ampliación a F_2 II	Después de la expansión a F_3 III
<i>Estimación de los beneficios para los usuarios</i>			
1. Tiempo de viaje (minutos)	30	18	16
2. Coste del tiempo de viaje (4 dólares por hora)	2,00 (dól.)	1,20 (dól.)	1,07 (dól.)
3. Otros costes por viaje	1,75 (dól.)	1,90 (dól.)	1,95 (dól.)
4. Coste variable total por viaje	3,75 (dól.)	3,10 (dól.)	3,02 (dól.)
5. Número de viajes al año	1.000.000	1.500.000	1.600.000
6. Costes variables totales por año	3.750.000 (dól.)	4.650.000 (dól.)	4.832.000 (dól.)
7. Ahorro de costes por viaje	—	0,65 (dól.)	0,08 (dól.)
8. Ahorro de costes respecto al número de viajes anterior	—	650.000 (dól.)	120.000 (dól.)
9. Ahorro de costes en los viajes adicionales	—	162.500 (dól.)	4.000 (dól.)
10. Beneficios totales por año	—	812.500 (dól.)	124.000 (dól.)
11. Valor actual de los beneficios (8 por 100, 25 años)	—	8.673.438 (dól.)	1.323.700
<i>Estimación del coste del proyecto</i>			
12. Coste de capital	—	4.000.000 (dól.)	2.000.000 (dól.)
13. Coste de mantenimiento anual	50.000 (dól.)	60.000 (dól.)	68.000 (dól.)
14. Descuento en el coste de mantenimiento	—	10.000 (dól.)	8.000 (dól.)
15. Valor actual del coste de mantenimiento incrementado (8 por 100, 25 años)	—	106.750 (dól.)	85.400 (dól.)
16. Coste total del proyecto, valor actual	—	4.106.750 (dól.)	2.085.400 (dól.)
<i>Valoración</i>			
17. Relación beneficio-coste (línea 11 ÷ línea 16)	—	2,11	0,63
18. Valor actual de los beneficios netos (línea 11 – línea 16)	—	4.566.688 (dól.)	-761.700 (dól.)
19. Tasa interna de rendimiento (porcentaje)		20	3

Analisis beneficio-costo

Análisis costo-eficacia

- En algunos casos es difícil o imposible aplicar el análisis beneficio-costos. Sobre todo cuando se consideran temas de salud, sanidad y otros aspectos delicados
- En estos casos, es útil “medir” los proyectos en términos de su **eficacia** desde el punto de vista de los costos. En este caso, lo que se busca es comparar programas que tengan los mismos beneficios e identificar cuál de ellos se puede lograr al menor costo.

Daño auditivo en EEUU. Un programa de protección de los oídos ejecutado eficazmente podría reportar prácticamente los mismos beneficios, con un coste mucho menor, que el de una reglamentación sobre el ruido puramente técnica que afectara al conjunto de la industria [...]. Una norma que exija la utilización de protectores de los oídos preparados para 85 decibelios [tiene] el coste marginal relativamente razonable de unos 23.000 dólares por pérdida de capacidad auditiva evitada

Programas de gasto

Gasto público social

- En general hay cierto consenso sobre la conveniencia de que el Estado alivie la situación de los más pobres, pero controversia en torno a la forma que debe adoptar tal ayuda
- El gasto social –gasto público social o gasto público con fines sociales- incluye una serie de gastos que varían según diferentes conceptualizaciones
- CEPAL propone una definición de gasto social –“inversión social”- como aquel que financia políticas relacionados con 1) protección social; 2) educación; 3) salud; 4) vivienda y servicios comunitarios; 5) actividades recreativas, cultura y religión; y 6) protección del medio ambiente.

- Los programas públicos de **asistencia social** son aquellos que transfieren efectivo y bienes de consumo a los más pobres.
- No es un tema del siglo XX o XXI. En el período medieval, había asistencia a los mas pobres pero la realizaba la Iglesia. Hoy la realiza mayormente el Estado.
- El gasto en asistencia social es frecuentemente alabado y atacado por diferentes sectores de la sociedad → depende de diferentes nociones de justicia distributiva pero también de preconceptos.

- Ejemplos de gasto en asistencia social:
 - En USA: 1) Aid to Families with Dependent Children (AFDC) en 1935; 2) Temporary Assistance for Needy Families (TANF) en 1966.
 - En América Latina: 1) Prospera en México (antes Solidaridad entre 1998 y 2002, Progresa de 2002 a 2007 y Oportunidades de 2007 a 2014); 2) Bolsa Familia en Brasil desde 2003.
 - En Argentina: 1) Plan Jefes y Jefas de Hogar; 2) Asignación Universal por Hijo (AUH).
- Todos estos son ejemplos de programas con fuerte asignación presupuestaria y que se han sostenido por una gran cantidad de años en los diferentes países.

Idea sobre la asistencia social. Clinton en la campaña presidencial hablaba de “enseñar a ganarse la vida en vez de dar limosnas”. Se pensaba que la asistencia social había creado una especie de dependencia. Se debía ayudar a los beneficiarios de este sistema a convertirse en miembros productivos de la sociedad. Se requerían incentivos económicos —→ para incentivar a trabajar en lugar de vivir de la beneficencia. ¿Cómo? **Metáfora del palo y la zanahoria:** no bastaba con la “zanahoria” del aumento del ingreso sino que era necesario un “palo” y este consistía en la desaparición de las prestaciones después de un período de tiempo.

- Programas públicos de asistencia social suelen interpretarse como que ofrecen una **red de seguridad** y que además prestan una especie de **seguro social**. Las personas suelen percibir que tienen un riesgo positivo de “caer en la mala”.
- Los programas públicos que apuntan especialmente al sector de la niñez se justifican más estrictamente en relación a inversión a futuro y de no desproteger y generar diferencias de oportunidades de partida.
- Es importante tener en cuenta que estos programas y la necesidad de estos gastos está relacionada con los niveles de pobreza

Efectos sobre incentivos

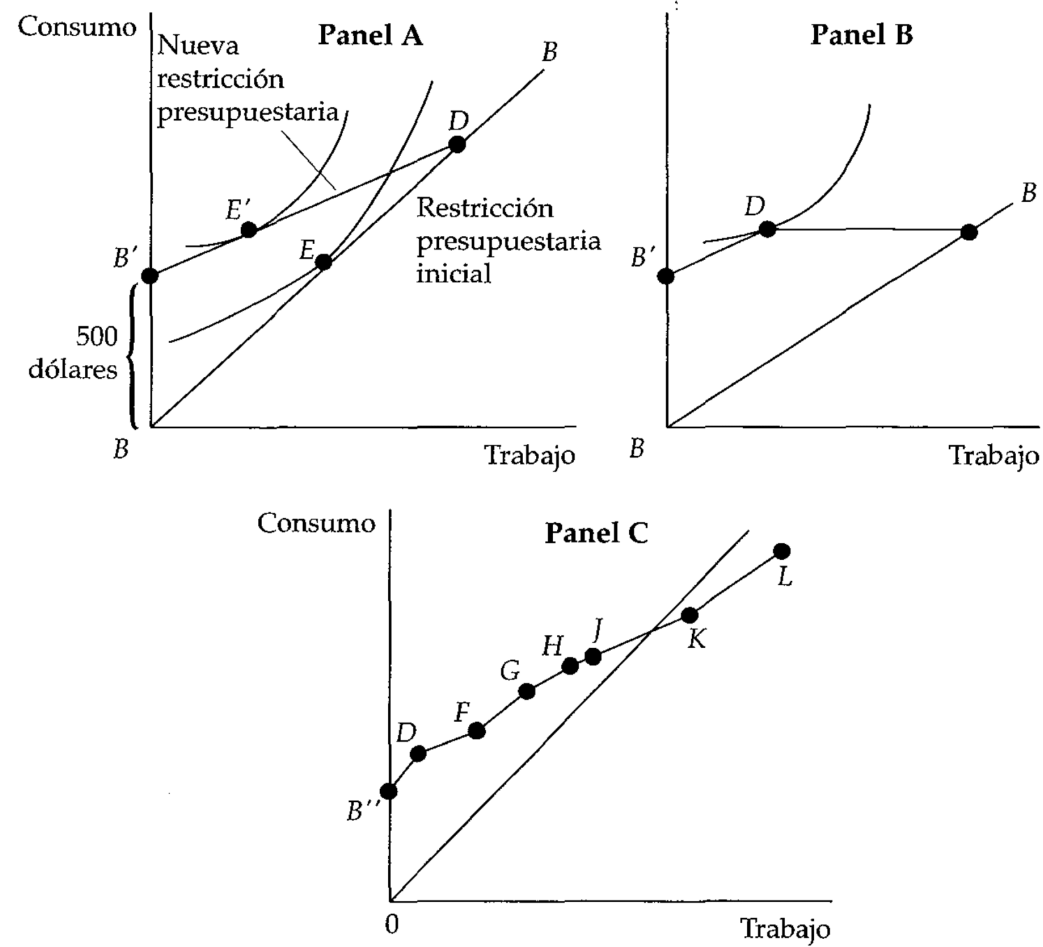
Efectos sobre incentivos

- El principal criterio que orienta la decisión de si otorgar o no un beneficio social es el nivel de ingreso. Cuando aumenta el ingreso las prestaciones bajan. Si una familia pasa un cierto umbral, entonces puede salir del programa.
- Al individuo le interesa su **ingreso total** –ingreso derivado del trabajo como ingreso derivado de subsidios.
- Ejemplo → un beneficiario de asistencia social que gana 100 dls más pierde los 100 dls de asistencia social; gana 40 dls por devoluciones de impuestos pero pierde 10 en cupones de alimentación → su ingreso neto aumenta en sólo 30 –tasa marginal del 70%!

- Al darse esta situación, es claro porque el individuo tendría menos incentivo a trabajar —→ el ingreso neto adicional que se obtiene trabajando una hora mas disminuye. Prefieren no trabajar y seguir cobrando subsidio.
- Estudios para EEUU han sugerido que el impacto en términos de participación es cerca del 30% —→ se reduce el numero de gente que busca activamente trabajo; para los que están trabajando (previamente), el efecto es insignificante.
- En EEUU existe lo que se llama la **deducción fiscal por rentas derivadas del trabajo, EITC**. Pretende incentivar participación.

- Notese cómo la co-existencia de programas TANF y EITC representan de alguna manera la “zanahoria” y el “palo” —→ el EITC daba la “zanahoria” de deducción impositiva por participar (y ganar ingresos derivados del trabajo); el “palo” era la restricción de los 2 años (TANF) para insertarse al mercado de trabajo
- Programas como Medicaid (USA) producen efectos negativos aún mayores en el trabajo —→ el rendimiento adicional de ganar un dólar extra es negativo –i.e se pierde el derecho de cobrar el beneficio.
- Algunos no trabajan para no perder ayudas; otros trabajan pero no lo declaran.

- Panel A muestra restricción presupuestaria original (BB) trabajo/consumo –pendiente es salario- y curvas de indiferencias entre trabajo y consumo.
- B'DB es la restricción presupuestaria con asistencia social –recibe 500 dolares al mes-; note que la prestación disminuye cuando aumenta el ingreso.
- El nuevo equilibrio en E' tiene asociado un **menor** nivel de trabajo. El trabajo baja por dos razones: 1) ahora tiene más bienestar, disfruta de más ocio (efecto ingreso); 2) al disminuir el rendimiento del trabajo, trabaja menos (efecto sustitución)



Analisis beneficio-costo

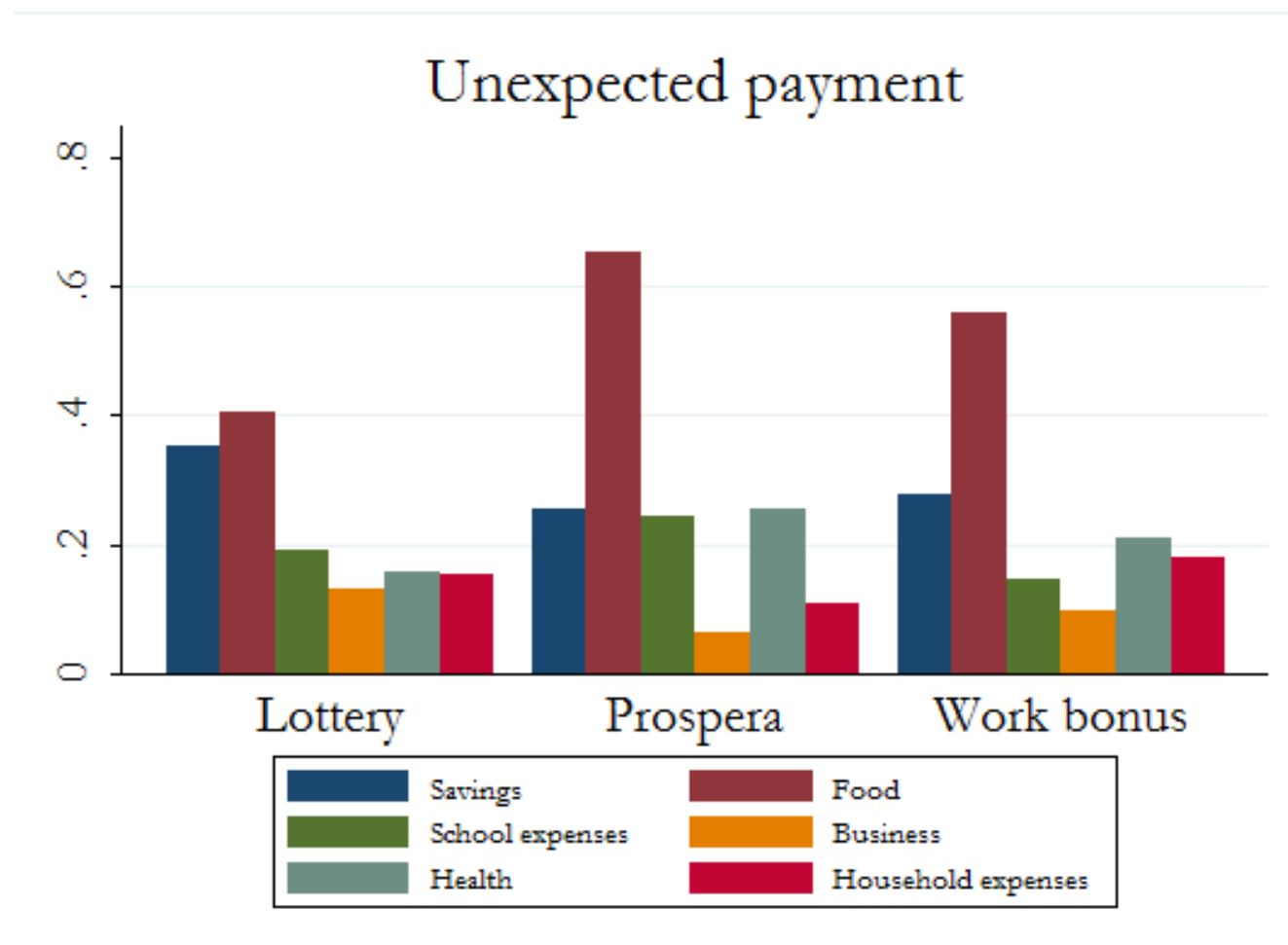
- El panel B muestra que pasa cuando pierde 1 dolar de prestacion por cada 1 dolar adicional de trabajo $\longrightarrow$ equilibrio en el punto D; sólo trabaja hasta el punto D [¿Por qué?] si trabaja una hora mas pierde el equivalente a una hora mas en prestaciones. Fuerte desincentivo a trabajar
- Los progamas de asistencia social en general reducen los incentivos a trabajar mas horas.
- Pero en definitiva, con la gran cantidad de datos e información que existen hoy puede analizarse programa por programa los efectos sobre incentivos y oferta de trabajo.

Transferencias monetarias

Transferencias monetarias

- Los programas de transferencias monetarias (condicionadas o no) suelen implicar una **transferencia en efectivo** a la familia y buscan atacar la pobreza en dos generaciones: 1) generación presente via redistribución del ingreso; 2) generación futura via inversión en capital humano de niños.
- La condicionalidad generalmente se basa en cumplir con un requisito y no en cómo debe gastarse el dinero → enviar al niño al colegio.
- Estas transferencias representan un claro efecto ingreso → pero podría aumentar el consumo de “deseables” como de “no deseables”.

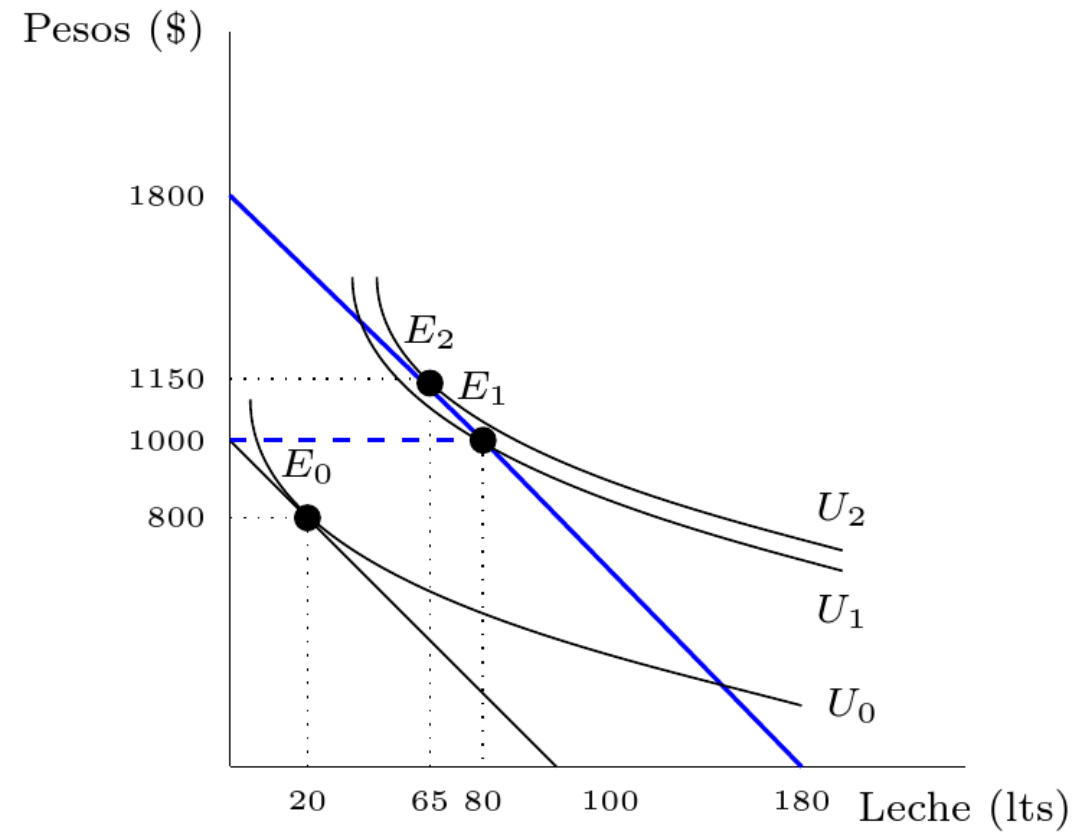
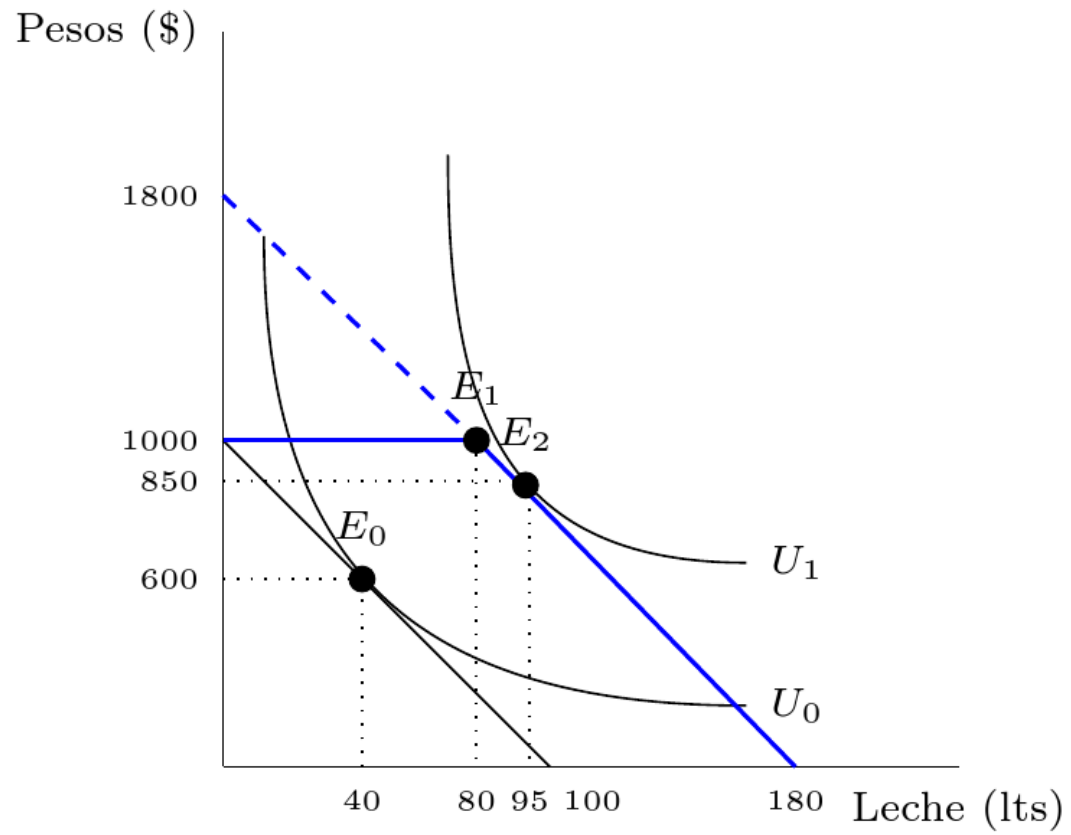
- Experimento original → se preguntó a beneficiarias de Prospera en que utilizarían 1000 pesos que recibieran de manera inesperada; la fuente del ingreso podía ser: a) un pago extraordinario de Prospera; b) un premio de lotería; c) un bono de algún trabajo realizado.
- El resultado muestra que **la fuente del ingreso si importa en terminos de lo que se gasta.**
- Cuando el dinero proviene de Prospera, la proporcion de mujeres que gasta en Alimentos es mucho mayor que cuando proviene de las otras fuentes; cuando proviene de Lotería y/o Bono Laboral, el Ahorro es mencionado mucho mas que Salud y Educación (compara con Prospera).



Analisis beneficio-costo

- Las **transferencias en especie** se ha dicho que suelen ser ineficientes por varias razones:
 - Altos costos administrativos (cada programa diseñado por separado)
 - Ineficiencias asignativas → provocan efecto sustitución. Individuo estaría mejor si recibieran equivalente en dinero
 - Suelen ser ineficaces porque en ocasiones no aumentan significativamente el gasto en los artículos deseados.
- Al reducir el costo de obtener el bien, los induce a consumir cantidad mayor de la que consumirían

- Una familia consume leche y otros bienes. En la situación inicial, el ingreso es 1000 y el litro de leche cuesta 10 –de acuerdo a sus preferencias, consume 40 litros de leche (400) y le quedan 600 para otros bienes (punto E_0)
- Si el gobierno le hace una **transferencia en especie** –cajas de leche- por 80 litros, entonces la familia ahorra ese gasto y puede comprar otros bienes –de acuerdo a sus preferencias, consume 95 litros de leche (80 que le da el Estado y 15 que compra) y le quedan 850 para otros bienes (punto E_2 en panel)
- Note que la transferencia en especie provoca que la recta presupuestaria se mueva de la línea sólida negra a la línea sólida (quebrada) azul [¿por qué?]



- Pero si las curvas de indiferencia fueran las del panel, la familia terminaría consumiendo en el punto E_1 , es decir 80 litros de leche (otorgados por el Estado) y le quedan 1000 para otros bienes.
- Ahora bien ¿podría la familia mejorar su bienestar si el Estado le diera la **transferencia en dinero**? Es decir si le da 800 pesos a la familia –nuevo ingreso total es 1800 → la respuesta es **si**
- La recta presupuestaria de la familia ahora sería la recta sólida azul [¿por qué?] –en ese caso la familia termina consumiendo en el punto E_2 –consume 65 litros de leche y le quedan 1150 para otros bienes
- Su bienestar mayor (U_2 mayor a U_1) –bajo ciertas condiciones transferencias en dinero mejor que transferencias en especie

Transferencias en dinero (TED) y especie (TEE). Las TED son generalmente preferidas a las TEE por varias razones pero también por razones de eficiencia. El punto U_2 de mayor utilidad sería imposible de alcanzar con la TEE. Este es un punto importante por cuanto una de las razones frecuentemente escuchadas a favor de las TEE es que no se da dinero para ser gastado en otros bienes (incluso bienes no deseables - alcohol, comida chatarra. Note que aún con la TEE, la familia gasta parte de su ingreso en otros bienes (reassigna), lo que relativiza el argumento anterior. El punto central es que **cuando el consumidor tiene preferencias por todos los bienes de manera pareja** es más probable que la TED le de más bienestar que la TEE

La Asignación Universal por Hijo

- Implementada en 2009 —→ extiende beneficio de asignaciones familiares a hijos de desocupados, trabajadores informales (y recientemente a monotributistas)
- Es un programa basado en la teoría de las CCTs (conditioned cash transfers) —→ transmisión intergeneracional de la pobreza se debe a la imposibilidad por parte de familias pobres de invertir en el capital humano de sus hijos
- Son condicionadas porque requieren que los beneficiarios cumplan con condiciones de acumulación de capital humano en salud, educación y nutrición

Asignación Universal por Hijo (AUH). Es un programa de transferencias destinado a niños y adolescentes hasta 18 años que extiende el beneficio de asignaciones familiares a personas en situación de informalidad y desempleo (también monotributistas). Se trata de beneficios no contributivos (es decir no hay un aporte). En este sentido, es un régimen diferente al de Asignaciones Familiares Contributivas para trabajadores empleados en relación de dependencia vigente en Argentina desde la década del 50.

Requisitos para acceder a la AUH (Artículo 14 ter., Ley N° 24174):

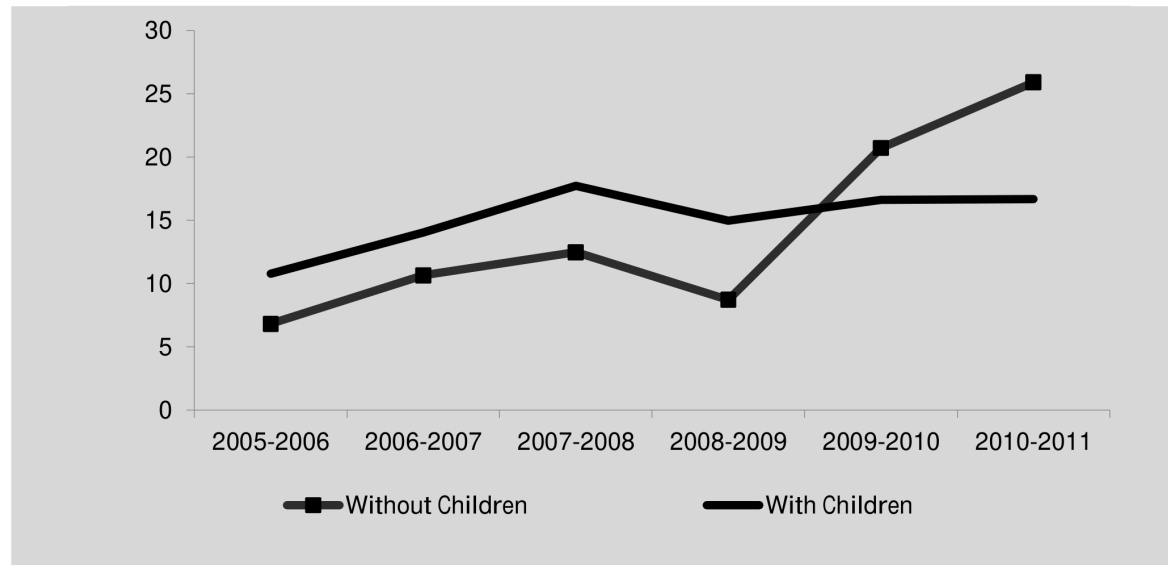
- 1. Que la niña, el niño, adolescente y/o la persona con discapacidad sea argentino o argentina nativo o nativa, naturalizado o naturalizada o por opción. Cuando la niña, el niño, adolescente y/o la persona con discapacidad y sus progenitores o sus progenitoras o las personas que los o las tengan a cargo sean extranjeros o extranjeras, deberán acreditar tanto la niña, el niño, adolescente y/o la persona con discapacidad como el o la titular que percibirá la Asignación, DOS (2) años de residencia legal en el país.*
- 2. Acreditar la identidad del o de la titular del beneficio y de la niña, del niño, adolescente y/o persona con discapacidad, mediante Documento Nacional de Identidad.*

3. *Acreditar que la persona que percibirá el beneficio tiene a su cargo a la niña, al niño, adolescente y/o persona con discapacidad, en función de las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación y de conformidad con la documentación que la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) disponga a estos fines.*
4. *La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2º de la Ley N° 22.431, certificada por autoridad competente.*

5. *Hasta los CUATRO (4) años de edad -inclusive-, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de las niñas, los niños y adolescentes obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.*
6. *Acreditar que el o la titular del beneficio y la niña, el niño, adolescente y/o persona con discapacidad residen en el país.*
- El texto completo de la ultima norma vigente está disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/343905/norma.htm>

- La AUH ha tenido importantes impactos en términos de la disminución de los niveles (tasas) de pobreza y de desigualdad.
- Sin embargo no ha provocado efectos positivos –y de hecho ha provocada efectos negativos de desincentivo a la participación formal de los trabajadores con hijos
- Los incentivos negativos a la participación fueron especialmente altos al inicio del programa y luego se han mantenido relativamente estables.

Gráfico 3. Evolución de la participación de los trabajadores formales con y sin hijos



Fuente: Garganta y Gasparini (2012)

Analisis beneficio-costo