

## «Informalidad», Estado y contrato social en América Latina. Estudio preliminar

Jaime SAAVEDRA\* y Mariano TOMMASI\*\*

**Resumen.** Los autores estiman que la economía informal latinoamericana es un reflejo de unas relaciones disfuncionales entre los individuos y el Estado y de la incapacidad de éste de actuar eficazmente en las esferas de la redistribución y la provisión de bienes y servicios públicos. Ello se traduce en unos índices modestos de cotizaciones y de cobertura de la seguridad social; en una elusión general de las leyes tributarias, laborales y mercantiles, y en unos niveles bajos de recaudación tributaria, de imperio del derecho y de confianza en el Estado. El reto que encara cada uno de los países latinoamericanos es forjar un contrato social más incluyente, asentado en un consenso nacional realista y que se amolde a las características institucionales propias y a las reglas sociales vigentes.

El presente artículo es una aportación a un programa de investigaciones acerca de diferentes aspectos del complejo problema de la economía informal en América Latina. Podemos abordarlo como un fenómeno del mercado de trabajo y concentrarnos en cuáles cambios sería necesario hacer en la estructura productiva o en la legislación tributaria y laboral para reducir proporcionalmente el empleo informal. También podemos analizarlo desde el punto de vista de la empresa, y fijarnos ante todo en las consecuencias de la reglamentación de las actividades mercantiles en el costo del registro y en la probabilidad de que una empresa pase a integrarse en la economía «formal» o «regular». Nuestro propósito consistirá en estudiar estos asuntos desde una perspectiva diferente, complementaria y (en cierto sentido) más general, que no considera que la «informalidad» sea en sí misma un problema, sino un

---

\* Banco Mundial; dirección electrónica: jsaavedra@worldbank.org. \*\* Universidad de San Andrés; dirección electrónica: tommasi@udesa.edu.ar. El presente artículo es una versión revisada de un estudio elaborado para la redacción del informe del Banco Mundial *Informality: Exit and exclusion*. Los autores agradecen a Adrián Goldin sus ideas y comentarios, que fueron muy valiosos, y a Omar Arias, Bill Maloney y Guillermo Perry las fructíferas conversaciones que sostuvieron con ellos. Mariano Tommasi quiere dejar constancia de su agradecimiento a la Fundación en Memoria de John Simon Guggenheim por el apoyo económico que le prestó.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos sólo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

reflejo de las fracturas y disfunciones profundas de que adolecen los sistemas establecidos en las sociedades latinoamericanas y que tienen múltiples vertientes económicas y sociales. Creemos que es imposible dar razón de los altísimos niveles de actividad económica informal que reinan en muchos países latinoamericanos y de su aumento durante los últimos años analizando los cambios de los parámetros de los márgenes «tradicionales», como suelen hacer los economistas cuando estudian la informalidad del mercado de trabajo o de productos, o las cotizaciones a la seguridad social.

Muchas características que pueden apreciarse actualmente en varios países de América Latina — y que guardan relación con diferentes nociones, dimensiones y medidas de la informalidad— son, a decir verdad, reflejo de fallas más generales de los sistemas. Entre ellas están las siguientes:

- Los bajos niveles de afiliación al sistema de seguridad social.
- La escasa cobertura de muchos regímenes de seguro social, especialmente entre las personas pobres.
- La gran cantidad de pequeñas empresas (y de otras de mayor tamaño) que incumplen parcial o completamente las leyes tributarias, laborales y mercantiles.
- La escasa y desigual fiscalización del cumplimiento de las leyes.
- La exclusión del acceso a los derechos de propiedad, los servicios judiciales y otros servicios públicos.
- La mala calidad de muchos servicios sociales estatales (por ejemplo, la atención sanitaria y la enseñanza).
- La renuncia voluntaria de los ricos a los servicios sociales de prestación pública.
- Los bajos niveles de confianza en el Estado y en la justicia de las disposiciones vigentes.
- Los bajos índices de recaudación de impuestos, debidos al escaso acatamiento de las leyes tributarias y a la estrechez de las bases impositivas.

Cada una de estas características refleja una interacción disfuncional de las personas y los grupos sociales con el Estado que, a su vez, está estrechamente unida a la incapacidad de éste de desempeñar con eficacia y equidad sus principales funciones: la provisión de bienes públicos, la protección y la redistribución. Desde una perspectiva menos centrada en el Estado, estas circunstancias también son reflejo de que el equilibrio social entre los ciudadanos es disfuncional. Dicho de otro modo, varias facetas de la informalidad se derivan, a fin de cuentas, de la manera en que las personas interactúan con el Estado y unas con otras, es decir, del grado de «formalización» y la capacidad integradora del contrato social de cada país.

Seguimos en este artículo un uso común (y poco preciso) de la expresión *contrato social* para referirnos a cierto grado de consenso social en torno a algunos aspectos básicos de la función y la actuación del Estado con respecto al sector privado, por ejemplo, los referentes a los sistemas tributario y de protec-

ción social. Así, por citar las palabras de Lledo, Schneider y Moore (2004, pág. 47): «Buena parte de América Latina carece de un contrato social (implícito) entre los poderes públicos y la población en general del tipo de los incorporados en los principios y prácticas en materia de tributos y fiscalidad vigentes en otras partes del mundo políticamente más estables». La expresión «contrato social» alude a algún acuerdo o reconocimiento implícito o explícito de que el sistema es aceptable, al menos hasta cierto nivel de procedimiento<sup>1</sup>. Según este uso, contrato social es un término cómodo para referirse a algunos aspectos del equilibrio social, comprendidas las creencias y las acciones de los ciudadanos, los grupos fundamentales y los agentes estatales.

Al mencionar el contrato social podemos referirnos a las relaciones «horizontales» entre los ciudadanos en general, a las relaciones «verticales» entre diferentes estratos socioeconómicos de la sociedad o bien a las relaciones entre esos agentes (los ciudadanos en general o sectores de ciudadanos de características socioeconómicas semejantes) y «el Estado» en tanto que muñidor de los acuerdos. La afirmación de que la mayoría de los países latinoamericanos tienen problemas en su contrato social se basa en el convencimiento de que es válida para alguna o para todas esas posibles facetas del contrato social.

La «informalidad» se manifiesta simultáneamente en múltiples terrenos interrelacionados, entre ellos el Estado de bienestar, el sistema de protección social, el mercado de trabajo, los mercados de productos y los mercados financieros. Muchos países latinoamericanos padecen varios problemas económicos, sociales e institucionales en cada uno de esos terrenos que se refuerzan mutuamente. Ésta es una de las razones principales por las cuales creemos que, para comprender los resultados (como la «informalidad») que se producen en un terreno determinado, es importante tener una perspectiva completa del sistema en la que tengan cabida todas esas fuerzas diversas que entran en juego.

En aras de la brevedad y la concreción, en el resto de este artículo nos inclinaremos por tratar estas cuestiones desde el ángulo del Estado de bienestar y el contrato tributario. Incluso con esta perspectiva parcial resultan visibles varias interacciones en el sistema. Pondremos el acento en las que mencionan la posibilidad de lo que en la teoría de los juegos se denomina multiplicidad de equilibrios: cuantas más personas operen en el sector informal, más fácil me resultará hacerlo yo también; ante un nivel determinado de vigilancia del Estado, tendré menos probabilidades de ser sancionado si otras muchas personas también evaden el pago de los impuestos o las cotizaciones; los inconvenientes psicológicos y éticos de esa evasión serán menores si la mayoría de las personas de mi estamento o grupo también lo hace, etc. Las diferentes sociedades podrán alcanzar diferentes equilibrios con diferentes niveles de informalidad, acatamiento de la legislación tributaria, cobertura de la seguridad social, confianza en el Estado, etc. De ser así, será absolutamente preciso estudiar la dinámica histórica y las peculiaridades de los países que hayan llevado a estas

---

<sup>1</sup> Véase en CEPAL (2006, págs. 13-42) un llamado a la elaboración de «un pacto para la protección social» en América Latina, que sería de signo similar al que inspira el presente artículo.

trayectorias dispares. Si bien en este artículo sólo consideraremos algunos rasgos generales comunes a varios países latinoamericanos, uno de los mensajes del mismo es que hacen falta análisis centrados en los países, en los que se tengan presentes los efectos inherentes a cada sistema en su conjunto.

Hay diversas interacciones entre la informalidad y el Estado y entre la informalidad y el sector formal. En algunos márgenes sociales, las actividades informales brindan opciones apreciables a muchos ciudadanos (más vale un trabajo informal que no tener ningún trabajo) y, en algún caso, prestan incluso servicios valiosísimos a la economía y a la sociedad (en la época soviética, muchas de las tareas económicas más dinámicas eran informales). Está la perspectiva de Hernando de Soto (1986), según la cual el sector informal es un potente motor del espíritu empresarial sofocado por la intervención reglamentista torpe y corrupta del Estado. En este artículo, aunque no disputamos ninguno de estos puntos, nos centramos en los inconvenientes de la informalidad. Empleando la noción de equilibrios múltiples, nos inclinamos a creer que los efectos positivos de la informalidad dependen de que la sociedad esté en un equilibrio de Pareto inferior.

Debemos ser muy conscientes de en qué equilibrio se halla una sociedad, a fin de evitar actuaciones que sólo sirvan para disminuir el bienestar de las personas situadas en el margen sin lograr un gran beneficio para el sistema; pero, a fin de cuentas, tenemos que reflexionar mucho acerca de la posibilidad de pasar a equilibrios mejores. Concentrarnos en un signo determinado de la informalidad quizá no nos lleve al núcleo de los problemas que queremos atajar. Hacer retoques en la política para atenuar algunas manifestaciones nos dejará posiblemente lejos de las causas básicas de la informalidad (o de la falta de inclusión y otros males sociales que refleja). El meollo del problema es social y político y, hasta cierto punto, la tarea consiste en definitiva en tratar de forjar un contrato social más incluyente y más eficaz.

¿Cómo pasar de un equilibrio a otro? ¿Cómo construir unos contratos sociales mejores? Estas preguntas son difícilísimas de contestar en la teoría y, todavía más, en la práctica. Expondremos algunas reflexiones al respecto en la última parte, aunque no creemos que en esta fase de las investigaciones sea posible ni siquiera empezar a dar una respuesta definitiva a estas preguntas vertiginosas. Tenemos el presentimiento de que algunas de las creencias y actitudes subyacentes a los equilibrios que observamos no es probable que cambien fácilmente en la dirección debida si no se dan cambios profundos de la manera en que se forjan y estructuran los contratos sociales de los países. Se necesitan con apremio más investigaciones acerca de cómo se forman, desenvuelven y cambian dichas creencias<sup>2</sup>.

En términos más generales, este artículo constituye la primera fase de un programa de investigaciones en el que procuramos plantear bien algunas pre-

---

<sup>2</sup> North (1990, pág. 60) aporta una idea que da qué pensar: «crear un sistema con garantías efectivas de cumplimiento y con limitaciones morales al comportamiento es un proceso largo y lento que necesita tiempo para desarrollarse si logra evolucionar». Véase, además, North (2005).

guntas más que darles respuesta. Nuestro propósito es sensibilizar en torno a estos asuntos, con la esperanza de que ayudemos por lo menos a evitar algunos de los errores que pueden cometerse si se adoptan perspectivas parciales de unos problemas que afectan a todo el sistema<sup>3</sup>.

## De las decisiones individuales al Estado y los equilibrios sociales (y viceversa)

En esta parte sentaremos el marco general para organizar nuestras reflexiones acerca de la informalidad, el Estado y el contrato social. Empezaremos por considerar las decisiones de los agentes individuales (empresas y trabajadores) que llevan a la informalidad. En estas decisiones personales influyen varias características específicas de la propia unidad individual y, asimismo, varios factores inherentes al sistema que emanan del comportamiento de otras personas y de la acumulación de comportamientos que sedimenta en un equilibrio social. Realizaremos las interacciones sociales y una variante de ellas, la de las reglas sociales, todo lo cual son mecanismos que entrelazan las decisiones individuales de modos que pueden abocar en múltiples equilibrios.

Expondremos gran parte del análisis con palabras que destacan las relaciones (horizontales) entre los individuos. Ahora bien, en la práctica, el Estado es un agente fundamental en este escenario. Varias de las decisiones y creencias de los individuos estarán condicionadas por acciones realizadas por los agentes estatales, como la calidad de las leyes y normas, la capacidad de inclusión que posean las políticas sociales y la índole de las medidas de fiscalización del cumplimiento. A su vez, ello guarda relación con las varias misiones del Estado y con los mecanismos que lo conectan con los agentes individuales y colectivos de la sociedad.

### *Un marco general sencillo fundado en las decisiones que llevan a la informalidad*

La informalidad es un conjunto de transacciones, actividades generadoras de ingresos, en las que el Estado no actúa como regulador, ni sostén, ni policía, ni recaudador de impuestos. En tanto que fenómeno agregado, la informalidad es consecuencia de las decisiones adoptadas en el nivel micro acerca de si participar o no en determinados mercados y de cómo hacerlo.

Un caso interesante y arquetípico es el de la relación laboral. Las empresas deciden si operan en el sector formal o en el informal o, más exactamente, si sus diferentes transacciones en la esfera de la fuerza de trabajo serán formales o informales. La agregación de estas decisiones de las empresas genera la

---

<sup>3</sup> Las afirmaciones que hacemos en este artículo tienen fundamento en muchas obras y muy variadas. En aras de la brevedad y la concreción, consideraremos provisionalmente como hechos algunas conjeturas, si bien es variable el grado de consenso de los especialistas que respalda tal o cual aseveración. Habría que investigar más detalladamente la validez empírica de los distintos componentes del cuadro que tratamos de esbozar en este trabajo.

oferta total de puestos de trabajo formales e informales de la economía. En la otra parte del mercado, los trabajadores deciden si se incorporan o no al mercado laboral, si buscarán un empleo asalariado o serán trabajadores autónomos y si irán al sector formal o al informal. Como las obras de economía y de otras disciplinas han dejado sobradamente claro, algunas de esas «decisiones» de los trabajadores pueden estar enormemente acotadas, hasta el punto de no dejar apenas la posibilidad de elegir, es decir, que para muchas personas las únicas posibilidades reales de trabajar, si es que tienen alguna, son informales<sup>4</sup>. Ello no obstante, es consenso general entre los economistas que incluso cuando las opciones explícitas de los trabajadores son fundamentalmente informales, las ofertas que reciben entrañan algún análisis de costos y beneficios que toma en cuenta las ventajas no pecuniarias del empleo formal. Si las ventajas de la formalidad para los empleadores y los empleados son superiores al inconveniente de operar en el sector formal, habrá un aliciente importante en favor de la «regularización» o «formalización».

Para ser concretos, veamos el ejemplo de un trabajador que debe decidir entre aceptar un empleo formal o trabajar en el sector informal. El ejemplo se puede interpretar literalmente o como uno de los componentes implícitos en la decisión de las empresas de ofrecer o no puestos de trabajo formales. Lo que queremos es ilustrar la interconexión entre las decisiones individuales y los fenómenos agregados, y subrayar algunos de los nexos que pueden inscribirse en el lenguaje del «contrato social». Nos centramos en la decisión acerca de la actividad laboral desde la perspectiva del trabajador, porque queremos enlazarla más adelante con el asunto del sistema de protección social, que es un componente fundamental del contrato social<sup>5</sup>. Esta decisión está relacionada con la manera como se define normalmente la formalidad —basándose en el derecho a disfrutar de prestaciones sociales obligatorias como el seguro de enfermedad y las pensiones— y se mide su alcance —fundándose en la cifra de asalariados que pagan o no pagan cotizaciones a la seguridad social—.

Consideremos ahora el caso de un trabajador que tiene dos posibilidades de empleo que son parecidas en la mayoría de los aspectos (como la remuneración neta), pero una de las cuales es formal y la otra, informal. (Se puede

<sup>4</sup> En Galiani y Weinschelbaum (2006) puede consultarse una buena panorámica de la bibliografía económica sobre los mercados de trabajo segmentados y las decisiones de las empresas y de los trabajadores, así como un modelo que explora la informalidad en equilibrio en un contexto en el que ambas partes del mercado deciden en qué sector participar. Su modelo genera predicciones coherentes con la dinámica de la informalidad en América Latina, en especial el aumento de la informalidad debido a la incorporación de trabajadores «secundarios» (los que no son el sostén principal de la familia).

<sup>5</sup> El análisis de costos y beneficios de esta decisión acerca de la informalidad en el mercado de trabajo es únicamente un ejemplo de otras muchas decisiones de individuos y organizaciones en distintos mercados y foros. Las interacciones entre esos mercados y foros abundan. Los agentes económicos responden a un conjunto global de incentivos, sopesando los costos y los beneficios de diferentes formas de intervención en diversos mercados. En cuanto a la decisión acerca de la informalidad del trabajo, las empresas y los trabajadores tienen en cuenta no sólo las normas que reglamentan el mercado laboral y las condiciones reinantes en él, sino también un conjunto más amplio de factores como las políticas tributarias, el acceso a mecanismos de seguro alternativos, la calidad y la justicia de las resoluciones de los tribunales, etc.

pensar análogamente en un microempresario que tiene dos opciones semejantes en cuanto a las ganancias netas, pero una de las cuales es formal y la otra informal.) Desde el punto de vista individual, el trabajador tendrá que sopesar varios factores antes de decidir. Inclinarsse por el trabajo formal conllevará, entre otras cosas, las siguientes:

- 1) Pagar cotizaciones a la seguridad social y obtener las prestaciones correspondientes para el trabajador y su familia.
- 2) Evitar los inconvenientes de ser detectado incumpliendo la normativa, habida cuenta de la tecnología de que dispone el Estado para vigilar y reprimir las infracciones<sup>6</sup>.
- 3) Contribuir para la provisión de bienes y servicios públicos al conjunto de la sociedad —comprendido, en primerísimo lugar, el seguro social mencionado en el primer punto—, y confiar en que el Estado cumplirá esta función.
- 4) Evitar los inconvenientes que puede conllevar el que los pares le tachen a uno de tramposo.

La lista es ilustrativa —no taxonómica— y esboza un marco sencillo en el que el Estado sólo desempeña dos funciones, la de la «protección social» y la de «hacer aplicar la formalidad». Una actuación estatal diferente podría incorporar varios beneficios o costos más a la transacción entre contratos formales e informales, por ejemplo, una protección mejor y no sesgada de las leyes y los tribunales laborales, o un acceso diferenciado a los mercados financieros, cuyo funcionamiento depende, a su vez, de la eficacia con que actúe el Estado.

Para valorar las ventajas y los inconvenientes el trabajador tomará en cuenta varios factores que dependen principalmente del Estado y de sus conciudadanos (y tal vez recordará algunos principios y creencias colectivos que pueden guardar relación con la idea de contrato social). Entre otros, los siguientes factores interrelacionados pueden influir en la decisión acerca de la informalidad:

- La valoración del punto 1 depende de cuánto aprecie la persona las prestaciones públicas de seguridad social, y de la confianza que deposite en las promesas del Estado sobre las prestaciones futuras.
- La valoración del punto 2 depende de la capacidad que se considere que posee el Estado para hacer cumplir las leyes tributarias y laborales y otras normas. En esta decisión influye la aversión de la persona al riesgo, así como la tecnología utilizada para hacer cumplir las leyes, la cantidad de personas que las infringen y la percepción colectiva de la probabilidad de que los infractores sean descubiertos.
- La valoración del punto 3 depende de hasta qué punto cree el trabajador que el sistema de protección social es eficaz y justo. Dicho de otro modo,

---

<sup>6</sup> En la práctica, esta consideración es más pertinente respecto de los empresarios o los microempresarios autónomos que respecto de los trabajadores asalariados.



hasta qué punto confía en que las instituciones oficiales desempeñan debidamente sus funciones.

- La valoración del punto 4 depende de lo que otras personas opinen acerca del sistema y de la informalidad, es decir, acerca de las reglas sociales que influyen en el comportamiento colectivo con respecto al Estado.

El repaso a estos elementos de la decisión acerca de la informalidad revela que guarda relación con el funcionamiento y la percepción del Estado. La respuesta a todas las preguntas formuladas antes depende de algunas características y capacidades del Estado y de los servicios que presta, lo cual afecta a la valoración de los beneficios privados que reporta el actuar de consuno con el Estado. Ahora bien, depende, asimismo, de un sistema de creencias colectivas sobre la eficacia y la justeza de las disposiciones vigentes. En los apartados que vienen a continuación analizaremos algunas de estas interrelaciones.

### *Interacciones con el Estado*

Está claro que la informalidad y los graves males sociales que conlleva son reflejo de unos «cortocircuitos» entre el Estado y los ciudadanos o de deficiencias del Estado en el cumplimiento de sus diversas funciones. Como veremos en la tercera parte, se puede asociar la informalidad con la incapacidad de muchos Estados latinoamericanos para amparar con un sistema de protección social apropiado a todos sus ciudadanos y para articular un contrato tributario aceptable y legítimo.

A menudo la informalidad va unida a la escasa eficacia de las autoridades públicas en diversos terrenos aparte de la imposición tributaria, la redistribución y la protección social. Las mediciones generales de la eficacia del Estado, como el índice de eficacia de los poderes públicos de la base de datos sobre el buen gobierno en el mundo (Banco Mundial, 2005c), guardan una correlación negativa con las mediciones tradicionales de la informalidad, como se ve en el gráfico 1. El índice citado mide la calidad de los servicios públicos y de la administración pública, la aptitud de los funcionarios públicos, la independencia de la administración pública frente a las presiones políticas y la credibilidad de la adhesión de las autoridades públicas a las políticas proclamadas.

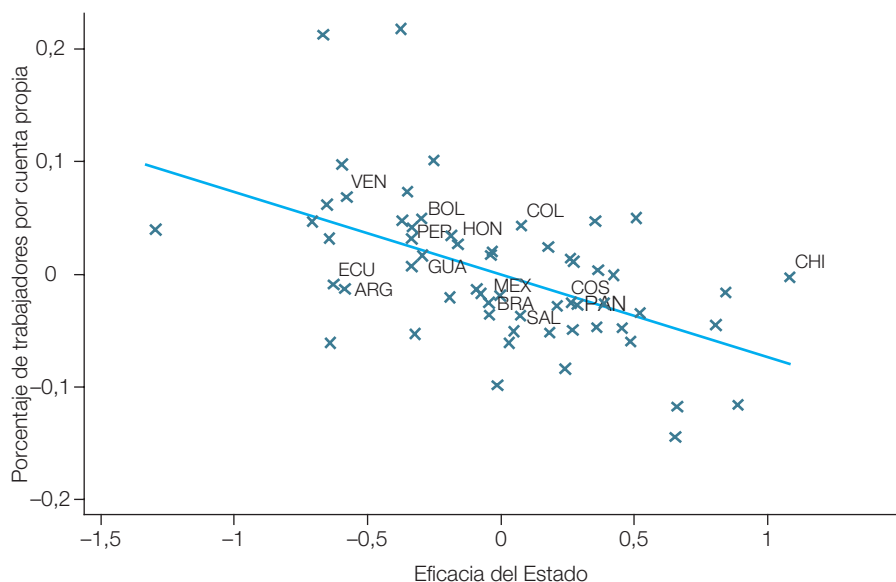
Una faceta específica de la interacción con el Estado que parece influir en la decisión sobre la informalidad es la de la relación con el ordenamiento jurídico. En América Latina muchos sistemas judiciales son tenidos por incompetentes, ineficaces e injustos, apreciación esta que genera niveles bajísimos de confianza en el poder judicial. Por término medio, las empresas de América Latina tienen menos confianza que las empresas de otras regiones del mundo en que su sistema judicial resolverá justamente los litigios sobre contratos y derechos de propiedad<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Dentro de la región hay grandes diferencias: más del 70 por ciento de las empresas confían en el sistema judicial en Chile y Costa Rica, frente a menos del 30 por ciento en Ecuador y Guatemala.



Gráfico 1. La eficacia del Estado y la informalidad  
(correlaciones parciales corregidas según el PIB por habitante en PPA)



Coefficiente =  $-0,07366668$ , trabajadores por cuenta propia =  $0,01583045$ ,  $t = -4,65$

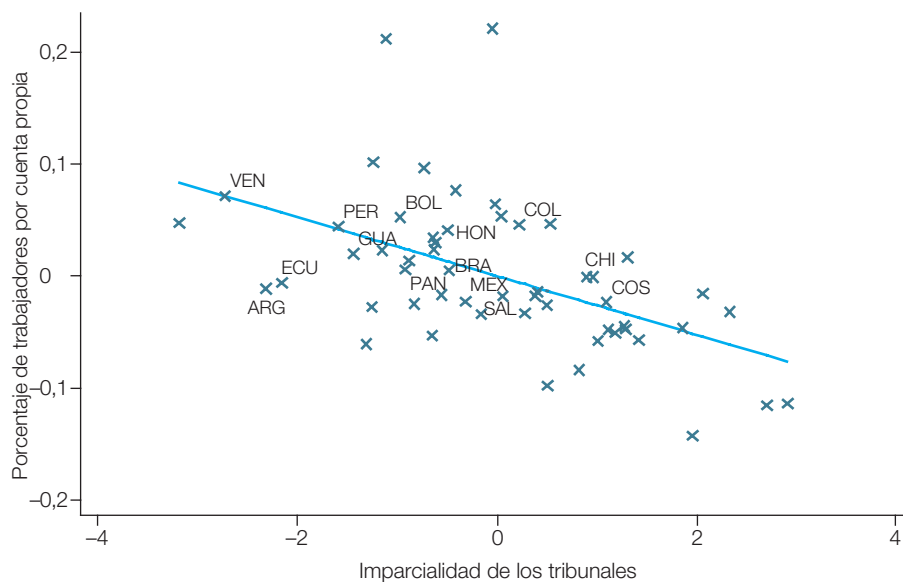
Nota: El gráfico muestra las correlaciones parciales corregidas según el PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo (PPA). El índice de eficacia del Estado mide la calidad de los servicios públicos, la burocracia, la aptitud de los funcionarios públicos, la independencia de la administración pública frente a las presiones políticas y la credibilidad del empeño de las autoridades públicas en llevar a la práctica la política anunciada. Los valores del índice son más altos cuanto mayor es la eficacia. La percepción de las empresas sobre la eficacia del Estado se calcula por el porcentaje de empresas que dicen que los poderes públicos prestan eficazmente sus servicios.

Fuentes: Estimaciones propias basadas en los indicadores del desarrollo mundial y del buen gobierno en el mundo del Banco Mundial (2005b y 2005c) y en encuestas sobre el ambiente que rodea las inversiones.

Como se expone en Ronconi (2006), abundan las pruebas de que la gente no confía en el poder judicial, en parte porque se cree que los jueces son corruptos y que se inclinan en favor de la parte más rica en un pleito. Aunque se carece de pruebas sistemáticas, este autor afirma que es plausible que los bajos niveles de confianza en el sistema desalienten a los asalariados cuyos derechos laborales han sido infringidos de acudir a los tribunales. Ello disminuye la probabilidad de que los empleadores sean multados, lo cual refuerza la regla social que tolera el incumplimiento. Como se observa en el gráfico 2, la imparcialidad de los tribunales está muy correlacionada negativamente con la informalidad.

Algunas exposiciones bien conocidas de las relaciones entre la informalidad y el Estado, desde De Soto (1986) en adelante, han subrayado que las normativas deficientes e improductivas empujan a muchos empresarios al sector informal. Esta hipótesis ha hallado respaldo empírico en varios estudios internacionales. Djankov y otros (2002) comprobaron que los obstáculos que oponen las leyes y reglamentos a la entrada en la economía formal, medidos por la cantidad de trámites y el tiempo y el costo que entraña la observancia de las normas, guardan una relación positiva con el tamaño del sector informal y

Gráfico 2. La imparcialidad de los tribunales y la informalidad (correlaciones parciales corregidas según el PIB por habitante en PPA)



Nota: El índice de imparcialidad de los tribunales se calcula según el grado en que existe un ordenamiento jurídico respetado que habilita a las empresas privadas a recurrir contra las actuaciones o normas estatales contrarias a la legalidad. Fuente: Elaboración propia con datos de Fraser Institute (<[www.fraserinstitute.org](http://www.fraserinstitute.org)>).

los empleos que proporciona. También verificaron que la intensidad de la reglamentación está correlacionada negativamente con las mediciones del buen gobierno que suelen usarse para valorar la calidad institucional<sup>8</sup>.

Todas las correlaciones señaladas en esta parte indican que la informalidad está relacionada con la apreciación de la sociedad acerca de la calidad y la justicia de los servicios que presta el Estado. Estas correlaciones, que se mantienen con independencia del nivel de desarrollo y otras variables estructurales, indican, una vez más, la posibilidad de que haya múltiples equilibrios.

### *Interacciones sociales, reglas sociales y multiplicidad de equilibrios*

Las interacciones que hemos puesto de relieve hasta ahora inducen la posibilidad de que se den múltiples equilibrios. Varios comportamientos y creencias asociados a la informalidad suelen dar pie a complementariedades estratégicas. En la jerga de la teoría de los juegos se dice que las estrategias de los

<sup>8</sup> Johnson, Kaufman y Zoido-Lobaton (1998), Johnson, Kaufman y Shleifer (1997), Loayza (1996), Loayza, Oviedo y Servén (2005) y Loayza y Rigolini (2006) recogen más datos empíricos que relacionan reglamentación e informalidad.

jugadores A y B son «complementos estratégicos» si cuando el jugador A incrementa un elemento de su estrategia, el jugador B lo querrá hacer también. Las complementariedades estratégicas, si son lo bastante fuertes, dan lugar a una multiplicidad de equilibrios.

Si operasen más personas en el sector informal, a mí podría resultarme más fácil hacerlo; frente a un grado determinado de vigilancia estatal, será menos probable ser sancionado si muchas otras personas evaden también el pago de los impuestos o las cotizaciones; los inconvenientes psicológicos y éticos de la evasión serán menores si la mayoría de las personas de mi estamento o grupo lo hacen, etc. Estas situaciones suelen generar múltiples equilibrios, con distintos grados de aportación a la misión de suministro de bienes públicos<sup>9</sup>.

Algunos autores han recalcado que es probable que la informalidad surja en condiciones conducentes a equilibrios múltiples. En un conocidísimo estudio del desarrollo del sector informal («la economía extraoficial») en los países que acometieron la transición a partir del socialismo de tipo soviético, Johnson, Kaufmann y Shleifer (1997) subrayan los caminos divergentes seguidos por diferentes sociedades utilizando una lógica de equilibrios múltiples (véase también Dessy y Pallage, 2003). Su modelo se inspira en la tesis de la escuela de De Soto de que la informalidad en el mercado de productos y en los mercados conexos es la respuesta a una normatividad estatal costosa y contraproducente. El modelo posee algunos elementos que llevan a «rendimientos crecientes» (o «complementariedades estratégicas»); por ejemplo, una menor informalidad induce un alza de los ingresos tributarios, que, a su vez, refuerza el suministro de bienes públicos, lo cual aumenta la productividad del sector privado, dando lugar, a su vez, a mayores ingresos tributarios, y así sucesivamente. En su modelo, las economías pueden encontrarse en uno de estos dos equilibrios estables diferentes: en el primero, las normas y distorsiones tributarias son ligeras, los ingresos del Estado son altos, el suministro de bienes públicos en el sector oficial es suficiente y, por lo tanto, el sector extraoficial es pequeño; en el segundo equilibrio, los impuestos y la normativa del sector oficial son prohibitivos, la hacienda pública está en precario, la provisión de bienes públicos es insuficiente y, por consiguiente, gran parte de la actividad económica se concentra en el sector extraoficial.

Los factores que influyen en las decisiones acerca de la adscripción al sector informal antes enumerados nos indican que muchas decisiones de ese tipo están influidas por los preceptos sociales, es decir, las pautas de conducta imperantes, ligadas a reglas consuetudinarias, que coordinan los actos de las personas y que están respaldadas por la aprobación social (Young, 2006). Hay una

---

<sup>9</sup> También es probable que estos tipos de «interacciones locales» generen múltiples grados de redistribución y protección social. En la buena disposición a colaborar al financiamiento de las prestaciones sociales influyen las ideas que se tienen acerca de lo merecedoras de las mismas que son las personas beneficiarias, lo «cercano» que se siente el ciudadano de ellas (étnica, culturalmente, etc.) y las opiniones acerca de la suficiencia de los servicios que presta el Estado (Fong, Bowles y Gintis, 2005). Ello es coherente con el argumento acerca del origen y la evolución de los Estados de bienestar de los países adelantados que puede leerse en Lindert (2004).

bibliografía abundante de obras de economía y de otras disciplinas (antropología, biología de la evolución y humana, psicología social, sociología y ciencias políticas) en las que se explora una ampliación del modelo económico tradicional que maximiza la riqueza a fin de incorporar al mismo algunos rasgos realistas de comportamiento y reciprocidad inducidos por las reglas mencionadas. En esas obras se comprueba, por lo general, que en los momentos de acción colectiva las personas no adoptan una actitud de cálculo puramente materialista, sino que hacen gala de sentimientos intensos y de espíritu de reciprocidad<sup>10</sup>. Muchas veces las personas deciden cumplir las leyes no sólo para lograr una maximización estrecha de los beneficios posibles, sino a tenor de su grado de satisfacción con las autoridades públicas y de confianza en ellas. En sintonía con los argumentos expuestos en el apartado anterior, si predomina la impresión de que el Estado está teñido de ineficacia, injusticia y corrupción se reducirá la buena disposición de la sociedad para acatar las leyes.

Las fuerzas que generan equilibrios múltiples son incluso más poderosas en las situaciones en que las pautas sociales son importantes. De hecho, Young (2006) en el artículo sobre las reglas sociales que redactó para el diccionario Palgrave afirma que «reglas» es un término que sólo se aplica por lo general a los juegos con equilibrios múltiples. En las situaciones típicas de acción colectiva en un solo período, la teoría convencional sostiene que la línea de conducta predominante de todas las personas es el individualismo o el gorroneo. En cambio, según la teoría de la reciprocidad fuerte, no existe una estrategia individual predominante. Las personas prefieren colaborar si creen que otros están predispuestos a hacerlo, pero gorronear si piensan que los demás también son propensos a aprovecharse (Kahan, 2005). Estas interdependencias suelen generar pautas de comportamiento colectivo que se caracterizan por equilibrios múltiples y «puntos críticos». Si, por el motivo que fuere, algunas personas llegan a la conclusión de que quienes les rodean están inclinados a contribuir, responderán contribuyendo en especie, animando a otros a hacerlo, etc., etc., hasta que arraigue una situación de gran colaboración. Ahora bien, las personas que crean que otras están gorroneando responderán haciéndolo ellas también, y así sucesivamente (*ibíd.*).

La multiplicidad de equilibrios surge fácilmente en los juegos de información incompleta en los que cada jugador hace conjeturas acerca de lo que harán los demás, y en los juegos de partidas sucesivas en que la «reputación» se va consolidando mediante una «reciprocidad débil», es decir, el tipo de reciprocidad que inducen las estrategias de toma y daca en los juegos colaborativos que se repiten. La «reciprocidad fuerte» es el comportamiento de los «reciprocadores» que actúan por razones emocionales y morales: condicionan sus contribuciones a los bienes colectivos a las aportaciones ajenas, incluso en transacciones fugaces con múltiples agentes cuyos comportamientos anteriores desconocen y cuyas identidades puede que no lleguen a conocer nunca

---

<sup>10</sup> Hay una buena panorámica reciente al respecto en los ensayos recopilados en Gintis y otros (2005).

(Kahan, 2005). Las consideraciones del tipo de las aducidas en las obras relativas a la reciprocidad fuerte llevan con más impulso aún en dirección de la multiplicidad, aumentando la complementariedad entre las estrategias de los agentes. En esas obras se ha documentado que distintos tipos de comportamiento que afectan al bienestar colectivo (entre otros, el reciclado, el fumar en público y las relaciones sexuales protegidas) están sometidos a efectos de retroalimentación y a equilibrios múltiples, que dan lugar a enormes variaciones de su frecuencia en el espacio y el tiempo (véanse Cooter, 1997, Kuran y Sunstein, 1999, y Sunstein, 1996).

El problema de acción colectiva más interesante de la política pública acaso sea el pago de los impuestos, sobre el que volveremos en la tercera parte. Los estudios del tema han subrayado la existencia de mecanismos de «intercambio social» en virtud de los cuales el cumplimiento de las obligaciones tributarias depende de que se confíe o no en el Estado y de que se sienta, o no, el deber moral de hacerlo como contrapartida de la receptividad de las autoridades públicas. Además de ese «contrato vertical» entre el Estado y los ciudadanos, los estudios mencionados también han constatado que en las decisiones relativas al acatamiento de los deberes tributarios influyen, asimismo, interacciones sociales de carácter más local y «horizontal» (Andreoni, Erard y Feinstein, 1998)<sup>11</sup>.

El cumplimiento de las obligaciones tributarias varía enormemente de un país a otro y las investigaciones efectuadas han demostrado que sólo en pequeña parte podemos explicar esa variación atendiendo a las sanciones previstas por evadir impuestos: son más importantes las diferencias en cuanto a las actitudes de los ciudadanos frente a la legislación tributaria. Hay países en los que lo normal es pagar los impuestos por considerar que se trata de una obligación cívica importante y los ciudadanos están firmemente convencidos de que deben comportarse de ese modo. Hay otros en los que las personas tienen una opinión mucho más laxa de las obligaciones tributarias y no dan muestras de aversión moral hacia la evasión si creen que pueden hacerlo con impunidad (Alm, Sánchez y De Juan, 1995, y Cowell, 1990). En un estudio del acatamiento de la normativa tributaria en varios países, Cowell afirma lo siguiente: «No podemos desechar esas diferencias sistemáticas entre países y entre grupos dentro de un país tachándolas de diferencias innatas de gusto o de temperamento. Por muy inconveniente que pueda parecer para los pulcros modelos individualistas de comportamiento económico, la gente parece tomar en cuenta el clima reinante en el grupo o los grupos a que pertenece» (1990, pág. 102).

---

<sup>11</sup> La idea de que una persona tiene de la amplitud de la evasión fiscal es un elemento muy fidedigno para predecir su grado de acatamiento de las leyes: cuanto mayor crea que es el índice de evasión, más probable será que ella también haga trampas. La perspectiva de quedar en vergüenza o la posible estigmatización y el consiguiente sentimiento de culpabilidad tienen un efecto similar. Cuanta mayor probabilidad vea la persona de ser condenada por los otros en caso de que la descubran, más probable será que se abstenga de evadir el pago de los impuestos (Grasmick y Scott, 1982, y Kahan, 2005).

Se plantea una pregunta importante en este sentido: si los problemas que observamos se deben a la multiplicidad de los equilibrios, ¿qué se puede hacer? Lo cierto es que no tenemos una respuesta precisa a esta pregunta. Las respuestas simplistas tal vez no sirvan, y las investigaciones del pago de los impuestos demuestran que una mayor represión del fraude puede tener consecuencias inesperadas al pasar por el filtro de los efectos de reciprocidad. En un trabajo sobre las políticas que impiden la reciprocidad y la acción colectiva, Elinor Ostrom (2005) afirma que, a veces, los incentivos neutralizan características personales como el altruismo —mediante un multiplicador de la reciprocidad— y llevan a un equilibrio peor<sup>12</sup>. Evidentemente, no es el caso general, sino una posibilidad que puede darse en determinadas circunstancias. A veces, la opinión de los ciudadanos sobre el Estado y los funcionarios públicos será un factor que influirá mucho en el equilibrio al que se llegue tras una reforma de la normativa. Hace falta averiguar con esmero las circunstancias del equilibrio social en cada caso concreto, motivo por el cual es absolutamente preciso estudiar la dinámica histórica y las características propias de cada país que dan lugar a trayectorias tan diferentes. En palabras de Young (2006, pág. 7), «la evolución de las normas es un proceso complejo en el que interactúan muchas fuerzas diferentes». No sabemos gran cosa acerca de la dinámica de la formación y el cambio de las creencias. En las conclusiones daremos algunas pistas acerca de cómo acometer la reflexión sobre estas cuestiones.

Antes de volver a las consideraciones generales, en la próxima parte daremos un rodeo para exponer con más detalle la estructura y las características de los sistemas tributarios y de gasto social de América Latina. Como hemos dicho al principio, es una faceta importante de los contratos sociales, que guarda alguna relación con la informalidad y que permite analizar la construcción del contrato social y abordar el tema de los agentes socioeconómicos pertinentes.

## El contrato tributario, la redistribución y el Estado social en América Latina

Expondremos aquí, resumiéndolos, algunos hechos relativos a los Estados de bienestar social latinoamericanos. Nuestra descripción parte de una enumeración escueta de algunos hechos «tributarios», pero procuramos relacionarlos con los asuntos principales tratados en este artículo: la moral tributaria, las pautas sociales y las opiniones de los ciudadanos sobre el Estado.

### *La desigualdad y la función redistributiva inoperante del sistema tributario*

Es sobradamente conocido que América Latina es la región del mundo con más desigualdad social, a tenor de la distribución de ingresos imperante en ella

---

<sup>12</sup> Bruno Frey ha aducido antes que nadie algunos argumentos en esta dirección; véanse, por ejemplo, Frey (1994) y Frey y Oberholzer-Gee (1997).

(CEPAL, 2006). Lo que es menos sabido y ha salido a la luz en una serie de investigaciones recientes, efectuadas principalmente en el Banco Mundial<sup>13</sup>, es que tal desigualdad extrema se debe, sobre todo, a los efectos de la intervención de los Estados (o a su inexistencia) más que a puros resultados del mercado. Por lo que se refiere a los ingresos disponibles, América Latina es mucho más desigual que Europa; el coeficiente de Gini medio es de aproximadamente 0,50 en América Latina y de alrededor de 0,31 en Europa. La situación cambia radicalmente si nos atenemos al coeficiente de Gini relativo a la distribución de los ingresos del mercado (es decir, los ingresos antes de los impuestos y las transferencias): mientras que en América Latina es de 0,52, sólo 2 puntos porcentuales por encima de los ingresos disponibles, en los países europeos es en promedio de 0,46, muy superior a los ingresos disponibles. La diferencia entre los niveles de desigualdad en las dos regiones medidos por los ingresos disponibles se debe sobre todo a que los impuestos y las transferencias tienen un efecto distinto: reducen considerablemente la desigualdad de ingresos del mercado en Europa y poquísimos en América Latina. Es interesante que quepa decir lo mismo incluso cuando se compara a los países latinoamericanos con los Estados Unidos, país que tiene la reputación de no ser muy distributivo (Alesina y Glaeser, 2004).

La incapacidad o la falta de voluntad de los sistemas políticos latinoamericanos para mejorar la distribución de los ingresos no es nada nuevo, ni ha pasado desapercibida a los observadores anteriores. Por ejemplo, Kuznetz se refirió a «el hecho de que los sistemas políticos y sociales de los países subdesarrollados no hayan puesto en marcha las prácticas estatales o políticas que refuerzan realmente las posiciones débiles de las clases de menores ingresos» (1955, pág. 24, citado en Beramendi y Díaz-Cayeros, 2006).

Acto seguido explicaremos brevemente el aspecto tributario de por qué los Estados latinoamericanos no consiguen fomentar una mejor redistribución.

### *Recaudación baja, lagunas legales y evasión de impuestos con impunidad*

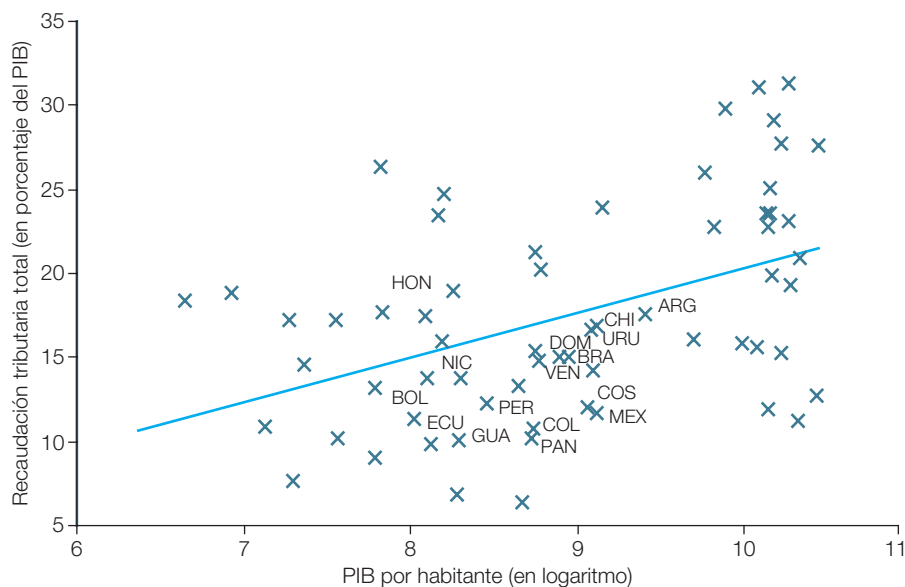
Aunque en los últimos años ha aumentado la recaudación de impuestos en América Latina, sigue estando muy por debajo de la media internacional. El gráfico 3 muestra que casi todos los países latinoamericanos están por debajo de la línea de regresión que relaciona la recaudación tributaria con el PIB por habitante. El país mediano de la región recauda 4 puntos porcentuales de PIB menos de lo que cabría esperar de su nivel de desarrollo (Goñi, López y Servén, 2006, y Perry y otros, 2006).

El problema causante de los bajos ingresos fiscales de América Latina (especialmente, los impuestos sobre la renta de las personas físicas) radica fundamentalmente en las estrechas bases impositivas más que en las tasas de imposición. Debe señalarse que esto guarda relación, a su vez, con las asime-

<sup>13</sup> Véanse, por ejemplo, Perry y otros (2006) y Goñi, López y Servén (2006). Nuestra exposición se basa en gran medida en el segundo de estos dos estudios.



Gráfico 3. Recaudación tributaria y PIB por habitante



Fuente: Goñi, López y Servén, 2006.

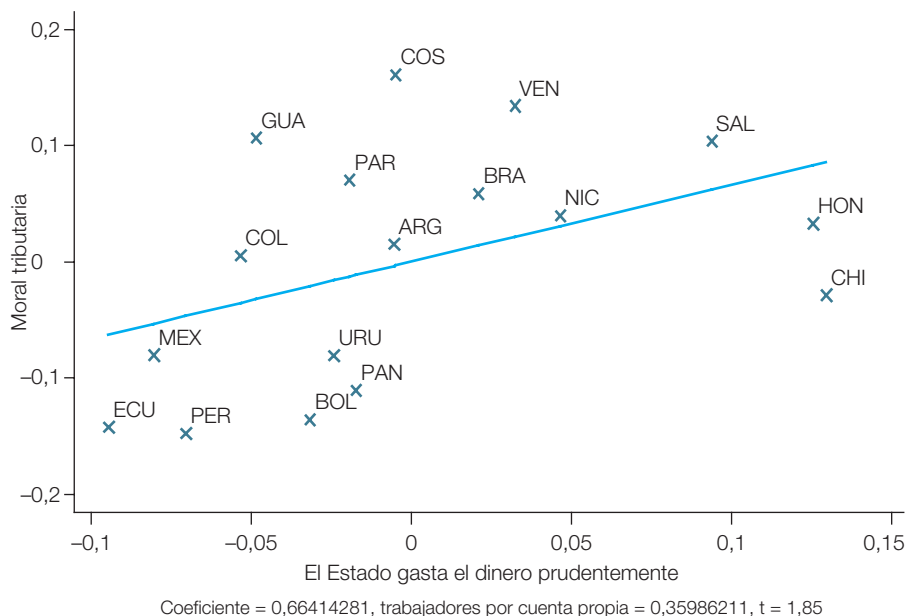
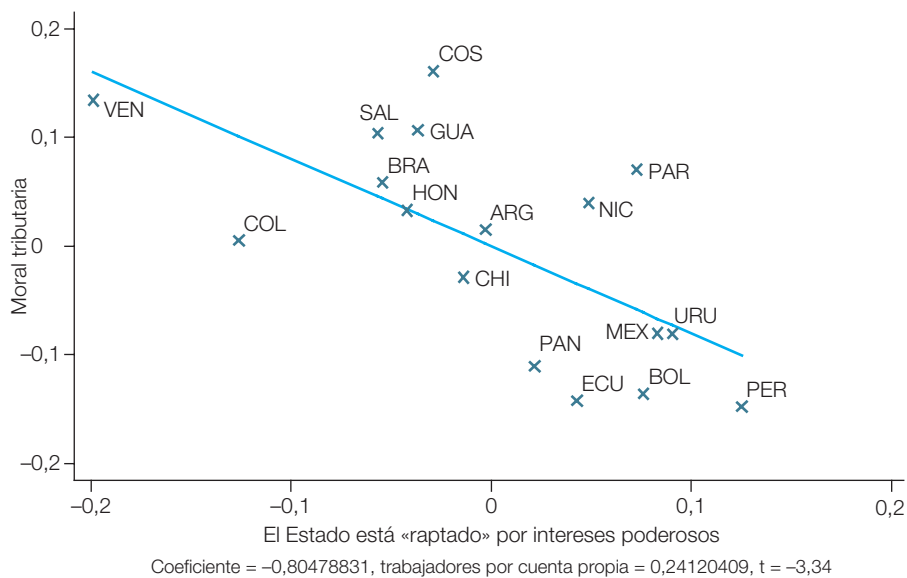
trías existentes en materia de trato tributario, lo cual puede socavar la confianza de la sociedad en la justicia y eficacia del sistema, uno de los puntos en que hacemos hincapié en este trabajo.

La debilidad de las administraciones fiscales propicia una evasión de impuestos desenfrenada en toda la región. Ahora bien, según algunos autores, este fenómeno es, a la vez, la causa y el efecto de un problema común a muchos países latinoamericanos: una moral tributaria baja. Cada vez hay más obras en que se estudia la moral tributaria en la teoría y en la práctica de varios países, entre ellos unos cuantos de América Latina. En esas obras se recogen pruebas empíricas de que los ciudadanos eludirán los pagos al fisco si no creen que están recibiendo servicios públicos de calidad por los impuestos que los gravan, si piensan que la recaudación fiscal es arbitraria e injusta y si en sus opiniones al respecto influyen los pareceres de otros ciudadanos, sobre todo los que les son cercanos (geográficamente, en sus círculos de referencia, etc.).

Muchos de los factores mencionados operan en la mayoría de los países latinoamericanos y figuran entre los eslabones más endebles de los contratos sociales nacionales. Por ejemplo, las encuestas de opinión revelan que amplias mayorías de ciudadanos creen que la recaudación impositiva es, en gran parte, arbitraria e injusta (sólo el 23 por ciento de los encuestados por Latinobarómetro en 2003 pensaba que la recaudación de los impuestos era «imparcial»)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Spicer y Becker (1980) aportan pruebas de la existencia de un «efecto de justicia», en virtud del cual quienes creen que el sistema tributario no los trata justamente es más probable que evadan impuestos.

Gráfico 4. Moral tributaria y apreciaciones acerca de la ecuanimidad del Estado (correlaciones parciales corregidas según el PIB por habitante en PPA)



Nota: Para calibrar si la sociedad considera que el Estado ha sido «raptado» por intereses de parte usamos un indicador extraído de las contestaciones a la pregunta siguiente del Latinobarómetro: «En términos generales, ¿diría usted que el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?».

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de Banco Mundial (2005b) y de Latinobarómetro (2004, pág. 17).

Las comparaciones internacionales dan indicios muy interesantes de las relaciones entre la voluntad de cumplir las leyes fiscales y las apreciaciones del desempeño de las autoridades públicas. El gráfico 4 muestra una correlación negativa entre la moral tributaria y la apreciación de la opinión pública de que los asuntos públicos se administran conforme al interés de unos pocos (que sirve para medir «el rapto del Estado por parte de los poderosos»). Hay, en cambio, una correlación positiva entre la moral tributaria y la creencia de que las autoridades públicas gastan sensatamente el dinero de los contribuyentes. En ambos casos, las correlaciones son significativas incluso después de tener en cuenta el PIB.

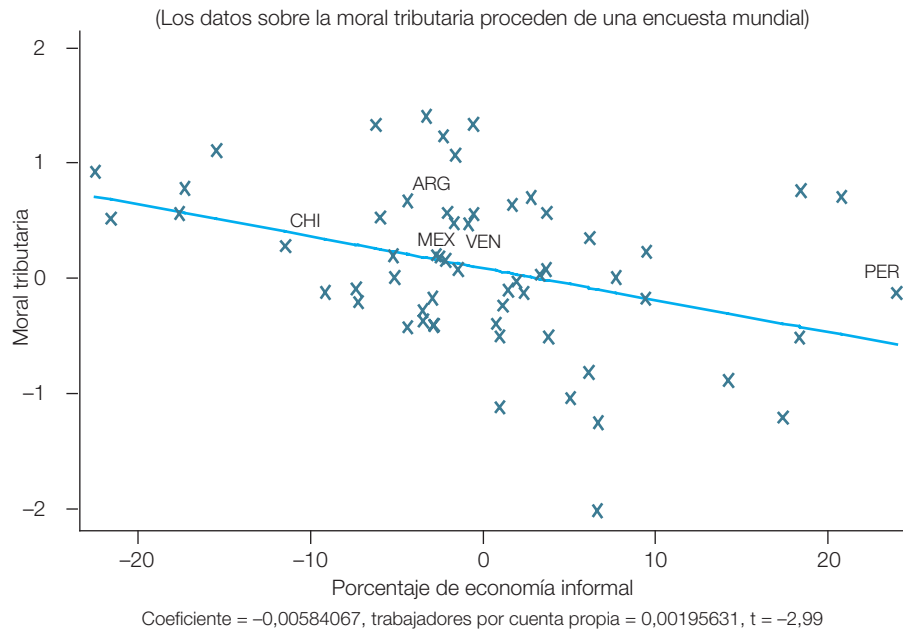
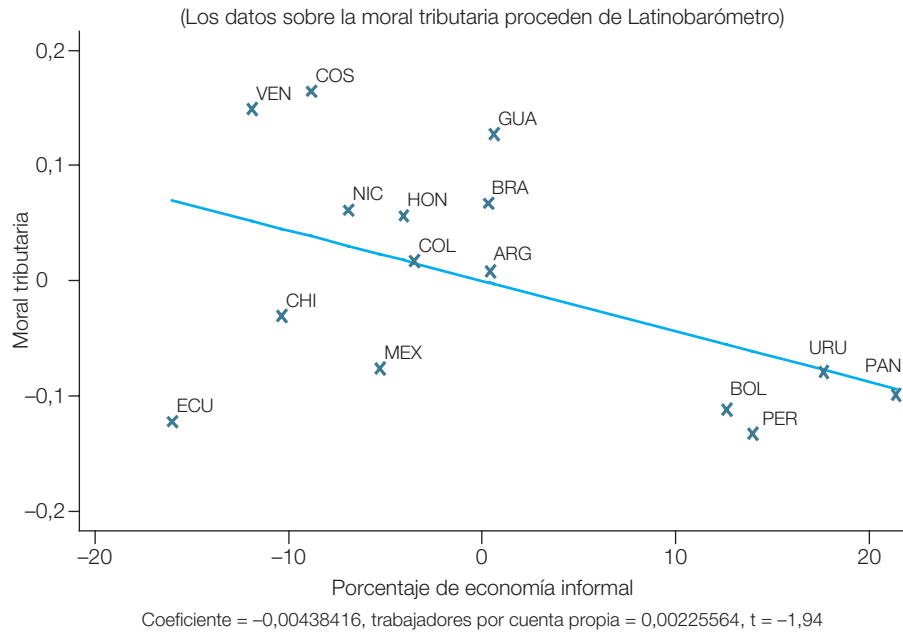
Las correlaciones de los distintos países antes expuestas indican que el propósito de pagar o no pagar los impuestos depende de las apreciaciones de la sociedad sobre el desempeño del Estado. Bergman (2002) va más allá y trata de verificar explícitamente el acatamiento de la normativa tributaria en los países utilizando encuestas realizadas en Chile y Argentina que arrojan datos de nivel micro. Este autor averigua que los ciudadanos de Chile cumplen más las normas y están más deseosos de atenerse a ellas, ya que tienen confianza en la capacidad de las instituciones estatales de emplear los recursos públicos para financiar políticas sociales y combatir la pobreza. En la Argentina, en cambio, las instituciones públicas despiertan menos satisfacción y menos confianza, lo cual explica los menores niveles de solidaridad constatados.

Ese contraste entre las reglas sociales prevalecientes en Chile y en Argentina condice con los datos sobre actitudes del Latinobarómetro —una gran encuesta de opinión que se realiza anualmente en dieciocho países latinoamericanos—, según los cuales en la región hay una gran variedad en lo referente a la moral tributaria. La moral tributaria baja que lleva a la evasión de impuestos está relacionada con la opción de salida de Hirschmann: si el Estado no da a la población bienes públicos que ésta valora y la sociedad no ejerce presión para que los ciudadanos participen en el circuito de los impuestos y las transferencias establecido por el Estado, éstos tendrán razones poderosas para mantener ocultas sus actividades imponibles. Puede verse una prueba de ello en el gráfico 5, según el cual la moral tributaria mantiene una relación negativa robusta con el grado de informalidad en América Latina. De ello se desprende que los países con un grado alto de informalidad suelen ser aquellos en los que la regla social no obliga a acatar las leyes tributarias.

### *Los patrones de gasto social no son equitativos en América Latina*

Un elemento que da pábulo a la creencia en la injusticia del sistema es la estructura real de los impuestos y las transferencias a lo largo de la escala de ingresos y la opinión que se hacen al respecto los ciudadanos. Aunque el gasto social global ha aumentado en el conjunto de la región del 12,8 por ciento del PIB en 1990 al 15,1 por ciento en 2002, es general la convicción (y, sobre todo, el sentimiento) de que prosigue la exclusión social. Los patrones regresivos perduran y las desigualdades dentro de los países siguen siendo grandísimas.

Gráfico 5. Moral tributaria e indicadores de la informalidad de la economía (correlaciones parciales corregidas según el PIB por habitante en PPA)



Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de Banco Mundial (2005b), de Latinobarómetro (2004) y de la encuesta World Values Survey.

Como señalan acertadamente Goñi, López y Servén (2006) y Lindert, Skoufias y Shapiro (2006), ello no quiere decir que los programas sociales agraven la desigualdad, pues la reducen si su incidencia es menos regresiva que la de los propios ingresos antes de las transferencias. Ahora bien, como deja claro la comparación con los países europeos, son mucho menos progresivos de lo que podrían ser (véase, por ejemplo, el gráfico 10 de Goñi, López y Servén, 2006).

En la educación el gasto es fundamentalmente progresivo, salvo en la enseñanza superior, y ha aumentado en todos los países. Sin embargo, pese a los avances conseguidos, los indicadores de la calidad arrojan malos resultados y es colosal la variación dentro de cada país. En el caso de la atención sanitaria, América Latina ha registrado avances notables en la prestación de servicios básicos de salud y nutrición, pero, una vez más, las disparidades son grandísimas en cuanto a la calidad del acceso de la población de los distintos estratos de ingresos (De Ferranti y otros, 2004, y Banco Mundial, 2005a).

El gasto en la seguridad social, el que más ha aumentado, es bastante regresivo. El régimen de pensiones es el primer culpable de la situación y, como explicamos más adelante, uno de los problemas más graves estriba en la cobertura. (Al hilo de lo dicho en este artículo, los trabajadores del sector informal de la economía son uno de los principales estratos excluidos.) Algunos dispositivos de asistencia social son bastante progresivos, pero, por lo general, sólo constituyen un pequeño porcentaje del gasto (Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006); además, pueden tener algunos efectos indeseables desde la perspectiva del contrato social.

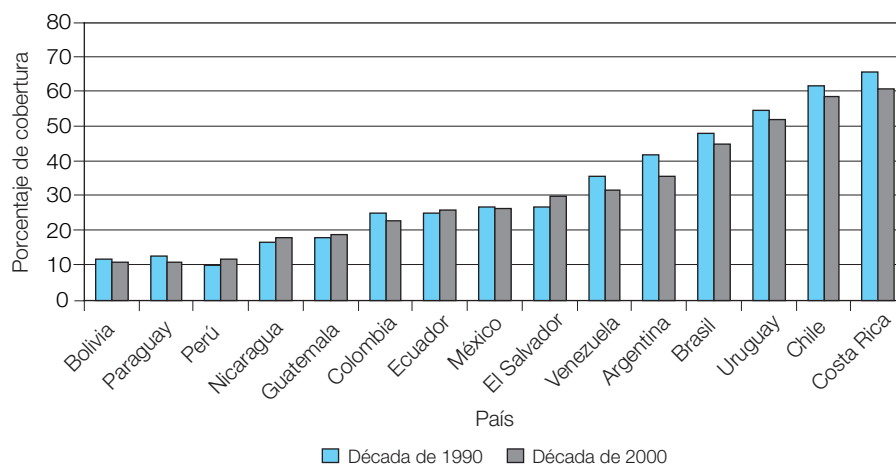
### *La cobertura de la seguridad social es insuficiente y muy variable*

El porcentaje de personas amparadas por la seguridad social es pequeño y está disminuyendo en la mayoría de los países (gráfico 6). Además, a pesar de las reformas, el seguro social es mayoritariamente regresivo. Algunos países no protegen a casi nadie, mientras que otros protegen sobre todo a los estratos acomodados de la población (gráfico 7). Por lo menos en seis países latinoamericanos el sistema se hace más regresivo, ya que la cobertura de los pobres está disminuyendo con respecto a la de los ricos (gráfico 8). Un caso extremo es el de la Argentina, en donde la cobertura está aumentando ligeramente entre los ricos y retrocediendo en el quintil más pobre (gráfico 9). Sólo en México disminuye la diferencia de cobertura entre el quintil más rico y el más pobre, pero se debe principalmente a una leve reducción de la cobertura de la población acomodada.

### *Situación del Estado de bienestar en América Latina*

Los países latinoamericanos no tienen Estados de bienestar social en el sentido estricto de un modelo ideal en el que el Estado asume la responsabilidad fundamental del bienestar de sus ciudadanos y esa responsabilidad es global (porque se abarcan todos los aspectos del bienestar) y universal (porque todas las

Gráfico 6. Población económicamente activa amparada por la seguridad social en quince países (en porcentaje)



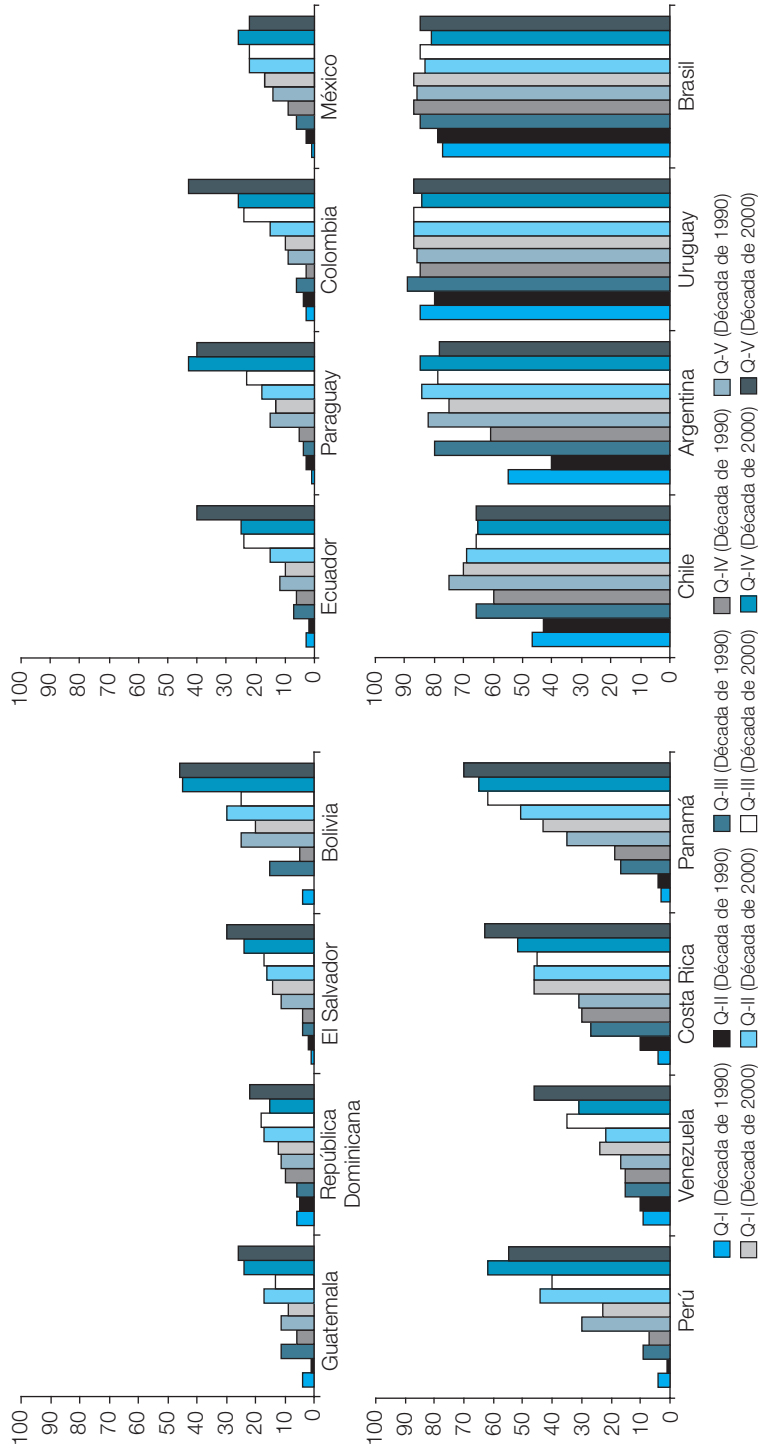
Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).

personas tienen derecho a estar amparadas). Abusando del uso corriente, hablamos del «Estado de bienestar» en un sentido laxo que engloba el conjunto de los programas e instituciones destinados a aliviar la pobreza, redistribuir ingresos y reducir la exclusión social, así como a los de seguro social y los que promueven la redistribución a lo largo del ciclo vital (Barr, 2001, pág. 1).

Como subrayamos al principio, cada país es un caso particular y las trayectorias históricas del «Estado de bienestar» de cada país han sido muy diferentes. Haciendo un esquema a muy grandes rasgos vemos que, hacia mediados del siglo xx, varios países en los que regía un sistema de sustitución de importaciones dirigido por el Estado implantaron algunas políticas de bienestar social sesgadas en favor de la población urbana y que daban preferencia a la cobertura de los trabajadores situados en el mercado de trabajo formal —lo cual era característico del modelo bismarkiano—. Quedaban excluidos los trabajadores rurales y los del sector informal, pero, además, en el seno de los sectores sociales amparados, había una marcada estratificación en lo relativo al acceso, la cobertura y la calidad de las prestaciones (Mesa-Lago, 1991, y Filgueira, 2005). Los empleados del Estado y de los servicios esenciales tuvieron los privilegios primeros y mayores, seguidos a continuación por los obreros industriales. Con todas sus limitaciones, este sistema fue incorporando gradualmente a más personas hasta el decenio de 1980, cuando dio claras señales de agotamiento, y el de 1990, en que se estancó y comenzó a ser menos incluyente<sup>15</sup>. En el gráfico 10 ponemos como ejemplo de esa trayectoria la evolución de la seguridad social en México.

<sup>15</sup> Los índices de cobertura se estancaron en todos los países salvo en el Brasil y Chile.

Gráfico 7. Porcentajes de cobertura de los ancianos en dieciséis países, desglosados por quintil



Nota: Períodos cubiertos: Argentina, 1995-2004; Bolivia, 1996-2002; Brasil, 1995-2002; Chile, 1996-2002; Colombia, 1995-1999; Costa Rica, 1995-2004; República Dominicana, 2000-2004; Ecuador, 2000-2004; Guatemala, 1998-2000; México, 1996-2002; Panamá, 1995-2003; Paraguay, 1999-2004; Perú, 1998-2002; El Salvador, 1997-2003; Uruguay, 1995-2004, y Venezuela, 1995-2004.

Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).



Gráfico 8. Desnivel de cobertura (Q-V - Q-I) en los años noventa y principios de los años 2000

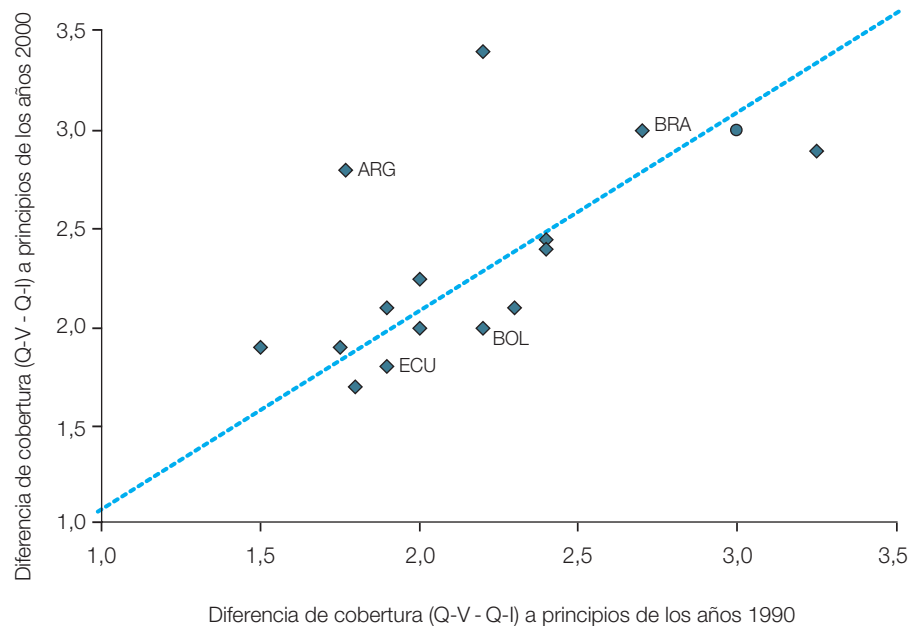
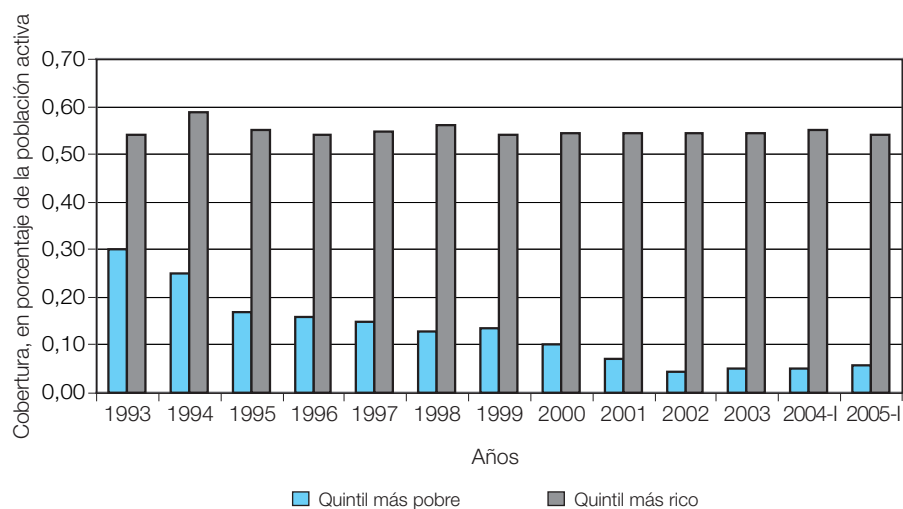
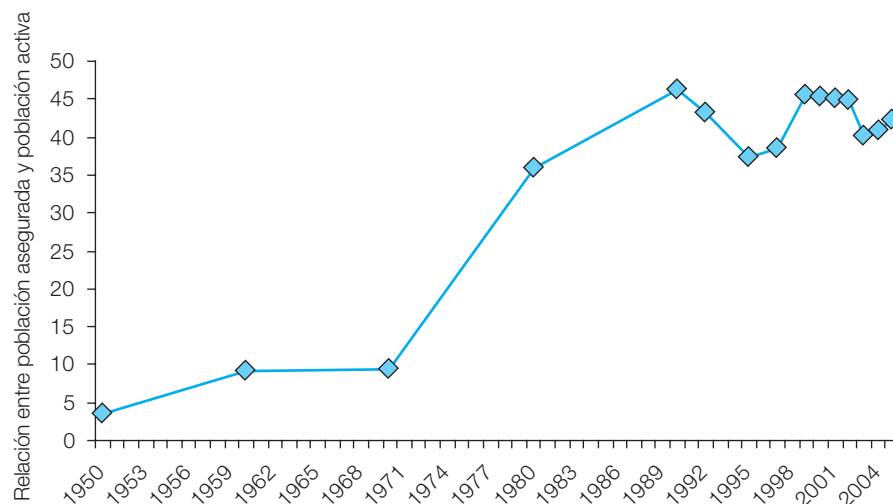


Gráfico 9. Argentina. Cobertura de la población económicamente activa de los quintiles V (Q-V) y I (Q-I), de 1993 a 2005 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Rofman y Lucchetti (2006).

Gráfico 10. Población económicamente activa amparada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de 1950 a 2005



Fuente: Martínez (2006).

Podríamos calificar la situación actual de los Estados de bienestar latinoamericanos diciendo que están truncados (Fiszbein, 2004, y De Ferranti y otros, 2004). Como hemos visto en la parte anterior, si delineamos el grado de protección oficial frente a los riesgos que tiene la población según su nivel de ingresos es probable que veamos una quiebra en algún punto de la mitad inferior de la escala. La cobertura de las pensiones de jubilación es un buen ejemplo de ello. Según el país de que se trate, y con pocas excepciones (fundamentalmente, el Brasil y el Uruguay), hay una ruptura clara entre el segundo o tercer quintil y el cuarto de la escala de los ingresos. Este truncamiento guarda relación con la línea bismarkiana adoptada por la mayoría de los regímenes de seguro social latinoamericanos. Un porcentaje considerable de la población carece de seguro oficial, sin que ello quiera decir que estas personas estén totalmente desprotegidas; en el caso de la salud, la tabla de salvación principal es el sistema sanitario público. Ahora bien, estos sistemas suelen estar muy cortos de recursos y mal administrados, por lo que tienen restricciones diversas y abundan las personas no aseguradas cuya protección es insuficiente (Fiszbein, 2005, y Baeza y Packard, 2006).

Según Fiszbein (2005), el Estado de bienestar truncado ha devenido en regímenes duales de protección social: una protección razonablemente financiada en favor de la clase media<sup>16</sup> (a veces, gracias a recursos del resto de la

<sup>16</sup> Debe entenderse que en muchos países latinoamericanos la «clase media» consiste principalmente en la población de los quintiles superiores de la escala de ingresos y que los verdaderamente ricos no suelen ser captados por las mediciones tradicionales de la distribución de la renta (que se basan en los ingresos del trabajo).

población) y una protección escasamente financiada y con frecuencia clientelar en favor de los pobres. Las circunstancias reinantes, unidas a las sucesivas crisis macroeconómicas sufridas por la región y a la influencia de las ideas de moda llevaron en los últimos decenios a la introducción de los «complementos imprescindibles de los años noventa»: los «programas selectivos», esto es, dirigidos a determinados grupos sociales o actividades. Desde mediados de los años 1980, casi todos los países vienen asignando más recursos a los dispositivos de asistencia social, incluyendo gradualmente en ellos programas de alimentación, fondos sociales y ayudas públicas supeditadas al trabajo de los beneficiarios. A finales del decenio de 1990 se desarrolló un nuevo instrumento de asistencia social, las transferencias de efectivo condicionadas, que han ido creciendo con bastante éxito y de manera progresiva, pero que representan un pequeño porcentaje del gasto y que pueden tener inconvenientes desde la perspectiva del contrato social. Citaremos los siguientes:

- Podrían volver a promover un aumento de la informalidad: si quienes trabajan de manera informal reciben toda una serie de servicios, aunque sean de menor calidad que los que obtendrían si pasasen a un trabajo formal de la economía, tendrán quizá unas ventajas demasiado pequeñas para hacerlo.
- Esta misma «asimetría» de la calidad de los servicios aumenta la sensación de exclusión.
- La transferencias monetarias condicionadas tal vez vayan en contra de la integración social a largo plazo y de la cohesión social, ya que pueden causar, en algunos casos, la estigmatización de los beneficiarios.
- En algunos países, los programas de este tipo han ido acompañados de prácticas políticas clientelares (que han sido reforzadas por los procesos de descentralización)<sup>17</sup>.

Por todos estos motivos, los «programas selectivos», que dan muy buenos resultados en el sentido de que se centran en los sectores más desfavorecidos de la sociedad, pueden resultar perniciosos desde la perspectiva del contrato social.

## Los contratos sociales en América Latina: ¿quod vadimus?

La descripción anterior del sistema de redistribución tributaria del Estado de bienestar social pone de manifiesto la existencia de varios nexos entre los resultados sociales y económicos agregados, las características de los servicios que presta el Estado, las decisiones individuales y las creencias personales y colectivas que influyen en la informalidad. Hemos visto la situación en rasgos

---

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, Penfold-Becerra (2006) sobre Venezuela; Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni (2006) sobre México; Martz (1996) sobre Colombia; Gay (1997) sobre el Brasil; y Auyero (2000) y Brusco, Nazareno y Stokes (2004) sobre la Argentina.

generales y hemos subrayado un punto: muchas sociedades latinoamericanas (la mayoría de ellas) tienen problemas en el plano de su «contrato social».

Ateniéndonos a las creencias y actuaciones de los agentes situados en distintos planos de la escala socioeconómica, habría que decir que en muchos países latinoamericanos, los ricos, la clase media y los pobres tienen la impresión de que no están recibiendo un trato justo en la situación actual, por lo que se justifica que eviten siempre que puedan hacer una contribución al sistema.

Hay muchos ciudadanos que se salen fuera del sistema en ambos extremos de la escala socioeconómica. Veamos un análisis de costos y beneficios como el que expusimos anteriormente aplicado a un ciudadano del quintil más alto que reflexiona sobre sus relaciones con el Estado y con la sociedad en general antes de decidir si evadirá o no el pago de los impuestos. En muchos países latinoamericanos es probable que ese ciudadano acomodado prescinda de los servicios públicos y opte por soluciones privadas de más calidad para el seguro de vejez<sup>18</sup>, los servicios de seguridad, la educación y atención sanitaria. Es probable que ese ciudadano opine que los servicios estatales en estas esferas son malos. Al valorar lo beneficiosos que son para la población en general, es probable que suscriba la idea de que esos servicios que para él apenas tienen valor tampoco son útiles, eficaces, buenos ni justos para los ciudadanos de otros estratos sociales. Es probable que agraven esta opinión negativa del valor de los servicios estatales la creencia general de que reinan el clientelismo y la corrupción entre las autoridades públicas en general y en la asistencia social en particular, así como los efectos externos de las ideas predominantes en la sociedad que justifican implícitamente la evasión generalizada de los impuestos<sup>19</sup>.

La población pobre se siente todavía más ajena al sistema. La noción hirschmaniana de la salida también es válida en el extremo inferior de la distribución socioeconómica: los pobres no pagan muchos impuestos, pero tampoco reciben mucho del Estado. Sienten que el acceso a los bienes públicos, los derechos de propiedad, la protección de las leyes y los servicios judiciales no son iguales para todos; opinan que salen perjudicados, lo cual les induce a salirse de los cauces oficiales y a ser renuentes a participar en el sistema.

Estas actitudes de ruptura de quienes se hallan en los extremos de la escala socioeconómica conllevan unos efectos de reforzamiento notables. La escasa predisposición a pagar contribuciones al erario público es una de las razones de las estrecheces presupuestarias que influyen en la mala calidad y la escasa cobertura de los servicios que presta el Estado y que, a su vez, refuerzan

---

<sup>18</sup> En el caso específico de las pensiones, en algunos países cabe pensar que las cuentas personales «privatizadas» son en gran medida equivalentes al régimen público por lo que se refiere a la incertidumbre acerca de las prestaciones en el futuro y el riesgo político y económico (Kay, 2003; Rofman, 2002, y Spiller y Tommasi, 2007). Las opciones privadas abarcan alternativas como los planes de ahorro para la vejez en entidades financieras extranjeras, la posesión de otros activos o las redes familiares como sostén en la ancianidad.

<sup>19</sup> En muchos lugares, como la Argentina —aunque en Chile sucede lo contrario (Bergman, 2002 y 2003)—, hay un efecto negativo de la presión de los pares, entre los cuales la evasión fiscal tiene amplia aceptación, sobre todo en las capas sociales más acomodadas.

la poca confianza en el Estado y la baja moral tributaria. Las personas prescindan voluntariamente de una ordenación social más incluyente, de un contrato social más auténtico. Sucede en el plano individual de las ventajas y los inconvenientes que antes explicamos, pero también se produce una salida colectiva de grupos o estratos enteros llevados por una dinámica «local». Los ciudadanos pudientes están menos dispuestos a pagar impuestos si sus amigos, vecinos y colegas no lo hacen, actitud que se ve confortada por el razonamiento general de que el Estado es corrupto, el clientelismo lo invade todo y los pobres no son plenamente merecedores de ayuda porque participan en «redes clientelares» que les pagan más por asistir a mítines políticos que lo que ganarían con un trabajo honrado, etc.<sup>20</sup>. Asimismo, los ciudadanos pobres es frecuente que trabajen en el sector informal de la economía, que participen en dichas «redes clientelares», que tengan una opinión negativa del Estado y de la ordenación social, al igual que sus pares y vecinos. Son espirales que descienden vertiginosamente hacia equilibrios de bajo nivel con contratos sociales rotos.

Podemos volver ahora a nuestra breve exposición histórica de los Estados de bienestar latinoamericanos poniendo de relieve el asunto del contrato social. Varios países de la región trataron en algún momento del siglo XX de armar un contrato social centrado en el mercado de trabajo y con la participación de los sindicatos entre otros agentes institucionales fuertes. Este modelo, vinculado al modelo de desarrollo de moda en aquel entonces, impulsó cierta ampliación gradual de la población protegida, pero nunca alcanzó la plena cobertura: estaba muy estratificado y resultó ser insostenible. En parte por su propio peso, y en parte como resultado de una voluntad explícita de sanear y mejorar la viabilidad del erario público y de adoptar algunos principios de la economía libre de mercado, ese sistema y las correspondientes instituciones políticas han sido desmantelados. El antiguo contrato social se derrumba y todavía no se ha encontrado una alternativa factible para sustituirlo.

Llegados a este punto, sin embargo, nos permitimos recordar una advertencia general de este artículo: las trayectorias nacionales son heterogéneas. Los diferentes países de América Latina tienen historias propias y parecen marchar en distintas direcciones; el consenso social acerca del camino que convendría adoptar en el futuro también varía. A modo de ejemplo, en el resto de esta parte expondremos un breve bosquejo de dos países, la Argentina y Chile, que, pese a tener algunas características comunes (actualmente son los países más ricos de América Latina y no tienen divisiones étnicas considerables ni grandes poblaciones autóctonas), parecen marchar en direcciones diferentes (se analizan más casos en Perry, Maloney y Arias, 2007).

En la Argentina se constata un aumento de las desigualdades en materia de protección social, y la eficacia de los dispositivos actuales se encuentra gravemente mermada. El sistema de protección social vigente es un conjunto he-

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, en los últimos años las clases superior y media de la Argentina han ido desarrollando una opinión cada vez más negativa de los beneficiarios de programas de asistencia social como los que proporcionan ayudas condicionadas al trabajo (Amadeo, 2005).

terogéneo de elementos del pacto anterior mezclados con los añadidos recientes, unos programas de asistencia social que son más o menos eficientes en tal o cual esfera, pero no constituyen algo coherente, y menos aún un conjunto integrado de políticas sociales respaldado por el consenso social. Tal vez lo principal sea que algunas tendencias van en una dirección distinta a la de la construcción del contrato social. A las promesas incumplidas de la época anterior se añadieron nuevas promesas insatisfechas durante la época de la reforma en favor del mercado (véanse, por ejemplo, Lora y Panizza, 2002 y 2003; Lora, Panizza y Quispe-Agnoli, 2004, y Forteza y Tommasi, 2006.). Hay, además, un aumento de la segregación socioeconómica que puede hacer aún más difícil forjar un contrato social en el porvenir. Los ciudadanos pobres y los acomodados suelen vivir en mundos muy separados por lo que se refiere a las escuelas a que acuden sus hijos, dónde reciben cuidados médicos y dónde están ubicados sus hogares. La Argentina era una sociedad con un grado razonable de integración educativa hasta hace unos pocos decenios, pero ahora se ha impuesto una tendencia cada vez más acusada a agrupar a los niños según su situación socioeconómica (Llach y Gigaglia, 2006; Narodowski y Nores, 2002, y Llach y Schumacher, 2003). De modo similar, ciudades argentinas como Buenos Aires estaban razonablemente integradas en lo referente a las interacciones espaciales entre las clases sociales en los espacios públicos (Torre y Pastoriza, 2002; Janoschka, 2002; Torres, 1993; Romero y Romero, 1983, y Scobie, 1974), pero han pasado a estar mucho más segregadas en los dos últimos decenios, pues la clase media alta procura trasladarse a urbanizaciones cerradas (*countries*), mientras que los pobres se van agrupando en villas miseria (Svampa, 2002 y 2005; Prévôt Schapira, 1999, y Thuillier, 2001).

A la luz de los estudios sobre la reciprocidad, según los cuales la gente es más propensa a contribuir a los sistemas de protección social cuanto más cercana se halle a los beneficiarios, los hechos mencionados dibujan un camino escarpado al propósito de forjar unos contratos sociales más incluyentes e integrales. Por otra parte, algunas interacciones entre el avance de la informalidad y la transformación de la política parecen estar fomentando un círculo pernicioso. Países como la Argentina que hace varios decenios tomaban decisiones políticas cruciales en un foro de negociación centralizado en el que se decidía en parte el rumbo político nacional están pasando ahora a un modelo cada vez más territorializado de asentamiento del poder político, en el que los programas de asistencia social, la informalidad, el clientelismo y formas nuevas de actuación política (como los piquetes) parecen reforzarse mutuamente (véanse Spiller y Tommasi (2007), Ardanaz, Leiras y Tommasi (2005) y Levitsky (2003)).

Chile es un ejemplo diferente. Es el único país de la región que ha sido capaz de reducir la pobreza extrema a niveles bajísimos. El programa estatal Chile Solidario tiene más beneficiarios que el número de personas que según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional son extremadamente pobres. Uno de los elementos fundamentales del proceso chileno que se acometió con el retorno a la democracia en 1990 fue la negociación de una reforma

tributaria. El Gobierno logró convencer a las elites (las empresas y los titulares de ingresos elevados) de que, en medio de la incertidumbre, pagar cerca de dos tercios de la nueva carga tributaria era un precio barato a cambio del regreso a la estabilidad socioeconómica. Conjugar la reforma tributaria con unos objetivos de política social explícitos constituyó un paso importante hacia la instauración de un contrato social. El Congreso aprobó la reforma seis semanas después de que entrara en funciones el nuevo Gobierno de la Concertación. Aunque se reformó el sistema de pensiones, se reconoce que el aumento de la cobertura todavía es demasiado pequeño, motivo por el cual ha sido propuesto un conjunto de reformas para alcanzar la cobertura universal de una manera que sea compatible con el mantenimiento de las cuentas de ahorro individuales como piedra angular del sistema y que garantice su viabilidad desde el punto de vista fiscal<sup>21</sup>. La confianza en las instituciones es grande y la recaudación tributaria es la más eficaz de la región. El índice de informalidad es inferior al 15 por ciento, aunque la desigualdad de los ingresos sigue siendo muy pronunciada y, sintomáticamente, el problema ocupa un primerísimo lugar en los programas políticos.

### Observaciones finales: ¿qué se puede hacer en favor de los contratos sociales en América Latina?

Para concluir con una nota algo más normativa, nos preguntaremos qué consecuencias podemos deducir del análisis precedente respecto de la informalidad y las demás cuestiones tratadas.

La respuesta breve es que no tenemos receta ni recetas. Ahora bien, creemos que es inverosímil que avancemos mucho sin hacer antes un diagnóstico del sistema y un planteamiento político integral. Hacen falta diagnósticos y recomendaciones país por país: para evitar los errores de los análisis parciales de problemas vastos como la informalidad, debemos reconocer en qué equilibrio se halla cada país.

Los países encaran unas transacciones estructurales propias que pueden desembocar en resultados diferentes en lo relativo, por ejemplo, al Estado de bienestar y el pacto social a los que aspiran. Hay diferentes modelos posibles. Algunos pueden orientarse hacia un aumento de la cobertura universal (al estilo europeo), a la vez que procuran que el Estado de bienestar deje de estar truncado; para ello harían falta ajustes realistas de los parámetros del sistema de seguridad social y un pacto social creíble para financiarlo. Otros pueden ir en una dirección (de tipo estadounidense) de ampliar la asistencia social y de promover el que la mayoría de la gente concierte sus propios seguros. También pueden aparecer soluciones nacionales diversas<sup>22</sup>. Parece claro que, sea cual

<sup>21</sup> Las reformas que se están debatiendo no atañen sólo a la cobertura, sino también a la cuantía de las pensiones.

<sup>22</sup> En Levy, 2006a y 2006b, se formulan algunas ideas basadas en la experiencia mexicana. Van Ginneken (1999) propone ampliar la seguridad social al sector informal.



fuere la vía que se escoja (y es de esperar que se base en los márgenes técnicos y las transacciones pertinentes), no es probable que funcione a menos que esté apuntalada por un consenso nacional realista, lo cual es un empeño en gran medida político<sup>23</sup>.

Es importante que los cambios de los sistemas de protección social, los fiscales y los normativos se efectúen procurando aprovechar —en vez de contrariar— las motivaciones de los ciudadanos que sacan a la luz los estudios relativos a las normas sociales y la reciprocidad. Para ello habrá que tener presente que tienen importancia las creencias acerca de las causas de la desigualdad de ingresos; que la población contribuye a las empresas colectivas y considera injusto que algunos se aprovechen de los impuestos y los esfuerzos de los demás, siempre que los demás estén actuando del mismo modo; y que la gente está deseosa de sancionar a los gorriones si cree en el sistema.

Es necesario acometer muchas investigaciones para llegar a elaborar propuestas concretas sobre cómo pasar a mejores equilibrios. Tenemos el presentimiento de que es improbable que algunas de las creencias y actitudes subyacentes a los equilibrios que observamos actualmente varíen con facilidad en la dirección deseada si no se hacen cambios sustanciales en la manera de construir y estructurar los contratos sociales de los países. Hace falta que se investigue mucho más cómo se forman, evolucionan y cambian esas creencias. Al mismo tiempo, es esencial mejorar la actuación de los Estados latinoamericanos para que se regenere la apreciación de la opinión pública al respecto.

También sería tal vez provechoso conocer mejor cómo hicieron otras sociedades hoy día más incluyentes para avanzar poco a poco hacia un sistema con un contrato social más incluyente, fundado en un gasto social mayor y más eficiente, una base tributaria más amplia y unas garantías más eficaces de cumplimiento de las leyes<sup>24</sup>. Para ello tendremos que reconocer las circunstancias diferentes que había entonces en esas sociedades más adelantadas, en comparación con las que imperan hoy día en los países latinoamericanos. Otra aportación valiosa sería analizar detalladamente las trayectorias históricas de la protección social, los regímenes tributarios, la capacidad y la legitimidad del Estado y las creencias colectivas (esto es, el contrato social) en cada uno de los países latinoamericanos.

---

<sup>23</sup> ¿Están los sistemas de gobierno latinoamericanos preparados para vencer este reto? Algunos más que otros. Es una tarea de gran calado para la cual hacen falta dirigentes muy capaces y que, además, está condicionada por las características de los foros de negociación sociolaboral establecidos. En Banco Interamericano (2005) y en Stein y Tommasi (en prensa) figuran sendos análisis de la situación actual en este terreno de la capacidad institucional en los distintos países latinoamericanos.

<sup>24</sup> España nos parece un buen ejemplo reciente de cambios radicales de las funciones y la eficacia del sector público desde su transición a un sistema democrático a partir de 1975 y de su adhesión a la Unión Europea. Este país ha hecho reformas a fondo de la política y la administración tributarias y ha reorientado buena parte del gasto público para ampliar el sistema de bienestar social. Martínez-Vázquez y Torgler (2005) describen la manera como España logró realizar las reformas institucionales y lograr que los ciudadanos se identificaran cada vez más con el Estado y con las instituciones del país desde la perspectiva del contrato social y la moral tributaria que resumimos en este artículo.

### Bibliografía citada

- Alesina, Alberto, y Glaeser, Edward L. 2004. *Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference*. Nueva York, Oxford University Press.
- Alm, James; Sánchez, Isabel, y De Juan, Ana. 1995. «Economic and noneconomic factors in tax compliance», *Kyklos*, vol. 48, núm. 1, págs. 3-18.
- Amadeo, Eduardo. 2005. *Opinión pública y pobreza*. Ponencia leída en una mesa redonda ante la Asociación Argentina de Políticas Sociales, Buenos Aires, 2 de diciembre. Se encuentra por línea en la página <<http://www.aaps.org.ar/desayunos/des021205.pdf>> [consultada el 7 de noviembre de 2007].
- Andreoni, James; Erard, Brian, y Feinstein, Jonathan. 1998. «Tax compliance», *Journal of Economic Literature*, vol. 36, núm. 2 (junio), págs. 818-860.
- Ardanaz, Martín; Leiras, Marcelo, y Tommasi, Mariano. 2005. *Beyond Plaza de Mayo: Provincial party bosses in Argentina*. Mimeografiado. Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Auyero, Javier. 2000. *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Durham (Carolina del Norte), Duke University Press.
- Baeza, Cristian C., y Packard, Truman G. 2006. *Beyond survival: Protecting households from health shocks in Latin America*. Stanford University Press y Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington, BID. Se encuentra en línea en la página <<http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=spanish>> [consultada el 7 de noviembre de 2007].
- Banco Mundial. 2005a. *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo*. Washington.
- . 2005b. *World Development Indicators 2006*. Se encuentra por línea en el sitio <<http://www.worldbank.org/data/wdi>> [consultado el 7 de noviembre de 2007].
- . 2005c. *Worldwide Governance Indicators*. Se encuentra por línea en el sitio <<http://www.worldbank.org>> [consultado el 26 de noviembre de 2007].
- Barr, Nicholas. 2001. *The welfare State as piggy bank. Information, risk, uncertainty, and the role of the State*. Oxford, Oxford University Press.
- Beramendi, Pablo, y Díaz-Cayeros, Alberto. 2006. *Distributive tensions in developing federations*. Ponencia presentada en la 102.<sup>a</sup> reunión de la American Political Science Association, celebrada en Filadelfia (Pensilvania), del 31 de agosto al 3 de septiembre.
- Bergman, Marcelo S. 2003. «Tax reforms and tax compliance: The divergent paths of Chile and Argentina», *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, núm. 3 (agosto), págs. 593-624.
- . 2002. «Who pays for social policy? A study on taxes and trust», *Journal of Social Policy*, vol. 31, núm. 2 (abril), págs. 289-305.
- Brusco, Valeria; Nazareno, Marcelo, y Stokes, Susan C. 2004. «Vote-buying in Argentina», *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 2, págs. 66-88.
- CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe). 2006. *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas. Se encuentra por línea en la página <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e.pdf>> [consultada el 26 de noviembre de 2007].
- Cooter, Robert. 1997. «Normative failure theory of law», *Cornell Law Review*, vol. 82, págs. 947-979.
- Cowell, Frank A. 1990. *Cheating the Government: The economics of evasion*. Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
- De Ferranti, David; Perry, Guillermo E.; Ferreira, Francisco H. G., y Walton, Michael. 2004. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history?* Washington, Banco Mundial.
- De Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero. La revolución informal*. Con prólogo de Mario Vargas Llosa. México D.F., Diana.

- Dessy, Sylvain, y Pallage, Stephane. 2003. «Taxes, inequality and the size of the informal sector», *Journal of Development Economics*, vol. 70, núm. 1 (febrero), págs. 225-233.
- Díaz-Cayeros, Alberto; Estévez, Federico, y Magaloni, Beatriz. 2006. *From clientelism to entitlements: The politics of social transfers in Mexico, 1989-2006*. Obra manuscrita. Capítulo 3. Stanford University. Se encuentra en línea en la página <<http://www.polisci.ucla.edu/cpworkshop/papers/DiazCayeros.pdf>> [consultada el 7 de noviembre de 2007].
- Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; Lopez Silanes, Florencio, y Shleifer, Andrei. 2002. «The regulation of entry», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, núm. 1 (febrero), págs. 1-37.
- Filgueira, Fernando. 2005. *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social States*. Documento elaborado para un proyecto sobre política social y democratización del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Nueva York, UNRISD.
- Fiszbein, Ariel. 2004. *Beyond truncated welfare states: Quo Vadis Latin America?* Mimeo grafado. Washington, Banco Mundial.
- Fong, Christina M.; Bowles, Samuel, y Gintis, Herbert. 2005. «Reciprocity and the welfare State», en Gintis y otros, págs. 277-302.
- Forteza, Álvaro, y Tommasi, Mariano. 2006. «On the political economy of pro-market reform in Latin America», en José María Fanelli y Gary McMahon (directores): *Understanding market reforms: Motivation, implementation and sustainability*, vol. 2. Houndmills (Basingstoke), Palgrave Mcmillan, págs. 193-228.
- Frey, Bruno. 1994. «How intrinsic motivation is crowded out and in», *Rationality and Society*, vol. 6, núm. 3, págs. 334-352.
- , y Oberholzer-Gee, Felix. 1997. «The cost of price incentives: An empirical analysis of motivation crowding out», *American Economic Review*, vol. 87, núm. 4 (septiembre), págs. 746-755.
- Galiani, Sebastián, y Weinschelbaum, Federico. 2006. *Modeling informality formally: Households and firms*. Documento de trabajo núm. 47. La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Se encuentra por línea en <<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas>> [consultado el 7 de noviembre de 2007].
- Gay, Roberto. 1997. «Entre el clientelismo y el universalismo: reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano», en Javier Auyero (director): *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires, Losada.
- Gintis, Herbert; Bowles, Samuel; Boyd, Robert T., y Feher, Ernst (directores). 2005. *Moral sentiments and material interests: The foundations of cooperation in economic life*. Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
- Goñi, Edwin; López, J. Humberto, y Servén, Luis. 2006. *Fiscal reform for social equity in Latin America*. Documento presentado en la Conferencia de la Fundación CIDOB «Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina», celebrada en Barcelona el 6 y 7 de octubre. Banco Mundial.
- Grasmick, Harold G., y Scott, Wilbur J. 1982. «Tax evasion and mechanisms of social control: A comparison with grand and petty theft», *Journal of Economic Psychology*, vol. 2, núm. 3 (septiembre), págs. 213-230.
- Janoschka, Michael. 2002. «El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización», *EURE* (Santiago), vol. 28, núm. 85, págs. 11-20.
- Johnson, Simon; Kaufman, Daniel, y Shleifer, Andrei. 1997. «The unofficial economy in transition», *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 2, págs. 159-239.
- ; —, y Zoido-Lobaton, Pablo. 1998. «Regulatory discretion and the informal economy», *American Economic Review*, vol. 88, núm. 2 (mayo), págs. 387-392.
- Kahan, Dan M. 2005. «The logic of reciprocity: Trust, collective action, and law», en Gintis y otros.
- Kay, Stephen J. 2003. *Pension reform and political risk*. Ponencia elaborada para el XXIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), celebrada en Dallas del 27 al 29 de marzo.

- Kuran, Timur, y Sunstein, Cass. 1999. «Availability cascades and risk regulation», *Stanford Law Review*, vol. 51, págs. 683-768.
- Kuznets, Simon. 1955. «Economic growth and income inequality», *American Economic Review*, vol. 45, núm. 1 (marzo), págs. 1-28.
- Latinobarómetro. 2004. *Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*. Se encuentra un amplio resumen por línea en la página <<http://www.elecciones.net/novedades/archivos/Latinobarometro2004.pdf>> [consultada el 27 de noviembre de 2007].
- . 2003. *Latinobarómetro 2003. La democracia y la economía*. Se encuentra un resumen por línea en el sitio <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> [consultado el 7 de noviembre de 2007].
- Levitsky, Steven. 2003. *Transforming labour-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Levy, Santiago. 2006a. *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres- Oportunidades?* Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2006b. *Social policy, productivity and growth*. Informe para el Departamento de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.
- Lindert, Kathy; Skoufias, Emmanuel, y Shapiro, Joseph. 2006. *Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean*. Social Protection Discussion Paper núm. 0605. Washington, Banco Mundial.
- Lindert, Peter. 2004. *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Llach, Juan J., y Schumacher, Francisco J. 2003. *Escuelas ricas para los pobres. La discriminación social en la educación primaria argentina, sus efectos en los aprendizajes y propuestas para superarla*. Documento de trabajo de la Escuela de Negocios IAE. Buenos Aires. Se encuentra en la página <<http://www.aep.org.ar/resumen04/04/Llach-Schumacher.pdf>> [consultada el 7 de noviembre de 2007].
- , y Gigaglia, María Elena. 2006. *Escuelas ricas para los pobres. La segregación social en la educación media Argentina*. Documento de trabajo de la Escuela de Negocios IAE. Buenos Aires. Se encuentra por línea en la página <[http://www.fundacionluminis.org.ar/articulos/la\\_segregacion\\_social\\_en\\_la\\_educacion\\_media\\_argentina.pdf](http://www.fundacionluminis.org.ar/articulos/la_segregacion_social_en_la_educacion_media_argentina.pdf)> [consultada el 7 de noviembre de 2007].
- Lledo, Victor; Schneider, Aaron, y Moore, Mick. 2004. *Governance, taxes and tax reform in Latin America*. IDS Working Paper núm. 221. Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido. Se encuentra por línea en la página <<http://www.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/wp221.pdf>> [consultada el 7 de noviembre de 2007].
- Loayza, Norman V. 1996. «The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America», *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 45, págs. 129-162.
- ; Oviedo, Ana María, y Servén, Luis. 2005. *The impact of regulation on growth and informality – Cross-country evidence*. Policy Research Working Paper núm. 3623. Washington, Banco Mundial.
- , y Rigolini, Jamele. 2006. *Informality trends and cycles*. Policy Research Working Paper núm. 4078. Washington, Banco Mundial.
- Lora, Eduardo, y Panizza, Ugo. 2003. «Latin America's lost illusion. The future of structural reforms», *Journal of Democracy*, vol. 14, núm. 2 (abril), págs. 123-137.
- , y —. 2002. *Structural reforms in Latin America under scrutiny*. Working Paper núm. 470. Washington, Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Se encuentra por línea en la página <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-470.pdf>> [consultada el 7 de noviembre de 2007].
- ; —, y Quispe-Agnoli, Myriam. 2004. «Reform fatigue: Symptoms, reasons, implications», en *Economic Review* (Banco de la Reserva Federal de Atlanta), segundo trimestre, págs. 1-28.
- Martínez, Gabriel. 2006. *El Estado mexicano de bienestar*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez y Vázquez, Jorge, y Torgler, Benno. 2005. *The evolution of tax morale in modern Spain*. Documento de trabajo núm. 2005-33. Basilea, Center for Research in Economics Management and the Arts (CREMA). Se encuentra por línea en la página

- <<http://www.crema-research.ch/papers/2005-33.pdf>> [consultada el 7 de noviembre de 2007].
- Martz, John D. 1996. *The politics of clientelism: Democracy and the State in Colombia*. New Brunswick (Nueva Jersey), Transaction Publishers.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1991. *Social security in Latin America*. Informe preparado para el informe sobre el progreso económico y social de América Latina, 1991, del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, John Hopkins University Press.
- Narodowski, Mariano, y Nores, Milagros. 2002. «Socioeconomic segregation with (without) competitive education policies. A comparative analysis of Argentina and Chile», *Comparative Education*, vol. 38, núm. 4 (noviembre), págs. 429-451.
- North, Douglass C. 2005. *Understanding the process of economic change*. Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press.
- . 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 2005. «Policies that crowd out reciprocity and collective action», en Gintis y otros.
- Penfold-Becerra, Michael. 2006. *Clientelism and social funds: Empirical evidence from Chavez's «Misiones» Programs in Venezuela*. Documento presentado a la tercera conferencia del Banco Mundial «Inequality, Politics and Power», celebrada en Washington el 5 y el 6 de junio. Se encuentra por línea en la página <<http://servicios.iesa.edu.ve/newsite/academia/pdf/MichaelPenfold.pdf>> [consultada el 7 de noviembre de 2007].
- Perry, Guillermo E.; Maloney, William F., y Arias, Omar. 2007. *Informality: Exit and exclusion*. Washington, Banco Mundial.
- ; Arias, Omar S.; López, Humberto J.; Maloney, William F., y Servén, Luis. 2006. *Poverty reduction and growth: Virtuous and vicious circles*. Washington, Banco Mundial.
- Prévôt Schapira, Marie-France. 1999. «Amérique Latine: la ville fragmentée», *Esprit*, núm. 258 (noviembre), págs. 128-144.
- Rofman, Rafael. 2002. *The pension system and the crisis in Argentina. Learning the lessons*. Documento para un estudio regional sobre la seguridad social. Washington, Banco Mundial.
- , y Lucchetti, Leonardo. 2006. *Social security coverage in Latin America. An exercise on measuring and understanding*. Mimeografiado. Banco Mundial.
- Romero, José Luis, y Romero, Luis Alberto. 1983. *Buenos Aires, Historia de cuatro siglos*. Dos tomos. Buenos Aires, Altamira.
- Ronconi, Lucas. 2006. *Internal notes on the judiciary and labour informality in Latin America*. Mimeografiado. Washington, Banco Mundial.
- Scobie, James R. 1974. *Buenos Aires: Plaza to Suburb, 1870-1910*. Nueva York, Oxford University Press.
- Spicer, Michael W., y Becker, L. A. 1980. «Fiscal inequity and tax evasion: An experimental approach», *National Tax Journal*, vol. 33, núm. 2, págs. 171-175.
- Spiller, Pablo T., y Tommasi, Mariano. 2007. *The institutional foundations of public policy in Argentina: A transactions cost approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stein, Ernesto, y Tommasi, Mariano. En prensa. *Political institutions, policymaking processes and policy in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos (Universidad de Harvard).
- Sunstein, Cass. 1996. «On the expressive function of law», *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 144, págs. 2021-2036.
- Svampa, Maristella. 2005. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.
- . 2002. «Las nuevas urbanizaciones privadas. Sociabilidad y socialización: la integración social 'hacia arriba'», en Luis Beccaria, Silvio Feldman e Inés González-Bombal (directores): *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. Buenos Aires, Editorial Biblos-Universidad Nacional del General Sarmiento.
- Thuillier, Guy. 2001. «Les quartiers enclos à Buenos Aires: quand la ville devient country», *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 35, págs. 41-56.

- Torre, Juan Carlos, y Pastoriza, Elisa. 2002. «La democratización del bienestar en los años peronistas», en Juan Carlos Torre: *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas*. Tomo VIII. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Torres, Horacio. 1993. *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión núm. 3. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- Van Ginneken, Wouter. 1999. «Seguridad social para el sector informal: un nuevo desafío se presenta a los países en desarrollo», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 52, núm. 1 (enero-marzo), págs. 57-81.
- Young, H. Peyton. 2006. «Social norms», en Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume (directores): *New Palgrave Dictionary of Economics*. Segunda edición. Londres, Macmillan. Se encuentra por línea en la página <<http://www.econ.jhu.edu/People/Young/PalgraveSocialNormsJuly07JHU.pdf>> [consultada el 7 de noviembre de 2007].