

Recortes *

Capítulo 8

El Estado

En cierto sentido el Estado es en parte un instrumento para hacer operativas las redistribuciones voluntarias que discutimos antes. Ya vimos que aun en una sociedad de personas socialmente sensibles, las donaciones pueden ser escasas. La existencia de un Estado que *fuere* esas donaciones y que las facilite a través de un sistema de impuestos y transferencias puede ser el instrumento que permita un nivel de redistribución más cercano al socialmente deseado. Personas que podrían hacer redistribuciones voluntarias más generosas no las hacen, pero votan por un Estado que los obligue a hacerlas. El Estado es entonces en parte una “tecnología” de redistribución. El Estado es en realidad más que eso, ya que no solo facilita las redistribuciones voluntarias, sino que instrumenta redistribuciones “forzadas”, es decir transferencias que no ocurrirían en ausencia de la autoridad estatal y la amenaza de castigos.

Una de las principales herramientas redistributivas a disposición del Estado es la *política fiscal*, es decir las erogaciones en programas públicos e impuestos que las financian. De hecho, una de las principales justificaciones del papel del Estado es precisamente la de modificar la distribución del bienestar resultante del *laissez faire*, contribuyendo a reducir la pobreza y la inequidad social. Típicamente la política fiscal no resulta neutral desde el punto de vista distributivo: el nivel de vida de las personas es afectado por gastos e impuestos de manera no uniforme. Hay personas que pierden por la acción estatal: pagan impuestos por un monto mayor que el valor de los servicios que reciben del Estado. Otros, en cambio, obtienen un beneficio neto

* Este documento incluye recortes y material descartado correspondiente al libro *Desiguales* de Leonardo Gasparini (Edhasa, 2022). Por favor, no usar sin permiso.

positivo. Conocer con precisión el impacto redistributivo real del gasto público y el sistema tributario es un insumo fundamental para todo debate de política más racional y productivo.

Los efectos de los programas de transferencias monetarias

Pero más allá de sus efectos sobre el capital humano y la salud, ¿cuál ha sido el impacto de estos programas sobre la pobreza y la desigualdad? Lamentablemente una vez más, debemos acá repetir una advertencia que al lector ya le parecerá odiosa: es difícil saber con certeza estos impactos. Un ejemplo extremo sirve para ilustrar el punto. Alicia migró hace poco del campo a la ciudad capital de su provincia. Vive sola y apenas logra reunir un ingreso laboral mensual de \$40, cuando la línea de pobreza en el país es de \$100. Ante esta situación de vulnerabilidad su familia en el campo le transfiere mensualmente \$40. El ingreso total de Alicia es entonces \$80, todavía inferior a los \$100 de la línea de pobreza, por lo que Alicia es clasificada en las estadísticas oficiales como *pobre*. Ahora bien, supongamos que el gobierno decide implementar un programa de transferencias monetarias y le otorga a Alicia un subsidio de \$30 por mes. ¿Cuál es el impacto del programa asistencial sobre la situación de pobreza de Alicia? En principio la cuenta parece muy sencilla. Alicia recibe ahora \$40 de su trabajo, más \$40 de su familia, más \$30 del gobierno. La suma da \$110, suficiente para superar la línea de pobreza de \$100: el programa ha logrado sacar a Alicia de la pobreza. Bueno, no tan rápido. Ese resultado es correcto si ahora que el gobierno otorga el subsidio, el ingreso laboral de Alicia sigue siendo \$40 y la transferencia familiar sigue siendo \$40. Supongamos, en cambio, que sabiendo que Alicia ahora recibe del gobierno \$30, la familia decide transferirle \$20 a Alicia en lugar de los \$40 anteriores. En este caso, el ingreso total de Alicia será \$90 (\$40 del trabajo, \$20 de la familia y \$30 del gobierno). Resultado: la existencia del programa no saca a Alicia de la pobreza. La razón es que el programa estatal reemplaza en parte las transferencias familiares, por lo que su efecto real sobre la pobreza es inferior al inicialmente planeado.

En la práctica, como investigadores sabemos que una persona como Alicia recibió \$30 del programa de transferencias, pero no sabemos cómo se modificó su comportamiento, el de su familia y el de otros actores y circunstancias que pueden afectar sus ingresos. Por esta razón no es tan sencillo estimar con precisión el efecto final de un PTC sobre la pobreza o la desigualdad de un país. Sí es posible hacer algunas aproximaciones. Y estas aproximaciones apuntan todas en una misma dirección: los PTC en América Latina contribuyen significativamente a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos.

Transferencias indirectas: subsidios a bienes y servicios

La forma más relevante de asistencia social en América Latina es la discutida en las últimas páginas: transferencias directas de dinero a grupos vulnerables. Pero no es la única. En todos los países de la región, los gobiernos gastan recursos para subsidiar la producción de ciertos bienes y servicios con diversos argumentos, entre ellos el distributivo.

Un caso paradigmático es el transporte público. Si bien existen varias razones para subsidiar a los distintos medios de transporte urbano (por ejemplo razones ambientales) un argumento usual es el distributivo: se trata de servicios usados en mayor proporción por la población de menores ingresos, que no dispone de medios de transporte propios. Un trabajo para Argentina indica que el 12% de los usuarios del transporte público de colectivos pertenecen al 10% de menores ingresos; la proporción cae a 4% para el 10% más rico. Los subsidios típicamente van más allá del transporte y se extienden a otros sectores de servicios esenciales, como electricidad, gas y agua. Al precio subsidiado de estos servicios que reciben algunos usuarios se lo conoce como *tarifa social*.

Existen algunas desventajas de estos subsidios como herramienta distributiva. En primer lugar, en la medida en que las tarifas sociales subsidian precios, solo son capaces de beneficiar a los usuarios efectivos de los servicios: la población que no tiene acceso no se beneficia. Argentina subsidia el precio del gas natural por cañería. Pero del total de ese subsidio solo el 4% beneficia a los hogares del primer decil, dado que en su gran mayoría no están conectados al sistema. En el otro extremo, las familias del 10% más rico se apropian del 21% del beneficio de tener precios subsidiados. Hay dos medidas vinculadas con este servicio que podrían tener un impacto distributivo mucho más fuerte: subsidiar la conexión a la red de gas de los hogares más pobres, y mientras eso no suceda, subsidiar el precio del gas embotellado. En Argentina el 27% del consumo de gas en “garrafa” se da en las familias del primer quintil. Las del decil 10 solo participan con menos del 1%.

Los subsidios a precios entonces tienen dos problemas: errores de exclusión y de inclusión. Dejan afuera a familias vulnerables que no consumen el servicio subsidiado (error de exclusión) y favorecen a familias no vulnerables que sí consumen el servicio (error de inclusión). En algunos casos estos “errores” son tan grandes que resultan incomprensibles. Argentina subsidiaba fuertemente los viajes en avión de su aerolínea de bandera, viajes que en más del 60% eran de personas en el 10% superior de la distribución del ingreso.

Los subsidios indirectos tienen otra desventaja. El beneficiario en general siempre prefiere recibir dinero, que es fungible y lo puede gastar como quiera, en lugar de una suma indirecta, atada al consumo de un bien o servicio específico. Si el Estado está subsidiando la mitad de una tarifa de transporte de \$10, es para mí preferible recibir esos \$5 en efectivo y decidir libremente si los gasto en pagar un boleto de \$10 o en cualquier uso alternativo. Pero, entonces ¿qué ventajas tienen los subsidios indirectos?

La primera se entiende desde una visión paternalista. El gobierno, el Estado, los contribuyentes que lo financian, quizás prefieran asegurarse de contribuir a que una familia vulnerable pueda costear su factura de gas y electricidad, en lugar de transferir dinero que la familia puede destinar a otros usos menos *meritorios*. La segunda tiene una motivación diferente. Si el Estado tiene dificultades en instrumentar un programa masivo de transferencias monetarias focalizadas en los más vulnerables – un PTC-, puede ayudarlos por medios indirectos, como una tarifa social al transporte u otros servicios básicos. Como hemos visto, las posibilidades técnicas de implementar un PTC masivo se han desarrollado mucho, por lo que este argumento a favor de la tarifa social es cada vez más débil. De cualquier forma, si la tarifa social ya existe, desmantelarla a favor de un subsidio monetario focalizado, por más óptimo que se considere, es una maniobra política de extrema dificultad.

Transferencias indirectas: regulación de precios

En este capítulo consideramos distintos tipos de transferencias que hace el Estado para redistribuir ingresos y beneficiar a los grupos más vulnerables: transferencias en dinero, transferencias directas en especie (educación, salud) y transferencias indirectas a través de precios subsidiados de ciertos servicios, como agua o electricidad. Todos estos instrumentos requieren fondos públicos para financiarlos. Vamos a terminar el capítulo con un instrumento que genera transferencias potencialmente redistributivas entre personas y agentes económicos, pero que no involucra necesidad de financiamiento estatal: las regulaciones de precios.

Ya hemos discutido un precio regulado cuando consideramos la política de salarios mínimos en el capítulo 6. Los gobiernos pueden regular muchos otros precios de la economía. En el extremo, todos. Pero en las economías capitalistas del mundo actual los gobiernos tratan de no abusar de las regulaciones de precios, porque entienden los efectos secundarios negativos. Si el gobierno fija el precio de venta final del arroz por decreto a un nivel inferior al de mercado, el efecto positivo sobre los consumidores durará poco. No pasará

mucho tiempo hasta que se reduzcan los cultivos de arroz, o su importación deje de ser rentable, y comience a escasear en las góndolas de los supermercados y se negocie en el mercado negro a un precio superior al regulado. La situación actual en Venezuela es un caso de manual. Ahora bien, estos argumentos no inhabilitan circunstancias especiales en que una regulación pueda ser beneficiosa: si se comprueba un manejo oligopólico abusivo, o como medida anti-inflacionaria temporaria, o ante un shock extraordinario.

Hay un mercado en el que las regulaciones suelen ser más frecuentes: el inmobiliario. Alrededor de un tercio de los hogares latinoamericanos no son propietarios de la vivienda que habitan; en algunos casos son ocupantes de hecho, en la mayoría alquilan (arriendan) casas, departamentos, cuartos, incluso casillas en asentamientos informales. Cerca del 20% de las familias guatemaltecas del primer quintil de ingresos no son propietarias, el porcentaje sube al 30% en Ecuador, cerca del 40% en México y 50% en Chile y Colombia. En su mayoría se trata de contratos de alquiler informales, fuera del control del Estado. Los contratos formales son más comunes en casas y departamentos de mayor valor, donde viven hogares de clase media. El 30% de las familias latinoamericanas en el quintil 4 de la distribución de ingresos arrienda la vivienda que habita.

Es frecuente que quienes alquilan tengan un ingreso menor al de los propietarios. Esto abre una posibilidad para las políticas redistributivas: el control de alquileres. En este esquema el gobierno fija precios máximos al valor del arriendo de departamentos o casas, o más comúnmente “congela” los precios pactados en los contratos por períodos más largos, lo que en un contexto inflacionario implica una redistribución progresiva: de propietarios a inquilinos. En el corto plazo el congelamiento funciona.

En el mediano plazo los resultados no son tan claros. Con precios regulados no rentables los dueños pueden evaluar sacar del mercado sus propiedades; por los mismos motivos la construcción de nuevas viviendas puede demorarse o directamente detenerse. La retracción de la oferta empuja los alquileres al alza, aún más allá del valor que motivó la intervención del gobierno. Un mercado negro no tarda en florecer. Cuba es el caso paradigmático de precios de vivienda artificialmente bajos que anulan los incentivos privados a la inversión en mantenimiento y construcción.

El costo de regular estrictamente el mercado inmobiliario urbano es alto en el largo plazo, pero ciertamente hay un beneficio redistributivo en la regulación de la vivienda, que de hecho puede sostenerse por bastante tiempo dada la característica distintiva de la propiedad inmobiliaria: su inmovilidad.

Mientras escribo esto, en plena crisis de la pandemia del covid-19, muchos países han decidido congelar los alquileres, en una medida que busca proteger a los inquilinos frente al tremendo shock económico. Nadie duda, sin embargo, que se trata de medidas excepcionales de carácter transitorio.