

ESTUDIO

EN BUSCA DE UN MONTO ÓPTIMO DE GASTO SOCIAL*

Gerardo Jofré M. **

El gasto social lleva consigo desincentivos a la producción tanto a los grupos que lo financian como a los que se benefician de él. Por otra parte, mientras mayor sea el gasto social, beneficiando a grupos menos necesitados, su beneficio neto marginal será menor, puesto que sustituirá esfuerzos de los propios beneficiarios.

Por ello, no siempre es conveniente aumentar el gasto social; existe un monto óptimo que no debe excederse. El es el que iguale el beneficio marginal al costo marginal de la acción social.

Además, el gasto social debe estar racionalizado, vale decir, debe constituir inversión en capital humano y dirigirse exclusivamente a quienes se encuentren por debajo de una cierta "línea de pobreza".

Aplicados estos criterios al caso chileno actual, sería posible reorientar importantes recursos hacia la inversión. Ello permitiría aumentar la tasa promedio anual de crecimiento del PGB, para el período 1984-1990, entre 0,9 y 2,5 puntos porcentuales, con lo cual se podrían lograr tasas de desempleo a 1990 entre 4,3 y 12,9 puntos porcentuales más bajas que las que cabe esperar en ese año proyectando la situación actual. Así, optimizar el monto del gasto social y racionalizarlo, podría permitir solucionar completamente el problema del desempleo y, a la vez, continuar avanzando aceleradamente en las metas sociales.

Documento presentado el día 18 de julio de 1984 en el Seminario "Temas Económicos de Hoy" organizado por el Centro de Estudios Públicos. Dicho Seminario fue dirigido por el señor Antonio Recabarren. Ingeniero Comercial Universidad Católica de Chile; Jefe de Control Financiero de Seguros de la Superintendencia de Valores y Seguros.

Introducción

El actual Gobierno de Chile ha proclamado como una de sus principales obras el haber aumentado el gasto social, tanto como porcentaje del gasto fiscal como en términos absolutos. La oposición, por su parte, ha alegado que tales aumentos no serían efectivos, al menos en términos absolutos.

Tanto tras la proclama gubernamental como tras la discusión de ella derivada está implícita la idea de que el gasto social es mejor mientras mayor es, y en tanto no llegue a absorber el total del gasto de la economía sería "mejorable".¹

En este artículo intentaremos demostrar que ello no es así, trataremos de establecer criterios para acercarse a un óptimo en cuanto a monto del gasto social; luego, por último, haremos un intento de aplicación de ellos al caso de Chile actual.

Como veremos, el gasto social sólo ofrece beneficios netos hasta ciertos niveles. Por sobre ellos empieza a constituir simplemente una sustitución de esfuerzo privado. Esto, unido a que su realización conlleva claros desincentivos a la producción, nos llevará a concluir que montos excesivos de gasto social resultan perjudiciales para la sociedad.

Para el caso chileno actual, encontraremos que el gasto social excede el monto óptimo y es, además, ineficiente por no estar concentrado en los más pobres. Veremos entonces que él está significando costos enormes en términos de menor producto geográfico y, consiguientemente, menor empleo, y además, está dejando insuficientemente cubiertas a muchas familias de escasos recursos.

Finalmente, ofreceremos opciones de racionalización del gasto social, las cuales contribuirían, creemos que decisivamente, a resolver los problemas de desempleo del país, y a la vez, asegurarían que toda familia chilena quedara con un nivel de vida superior a ciertos mínimos.

Hacia el Establecimiento de un Óptimo

Para poder establecer un monto óptimo en materia de gasto social, compararemos, desde un punto de vista macroeconómico, los beneficios de ese gasto² con sus costos para distintos montos de él. Si el costo marginal de este gasto es creciente a partir de algún mon-

1 Existen diversas definiciones de gasto social. La que ha estado implícita en esa polémica ha sido "gasto público en los sectores sociales —educación, salud, vivienda, etc.—". En nuestro artículo entenderemos por gasto social aquel gasto público que se hace con el propósito de mejorar la situación de los más desposeídos.

2 Se habla aquí de beneficios y costos del gasto social puesto que se está identificando la expresión "gasto social" con la "acción social", o "esfuerzo en pro de los más necesitados" a que él corresponde.

to, y el beneficio marginal es decreciente en términos similares, nuestro problema se reduce a la clásica búsqueda del nivel que iguale el costo marginal con el beneficio marginal del gasto social.

En primer término, procuraremos determinar los tipos de beneficios que genera el gasto social, y para ello, comenzaremos por identificar las razones que llevan a la sociedad a efectuarlo.

Existen dos razones fundamentales para realizar gasto social: la primera de ellas es permitir que los grupos demasiado pobres tengan acceso a un nivel de consumo mayor que el que pueden conseguir por sus propios medios y esfuerzos; la segunda razón es invertir en los grupos menos productivos con el objeto de aumentar su productividad.

Es útil para el análisis macroeconómico del tema, que es lo que se pretende abordar en este trabajo, definir como beneficio del gasto social la suma de los valores presentes netos que entregue cada uno de los diferentes programas que configuran el gasto social.

Los gastos destinados a permitir un mayor consumo a los grupos más pobres aparecen con un beneficio social neto igual a cero en la evaluación de los respectivos programas. Ello ocurre porque su mayor consumo se compensaría con un menor ingreso disponible de al menos un monto igual en los grupos que pagan esos gastos. En estricto sentido, existen beneficios netos en esta sustitución de consumos, puesto que las personas desean que sus semejantes alcancen al menos ciertos niveles mínimos de bienestar; lo que ocurre es que eso es un bien público y por esa razón no lo pagan voluntariamente. La evaluación de proyectos no capta estos beneficios sólo porque no se han desarrollado las técnicas necesarias para medirlos. En consecuencia, debe entenderse que cualquier resultado que encontremos en términos de óptimo económico, puede legítimamente alterarse por preferencias políticas o valorativas, que se manifestarían en distintos valores asignados al consumo de unos grupos versus los de otros.

En cambio, el gasto social destinado a inversión en capital humano aparece con un beneficio igual al valor presente de la diferencia de productividad de los individuos en los cuales se invierte,³ a lo cual se podría agregar, también, los beneficios de tipo valorativo de preferir gastos en los grupos más pobres en sustitución de igual gasto o ingreso en grupos más ricos.

En consecuencia, debemos tener presente que el óptimo debería situarse en un monto posiblemente mayor que el que se determinaría aplicando los criterios aquí expuestos. No obstante, como veremos luego, al intentar una aplicación de estos criterios al caso chi-

3 Debemos enfatizar aquí que, al evaluar un proyecto o programa, la "situación sin proyecto" debe incluir los aumentos de productividad que se producirían por la inversión en capital humano que autónomamente realizarían en sí mismos los grupos en cuestión en caso de que no la hiciera el Estado.

leno, se ofrecerán opciones de diferente costo en términos de producción, entre las cuales se podría elegir políticamente, pudiéndose incorporar así los beneficios de tipo valorativo.

Dejemos, en este punto, establecido otro hecho de relevancia, a saber: que la productividad de una persona depende esencialmente de dos elementos: por una parte están sus propias capacidades, y por otra, la cantidad y calidad de los otros factores productivos con los que ella se aparejará para la labor productiva. De aquí deriva que toda inversión redunde en aumentos de productividad del factor humano (no sólo la inversión en capital humano). Naturalmente, a mayor productividad, mayor ingreso con el mismo esfuerzo.

Para determinar, ahora, los tipos de costos sociales que existen y que no están incluidos en la evaluación microeconómica de proyectos deberemos hacer, previamente, algunas consideraciones sobre el gasto público y sus efectos globales en la economía.

El gasto estatal se puede clasificar en dos tipos: transferencias simples de dinero, y gastos destinados a adquirir o producir bienes y servicios.

Los bienes y servicios producidos o adquiridos pueden, a su vez, tener dos destinos: pueden ser vendidos o pueden ser regalados.

Sólo el gasto estatal destinado a adquirir o producir bienes o servicios para la venta se puede financiar con pagos voluntarios. En efecto, quienes adquieran esos bienes o servicios, al hacerlo, estarán voluntariamente pagando el gasto necesario para su provisión.

Sin embargo, tanto las transferencias de dinero como los gastos destinados a adquirir o producir bienes o servicios que serán luego regalados, por su propia naturaleza no se pueden financiar con pagos voluntarios. En efecto, salvo excepciones que no constituyen norma, las personas sólo hacen pagos voluntarios cuando ellos les permiten a cambio disfrutar de bienes o servicios.

En este caso, los bienes o servicios, al ser regalados, serán disfrutados sin necesidad de pagar un precio. En consecuencia, no será el pagarlos lo que dé derecho a disfrutarlos y, por ello, difícilmente alguien pagará estos gastos voluntariamente. Por esta razón, el financiamiento de este tipo de gastos debe ser impuesto a algunas personas o a todas.

En este artículo llamaremos gasto público solamente al conjunto de aquellos gastos que requieren financiamiento forzoso. Obviamente, cuanto mayor sea este gasto, mayor será el monto del pago impuesto forzosamente.⁴ Este hecho tiene consecuencias conocidas, las cuales, pese a serlo, no son siempre tenidas en debida consideración. Ellas guardan relación con los incentivos a la producción. En

4 Este pago puede expresarse en impuestos explícitos, impuestos ocultos, como la inflación, o menores ingresos, como puede ser el no percibir una parte correspondiente de las utilidades de las empresas estatales. Pero en definitiva, recae sobre las personas sea como pago o como menor ingreso.

efecto, una de las razones principales que impulsan a los individuos a producir es el ingreso que obtienen a cambio de hacerlo.⁵ Cuanto mayor es ese posible ingreso, más fuerte resulta el incentivo a producir. Si las personas piensan que de su ingreso tendrán que pagar una porción en impuestos, simplemente perciben que su ingreso será menor. Esto significa que sus incentivos a producir son menores y ello, naturalmente, se traduce en una producción menor que la que habría sin impuestos. De aquí deriva que a mayor gasto público, y por ende, mayores impuestos, menores incentivos hay a la producción, y en definitiva, menor producción.

Debe destacarse que al haber una producción menor habrá un empleo menor de modo que un gasto público muy alto lleva en definitiva al desempleo.

Esto ocurre aun cuando el propio sector público procure generar empleo, puesto que cuanto más lo haga, y más gaste en consecuencia, más desincentivará a las personas a producir.

El gasto público puede clasificarse, a su vez, en dos tipos: uno de ellos es el gasto destinado a la provisión de bienes públicos,⁶ en un sentido amplio en término, y el otro, el gasto que persigue mejorar la situación de los individuos o familias más pobres de la sociedad. A este último tipo llamaremos gasto social en este artículo.

Si bien conceptos similares a los que desarrollaremos en estas páginas pueden ser aplicables al gasto público no social, nuestro análisis supondrá ese gasto constante y nos ocuparemos sólo del gasto social. Esto es porque el volumen del gasto social ha alcanzado magnitudes tales que, a nuestro juicio, exigen preguntarse si no han llegado a ser excesivas.

Las consecuencias de la existencia del gasto público en términos de menor producción por parte de quienes pagan los impuestos ocurren también, por supuesto, ante la existencia del gasto social. Por lo tanto, suponiendo todo lo demás constante, a mayor gasto social, y consiguientemente, mayores impuestos, menor incentivo a

5 Hemos dicho "una de las razones principales. . .". Existe un instinto del ser humano que le impulsa a crear, pero no se puede desconocer que pocos hombres producen sin que les importe en absoluto el ingreso que obtienen en recompensa.

6 Los bienes públicos son aquellos que, una vez provistos, serán disfrutados por todos los miembros de un grupo, sin que pueda impedirse a ninguno de ellos, por la propia naturaleza de aquellos bienes, que se beneficie de ellos. Un ejemplo clásico es el alumbrado público.

Los potenciales beneficiarios de estos bienes normalmente no pagarían por ellos si no se les obligara, puesto que los disfrutarían independientemente de si pagaran o no. No obstante, si esos bienes no se proveen, la sociedad estará peor que si ellos sí son producidos. Por ello, el Estado hace esos gastos e impone a los individuos su financiamiento.

En un sentido amplio del término, una norma o una ley sería también un bien público.

producir por parte de los grupos que pagan esos impuestos.⁷ En definitiva, excesos de gasto social pueden llevar a un alto desempleo, causado por la menor producción.

Este hecho ocurre independientemente de lo buenas que sean las razones que se tengan para efectuar este género de gasto y sólo significa que el gasto social tiene este costo de significación.

Pero aún existe otro costo social de este tipo de gasto, que suele no tenerse en cuenta y que debemos mencionar. El es el menor incentivo a producir de los mismos beneficiarios del gasto social al ver ellos aplacadas en parte sus necesidades de bienes, merced a la donación de que son objeto.⁸

El hecho de que existan estos costos macroeconómicos de efectuar gasto social, hace sospechar que no siempre es conveniente aumentar dicho gasto puesto que al incrementar éste aumentan sus costos, y ello hace intuir la posibilidad de que llegue un punto en que el costo marginal de aumentos de gasto adicionales sea mayor que el beneficio marginal de tales aumentos.

Analizaremos a continuación el modo en que los menores incentivos a producir que ya hemos señalado se traducen, efectivamente, en menor producción.

Supongamos que se produce, en un período dado, un aumento de gasto social. Este aumento será financiado con mayores impuestos de los grupos no beneficiarios del nuevo gasto.⁹ Estos grupos, al darse cuenta que de su ingreso total recibirán una parte menor que la que percibían en el período anterior, normalmente, tendrán menos incentivos para trabajar. En consecuencia, trabajarán menos y, por ese concepto, producirán menos.

Pero, además, disminuyen sus incentivos a ahorrar e invertir, puesto que lo que les impulsa a hacerlo es el ingreso futuro que de tal decisión obtienen. Al percibir ese ingreso como menor que antes, normalmente sentirán menores impulsos a ahorrar, y ahorrarán e invertirán menos. Esta será una segunda fuente de menor producción.

7 Normalmente los grupos más ricos pagan más impuestos, tanto en términos absolutos como porcentuales. Consecuentemente, esos grupos —los más productivos, si aceptamos que el ingreso refleja la productividad marginal— son los más desincentivados, relativamente, a producir.

8 Proyectos de inversión pública en capital humano que aparecen rentables en las evaluaciones sociales, lo serían menos si se incluyese estos dos costos macroeconómicos, por así llamarles.

9 Un supuesto diferente puede frecuentemente coincidir con la realidad pero no tiene ningún sentido hacer un gasto social mayor para beneficiar a quienes lo pagarán, puesto que sólo se incurrirá en los costos sociales propios de hacer gasto público. La única salvedad es que por esa vía el Estado podría, supuestamente, transformar consumo en inversión en capital humano, pero lo más probable es que esa inversión hecha por el Estado sólo sustituyera inversión privada del mismo tipo (situación sin proyecto) lo que también nos llevaría a un beneficio neto nulo.

Ahora bien, al producirse menos en un cierto período, también se afecta a las posibilidades de producir en períodos futuros. Por lo tanto, el efecto negativo provoca una especie de reacción en cadena en el tiempo.

Algo similar ocurre entre los grupos beneficiarios del gasto social, aunque por motivos diferentes y con más efecto a través de menor trabajo que a través de menor ahorro e inversión.

Debemos destacar también un efecto ingreso que se produce y es el siguiente: la propensión marginal al ahorro suele estar positivamente correlacionada con el nivel de ingreso: los grupos más ricos, entonces, al ver disminuir su ingreso, tenderán también por esa sola razón a reducir su propensión marginal al ahorro, razón que se sumará al desincentivo de percibir su ahorro e inversión como menos rentable. En los grupos más pobres, no obstante, tal efecto ingreso actúa en sentido contrario, de modo que tendería a disminuir el efecto desincentivo al ahorro derivado de la recepción de la donación. Empero, se debe tener presente que en grupos demasiado pobres, el ahorro será normalmente cero y la magnitud de todos estos efectos en su ahorro será nula.

Un requisito para determinar un óptimo para el gasto social es que éste se encuentre racionalizado al máximo. Por ello, previo a intentar el establecimiento de un criterio de optimización, examinaremos las condiciones de racionalidad que deben cumplirse.

En primer lugar, ya habíamos señalado que, sin perjuicio de los beneficios no medibles de los programas orientados al mero consumo para los grupos pobres, la inversión en capital humano resulta preferible, puesto que a los mismos beneficios no medibles ya mencionados agrega los beneficios medibles propios del aumento de productividad, los cuales, en definitiva, permiten la solución de fondo de los problemas que mantienen a esos individuos en la pobreza. En este punto es preciso reconocer que es muy corriente que el consumo de los grupos pobres lleve en sí un fuerte componente de inversión en capital humano, puesto que de no generarse ese consumo, se producirán daños en las personas de esos grupos los cuales constituirían inevitablemente una desinversión; sin embargo, el énfasis debe estar dado en la inversión en capital humano, lo cual hará que los programas sociales, al ser diseñados bajo esta concepción sean mucho más eficientes en términos de progreso de las personas, que lo que serían si se conciben como consumo y sólo redundan en inversión como un inevitable subproducto.

Una segunda condición de racionalidad es que nunca se gaste en un individuo o grupo en tanto existan otros individuos o grupos más pobres que él. En otras palabras, el gasto social se debe concentrar en quienes se encuentren bajo un nivel definido. En efecto, si el gasto social persigue suplir en los más pobres lo que ellos por sus solas posibilidades no logran procurarse, es de mínima racionalidad concentrar las donaciones en quienes más las necesitan.

Cobrar impuestos a un grupo de altos ingresos para financiar

gastos que se harán en ellos mismos sólo tiene costos sociales. En efecto, lo más probable es que este tipo de gastos satisfagan en forma más imperfecta las necesidades de esos grupos que lo que habrían hecho ellos si se les hubiera dejado disponer sobre aquellos recursos; pero, sobre todo, el solo hecho de transformar esos gastos en públicos, lleva consigo los costos por desincentivos a la producción que han sido señalados aquí.

Supuesta, entonces, absoluta racionalidad en el gasto social a través de las dos condiciones señaladas, intentaremos responder la pregunta "¿cuánto gastar en lo social?".

Empíricamente, podemos distinguir diversas doctrinas al respecto. En un extremo, tenemos doctrinas que plantean como objetivo la igualdad absoluta entre las personas; de acuerdo a ellas, debería siempre quitarse a todo individuo que tuviera ingresos por encima del promedio el exceso por sobre ese nivel, y la recaudación así obtenida asignarla a suplir la diferencia a quienes se hallen por debajo de ese promedio. En el otro extremo, encontramos a quienes se oponen a toda forma de gasto social pues no ven motivo alguno para practicarlo; para ellos el óptimo sería cero gasto social.

A partir de 1973, el Gobierno de Chile ha sustentado la doctrina de lograr la igualdad de oportunidades. Según esta doctrina, la igualdad absoluta no sería posible dadas las diferencias de capacidades y méritos individuales, ni deseable por los absolutos desincentivos que ella acarrearía. En cambio, todas las personas deberían tener todas las oportunidades para desarrollar sus capacidades y méritos personales. Para esta doctrina, existiría una "línea de pobreza", bajo la cual las personas tendrían sus oportunidades limitadas, y sobre la cual tendrían "todas las oportunidades".

El gasto social, entonces, sería todo aquel que sea necesario para que nadie quede bajo esa línea de pobreza.

El problema surge cuando se quiere establecer cuál es la línea de pobreza. En efecto, la línea empieza a aparecer de definición relativa cuando se piensa que algunos bienes que hoy parecen indispensables, en algún pasado suficientemente lejano, no existían en absoluto, y por ende, todos debían pasarse sin ellos —por ejemplo, la penicilina—. Entonces, se hace evidente que la igualdad de oportunidades es algo que tampoco puede darse, ya que siempre que haya desigualdades individuales existirán también desiguales oportunidades.

Entonces tenemos que la igualdad absoluta parece imposible de lograr y, al menos, sería muy poco práctica. Tenemos, además, que la igualdad de oportunidades tampoco es alcanzable. La única puerta abierta que nos queda es plantear como objetivo en el gasto social el lograr que las personas que se encuentren bajo una cierta "línea de pobreza", logren superarla para que obtengan una cantidad y calidad de oportunidades mínima aceptable, pero sin pretender que ello signifique "igualdad de oportunidades".

Nuestro problema, entonces, puede definirse cómo "hallar una línea de pobreza óptima".

Una línea de pobreza más alta que otra significa gastar más en un mayor número de personas. A ciertos niveles demasiado altos de esa línea de pobreza, la inversión en capital humano que se haga en los individuos marginales (los que están justo debajo de esa alta línea de pobreza) comenzará a sustituir inversión que ellos mismos habrían hecho en sí mismos y desean hacerla.¹⁰ Socialmente evaluado, entonces, ese gasto social empezará a tener un beneficio marginal neto decreciente, incluso tendiendo a cero.

Siendo siempre el costo social marginal de este género de gasto al menos positivo y seguramente de monto relevante, se ve claro que si se define una línea de pobreza excesivamente elevada, se alcanzará un punto en el que el costo social marginal será superior al beneficio social marginal.

En consecuencia, existe un óptimo y es aquel nivel cuya definición como línea de pobreza hace que el costo marginal y el beneficio marginal del gasto social se igualen.

El criterio de nivel óptimo de gasto social sería el siguiente:

- 1 El Estado debe hacer inversión en capital humano (gasto social) hasta lograr que todas las personas que se encuentren por debajo de la línea de pobreza, la alcancen.
- 2 El gasto social debe ser inversión en capital humano y sólo el mínimo necesario para que no quede nadie bajo la línea de pobreza.
- 3 La línea de pobreza debe definirse a un nivel tal que implique un nivel de gasto social cuyo inevitable desincentivo a la producción alcance un valor actualizado de flujos no superior al valor actual neto agregado del conjunto de programas sociales. Este valor actual neto de los programas sociales debería incluir, idealmente, el valor que la sociedad asigna al mayor gasto en los grupos más necesitados.

Aplicación al Caso de Chile

De más está decir que el criterio recién propuesto es de difícil aplicación práctica. Sin embargo, creemos que se puede intentar su aplicación parcial al caso chileno actual.

Empezaremos por la proposición de un diagnóstico global de Chile, a partir del cual abordaremos la aplicación de nuestro criterio.

Chile enfrenta un grave problema de desempleo. La superación

- 10 La inversión en capital humano beneficia en primer lugar al individuo en el cual se invierte, por lo que él (su grupo familiar) es el más interesado en efectuarla.

de este problema exige necesariamente obtener en los años próximos tasas de crecimiento elevadas.

Para lograr altas tasas de crecimiento de la economía, en medio de una difícil situación internacional, se requiere invertir montos desusadamente altos. Ello, junto a la presencia de una alta deuda externa, exige un nivel de ahorro interno muy superior a lo que el país tiene por hábito.

El ahorro externo, y la consiguiente menor restricción externa en materia de cuenta corriente de la balanza de pagos, irá favoreciendo al país y colaborando con el logro de la inversión requerida sólo en la medida que se incremente significativamente el ahorro interno.

Teniendo el imperativo de generar empleo y requiriéndose para ello ineludiblemente de un ahorro interno muy superior al habitual, el Estado deberá asegurar el logro de este ahorro. Para ello no se puede dejar nada confiado al azar, ni se debe esperar demasiado de algunas reformas que apuntan a cambios de largo plazo pero que difícilmente provocarán cambios drásticos de hábitos. En consecuencia, el Estado mismo debe generar el ahorro interno faltante, pero hacerlo de manera que no desincentive el ahorro privado.

Ello significa que no pueden subirse los impuestos, especialmente los de la renta, ya que eso sería asestar un fuerte golpe al ahorro privado.

Sin embargo queda una salida, cual es una reducción del gasto corriente, en términos reales, al menos respecto de su evolución proyectada, de modo que el crecimiento de la recaudación tributaria (digamos, al ritmo del crecimiento del Producto Geográfico Bruto) vaya dejando un espacio para materializarlo como ahorro interno.¹¹

Permítasenos ahora un diagnóstico del país desde un punto de vista social.

Chile gastará en 1984 en los sectores sociales alrededor de 15% del Producto Geográfico Bruto, sin incluir el gasto privado en esos sectores. Sin embargo, ese 15% no se encuentra bien racionalizado y de él sólo una parte puede considerarse gasto social en el sentido que en este artículo hemos dado a esta expresión —gasto estatal destinado a mejorar la situación de los más pobres—.

11 Idealmente, ese ahorro debería lograrse que lo haga el sector privado, a través de acelerar, por ejemplo, la reforma tributaria. Como es sabido, ella implica rebajas de impuestos sólo si se invierte lo rebajado. Así, se lograría el ahorro interno requerido y a la vez se avanzaría en el desarrollo de un sector privado más fuerte y capitalizado.

En el Anexo 1 se detalla el cálculo del PGB que se logra con cada peso de inversión. Se supone una relación capital/producto igual a 3, una reinversión de 15% del PGB, una depreciación lineal con vida útil promedio de 25 años y una tasa social de descuento de 10%. El resultado es que por cada peso invertido se obtiene un valor presente de PGB futuro de aproximadamente 3.3 pesos.

En efecto, si se divide el total del gasto social —287 mil millones de pesos para 1984— por el 20% de las familias existentes en Chile (aceptando, por un momento, que seleccionemos como "los más pobres" al 20% más pobre de la población), resulta que cada familia de escasos recursos recibiría mensualmente \$ 54.000 de ayuda estatal. Esto, obviamente, no ocurre, y el tamaño de esta cifra hace pensar tanto que el gasto social no está bien racionalizado,¹² como que es excesivo.

Veamos, entonces, qué ocurre con ese "gasto social" y qué parte de él puede considerarse "gasto social" en el sentido que a este término se da en este artículo.

El "gasto social" 1984 se descompone por sectores como sigue, según la Ley de Presupuesto:

Sector	Aporte Fiscal (Millones de Pesos)	Porcentaje
Previsión ¹³	152.789,4	53,25%
Educación	79.948,9	27,86%
Salud	21.991,3	7,66%
Trabajo	19.164,5	6,68%
Vivienda ¹⁴	9.018,0	3,14%
Sename ¹⁵	4.038,3	1,41%
Total	286.950,4	100%

En cada sector hay partidas que podrían considerarse bienes públicos no sociales.¹⁶ A continuación estimaremos cuáles son esas partidas para obtener una cifra que podríamos denominar "gasto social depurado".

En primer lugar, debe deducirse de cada sector el gasto propio de la cúpula del ministerio, el cual, en general, puede asimilarse al gasto necesario para dictar normas y promover el desarrollo de la materia sectorial: la previsión, la salud, la educación, etc. En este sentido, el gasto en la cúpula de cada ministerio más parece asociable a la generación de bienes públicos que a ayudas sociales.

- 12 Recuérdese que establecimos como condiciones de racionalidad del gasto social que éste se destine exclusivamente a quienes se encuentren por debajo de una línea de pobreza y sea sólo de la magnitud precisa para llevar a los pobres hasta esa línea. Una línea de pobreza de \$ 54.000 mensuales no sería razonable.
- 13 Incluye el presupuesto para asignación familiar y subsidio único familiar.
- 14 Incluye el gasto en vivienda de las municipalidades.
- 15 Del sector Justicia se incluyó como "gasto social" sólo el Sename. El resto se consideró bienes públicos.
- 16 Debemos insistir: no sociales en el sentido de que no tienen por objeto mejorar la situación de los más desposeídos.

Los montos por ministerio son los siguientes:

Ministerio	Gasto en Cúpula	
	Monto en mill. de \$	Porcentaje
Trabajo y Previsión	855	0.56%
Educación	2.213 ¹⁷	2.79%
Salud	542	2.46%
Total	3.610	1.26%

A este monto habría que agregar la cúpula del Ministerio de Vivienda, que no se logró diferenciar. En todo caso, las cúpulas ministeriales no parecen alcanzar más allá de 1,5% del "gasto social".

En segundo término, en el sector Previsión, parte importante del gasto corresponde a pensiones, las cuales ameritan un comentario especial.

Las pensiones corresponden en parte al pago de una especie de deuda estatal, y en parte constituyen un subsidio. La parte que se puede interpretar como pago de deuda es lo que corresponde al valor efectivamente cotizado durante su vida activa por los actuales pasivos, más intereses y reajustes que tales cotizaciones habrían acumulado a la fecha, menos el valor actual de las pensiones que ya se les ha pagado durante su vida pasiva.

Como es sabido, el cálculo de las pensiones a pagar se funda en elementos diferentes de los recién apuntados. La diferencia entre lo que puede interpretarse como deuda estatal y lo que efectivamente se está pagando, corresponde a subsidios.¹⁸

No existen estadísticas de lo efectivamente cotizado por cada pasivo; en consecuencia, no resulta fácil separar lo que puede interpretarse como subsidio, excepto en las cajas no reformadas. En ellas el aporte fiscal parece una proxis adecuada del subsidio envuelto, ya que él tiene por objeto cubrir un déficit entre las cotizacio-

17 No se incluyó, por imposibilidad de distinguir lo que corresponde a bienes públicos, el gasto en las direcciones Primaria, Secundaria, Profesional, JNAEB, JNJI ni Soc. Constructora.

18 Es discutible si el subsidio, así definido, será positivo. En efecto, las pérdidas de las cajas pueden haber provocado que, a la postre, el pago de pensiones resultara más bajo que lo cotizado. No obstante, también hay razones que hacen pensar que el subsidio sí podría existir por cuanto la fórmula de cálculo de pensiones es función de las cotizaciones finales, lo que incentiva, en el sistema antiguo, a cotizar poco durante toda la vida activa, excepto en los años finales; aparte, existían privilegios diversos, pensiones de gracia, jubilaciones antes de cumplir los años de actividad, etc. En definitiva, la materia no es fácil de esclarecer.

nes corrientes y las pensiones. Tales aportes alcanzan a 40.468 millones de pesos; es decir, 14,11% del gasto social.

En cuanto al resto de los aportes a las instituciones previsionales, supondremos que sólo lo equivalente a pensiones asistenciales constituye subsidio, de modo que el resto no lo consideraremos gasto social. En suma, el gasto total en pensiones se descompone como sigue:

Deuda previsional	\$ 64.000 millones
Subsidio Cajas no reformadas	\$ 40.500 millones
Subsidio Pensiones Asistenciales	\$ 8.500 millones
Total Gasto Pensiones	\$ 114.000 millones

En tercer lugar, en el sector Educación, parte del aporte a las universidades persigue proveer un bien público y son los recursos que permiten financiar la investigación y extensión universitarias. Estimaremos este gasto en 3.000 millones de pesos.

Finalmente, en el sector Salud, debe deducirse del gasto social el gasto en acciones de prevención masiva de epidemias, el cual corresponde claramente a bienes públicos. Estimaremos ese gasto en 5.000 millones de pesos.

Así debemos corregir la cifra de gasto social quitándole todo aquello que no constituye gastos para mejorar la situación de los más pobres, como sigue:

Gasto social total	\$ 287.000 millones
Menos gasto en cúpulas ministeriales	\$ 4.000 millones
Menos pago de deudas previsionales	\$ 65.000 millones
Menos bienes públicos universitarios	\$ 3.000 millones
Menos bienes públicos en salud	\$ 5.000 millones
Gasto Social Depurado	\$ 210.000 millones

Si repetimos ahora nuestro ejercicio de dividir este gasto por el 20% de las familias de Chile, obtenemos la suma mensual de \$ 40.000 por familia pobre (aun bajo el mismo supuesto de línea de pobreza). La cifra aún hace pensar que el gasto social no está racionalizado y que es excesivo, pues las familias pobres obviamente no reciben \$ 40.000 al mes y si ello ocurriera la ayuda estatal resultaría desmesurada.

Nuestro país presenta, en general, excelentes indicadores sociales. La mortalidad infantil¹⁹ en Chile es comparable a la de países con ingresos per cápita muy superiores al nuestro y es mucho más baja que la de naciones de nivel de ingreso per cápita similar.²⁰

Sin embargo, si bien en general la situación social chilena corresponde a la de países más desarrollados económicamente que el nuestro, existen algunos campos sociales en los cuales la situación presenta algún grado importante de deficiencias.

Entre ellas cabe mencionar una insuficiente cobertura educacional básica y media, déficit básicos de infraestructura sanitaria (a nivel de hogares) y algunos altos índices de morbilidad en enfermedades infecciosas como el tífus.

Con este diagnóstico de la situación chilena actual, podemos proponer a continuación una aplicación de los criterios planteados en este artículo.

Idealmente, necesitaríamos estimar, en primer lugar, los beneficios del gasto social. Como hemos dicho, ellos corresponden al agregado de los valores actualizados netos de cada uno de los programas y proyectos sociales que lo componen, más la diferencia de valor que la sociedad asigne al gasto en los sectores más necesitados versus el gasto en sectores de mejor situación.

Como es obvio, esos beneficios dependen de la calidad y composición del paquete completo de programas sociales. Ese beneficio será mayor cuanto más eficiente resulte dicho paquete. Por lo dicho, poco sentido tendría estimar esos beneficios sin antes racionalizar los programas sociales. Con todo, siempre resultará impracticable intentar asignar valores concretos a la preferencia social por permitir un mayor consumo a los grupos más desposeídos.

Para efectuar la mencionada racionalización necesitaríamos contar con un diagnóstico referente a cuáles son los problemas sociales específicos que existen, y a cuántas personas afectan. La información para un diagnóstico de este tipo existe en parte. No obstante, una encuesta sistemática con desagregación geográfica sería útil para lograr un diagnóstico que permitiera no sólo orientar los

19 Este indicador constituye más que un mero ejemplo. En efecto, la mortalidad infantil es considerada un indicador general de desarrollo social, no sólo porque apunta a un objetivo central de tal desarrollo, sino también porque ella constituye la síntesis o resultado de la situación social completa.

20 El documento *Estado Mundial de la Infancia 1984*, James P. Grant, director ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), presenta estadísticas de todo el mundo. Como ejemplos, digamos que Chile exhibe tasas de mortalidad infantil (27 por mil en 1981 y no 42 por mil como indica el citado documento) comparables a países, como URSS, de PNB per cápita mucho más alto que el nuestro, y mucho menores que países de PNB per cápita similares al chileno, como Argentina.

recursos por programas, sino también por regiones —e incluso, por comunas—, dentro de cada programa.

Con este diagnóstico, se podrían priorizar los programas de acuerdo a lo que indique la evaluación social de ellos. Esta priorización permitiría asignar presupuestos a programas, regiones, etc.²¹

Una vez preparadas las evaluaciones y priorizados los programas, se estaría en condición de estimar el beneficio total de distintos volúmenes de gasto en ese paquete de programas priorizado. A medida que se aumente el gasto en cada programa, el beneficio marginal será menor, por cuanto se empieza a beneficiar a familias de rentas no tan bajas, con lo que el beneficio neto del proyecto empieza a tener aumentos cada vez más pequeños, porque el gasto público estará, a esas alturas, sustituyendo en alto grado inversión privada en capital humano.

Debe tenerse presente, una vez más, que esta estimación aún estaría dejando fuera el mayor valor que representa para la sociedad el lograr que los más necesitados dispongan de más bienes y servicios. Sin embargo, ello no obsta a que también este valor vaya teniendo aumentos cada vez más pequeños y tendientes a cero cuando se empieza a beneficiar a familias de rentas no tan bajas.

Una vez determinados los beneficios asociados a distintos niveles de gasto social en ese paquete de programas racionalizado, necesitaríamos estimar los costos, en términos de menor producto geográfico, de cada alternativa de monto de gasto.

Teóricamente, se requeriría para ello estimar los efectos en la propensión al ahorro tanto en los grupos más ricos, que pagarían ese gasto, como en los grupos más pobres, que lo recibirían. Otro tanto debería hacerse respecto de la propensión a trabajar.

Ahora bien, en esta aplicación al caso chileno actual, no intentaremos evaluar los beneficios de distintos niveles de gasto social por dos razones: en primer lugar, porque estimamos haber demostrado que el gasto social no se encuentra suficientemente racionalizado; en segundo lugar, porque no contamos con evaluaciones sociales de los distintos programas sociales, y menos con evaluaciones de ellos a diversos niveles de gasto.

Por lo expuesto, nos limitaremos a medir los costos en términos de menor producto geográfico, y consiguientemente, menor empleo, y dejaremos la estimación de los beneficios de cada opción librada a la apreciación política. Ello, por lo demás, sería necesario aun si se contara con las evaluaciones correspondientes, por cuanto ellas difícilmente podrían incorporar el mayor valor del consumo en los grupos más necesitados.

Por el lado de la propensión al ahorro, estimaremos que ésta es igual a 100% en el primer período, ante reducciones del gasto social, ya que supondremos que el Gobierno destinaría íntegro a inversión

21 En el Anexo II se incluye una nota relativa a cómo se podría poner en práctica este gasto social racionalizado.

cualquier ahorro de gasto que lograrse. Para períodos sucesivos, supondremos que esa propensión es 15% y que no se altera, porque no estamos en condiciones técnicas de aplicar, propiamente, el modelo que hemos sugerido.

Lo primero que resalta del diagnóstico es el elevado costo alternativo que representa en Chile el gasto social. Ello ocurre si cada peso que se ahorre de gasto corriente es destinado íntegro a inversión. La situación de desempleo actual justifica con creces tal política y ella parece ser la que sustenta el Gobierno.

En segundo lugar, se aprecia claramente que el gasto social en Chile es excesivo y no está, en absoluto, racionalizado.

Finalmente, destaca que Chile presenta una situación social más que aceptable, aunque no exenta de ciertos déficit de importancia.

No intentaremos aquí una cuantificación exacta de los costos y beneficios de distintos volúmenes de gasto social, pero sí estamos ya en condiciones de esbozar los beneficios que significarían distintos niveles de gasto social supuesta una previa racionalización del mismo.

Del estudio de la distribución de ingresos en el Gran Santiago de Isabel Heskia²² se desprende la siguiente situación:

Ingreso Familiar Líquido Mensual (Sin incluir ayuda estatal)		Porcentaje de la Población Acumulado Hasta Límite Superior del Tramo	
U. F.	\$ junio 84	En el Tramo	
0 - 4	0 - 7.700	13,5%	13,5%
4 - 8	7.700 -15.400	24,5%	38,0%
8 - 12	15.400-23.100	17,5%	55,5%
Más de 12	23.100. .. .	44,5%	100,0%

Suponiendo que la distribución a nivel país hoy es semejante a esa, con esta información se puede calcular el gasto social necesario para hacer que toda la población supere ciertas líneas de pobreza alternativas. Este cálculo supone que el gasto social se destina exclusivamente a cubrir la diferencia de ingreso de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza de modo que la alcancen. Vale decir, no se gastaría nada en quienes se encontrarán por encima de esa línea. Esto es lo que hemos llamado en este artículo gasto social racionaliza-

22 *Distribución del Ingreso en el Gran Santiago*, Isabel Heskia, 1979, Universidad de Chile.

do. A continuación se indica el gasto requerido para tres posibles alternativas:

Línea de Pobreza (Ingreso Mensual Mínimo Aceptable por Familia)	Gasto Social Requerido ²³
\$ 7.700	\$ 13.721,4 millones
\$ 15.400	\$ 66.066,0 millones
\$ 23.100	\$ 145.260,0 millones

A partir de estos montos se puede calcular lo que aumentaría la producción si los recursos que liberaran eventuales racionalizaciones del gasto social se invirtieran, y el empleo que ello generaría.

Opción Política	Gasto Social Anual Requerido (Mill.)	Ahorro Respecto Situación Actual (Mill.)	Valor Presente Mayor PGB que Podría Lograrse c/Año Invirtiendo Esos Recursos ²⁴ (Mill.)	Aumentos Anuales de Empleos Permanentes que Podría Lograrse ²⁵
No racionalizar	\$ 210.000			
Racionalizar con línea de pobreza \$ 23.000 mens.	\$ 145.260	\$ 64.740	\$ 213.642	304.850
Racionalizar con línea de pobreza \$ 15.400 mens.	\$ 66.066	\$ 143.934	\$ 474.982	677.770
Racionalizar con línea de pobreza \$7.700 mens.	\$ 13.721	\$ 196.279	\$ 647.721	924.260

23 Supuestos:

a) Dentro de cada tramo la distribución es uniforme.

b) Tamaño de familia = 5

c) Población total = 11.000.000.

Si la distribución de ingresos real no correspondiera a la que aquí se está suponiendo, ello podría alterar los valores de este trabajo, pero difícilmente sus conclusiones.

Esto exige aceptar que la política sería invertir todo lo que se ahorre de lo que hoy se gasta en lo social; este supuesto sólo puede ser razonable dados los actuales niveles de desempleo, los cuales se reducirían significativamente con la propia aplicación de la política supuesta. Ello, a su vez, haría que se "suavizara" aquella política, en el sentido de que parte de las reducciones de gastos permitiría se destinasen a consumo, una vez logrado reducir el desempleo.

Por lo tanto, debe tenerse presente que los valores estimados a continuación están, acaso, exagerados en el largo plazo.

Para cada una de estas opciones, si se aplicaran a partir de 1985, su efecto en el tiempo sería como sigue (ver Anexo III).

Año	Fuerza de Trabajo 26	Productividad 27	No racionalizar 1930	Producto Geográfico Bruto ²⁸ (Mil. mill. \$ 1984)		
				Racionalizar Con Línea de Pobreza \$ 23.100	\$ 15.400	\$ 7.700
1984	3.703	700.800	1930	1930	1930	1930
1985	3.766	709.210	2026.5	2048.4	2074.5	2091.9
1986	3.830	717.720	2127.8	2171.8	2224.2	2259.3
1987	3.895	726.333	2234.2	2300.6	2379.5	2432.3
1988	3.961	735.049	2345.9	2434.7	2540.4	2611.1
1989	4.029	743.869	2463.2	2574.6	2707.1	2795.8
1990	4.097	752.796	2586.4	2720.4	2879.8	2986.5
Tasa Crecimiento Promedio Período	1.7%	1.2%	5%	5.9%	6.9%	7.9%

24 Supone depreciación lineal en 25 años, tasa de descuento 10% anual, relación capital/producto = 3 y reinversión de 15% del PGB generado. (Ver Anexo I.)

25 En estricto sentido se está hablando de empleos "descontados por un 10% anual". Además, se está suponiendo constante la productividad. Poco más adelante se encontrará un ejercicio con mayor sentido al respecto.

26 La Fuerza de Trabajo promedio 1984 se estimó proyectando los datos conocidos a la fecha al resto del año, suponiendo que 25% del PEM no es Fuerza de Trabajo. Hacia adelante se la hizo crecer a 1.7% anual.

27 La productividad media 1984 se estimó en función de las proyecciones del PGB y de empleo. Hacia adelante se la hizo crecer a 1.2% anual.

28 El PGB 1984 se estimó 4,3% superior al de 1983 y de ahí en adelante se supuso crecerá a 5% en ausencia de medidas extraordinarias.

Año	No Racionalizar	Empleo Generado ²⁹				No Racionalizar	Tasa Desempleo ³⁰		
		Racionalizar					Racionalizar		
		Con Línea de Pobreza					Con Línea de Pobreza		
	\$ 23.100	\$ 15.400	\$ 7.700		\$ 23.100	\$ 15.400	\$ 7.700		
1984	2.754	2.754	2.754	2.754	25.6	25.6	25.6	25.6	
1985	2.857	2.888	2.925	2.950	24.1	23.3	22.3	21.7	
1986	2.965	3.026	3.099	3.148	22.6	21.0	19.1	17.8	
1987	3.076	3.167	3.276	3.349	21.0	18.7	15.9	14.0	
1988	3.192	3.312	3.456	3.552	19.4	16.4	12.7	10.3	
1989	3.311	3.461	3.639	3.758	17.8	14.1	9.7	6.7	
1990	3.436	3.614	3.825	3.967	16.1	11.8	6.6	3.2	
Tasa Crecimiento									
Promedio	3.8%	4.6%	5.6%	6.3%					
Período									

Como conclusión de este análisis se puede señalar que es posible llegar a bajas tasas de desempleo en plazos relativamente cortos, y que ello sólo requiere racionalizar el gasto social concentrándolo exclusivamente en los más pobres. La línea de pobreza se podría definir en \$ 15.000 mensuales, cifra que permite desenvolverse adecuadamente a una familia de escasos recursos y ello permitiría ya en 1985 generar 67.650 nuevos empleos permanentes, y en 1990 alcanzar 389.790 empleos adicionales a los que habría si no se racionaliza el gasto. Una acción así resolvería de raíz el problema del desempleo sin incurrir en costos en términos de desarrollo social. Por el contrario, si realmente no quedara ninguna familia en Chile con un ingreso inferior a \$ 15.000 mensuales (incluida la ayuda estatal), la situación social mejoraría ostensiblemente respecto de lo que es actualmente.

Conclusiones Finales

El gasto social significa un claro desincentivo a la producción. Por ello no siempre es conveniente aumentarlo.

En el caso de Chile, dicho gasto se encuentra a un nivel de

29 El empleo 1984 se estimó proyectando al año los datos ya conocidos y suponiendo que 15% del PEM tiene además un empleo "verdadero". La cifra presentada excluye PEM y POJH. Hacia adelante se calcula según la evolución del PGB y de la productividad.

30 La tasa de desempleo es "limpia de PEM y POJH" pero excluyendo a los PEM "no fuerza de trabajo" de la fuerza de trabajo e incluyendo a los PEM "doble empleo" como ocupados.

210.000 millones de pesos, el cual permitiría regalar \$ 40.000 mensuales a cada familia del 20% más pobre de la población; alternatively, alcanzaría para regalar \$ 27.000 al mes al 30% más pobre. Evidentemente, tales regalos serían excesivos, y ello es una demostración de que el gasto social en Chile es exageradamente alto.

Asimismo, resulta innegable que una enorme cantidad de familias chilenas pobres no reciben regalos de las magnitudes apuntadas, lo cual demuestra que el gasto social se está diluyendo en medida importante a través de las capas de ingresos superiores que son, por otra parte, quienes lo financian en mayor medida.

El gasto social así diluido sólo presenta costos sociales sin beneficios. En efecto, las personas que pagan los impuestos piensan que de su esfuerzo productivo percibirán un ingreso disponible menor. Es cierto que si esos impuestos se destinan luego a financiar gastos en ellos mismos su ingreso aumentará de nuevo; pero al ser este último aumento independiente de su esfuerzo productivo, sólo constituye un nuevo desincentivo a la producción. Así, cobrar impuestos a un grupo para financiar un gasto posterior destinado a ellos mismos, sólo desincentiva la producción, sin efecto benéfico alguno que lo justifique o compense.

En consecuencia, en Chile urge racionalizar el gasto social. Ello implicará reducirlo en total, pero aumentar significativamente lo que está siendo orientado a la extrema pobreza.

Todas las opciones de racionalización propuestas producen un fuerte impacto en términos de mayor producto geográfico y, por consiguiente, mayor empleo. Así, se aprecia que con las racionalizaciones posibles del gasto social no sólo se lograría mejorar sustancialmente la situación de los más desposeídos y, en general, el bienestar del país, por acercarse a un óptimo sobre la materia, sino que se lograría una solución permanente al problema más urgente de la nación, cual es el desempleo.

Entre estas opciones que permitirían continuar avanzando en una solución acelerada de los problemas sociales y simultáneamente erradicar el desempleo, destacan las siguientes:

Opción de Racionalización ³¹	Efecto en Mayor PGB ³²		Efecto en Mayor Empleo ³³	
	1985	Largo Plazo	1985	Largo Plazo
Que toda familia chilena tenga un ingreso de al menos \$23.100	1,2%	6,8%	0,9%	5,1%
Que toda familia chilena tenga un ingreso de al menos \$15.400	2,5%	14,5%	1,9%	10,8%
Que toda familia chilena tenga un ingreso de al menos \$ 7.700	3,4%	19,6%	2,5%	14,6%

En suma, el país puede lograr mejorar significativamente su nivel de bienestar tanto a corto como a largo plazo con una asignación más eficiente de sus recursos, logrando un mayor éxito en sus metas sociales, y a la vez, resolviendo su más grave problema actual: el desempleo.

- 31 Racionalizar supone, como se ha señalado, dejar de dar beneficios a quienes se encuentren por encima de los límites definidos, y cubrir a toda familia que se halle bajo ellos. Como se ha demostrado, esto redundará en significativas disminuciones del gasto social total acompañadas, evidentemente, de significativos avances en el bienestar y productividad futura de los más pobres.
- 32 Los porcentajes se refieren al PGB actual. La interpretación de ellos hay que hacerla como sigue: el porcentaje de 1985 es el mayor crecimiento que habría ese año, de materializarse la racionalización correspondiente, en adición al crecimiento que habrá de no efectuarse tal racionalización. El porcentaje de largo plazo significa que la economía crecerá durante varios años por sobre su tendencia de largo plazo, hasta acumular un diferencial del porcentaje indicado por sobre dicha tendencia. Una vez logrado ese salto por una vez, la economía continuaría creciendo a tasas normales, pero teniendo a su haber ese mayor nivel de riqueza para siempre.
- 33 Los porcentajes de empleo están referidos a la fuerza de trabajo actual. Su interpretación es análoga a la de los correspondientes porcentajes del PGB, excepto en que, una vez ocupada en un alto porcentaje la fuerza de trabajo, el efecto se expresaría a través de mayores salarios.

Anexo I

Cálculo del Producto Geográfico
Generado por Aumentos de Inversión

1 Supuestos

- a El stock de capital genera cada año un PGB igual a 1/3 de él.
- b El capital tiene una vida útil de 25 años y se deprecia linealmente.
- c Se reinvierte un 15% del PGB.
- d La tasa social de descuento es 10%.
- e A partir del año N° 26 contado desde el momento de la inversión inicial, los flujos se hacen cero.

2 Cálculos de Stock de Capital y PGB de Cada Año

Año	Stock de Capital ³⁴	PGB
1	1.000	.33333
2	1.010	.33667
3	1.018	.33933
4	1.025	.34167
5	1.030	.34333
6	1.033	.34433
7	1.035	.34500
8	1.035	.34500
9	1.033	.34433
10	1.028	.34267
11	1.021	.34033
12	1.011	.33700
13	.998	.33267
14	.984	.32800
15	.967	.32233
16	.945	.31500
17	.922	.30733
18	.896	.29867
19	.868	.28933
20	.836	.27867
21	.801	.26700
22	.761	.25367
23	.717	.23900
24	.672	.22400
25	.621	.21000

34 El stock de capital de un año es la suma de los stocks del año anterior depreciados más el 15% del PGB del año anterior.

3 Cálculo del Valor Actualizado de los Flujos de PGB

Utilizaremos la fórmula:

$$PGB = \sum_{t=1}^{25} \frac{PGB_t}{(1+r)^{t-1}}$$

PGB = Valor actualizado del PGB obtenido.

PGB_t = PGB obtenido en el año t.

r = Tasa social de descuento (10%).

De la aplicación de la fórmula se obtiene:

PGB = 3.3 veces la inversión inicial.

Anexo II

Puesta en Práctica de un Conjunto Racionalizado de Programas Sociales

Para obtener un gasto social racionalizado, hemos visto que se requiere un paquete de programas sociales diseñado en función de los requerimientos específicos de inversión en capital humano de las familias que no alcanzan la línea de pobreza.

Si bien en términos conceptuales hemos definido esa línea de pobreza como un ingreso familiar monetario mínimo aceptable, en un sentido más riguroso, la línea de pobreza debería definirse en función de una caracterización socioeconómica de un nivel mínimo. En este sentido, las líneas de pobreza que se han propuesto en este artículo deben ser entendidas como una aproximación. Una proposición más concreta requeriría de una encuesta como la que se mencionó en el documento central, para poder elaborar alternativas y cuantificar sus costos.

Una vez elegida una opción en cuanto a línea de pobreza, se requerirá poner en práctica el conjunto de programas sociales en los mismos términos en que fue planteado. En otras palabras, se deberán asignar los montos a los programas correspondientes, y dentro de ellos, dirigir los gastos a quienes efectivamente los necesitan.

Lo primero es relativamente sencillo. Lo segundo, en cambio —focalizar el gasto en las familias a las que debe dirigirse—, es algo más complejo.

Para hacer esto último —la focalización—, pueden usarse dos medios complementarios:

En primer lugar, la ficha de estratificación social (ficha CAS), actualmente disponible, puede permitir identificar a las familias específicas que se hallan bajo los estándares mínimos de cada variable

definidos al determinar la línea de pobreza. Ello permitiría orientar los beneficios hacia esas familias.

En segundo término, los programas deben incorporar incentivos para que los propios beneficiarios tiendan a retirarse paulatinamente de ellos a medida que puedan, con lo que se estarían autoclasificando, en cierta forma, donde les corresponde. Esto significa que los beneficios entregados no deben ser excesivamente atractivos, y deben contemplar la posibilidad de mejorarlos a través del esfuerzo propio, pero perdiendo gradualmente, al hacerlo, el subsidio estatal.

Anexo III

Efecto en PGB y Empleo Hasta 1990 de Distintas Opciones de Racionalización del Gasto Social

1 Supuestos

- a Los mismos utilizados en el Anexo I.
- b La racionalización se aplica íntegra a partir de 1985.
- c La productividad media del trabajo crecerá 1.2% al año (igual a la tendencia histórica),
- d El ahorro de gasto se destina íntegro a inversión.

2 Cálculos

Para estos cálculos utilizaremos los resultados del Anexo I. Cualquier opción de racionalización que se ponga en práctica significará un flujo de ahorro anual, el cual se destina completo a inversión.

Entre 1985 y 1989, entonces, cada peso de flujo anual de ahorro inducirá a aumentos de PGB según la tabla siguiente:

a Mayores PGB Generados por el Ahorro Año a Año

Año en que se Logra el Mayor PGB	Año Cuyo Ahorro Genera los Mayores PGB						Total de Mayor PGB Generado
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
1985	.33333						.33333
1986	.33667	.33333					.67000
1987	.33933	.33667	.33333				1.00933
1988	.34167	.33933	.33667	.33333			1.35100
1989	.34333	.34167	.33933	.33667	.33333		1.69433
1990	.34433	.34333	.34167	.33933	.33667	.33333	2.03866

b Cálculo de Mayores PGB y Empleo Generados Año a Año:

Año	No Racionalizar		Racionalizar con Línea de Pobreza:					
	Ahorro Anual \$ 0		\$ 23.100		\$ 15.400		\$ 7.700	
	Mayor PGB	Mayor Empleo	Millones de Pesos		Millones de Pesos		Millones de Pesos	
		Mayor PGB	Mayor Empleo	Mayor PGB	Mayor Empleo	Mayor PGB	Mayor Empleo	
1985			21.913	30.900	47.977	67.650	65.425	92.250
1986			44.045	61.370	96.434	134.360	131.505	183.230
1987			66.353	91.350	145.276	200.010	198.109	272.750
1988			88.815	120.830	194.455	264.550	265.174	360.760
1989			111.385	149.740	243.871	327.840	332.560	447.070
1990			134.021	178.030	293.431	389.790	400.145	531.540