



XI Jornadas de Investigación Científica

10, 11 y 12 de setiembre de 2012

Facultad de Ciencias Sociales

El estado benefactor informal: truncamiento y discrecionalidad en el estado benefactor

Alvaro Forteza

La educación bajo la lupa

El estado benefactor informal: truncamiento y discrecionalidad en el estado benefactor

Alvaro Forteza, agosto de 2011

Cita: Forteza, Alvaro (2011): "El estado benefactor informal: truncamiento y discrecionalidad en el estado benefactor". En G. Caetano y R. Arocena (coordinadores): La aventura uruguaya. Tomo II. ¿Naides más que naides?" (Editorial sudamericana uruguaya S.A.)

1 Introducción

El estado uruguayo ha sido tradicionalmente muy activo en materia de protección social. Desde principios del siglo XX, por lo menos, ha desarrollado un conjunto de programas sociales ambiciosos en sus alcances y cobertura, conformando lo que muchos han considerado un estado benefactor.

Construido a imagen y semejanza de los estados benefactores europeos, el estado benefactor uruguayo enfrenta algunos desafíos similares a los de los países más avanzados, incluyendo los dilemas entre focalización y universalismo y entre programas contributivos y asistenciales. Pero también enfrenta desafíos más propios de los países en vías de desarrollo, incluyendo la cobertura incompleta de muchos programas, la existencia de brechas importantes entre las políticas "en el papel" y "en la práctica" (incluyendo la tolerancia al informalismo) y la coexistencia de los programas formales con prácticas informales y muchas veces clientelísticas de provisión de protección social.

En este ensayo intento reflexionar sobre los desafíos que enfrenta el país en este terreno desde una perspectiva que, a mi entender, ha estado poco presente en el debate nacional: la perspectiva de economía política. La nueva economía política intenta reflexionar sobre qué determina las decisiones de los gobiernos: por qué eligen ciertas políticas y no otras. Al hacerlo, no sólo "corre la frontera" tradicional de la economía, ingresando en el campo de la ciencia política, sino que modifica profundamente la manera de pensar algunos temas tradicionales de la economía. En particular, contribuye a entender

algunos comportamientos económicos que, sin esta perspectiva, resultan difícilmente explicables.

¿Qué es el clientelismo? ¿Cuáles son las condiciones económicas y políticas que generan este tipo de prácticas políticas? ¿Cómo trazar una frontera entre las políticas sociales y el clientelismo? ¿Qué relación hay o debería haber entre las políticas sociales y las políticas “productivas”? ¿Por qué en los países en vías de desarrollo se observa con frecuencia una amplia brecha entre el diseño y la implementación de las políticas? ¿Cómo se explica el informalismo? Estas son algunas de las preguntas que la literatura reciente de economía política de la protección social ha intentado responder. Al hacerlo, ha aportado nuevas perspectivas para reflexionar sobre las condicionantes de las políticas sociales y sobre la relación que hay entre las políticas sociales y el desarrollo.

Me propongo hacer dos cosas en este ensayo. Primero, hago una revisión de la literatura especializada sobre economía de las políticas sociales. Es una revisión selectiva, con énfasis en las contribuciones que, desde mi punto de vista, ayudan en mayor medida a pensar en los desafíos que enfrenta Uruguay en este campo. Formulo un breve resumen de esta literatura en un lenguaje no técnico. Segundo, propongo una serie de reflexiones sobre algunos desafíos que enfrentan las políticas sociales en Uruguay. Tomo prestados algunos conceptos que han sido desarrollados fundamentalmente por la economía política de la política macroeconómica y propongo aplicarlos y adaptarlos al caso de la protección social. En particular, propongo el concepto de “estado benefactor informal” para caracterizar un estado benefactor que tiene un alto grado de discrecionalidad en la aplicación de las políticas.

Este artículo tiene cuatro secciones, además de esta introducción. En la sección dos presento una breve revisión (no técnica y selectiva) de la literatura económica que intenta explicar las políticas gubernamentales de protección social. En la sección tres discuto la noción de “estado benefactor truncado”, noción que ha sido ampliamente utilizada para caracterizar los sistemas de protección social de América Latina. En la sección cuatro presento la noción de estado benefactor informal y discuto su utilidad para analizar el caso uruguayo. Concluyo en la sección cinco con algunas reflexiones finales.

2 Fundamentos de las políticas sociales

La literatura económica ha intentado explicar las políticas sociales, es decir por qué existen, qué características tienen y qué características deberían tener. Las diversas explicaciones que la economía ofrece pueden agruparse en dos líneas principales. La primera línea argumental es que la economía de mercado no es eficiente en la provisión de seguro y no resuelve los problemas de carencia de recursos que enfrentan muchos individuos. El Estado debe entonces intervenir para resolver estos problemas. Este es el enfoque dominante y tradicional en la rama de la economía que se conoce como economía pública. Una segunda línea argumental se apoya en la economía política e intenta explicar las políticas sociales como el resultado del juego político. A diferencia del enfoque anterior, esta literatura no intenta justificar la intervención del Estado en las fallas del mercado. Partiendo del análisis de los actores políticos se intenta explicar por qué se adoptan ciertas políticas y no otras. Mulligan y Sala-i-Martin (1999a)¹ llaman teorías de eficiencia a las teorías que explican las políticas sociales como un intento de remediar fallas de mercado y teorías políticas a las que las explican a partir del juego político (ver también Persson y Tabellini, 2000²).

2.1 Las teorías de eficiencia

La protección social es el conjunto de políticas orientadas a (i) reducir la desigualdad; (ii) aliviar la pobreza (evitar que alguien caiga por debajo de cierto estándar de vida

¹ Mulligan, C. y X. Sala-i-Martin (1999). Social Security in Theory and Practice (I): Facts and Political Theories. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts: 40.

² Persson, T. and G. Tabellini (2000). Political Economics. Explaining Economic Policy., MIT Press.

mínimo); (iii) contribuir a la inclusión y cohesión social y (iv) ayudar a los individuos a enfrentar contingencias adversas (Barr 2001, Mason and Robalino, 2009³).

La economía de mercado ofrece un mecanismo descentralizado de coordinación de las actividades individuales que, bajo condiciones ideales, genera resultados eficientes.⁴ Sin embargo, aún en esas condiciones ideales, estos resultados pueden no ser deseables en el sentido que pueden involucrar una enorme desigualdad. La economía de mercado no garantiza igualdad y no sólo de resultados sino incluso de oportunidades. Por esta razón, se acepta generalmente que los gobiernos pueden y deben intervenir con políticas sociales redistributivas que tienden a generar el nivel de igualdad que se adecua a las preferencias sociales. La preocupación por la distribución es entonces una primera motivación de las políticas de protección social.

El papel de las políticas sociales en relación con la respuesta a contingencias adversas es menos obvio. En principio, la economía de mercado ofrece soluciones para este problema. Los servicios financieros en general y los seguros en particular ayudan a los individuos a enfrentar la incertidumbre. ¿Por qué podría requerirse entonces la participación del Estado en estos servicios? ¿Cabe esperar que el Estado sea en general un mejor proveedor de servicios financieros y de seguros que el sector privado? La economía pública ofrece algunos criterios que básicamente remiten a un análisis de las fortalezas y debilidades relativas de la acción pública y privada en estos ámbitos. En líneas generales, se acepta que hay razones para que el Estado deba intervenir más intensamente en la provisión y regulación de seguros que en la mayor parte de otras actividades de provisión de bienes y servicios. Es decir que en términos generales la actividad privada coordinada a través de los mercados es comparativamente menos apta para cubrir este que otro tipo de necesidades humanas. El Estado interviene entonces de múltiples formas intentando ayudar a los individuos a enfrentar contingencias adversas. Las políticas de protección social constituyen el corazón de esa actividad de provisión de seguro.

³ Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford University Press.

Mason, A. D. y D. A. Robalino (2009). *Building an Effective and Inclusive Social Protection System in Latin America: Diagnosis and Policy Directions*, The World Bank.

⁴ Eficientes en el sentido de Pareto, es decir en el sentido de que no existe una asignación alternativa de los recursos que pueda aumentar el bienestar de alguien sin perjudicar a nadie.

¿Cuáles son las razones por las que el mercado podría no ser un buen proveedor de servicios de seguro? ¿Cuáles son las ventajas que podría ofrecer el gobierno en este ámbito? La literatura especializada ha analizado extensamente estas cuestiones y ofrece más de una respuesta. El argumento más clásico es que los mercados de seguros adolecen de importantes fallas debido a la existencia de asimetrías de información (Barr 2001). Un individuo que enfrenta un riesgo tiene normalmente algún grado de control sobre ese riesgo: puede hacer algo para reducir la probabilidad de un resultado adverso o para atenuar las pérdidas si ese resultado se produce. El asegurador usualmente no observa las acciones que pueda haber tomado el individuo –al menos no perfectamente. También puede haber heterogeneidad entre los individuos que el asegurador no observa perfectamente. Algunos individuos enfrentan un mayor riesgo de enfrentar una contingencia adversa que otros. Normalmente, los individuos conocen su propio riesgo mejor que el asegurador. Si un asegurador ofrece un seguro cuyo precio refleje adecuadamente su percepción del riesgo promedio que la población asegurada enfrenta, los individuos que tienen menor riesgo encontrarán que el seguro es muy caro y se abstendrán de comprarlo. Pero entonces, la población que sí lo hace es en promedio más riesgosa, lo cual lleva a un aumento del precio del seguro y a una disminución de la cantidad vendida. En condiciones extremas, esto puede conducir a que ciertos riesgos no sean asegurados. En condiciones menos extremas, conduce a un aumento del precio y a una reducción de la cantidad de seguros provistos.⁵ Los individuos que necesitan el seguro están dispuestos a pagar por él, pero debido a la asimetría de información las empresas no encuentran beneficioso ofrecerlo. En una situación como esta, el Estado puede intervenir y hacer uso de su capacidad coercitiva para obligar a que todos los individuos sean cubiertos por un determinado seguro. El resultado es un aumento del bienestar de todos los individuos.

Algunos autores distinguen las situaciones de riesgo e incertidumbre. Se habla de riesgo cuando hay varios resultados posibles –lo que se conoce como “estados” – y se conocen las probabilidades de esos estados. Se habla de incertidumbre cuando se desconocen las probabilidades o incluso los estados posibles. En condiciones de incertidumbre, no operan los seguros privados porque no puede calcularse un precio. Barr (2001, p 24) argumenta que el seguro social puede ofrecer seguro aún contra eventos inciertos.

⁵ A partir del artículo fundador de Akerlof (1970) se ha desarrollado una extensa literatura sobre incertidumbre y asimetrías de información. Dos excelentes revisiones de esta literatura son Salanié (2005) y Bolton y Dewatripont (2005).

Una segunda línea argumental tiene que ver con racionalidad limitada. Si bien el paradigma dominante en la ciencia económica es el de individuos racionales, suele aceptarse que en lo que tiene que ver con decisiones a largo plazo y que involucran incertidumbre los individuos son con frecuencia menos que perfectamente racionales. La reciente literatura de “economía del comportamiento” enfatiza este punto (Daniel Kahneman recibió el premio Nobel de economía en 2002 por sus contribuciones en este campo). Si los jóvenes, por ejemplo, no son conscientes de la necesidad de ahorrar para la vejez, será necesario que el gobierno los obligue a hacerlo a través de un sistema obligatorio de jubilaciones.

Barr (2001, p 19) también menciona que las economías de escala pueden justificar la intervención estatal. Hay economías de escala cuando el costo unitario cae al aumentar el número de unidades producidas. Sectores en los que hay fuertes economías de escala tienden a tener empresas grandes, dado que el tamaño da la ventaja de menores costos unitarios. Pero esto mismo reduce la competencia y conduce a situaciones monopólicas o cuasi-monopólicas. El gobierno puede entonces tener que intervenir para evitar que el monopolio reduzca la provisión del servicio y aumente su precio.

En la base de la provisión de seguros está la diversificación de riesgos, es decir el hecho de que no todos los individuos asegurados sufren un shock negativo en el mismo momento. Pero hay shocks que están fuertemente correlacionados, es decir que muchos individuos tienden a sufrir estos shocks simultáneamente. Las empresas privadas no pueden asegurar contra este tipo de riesgos porque no pueden cubrir a todos los individuos simultáneamente. Barr (2001) menciona como ejemplo a la inflación y las dificultades que ésta genera para la provisión privada de jubilaciones.

2.2 Teorías políticas

Se ha argumentado que la desigualdad induce redistribución. La teoría fue desarrollada primero para democracias en el contexto de modelos de votación⁶ y más recientemente ha sido extendida al caso de gobiernos autoritarios (Acemoglu y Robinson, 2005⁷). En

⁶ Meltzer y Richard (1981) es la referencia clásica. Persson y Tabellini (2000) presentan un completo resumen de la literatura.

⁷ Acemoglu, D. y J. Robinson (2005): *The Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press.

uno y otro caso, en contextos de desigualdad, los gobiernos se ven inducidos a organizar programas redistributivos progresivos.

La teoría argumenta que, en un contexto democrático, son los ciudadanos quienes deciden las características y tamaño de los programas gubernamentales a través de las elecciones. Tienden a ganar la elección los políticos que favorecen al votante mediano, es decir al votante que se ubica justo en el punto medio de la distribución de votantes. La mitad de los votantes prefiere menos y la otra mitad más de la política en cuestión que el votante mediano. Si un político ofrece menos (más) de lo que prefiere el votante mediano, pierde la elección ya que su competidor puede ofrecer algo más (menos), acercándose al punto preferido por el votante mediano, asegurándose así el apoyo de más de la mitad de los votantes (Persson y Tabellini, 2000).

A su vez, Meltzer y Richard (1981)⁸ argumentan que el votante mediano es normalmente más pobre que el votante medio. En la medida en que los programas redistributivos tienden a favorecer a los individuos cuyo ingreso inicial es menor al ingreso medio, el votante mediano votará a favor del programa redistributivo.

Acemoglu y Robinson (2005) proponen una teoría que explica los programas redistributivos en contextos autoritarios. El gobierno es manejado por una élite rica. No hay elecciones, pero el pueblo puede incidir en las políticas en tanto existe la amenaza de una revolución. La revolución es costosa para ambas partes, pero el pueblo puede tener incentivos a incurrir en esos costos ya que el premio es la expropiación de los ricos. El incentivo a hacer la revolución es mayor cuanto mayor sea la desigualdad. En este contexto, el gobierno autoritario puede ofrecer programas redistributivos que reducen la desigualdad para reducir el riesgo de una revolución.

La literatura ha explorado también el papel de los grupos de interés (*lobbies*) en las políticas de protección social. Existen algunas explicaciones de los programas de pensiones a la vejez que ponen el énfasis en la acción de grupos organizados de personas mayores. Mulligan y Sala-i-Martin (1999b⁹), por ejemplo, argumentan que el cabildeo es una actividad consumidora de tiempo. Al estar retirados, los ancianos tienen más tiempo disponible para desarrollar estas formas de influencia política y tienen por

⁸ Meltzer A., and Richard, S. 1981. "A rational theory of the size of government." *Journal of Political Economy* 89: 914-27.

⁹ Mulligan, C. y X. Sala-i-Martin (1999b). *Gerontocracy, Retirement and Social Security*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts: 59.

lo tanto mejores condiciones para incidir en el diseño de la seguridad social que los trabajadores activos.

Sin perjuicio de esta teoría, la literatura de *lobbies* y protección social se ha enfocado mucho más al análisis de los efectos que la acción de los *lobbies* puede tener en el diseño de los programas que en la explicación de su existencia. En este sentido, se ha argumentado que el estado benefactor ha sido “capturado” en ocasiones por grupos de interés, que han provocado sobredimensionamiento y falta de focalización de la protección social (Barr, 2001, cita a Tullock y Buchanan, quienes han escrito extensamente desde esta perspectiva). En los países de América Latina, se ha argumentado que el estado benefactor tiene una cobertura parcial y que no cubre precisamente a los más necesitados como consecuencia, entre otras cosas, de la acción de grupos de interés (Haggard y Kaufman 2008¹⁰).

3 América Latina: ¿Un estado benefactor truncado?

Una crítica frecuente a los sistemas de protección social de América Latina es que están diseñados para los trabajadores formales, mientras que la mayoría de los sectores más necesitados de la región no caen dentro de esta categoría. Por su propio diseño, se argumenta, los programas de protección social de la región tienen una cobertura parcial y, lo que es peor, están mal focalizados, ya que no alcanzan a los sectores más vulnerables. Se ha acuñado el término “estado benefactor truncado” para referirse a esta situación (ver, por ejemplo, Díaz-Cayeros y Magaloni, 2009¹¹).¹²

Se argumenta frecuentemente que la falla de los programas sociales para focalizar en los sectores más necesitados se debe a la necesidad política que estos programas tienen de captar el apoyo de coaliciones amplias (Haggard y Kaufman, 2008; Pritchett, 2005¹³). Según este argumento, programas muy focalizados no sobreviven porque carecen del

¹⁰ Haggard, S. and R. R. Kaufman (2008). *Development, Democracy and Welfare States*. Latin America, East Asia and Eastern Europe., Princeton University Press. Princeton and Oxford.

¹¹ Díaz-Cayeros, A. and B. Magaloni (2009). "Aiding Latin America's Poor." *Journal of Democracy* 20(4).

¹² Esta visión ha adquirido fuerza en los últimos diez años en el Banco Mundial. Diversos escritos de la institución enfatizan el problema de la baja cobertura como una de las debilidades fundamentales de los programas de protección social de América Latina. Ver, entre otros, Gill et al. (2003); Rofman et al. (2008); Holzmann et al. (2009).

¹³ Pritchett, L. (2005). *The Political Economy of Targeted Safety Nets*. Social Protection Discussion Papers Series No 0501, The World Bank: 47.

apoyo político mínimo necesario. Sin embargo, en las últimas dos décadas, la instauración de programas de transferencias condicionales en muchos países en vías de desarrollo parece desafiar esta interpretación: se trata de programas focalizados y no parecen carecer de apoyo político ni estar en vías de achicarse.

Barr (2001) propone una explicación alternativa del importante gasto que los estados benefactores hacen en las capas medias. Su argumento es que el estado benefactor cumple un rol como proveedor de seguro –imprescindible dadas las fallas en los mercados privados de seguros– y las clases medias necesitan este servicio. Si el estado benefactor solo constituyera un programa de alivio de la pobreza, no se justificaría el gasto en clases medias y medias altas, pero en tanto proveedor de seguro, el gasto en las clases medias está plenamente justificado. No habría entonces una “captura” del estado benefactor por los sectores medios y un desvío de recursos que deberían destinarse a los pobres, sino un servicio de seguro que el estado benefactor también brinda a las capas medias.

La historia “aluvional” de los programas de seguridad social en la mayor parte de los países parece aportar evidencia en favor del argumento de Barr. Los programas se organizaron gradualmente a partir de grupos de trabajadores que se unieron para enfrentar colectivamente diversos riesgos. Su carácter contributivo y surgido a partir de estos grupos abona la tesis de programas de seguro. No parecen ser programas organizados desde el Estado que estuvieran originalmente diseñados para atender la pobreza y terminaran “capturados” por la clase media.¹⁴

El argumento de Barr según el cual los estados benefactores deben brindar servicios a la clase media no necesariamente contradice el argumento de Pritchett según el cual programas demasiado focalizados podrían no obtener el apoyo político necesario para sobrevivir. Pero sí pone en tela de juicio la crítica a la escasa focalización de los sistemas de seguridad social que suele asociarse a la noción de estado benefactor truncado: el hecho de que los programas de alivio de la pobreza deban ser focalizados no supone que la seguridad social deba abstenerse de proveer también el servicio de seguro que las clases medias y trabajadores necesitan.

¹⁴ No son programas Beveridgeanos sino Bismarckianos.

Nótese que el planteo de Barr puede calificarse como una teoría de “eficiencia”: provee razones por las cuales el Estado debería ofrecer una protección social amplia, más allá del alivio de la pobreza. Como tal, tiene un carácter normativo, se refiere a lo que el Estado debe hacer –en el sentido del deber ser– y no a lo que efectivamente hace.

Sin embargo, esta teoría no explica el Estado benefactor truncado. Explica por qué el Estado benefactor debe cubrir también a las capas medias, pero no explica por qué en los países en vías de desarrollo con frecuencia no alcanza a los sectores más desposeídos. En ese sentido, la teoría de Barr parece más adecuada para explicar el estado benefactor en los países desarrollados, en los que el desafío es realmente explicar por qué debe cubrirse a las capas medias además de a los pobres, que en los países en vías de desarrollo, donde el desafío parece ser más bien explicar por qué las políticas de protección social no parecen llegar a quienes más las necesitan.

El tema del estado benefactor en los países en vías de desarrollo requiere un doble abordaje. Por un lado, desde el punto de vista empírico, debería analizarse con cuidado si efectivamente hay un problema de estado benefactor truncado. Tiendo a pensar que la situación es muy diversa a través de los países en vías de desarrollo. Por otro lado, donde el problema exista, habría que explorar teorías de carácter político más que de eficiencia para explicarlo.

Respecto a lo primero, hay que empezar por señalar que el diagnóstico de estado benefactor truncado se ha basado tradicionalmente en información sobre los programas formales de protección social. Se argumenta que programas como los sistemas de jubilaciones y pensiones o de seguro de desempleo alcanzan solamente a una parte de la sociedad y quedan excluidos los sectores más vulnerables (ver, por ejemplo, Gill et al. 2003 y Rofman et al. 2008¹⁵). Si bien esto es cierto, también lo es que los gobiernos de los países en vías de desarrollo suelen hacer transferencias en forma implícita a los sectores de menores ingresos. Usualmente, los sectores más pobres están en la

¹⁵ Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2003). Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America. Washington, World Bank.

Rofman, R., L. Lucchetti y G. Ourens (2008). Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage. Social Protection Discussion Papers. Washington DC.

informalidad, lo cual supone que no contribuyen con impuestos a sostener el aparato estatal. Sin embargo, reciben servicios del Estado. En muchos países, los gobiernos han sido muy activos en la provisión de servicios y bienes a sectores populares sobre bases muy informales, es decir sin programas formales permanentes. El clientelismo y el populismo son formas de hacer política basadas en la provisión de servicios a cambio de apoyo político. Quizás el estado benefactor en muchos países en vías de desarrollo sea menos truncado de lo que parece, pero en todo caso es muy informal.

Si esta caracterización del estado benefactor en los países en vías de desarrollo es correcta, entonces habría que explicar no sólo por qué los programas formales tienen baja cobertura –es decir el truncamiento del estado benefactor–, sino también por qué una parte importante de la redistribución y la protección social se produce en estos países a través de mecanismos informales. Una posibilidad es que las prácticas informales de protección social se deban a la incapacidad del estado de organizar programas formales de protección social. La informalidad sería entonces un sustituto de los programas de protección formal. En esta hipótesis, el hecho básico y desencadenante es la debilidad del aparato estatal que provoca la incapacidad de cubrir a toda la población y la protección social informal sería una consecuencia –como mucho, un paliativo– del truncamiento. La cuestión central, en esta visión, sigue siendo explicar el truncamiento. Lo demás es subsidiario.

Esa incapacidad estatal puede tener un carácter esencialmente instrumental (estado ineficiente) o puede responder a causas políticas (estado “capturado”). La debilidad estatal en los países en vías de desarrollo es un hecho bien documentado. Es razonable entonces que el estado sea incapaz de proveer protección social amplia. Esta explicación instrumental es común en escritos desarrollistas y en los diagnósticos de los organismos internacionales (Mason y Robalino 2009). La recomendación de política que se deriva de esta visión es clara: fortalecer el aparato estatal. La explicación política de la incapacidad estatal se basa usualmente en alguna falla de representación. La hipótesis más común es que es la acción de grupos de interés lo que provoca que los recursos de la protección social no lleguen a los sectores más vulnerables, usualmente los menos organizados. Se habla entonces de la captura del aparato estatal por grupos corporativos. En la literatura sobre el estado benefactor truncado esta es probablemente la explicación más usual (ver, por ejemplo, Haggard y Kaufman 2008).

Una segunda posibilidad, no excluyente de la primera, es que la propia informalidad provoque truncamiento. La provisión discrecional de protección social puede ser parte de una forma de hacer política. Los aparatos políticos que han desarrollado capacidades en este plano –“máquinas políticas” o partidos clientelísticos– tienen mucho para perder si su función es cubierta por programas formales impersonales. Pueden por lo tanto estar interesados en el truncamiento del estado benefactor y resistir la formalización del estado benefactor. Por otra parte, aún cuando no existiera tal resistencia, el hecho de que alguien provea protección social reduce la presión y la urgencia por el desarrollo de programas formales de amplia cobertura. En esta óptica, podría ocurrir que la relación entre truncamiento e informalidad no fuera unidireccional: sin desconocer que un estado benefactor truncado genera espacio para la protección social informal, cabe también la posibilidad de que los mecanismos informales de provisión de protección social alimenten el truncamiento, ya sea porque genera intereses en contra o porque hace menos necesaria la expansión de los procedimientos formales e impersonales de provisión de protección social.

4 Algunos desafíos de las políticas sociales en Uruguay

4.1 El Estado benefactor informal

En trabajos anteriores he argumentado que los gobiernos uruguayos han sido tradicionalmente muy activos en políticas de protección social discrecionales (Forteza 1999, 2003, 2005¹⁶). Siguiendo el uso habitual en la literatura de economía política, digo que una política es discrecional cuando no está sujeta a reglas claras predeterminadas (Persson y Tabellini, 2000). Se trata de un marco institucional en el que el gobierno tiene libertad para modificar sus actos en todo momento: el marco institucional no aporta mecanismos para comprometer las políticas.¹⁷ Propongo llamar

¹⁶ Forteza, A. (1999). "Government Discretionary Transfers and Overinsurance." *Estudios de Economía* 26(1): 27-44.

Forteza, A. (2003). *Seguridad social y competencia política. Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico.* D. Aboal and J. A. Moraes. Montevideo, Cinve-UDELAR.

Forteza, A. (2005). "Entendiendo la reforma de la seguridad social en Uruguay." *Estudios de la Seguridad Social* 96: 9-39.

¹⁷ La noción de "discrecional" tal como se usa en este contexto no se refiere a actos ilícitos o de corrupción, como en ocasiones se usa el término en el lenguaje corriente.

“estado benefactor informal” a este estado que es muy activo en la provisión de protección social sobre bases discrecionales.

En la literatura de economía política se argumenta que las políticas de compromiso suelen ser preferibles a las discrecionales: el gobierno puede obtener mejores resultados comprometiéndose a reglas. Cuando los gobiernos no se comprometen, los agentes privados toman decisiones anticipando las acciones que tomarán después los gobiernos. Sólo es razonable esperar políticas que, desde el punto de vista del propio gobierno, resultan óptimas después de que los agentes privados han tomado sus decisiones. Otras políticas, incluyendo algunas que podrían ser socialmente mejores, no son creíbles ya que llegado el momento el gobierno no maximiza el logro de sus objetivos eligiendo esas políticas. Un ejemplo clásico es el de la espiral precios-salarios: si los sindicatos esperan que el gobierno induzca un aumento de precios en el futuro próximo, demandarán aumentos de salarios hoy. Luego, dados los aumentos salariales, el gobierno no tiene más remedio que tolerar mayor inflación. Si el gobierno pudiera comprometerse al principio a no tolerar inflación, los sindicatos no necesitarían exigir aumentos salariales. No habría aumento de costos salariales ni inflación.

Un argumento similar puede plantearse en relación a las políticas de protección social (Forteza 1999, 2001¹⁸). En un contexto de incertidumbre, un gobierno que busca el bienestar de los ciudadanos proveerá seguro, es decir que compensará de alguna forma a quienes han tenido mala suerte. Pero esto tiene un problema: los individuos que son protegidos tienen menos incentivos a evitar los malos resultados. La solución clásica para este problema de incentivos en el sector privado (es decir, en la industria del seguro) es la provisión de seguro parcial: el asegurado sigue corriendo un riesgo y, por lo tanto, sigue interesado en evitar los malos resultados. El seguro parcial implica una subprovisión de seguro, pero limita las distorsiones. Esta solución puede no estar disponible en el caso de la política de protección social: un gobierno que busca maximizar el bienestar de los ciudadanos –un gobierno “benévolo” – puede no estar en condiciones de convencer a los ciudadanos que se abstendrá de ofrecer un seguro total después de que las contingencias adversas hayan tenido lugar. El gobierno enfrenta lo

¹⁸ Forteza, A. (2001). "Multiple Equilibria in Government Transfer Policy." *European Journal of Political Economy* 17(3): 531-55.

que Buchanan (1975¹⁹) ha llamado el dilema del samaritano. Si es así, los ciudadanos encontrarán pocos incentivos a ser cuidadosos en primer lugar. Si el gobierno pudiera comprometer su política de protección social estableciendo claramente cuál es la protección que se ofrece antes de que las contingencias ocurran, podría anunciar una política de seguro parcial, limitando la distorsión de incentivos. Un gobierno que carezca de la capacidad de comprometer su política social queda atrapado en el dilema del samaritano.

En los países escandinavos se ha argumentado que el estado benefactor constituye un antídoto contra el dilema del samaritano (Lindbeck y Weibull, 1988²⁰). En esta visión, el estado benefactor opera como un mecanismo de compromiso de las políticas sociales. En su ausencia, se argumenta, el gobierno se vería empujado a intervenir después de que los hechos han tenido lugar y esto, por lo expuesto, acentúa las distorsiones de incentivos.

En contextos de fuerte incertidumbre y debilidad estatal, el compromiso puede enfrentar restricciones importantes. Un gobierno puede estar en condiciones de comprometer políticas “simples” pero no políticas contingentes altamente sofisticadas. El armado de un sistema de protección social formal requiere de importante capacidad estatal. Deben conocerse las contingencias y sus probabilidades, debe haber agencias de gobierno en condiciones de responder en cada caso. Cuando las capacidades son más limitadas, es posible que el gobierno no pueda comprometerse a una política contingente sofisticada pero sí a una política más simple o rudimentaria –lo que en la literatura se ha llamado una regla simple. Si ocurre esto, el compromiso puede involucrar una pérdida de flexibilidad: la regla simple no es capaz de recoger los matices. En estas circunstancias, las políticas discrecionales tienen la ventaja relativa de la flexibilidad.

¹⁹ Buchanan, J.M. (1975). The Samaritan's Dilemma. In: E. S. Phelps (ed): Altruism, Morality and Economic Theory. New York: Russell Sage Foundation, 71-85.

²⁰ Lindbeck, A. y J. W. Weibull (1988). "Altruism and time consistency: the economics of fait accompli." Journal of Political Economy 96(6): 1165-82.

Las hipótesis recién esbozadas pueden también contribuir a explicar visiones comúnmente extendidas en la región sobre el papel del gobierno. Forteza (2003) argumenta que “Los países de América Latina se caracterizan por un escaso apego a las reglas. Esto puede deberse a fallas institucionales que reducen la capacidad de compromiso de los gobiernos, pero también puede interpretarse como un mandato popular por la flexibilidad. Parece haber un sentimiento bastante generalizado en la población en contra de la aplicación estricta de las normas. La política de la “vista gorda” suele ser muy popular, especialmente en coyunturas de crisis. Con frecuencia, parece haber un mandato de la ciudadanía al gobernante para que sea “flexible” y tenga “sensibilidad social”. Este mandato puede racionalizarse como una opción por la discreción frente a la regla simple.” En esta visión, el escaso apego a las reglas no sería tanto un atributo de tipo cultural –poco más que una “tara” de los latinoamericanos, en la perspectiva de muchos–, sino una respuesta racional a las circunstancias en las que estos países operan.

En resumen, el estado benefactor informal puede ser una respuesta de estados institucionalmente débiles a las necesidades de protección social. No pudiendo ofrecer programas formales como los que se observan en los estados benefactores europeos, varios países de América Latina, incluyendo Uruguay, habrían encontrado este sustituto imperfecto del estado benefactor. Este marco analítico ofrece entonces una posible explicación a las intervenciones discrecionales de los gobiernos, no integradas en programas formales y, con frecuencia, fuertemente distorsionantes que se observan en los países de la región.

4.2 El clientelismo

La discrecionalidad en las políticas sociales conduce fácilmente al clientelismo, es decir a un régimen de política en el cual las acciones del gobierno constituyen prebendas que se intercambian por apoyo político. Puede argumentarse que esto no es específico del clientelismo ya que en competencia política (democrática o autoritaria) en última instancia todas las acciones del gobierno están orientadas a la búsqueda del apoyo político. Pero lo distintivo de las políticas clientelísticas es que cada acción individual se elige en forma autónoma buscando el apoyo de los sectores directamente beneficiados. No se somete a consideración de la ciudadanía un paquete integrado de

políticas, una estrategia de protección social, sino un conjunto de acciones individuales. En la terminología de Dixit y Londregan (1996²¹), el estado clientelístico –o la “máquina política”, para usar su vocabulario– está abocado a la redistribución “táctica”, en oposición a la redistribución “programática”. Las políticas sociales discrecionales caen mucho más en el campo de lo que se ha llamado “política de intereses particulares” que en el de la “política de intereses generales” (Persson y Tabellini, 2000).

Díaz-Cayeros y Magaloni (2009) plantean un diagnóstico similar: “En la mayor parte del siglo veinte, estados benefactores truncados (esto es, escasamente focalizados) coexistieron con un conjunto de transferencias clientelísticas que alcanzaron a los pobres pero que estaban sometidas a una inmensa discrecionalidad gubernamental. Dado que los pobres se benefician del clientelismo –que con mucha frecuencia ha sido la única forma de política de bienestar disponible para ellos– no es sorprendente encontrar que parece haber más satisfacción con la democracia en países en los que las prácticas clientelísticas están tradicionalmente más extendidas y arraigadas” (traducción propia). Pareja (1999²²) y Solari (1964, Vol2, p 149²³) presentan argumentos similares en relación con Uruguay.

También en el caso de Africa, algunos analistas citados por Van de Walle (2001, p118²⁴) han argumentado que las prebendas han constituido "mecanismos de "seguro social" en el ambiente riesgoso de las sociedades de bajos ingresos". Según esta visión, el clientelismo es tolerado porque forma parte de un sistema de redistribución que favorece a sectores necesitados. No obstante, Van de Walle expresa sus reparos sobre esta hipótesis, reconociendo la dificultad de obtener evidencia empírica para su contrastación rigurosa.

Dixit y Londregan (1996) formulan un modelo teórico que intenta explicar por qué las políticas de redistribución discrecional podrían favorecer sistemáticamente a los pobres. Argumentan que los pobres estarían más dispuestos a intercambiar apoyo político por

²¹ Dixit, Avinash y John Londregan (1996): "The determinants of success of special interests in redistributive politics", *Journal of Politics*, 58, 1132-1155

²² Pareja, Carlos (1999): *Clientelismo, eficiencia y representación*. CLAEH, Agosto, Uruguay.

²³ Solari, Aldo (1964): *Estudios sobre la sociedad Uruguaya*. Arca. Uruguay.

²⁴ Van de Walle, Nicolas (2001): *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge University Press.

transferencias que los ricos porque una misma transferencia representa más para los primeros que para los segundos. Según esta teoría, la probabilidad de que una prebenda logre inducir un cambio en el voto es mayor cuanto menor es el ingreso del beneficiario. Por lo tanto, en el juego de buscar apoyo político a través de beneficios particulares, los políticos encontrarían más efectivo favorecer a los sectores de menores ingresos.

Mesa-Lago y Bertranou (1998²⁵) argumentan que en América Latina el estado "...muchas veces tomó la iniciativa de crear programas de seguridad social como un instrumento para cooptar, neutralizar y controlar a los referidos grupos de presión. El argumento típico para justificar tal comportamiento ha sido el de mantener el orden social, pero el gobierno ha usado dichos grupos para afianzarse en el poder, pasar reformas y mantener cierto apoyo popular."

También en Uruguay se ha argumentado que las prácticas clientelísticas fueron usuales en la mayor parte del siglo pasado. Rama (1970²⁶) entrevistó a operadores de clubes políticos, quienes mencionaron que una de sus actividades habituales era gestionar jubilaciones. Saldain (1995²⁷) señala que hacia mediados de siglo proliferaron los beneficios brindados por la seguridad social y argumenta que respondieron a la acción de grupos de presión y a la "clientelización" de la seguridad social.

4.3 El informalismo

La visión dominante de la informalidad en la literatura la asocia con exclusión. Los integrantes del sector informal son individuos que, por una razón u otra, han sido excluidos del sector formal. Mercados laborales "duals" y regulaciones que hacen sumamente costoso el ingreso al sector formal son dos de las explicaciones más tradicionales de la informalidad. Como el término lo sugiere, la "exclusión" supone una pérdida de derechos. Las recomendaciones de política consisten en medidas tendientes a remover los obstáculos para la inclusión.

²⁵ Mesa Lago, Carmelo y Fabio Bertranou, 1998, Manual de economía de la Seguridad Social. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay.

²⁶ Rama, Germán (1970): El club político. Bolsilibros Arca.

²⁷ Saldain, Rodolfo, 1995, Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley N° 16.713 del 3/09/1995. Fundación de Cultura Universitaria, Noviembre, Montevideo, Uruguay.

El Banco Mundial ha propuesto en los últimos años una explicación complementaria que se resume en el término “salida” (Perry et al. 2007²⁸). Inspirados en Hirschman, argumentan que individuos que están insatisfechos con el “contrato social” existente optan por mantenerse al margen de ese contrato, es decir que eligen salirse del sistema. Esta explicación llama la atención sobre la calidad de los servicios que brinda el estado y sobre su incapacidad de hacer cumplir las leyes. La mala calidad de estos servicios en relación a lo que cuestan lleva a que muchos individuos prefieran mantenerse al margen y la incapacidad del estado de hacer cumplir las normas permite que los individuos puedan salirse del sistema. Perry et al. (2007) aportan considerable evidencia empírica que muestra cómo ambas teorías de la informalidad –exclusión y salida– pueden combinarse para explicar el informalismo en América Latina.

Propongo explorar la idea de que el informalismo puede ser también parte de un contrato social de otro tipo: el estado benefactor informal. En las dos explicaciones esbozadas antes se entiende que los informales están fuera del contrato social, ya sea porque fueron excluidos como porque decidieron salirse. Pero puede también pensarse en el informalismo como una práctica tolerada por un estado “benévolo” que entiende que algunos sectores de la sociedad alcanzan mayor bienestar en el sector informal que en el formal. Al mirar al informalismo desde esta óptica intento tender un puente entre la literatura que tradicionalmente ha analizado este fenómeno, básicamente literatura de economía laboral, y la economía política (y la ciencia política).

En los países en vías de desarrollo suele observarse una brecha importante entre las políticas fijadas en las normas y las que efectivamente se implementan (van de Walle 2001). Existe una tolerancia al incumplimiento o una incapacidad de hacer cumplir las normas que hace que pueda hablarse de políticas “en el papel” (*on paper*) y “en la práctica” (*in practice*), o de políticas *de jure* y *de facto*. Cuando existe esta brecha, las políticas *de facto* resultan fácilmente modificables, ya que “en la práctica” las acciones del gobierno no están sujetas a compromiso. Lo que formalmente parece un régimen político de compromiso es en realidad un régimen altamente discrecional.

²⁸ Perry, G., W. F. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason y J. Saavedra (2007). *Informality, Exit and Exclusion*. Washington DC.

La informalidad laboral y empresarial, entendida como actividades no sujetas a las normas (evasión impositiva, incumplimiento de los códigos laborales, etc.), es un caso claro de disociación entre políticas *de jure* y *de facto*. El grado en que se tolera el incumplimiento (o en que se logra hacer cumplir la norma) no es algo que esté en sí mismo sujeto a reglas. El fenómeno de la informalidad ha sido muy estudiado, pero hasta donde conozco, no se lo ha analizado desde la óptica del debate sobre reglas versus discreción. A mi entender, esta es una perspectiva básicamente inexplorada y potencialmente fructífera.

La hipótesis básica es que gobiernos “benévolos”, conscientes de sus limitaciones para proveer protección social formal, permiten a muchos individuos mantenerse al margen de las reglas que rigen al sector formal de la economía. En muchos casos, no se trata de que los informales sean difíciles de detectar (estén “bajo el radar”, según la imagen que usan Perry et al. 2007): los vendedores callejeros son bien observables. Tampoco se trata de actividades del crimen organizado que el Estado no logra controlar. En muchos casos, el Estado tiene sobrada capacidad de hacer cumplir las normas, pero no lo hace. Se trata más bien de que no quiere hacerlo: tolera el incumplimiento. Este es un hecho básico que ha pasado muy desatendido en la literatura sobre el informalismo y que requiere una explicación. Mi hipótesis es que los gobiernos lo toleran, porque el informalismo es un mecanismo de protección social flexible, es un régimen de protección social discrecional que, en condiciones de fuerte incertidumbre y limitadas capacidades estatales, puede ser preferible a un régimen de compromiso a reglas simples que no logran cubrir adecuadamente todas las contingencias que se presentan.

Un elemento clave en las explicaciones usuales del informalismo es la incapacidad del Estado de hacer cumplir las normas. Esto no juega un papel importante en la hipótesis del estado benefactor informal (al menos no en la acepción tradicional y acotada del término como capacidad de fiscalizar). No se trata de negar que los estados en los países en vías de desarrollo tengan capacidades limitadas de fiscalización. Estas restricciones son reales, pero es posible que en muchos casos no sean operativas, es decir que no sean realmente determinantes o no expliquen totalmente el fenómeno del informalismo. Capacidades limitadas de fiscalización pueden explicar la evasión fiscal de grandes empresas, pero no el informalismo de los vendedores ambulantes.

Entendiéndola en un sentido más amplio, que incorpore la dimensión política, la incapacidad de hacer cumplir las normas puede ser también parte de la explicación del estado benefactor informal. Un gobierno puede ser capaz de identificar a un vendedor ambulante informal, pero probablemente no tenga la capacidad política de impedir su actividad: la represión del informalismo es muy impopular. La hipótesis del estado benefactor informal aporta una explicación de esa impopularidad: la evasión impositiva y el incumplimiento de las normas laborales contribuyen al bienestar del vendedor ambulante. La ciudadanía es consciente de esto y, por lo tanto, la represión de estas actividades es impopular. Aún un gobernante “oportunista” (es decir, alguien que sólo se interesara por maximizar el apoyo político sin preocuparse directamente por el bienestar de los ciudadanos) se abstendría de perseguir el informalismo. Podría darse entonces que el gobierno fuera capaz de hacer cumplir las normas en el sentido restrictivo del término –es decir que fuera capaz de fiscalizar–, pero no estuviera dispuesto a hacerlo debido a los costos políticos que eso implica. En este sentido, podría hablarse de una incapacidad política de hacer cumplir las normas.

4.4 La protección de la “industria decadente”

Con frecuencia los gobiernos protegen industrias que ya no son competitivas, las llamadas “industrias decadentes”. El argumento más usual para fundamentar estas intervenciones es preservar los empleos, es decir que se justifican como una medida de protección social. Sin embargo, los gobiernos podrían en principio hacer una transferencia a los trabajadores damnificados, sin necesidad de mantener en actividad a la industria decadente, lo cual resulta ineficiente y costoso. La recomendación convencional de la ciencia económica para esta situación puede resumirse en la siguiente propuesta: proteger al trabajador, no al puesto de trabajo.

Dixit y Londregan (1996) proponen una explicación política de por qué los gobiernos pueden verse forzados a proteger a la industria decadente en lugar de proteger al trabajador. Su argumento se basa en una doble falta de capacidad de compromiso. Por un lado, los individuos afectados no pueden comprometer su voto y, por el otro, los políticos no pueden comprometer transferencias futuras a estos individuos. Si los individuos pudieran comprometer el voto, se argumenta, los políticos estarían dispuestos a indemnizar a los individuos afectados a través de una transferencia por una

única vez. Los individuos asegurarían a cambio un apoyo continuado al político que los benefició. Pero si ese compromiso no es posible, los políticos pueden preferir proteger a la industria decadente, lo cual implica una transferencia “en cuotas”, es decir una acción continuada que puede interrumpirse si los individuos retiran el apoyo político. A su vez, si los políticos pudieran comprometer las transferencias futuras, no habría necesidad de que estas transferencias tomaran la forma de protección de la industria decadente. Los políticos podrían ofrecer transferencias en dinero no asociadas a mantenerse en la industria, pero sí condicionadas al apoyo político. En tanto los políticos no pueden comprometer tales transferencias, esta opción no es atractiva para los individuos de la industria decadente. La protección de la industria decadente no requiere la capacidad de compromiso que las dos alternativas consideradas supone: los individuos que se mantienen en la industria decadente protegida seguirán votando por el político que les ofrece la protección y el político seguirá teniendo incentivos a ofrecer esa protección a cambio del apoyo político.

La protección de la industria decadente puede ser vista entonces como parte del estado benefactor informal. Su motivación es la protección social –es por lo tanto parte del estado benefactor– y ofrece una protección discrecional, no sujeta a reglas comprometidas previamente.

Un estado benefactor formal puede ser un “antídoto” contra la tentación de proteger a la industria decadente. Si el estado logra ofrecer protección a los individuos, no tendrá necesidad de frenar los procesos de reestructura industrial. El estado benefactor formal jugaría el papel de una institución que resuelve el problema de compromiso de la clase política que, según Dixit y Londregan, estaría en el origen de la protección a la industria decadente.

Una anécdota sugerente en este sentido tiene como protagonista al gobierno sueco. Aparentemente, en la década de los setenta se volvió evidente que los astilleros navales suecos habían perdido capacidad de competir con la industria emergente en los países del sudeste asiático. Según esta versión, Suecia respondió desmontando sus astilleros en un corto plazo, compensando a los trabajadores y reciclándolos a otras actividades. Esta

respuesta parece bastante más eficiente que la alternativa de proteger los astilleros suecos.²⁹

En las últimas tres décadas del siglo pasado Uruguay avanzó en un proceso de apertura comercial que supuso importantes desafíos en materia de industrias decadentes. Buena parte de la industria de sustitución de importaciones tuvo que reciclarse y otra quedó directamente obsoleta, se redujo o desapareció. El problema parece menos severo hoy que cuarenta años atrás, pero no ha desaparecido. La protección de ALUR en el norte del país es un claro caso de protección de industria decadente. El reciente cierre de una tradicional empresa de cerámica enfrenta también al gobierno con desafíos importantes en la materia. Más generalmente, las políticas llamadas “productivas” suelen justificarse con argumentos que tienen poco que ver con eficiencia y competitividad y más con protección social. Cabe preguntarse en cada caso si la protección de la actividad productiva en cuestión es la vía más idónea para lograr los objetivos de protección social.

5 Reflexiones finales

El estado uruguayo ha sido tradicionalmente muy activo en políticas sociales. Muchas intervenciones escaparon sin embargo a planes estratégicos y respondieron más bien a necesidades de corto plazo. La tolerancia al informalismo y algunas brechas que existen entre las políticas “en el papel” y “en la práctica” también pueden responder a motivaciones sociales. Puede hablarse entonces de un estado benefactor informal que trasciende a las políticas de protección social convencionales. Asociado con este régimen, las prácticas clientelísticas fueron frecuentes.

En la actualidad, el país sigue enfrentando el desafío de formalizar la protección social. Se trata de conciliar políticas que son por naturaleza selectivas y focalizadas con el establecimiento de un sistema de reglas claras, estables e impersonales. El clientelismo más tradicional parece estar en retirada, pero la política de tolerancia hacia el

²⁹ No tengo evidencia alguna de que esta historia sea cierta. Con pequeñas variantes, me la contaron en dos ocasiones colegas suecos, pero no conozco literatura especializada que haya analizado formalmente este episodio. Por eso hablo de una “anécdota”. Por otra parte, aunque pudiera documentarse el episodio, es difícil considerar que un episodio aislado pruebe algo, pero sí entiendo que ilustra un argumento. Es sólo con esa intención que lo menciono aquí.

informalismo y la protección de la industria decadente no. En la medida en que cumplen un papel de protección social, estas políticas que caracterizan al estado benefactor informal no pueden eliminarse sin más, pero la meta debería ser su gradual sustitución por políticas formales de redistribución programática.



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY