

El Papel de la Información en la Obtención de los Beneficios del Estado de Bienestar

LIC. ARTURO AGUSTÍN SALAZAR GONZÁLEZ*

Introducción

El objetivo de una sociedad con niveles elementales de seguridad social fue la base sobre al que surgió el Estado de Bienestar a principios del Siglo XX. Para cumplir esta tarea se instituyeron beneficios que cubrieran las necesidades de los individuos que no alcanzaban ese nivel, y que por lo tanto carecían de seguridad. Con la aparición de los derechos sociales la provisión de beneficios para asegurar el bienestar se volvió una obligación de Estado, el cual parecía cumplirla sin dificultad gracias al periodo de bonanza económica de la posguerra.¹ En los años setenta, una fuerte crisis financiera impuso severos recortes en los programas de asistencia; sin embargo, el principio de la provisión pública de beneficios continuó siendo un pilar del Estado Benefactor (Pierson 1994, 5).

Al inicio del Siglo XXI, este principio no parece cumplir ya las metas de bienestar originales: los beneficios que otorgan sus programas permanecen sin ser reclamados por todos los individuos para quienes fueron creados. ¿A qué se debe lo anterior?

Los bajos índices de obtención de beneficios son el objeto de estudio de la siguiente investigación. La comprensión de este fenómeno es relevante porque, en primer lugar, refleja que el Estado no cumple su tarea de asegurar a todos los ciudadanos un nivel de bienestar mínimo; y en segundo término porque los beneficios que se reclaman implican un presupuesto público que no llega a los destinatarios que lo necesitan. Entender lo anterior se vuelve más importante si se toma en cuenta que las desigualdades en el acceso a los servicios básicos de seguridad han aumentado en los últimos años (Herranz *et. al.* 2004).

Para responder por qué son tan reducidos los índices de obtención de beneficios utilizaremos el enfoque de la demanda individual, pues el factor que estudiaremos –la información como determinante de la participación– no ha sido desarrollado por la literatura, y es aquí donde recae la principal contribución de nuestra investigación. En ese sentido, la pregunta que buscaremos responder es: ¿Qué factores dificultan (o facilitan) la obtención de beneficios del Estado de Bienestar a un ciudadano calificado para obtenerlos?.

* Ganador del Primer Lugar del I Concurso Nacional de Tesis de Licenciatura: “Premio Fundación por la Socialdemocracia de las Américas” 2005, Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE y Consultor en Re: Gerencia de Poder.

¹ Existe una amplia corriente de la literatura que discute si la provisión pública del bienestar es una obligación permanente del Estado, o si aquella puede ser delegada cuando el Estado experimenta una crisis financiera. Este trabajo no entra al debate al que hacemos mención por ser la obtención de beneficios el objeto de estudio que se analiza. Para conocer este debate puede consultarse Asa Briggs (1967), “*The welfare state in historical perspective*” en Charles Schottland (ed.), *The Welfare State*, Nueva York, Harper and row; Claus Offe (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial; y Göran Therborn (1989) “Los retos del Estado de bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio”, en Rafael Muñoz de Bustillo (ed.), *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 81-100.

La hipótesis que sostendremos es que la información de elegibilidad –quién tiene derecho a obtener un beneficio– es un factor que permite a los individuos iniciar el proceso de decisión para reclamar sus beneficios. Este proceso tiene tres etapas: en la primera se pone a disposición la información a evaluar, en la segunda se evalúa una salida (ejercicios racionales), y finalmente se emite una decisión.

Se podría argumentar que otros factores –además de la información– pueden explicar con igual precisión las decisiones de los individuos. Entre ellos podemos citar los análisis costo-beneficio del monto a recibir; o el estigma social asociado a un beneficio. Ante esto defendemos nuestra hipótesis explicando que el proceso de toma de decisiones requiere cumplir paso a paso el mecanismo de decisión, y que mientras la información sea el primer paso, los ejercicios racionales no pueden aparecer en ausencia de ella.²

Dado que el orden en el proceso de la toma de decisiones no puede alterarse, la información merece ser tratada como una variable independiente porque su presencia culmina en una decisión, independientemente de cuál sea ésta. La aportación de la tesina será definir a la información como esa variable, e identificar para el caso de la obtención de beneficios, o en otras palabras, facilite que más individuos puedan tomar la decisión de reclamar lo que les corresponde.

Una Breve Historia del Estado de Bienestar³

A mediados del Siglo XIX los trabajadores de la Revolución Industrial en Europa comenzaron a demandar condiciones laborales mínimas que resguardaran su integridad física. En las siguientes décadas aparecieron organizaciones de trabajadores que brindaban a sus integrantes servicios de salud y alimentación; sin embargo sus recursos eran mínimos y no alcanzaban a cubrir la demanda. El Estado ignoró sus peticiones durante mucho tiempo, pero la organización de estos grupos fue cada vez mayor y requería la búsqueda de soluciones. Beveridge y Bismarck construyeron con sus ideas el origen de lo que hoy conocemos como Estado de bienestar.

² Existe una rama de la literatura de los modelos de decisión llamada “elección bajo incertidumbre” que no está de acuerdo con la sucesión cronológica del proceso de toma de decisiones. Para este grupo de académicos la elección puede ser igualmente racional en situaciones sin información. Este proyecto se limita al modelo tradicional porque como ya se ha dicho, la información ha sido ignorada como una variable dentro de este modelo, y nuestro objetivo es demostrar su importancia. Para un ejemplo de la “elección bajo incertidumbre” aplicado a la obtención de beneficios véase Halpern, J. y J. A. Asuman (1986), *Choice Under Uncertainty: A Model of Applications for the Social Security Disability Insurance Program*, Journal of Public Economics, Vol. 31, pp. 131-161.

³ La definición del Estado de Bienestar se debe en gran medida a su historia, sin embargo para los términos de este proyecto tomaremos el concepto de Gosta Esping-Andersen (1992) por ser el primero en aportar una definición que permitía la comparación entre distintas experiencias (Cochare et al. 2001). Según Esping-Andersen, los Estados de Bienestar son un sistema que engloba tres variables: 1) el grado en que los derechos sociales permiten obtener el bienestar fuera del mercado/*decomodification*, 2) la estratificación producida por los grupos a quienes se beneficia (derivada de los requisitos), y el espacio donde se resuelven las demandas de bienestar (Estado o mercado).

Para Beveridge, el Estado debía asegurar un piso mínimo a todos sus ciudadanos debajo del cual nadie podía caer (Davies 1997). Por su parte, Bismarck coincidía en proveer protección, pero apuntaba que los beneficios que el Estado tendría a su cargo dependían de las contribuciones y el empleo de cada ciudadano (Esping-Andersen 1987). Ambas soluciones conformaron los distintos tipos de Estado de Bienestar que surgen en Europa tras la Primera Guerra Mundial: residuales y universales. A pesar de sus diferencias. La responsabilidad que el Estado asume para asegurar el bienestar de sus ciudadanos se impuso como principio y comenzó así la etapa de su institucionalización.

En los años cincuenta T. H. Marshall (1950) equiparó por primera vez el Estado de Bienestar con la ciudadanía social, un concepto radicalmente nuevo que anclaba el principio de la provisión pública a la esfera de los derechos sociales. A partir de aquí, quedaron definidas por la vía del derecho las responsabilidades sociales del Estado y el universo de beneficiarios protegidos por su cobertura.

Durante la posguerra las obligaciones sociales no amenazaron la estabilidad del Estado Benefactor porque un periodo de crecimiento económico sostenido aportaba los flujos necesarios para mantener el pacto de la economía mixta (Mishra 1989). En los años setenta el crecimiento económico se detuvo y comenzó una crisis que sobrecargó la demanda para que el Estado interviniera. La crisis económica renovó las críticas contra el Estado de Bienestar porque el pronóstico de evitar ciclos recesivos y desempleo no se había cumplido. Los defensores del libre mercado argumentaban que los recursos destinados a los programas de bienestar eliminaban los incentivos para el trabajo y la inversión, y que por lo tanto las intervenciones estatales debían ser eliminadas (Offe 1990). Algunos gobiernos lograron persuadir a sus ciudadanos y comenzaron a recortar los beneficios, o simplemente restringieron su acceso. Sin embargo, el principio de la provisión pública del bienestar permaneció inmune a estos recortes debido al alto costo electoral que suponía dismantelar los pilares del Estado benefactor (Pierson 1994).

Todo lo anterior busca reflejar que, a pesar de las crisis y los recortes, el Estado de Bienestar no fue dismantelado. Las reformas a sus programas no implicaron la eliminación del principio de la provisión pública del bienestar como un derecho social, o como una obligación del Estado (Pierson 1994, Mishra 1989).

La Baja Participación en los Programas de Asistencia Pública

Como muestra la historia del Estado de Bienestar, el reconocimiento del derecho a unas condiciones mínimas de seguridad de parte de los ciudadanos marcó un hito porque se pensó que los individuos más desventajados ejercerían activamente sus derechos y participarían en los programas de asistencia para superar sus antiguas condiciones. Sin embargo, el paso de los años confirma una realidad opuesta: según el último reporte de la OCDE la obtención de beneficios no ocurre al 100%, sino que oscila en un rango de 40 y 80% para los programas de asistencia social (Herranz *et. al.* 2004, 4).⁴ Como puede observarse, los porcentajes indican que sólo una parte de la población que puede reclamar los beneficios participa en los programas, y el resto no lo hace. Por lo tanto nuestro objeto de estudio será la baja obtención de beneficios de los programas de bienestar.

⁴ Ver Anexo 1 para los porcentajes por país

Para abordar este problema, contamos con dos enfoques: del lado de la oferta, se pueden identificar los factores que impiden al Estado asegurar una participación total de los beneficiarios. Y del lado de la demanda se pueden localizar las determinantes que facilitan a los individuos a participar en los programas de asistencia. Esta tesina utiliza el enfoque de la demanda para conocer las razones de la baja obtención de beneficios.

La selección de uno u otro no otorga responsabilidad exclusiva ni al Estado ni a los individuos por los bajos índices de obtención. Si bien es cierto que los individuos tienen la libertad de reclamar o no sus beneficios, al Estado le corresponde hacerlos disponibles y asegurarse que los reciban aquellos que los necesitan. Aquí es donde reside la relevancia de nuestro proyecto, porque la provisión pública de bienestar es un derecho social que debe ser asegurado de la misma forma que se protege a otros derechos (King *et. al.* 1998, Therborn 1989). En tanto los índices de obtención de beneficios sean tan bajos como indica la OCDE, el Estado no sólo incumple sus obligaciones sino que defrauda a sus ciudadanos porque es él quien diseña y financia los programas con recursos públicos.

Enfoques Tradicionales para la Obtención de Beneficios

Según Herranz (*et. al.* 2004, 19), las determinantes de reclamación para un enfoque de la demanda pueden agruparse en cuatro categorías⁵:

1. determinantes pecuniarias: análisis costo-beneficio del monto esperado del beneficio y su duración.
2. costos inherentes a la búsqueda de información sobre el programa y el procedimiento de aplicación
3. costos derivados de los retrasos en el proceso administrativo e incertidumbre de los resultados, y
4. costos sociales y psicológicos: estigma.

Las determinantes pecuniarias son, en la mayoría de los casos, el factor de obtención de beneficios que más predomina en la literatura. Según su razonamiento, los individuos deciden enrolarse en un programa sólo cuando la utilidad del monto y duración del beneficio exceden los costos que implica su participación (Currie 2004,11, Anderson *et. al.* 1994, Majumdar 2004, 20).

En el caso de los costos de información, los autores coinciden en que los individuos incurren en costos por buscar la información sobre el beneficio y el proceso para reclamarlo, y que ello inhibe su participación. Al respecto, Currie reconoce que los bajos índices de obtención de beneficios pueden tener como raíz la falta de información, pero que esto va ligado a un análisis pecuniario previo (2004, 11). La autora concluye que las barreras a la

⁵ Existen desde luego otras variables que han tratado de explicar los cambios en la tasa de obtención de beneficios, pero contrario a la visión de este trabajo, ninguna de ellas toma a los individuos y sus decisiones como agentes de cambio. En general podemos incluirlas en una nueva clasificación que llamaremos oferta-contingencia porque contienen tareas de planificación de quien provee los beneficios, o debido a situaciones fuera de control de quien provee o quien reclama. Entre las primeras podemos citar los requisitos del programa, la tasa impositiva de los beneficios y el origen de los recursos (local/federal). Por el lado de la contingencia se citan las crisis económicas, la afiliación política del proveedor, el tipo de empleo de los individuos, otras fuentes de ingreso extras, seguros previamente contratados y reformas a los programas.

información no son significativas porque los programas de asistencia son tan viejos y conocidos que todo mundo sabe si puede participar.

El siguiente grupo de autores menciona los retrasos esperados del proceso administrativo y la incertidumbre de los resultados, como las barreras principales para participar en un programa de asistencia (Storer *et. al.* 1995, Halpern *et. al.* 1986). Finalmente, se citan los costos sociales como determinantes que inhiben a los individuos a tomar la decisión de reclamar sus beneficios, pues su focalización a los grupos más desventajados puede producir estigma entre los más educados, o con mayores expectativas económicas.

¿Por qué Ocurren los Bajos Índices de Obtención de Beneficios?

Antes de aportar una definición para la variable que nos ocupa, es necesario llamar la atención del lector sobre un concepto clave estrechamente relacionado con la problemática de este trabajo: la elegibilidad, o en otras palabras, quién tiene derecho a obtener un beneficio. Hacemos especial énfasis en lo anterior porque sólo a través de la elegibilidad podemos conocer las cifras de obtención de beneficios que se dieron previamente.

Por razones de simplicidad, llamaremos a nuestro objeto de estudio –o variable independiente– Coeficiente de Obtención de Beneficios (COB). Como su nombre lo indica, el COB es una tasa que se compone de dos elementos: numerador y denominador –quienes obtienen el beneficio y quienes podían recibirlo, respectivamente. El siguiente esquema pretende ayudar al lector a identificar con precisión estos elementos.

		RECEPTORES	
		SI	NO
ELEGIBLES	SI	ER	ENR
	NO	NER	NENR

- ER = Quienes cumplen los requisitos y reciben el beneficio
- ENR = Quienes cumplen los requisitos y no reciben los beneficios
- NER = Quienes no cumplen los requisitos y reciben el beneficio (free-rider)
- NENR = Quienes no cumplen los requisitos y no reciben el beneficio

De esta manera, el Coeficiente de Obtención de Beneficios es la tasa que resulta de dividir a los individuos que cumplen los requisitos y reciben un beneficio, entre el universo de todos los individuos elegibles⁶:

$$\text{COB} = \text{ER}/\text{E}$$

Al emplear esta convención métrica estamos eliminando los sesgos que pudieran presentarse si sólo estudiáramos el valor absoluto de quienes participan, pues sus cambios no tienen un valor referencial sobre el cual podamos evaluar sus movimientos. El coeficiente en cambio tiene dicha referencia (la elegibilidad) que nos permite identificar si el Estado de Bienestar cumple sus objetivos.

¿Cuándo Reclaman (o No Reclaman) los Ciudadanos los Beneficios del Estado de Bienestar?

El objetivo de nuestro proyecto es saber cuándo y porqué cambia el COB. Sin embargo, la definición anterior de nuestra variable dependiente deja poco espacio para localizar un agente de cambio: el denominador E y el numerador ER son datos constantes que sólo pueden alterarse por medio de una variable independiente. Por lo tanto, la pregunta que trataremos de responder es: ¿Qué factores dificultan (o facilitan) la obtención de beneficios del Estado de Bienestar a un ciudadano calificado para obtenerlos?

Como puede observarse, la variabilidad del coeficiente tiene lugar en la etapa de la toma de decisiones, lo cual elimina al denominador E y al numerador ER como pivotes, ya que el primero es una constante referencial (elegibilidad) y el segundo grupo con decisiones tomadas de antemano (ya obtienen el beneficio). El único actor que puede tomar decisiones es el grupo ENR, pues su condición de no receptores los califica a enrolarse en el programa y es esta posibilidad la que modifica el COB.

Si bien este grupo no participa en el coeficiente que describimos, basta con deducir que aquellos individuos que deciden reclamar sus beneficios pasarán a engrosar las filas del grupo ER y así modificar el coeficiente. Una forma alternativa de que el lector comprenda el planteamiento previo consiste en desglosar los elementos del COB antes y después de introducir la variable cambio.

Antes: $\text{COB} = \text{ER}/\text{E}$, donde ER y E son constantes

Después: $\text{COB} (X)_{t=n} = \frac{\text{ER} [\text{ENR} (X)]}{\text{E}}$

Donde COB es una función de X (factores que permiten decidir)

ER depende del cambio que X produzca en ENR, y

t=n indica los diferentes tiempos para los cambios del COB.

Así, la variación del Coeficiente de Obtención de Beneficios radica en los factores que inducen a ENR a decidir si participan o no en los programas de asistencia. Tiene que quedar

⁶ Esta medida es el fruto del acuerdo entre académicos (Currie 1993; Moffitt 1983, Blank *et. al.* 1993, Warlick 1982, Herranz *et. al.* 2004) y organismos cuya tarea es monitorear dicha participación (OECD, DWP).

claro que la pregunta asume que los cambios de la tasa se producen en la etapa de la toma de decisiones, por ello debemos recordar al lector un esquema básico de dicho proceso.

1. En un primer momento se pone a disposición de los individuos la información necesaria para tomar una decisión
2. Posteriormente el individuo evalúa una salida cuando somete la información de la primera etapa a cálculos futuros sobre el impacto de su decisión
3. Finalmente, el individuo toma una decisión.

Con esta acotación es posible limitar la búsqueda de los factores que responden a nuestra pregunta dentro de las etapas anteriormente descritas.

La Falta de Información como Límite a la Obtención de Beneficios

Los enfoques tradicionales asumen que los individuos incorporan las distintas determinantes como costos en sus decisiones de reclamación de beneficios, o en otras palabras, concentran su búsqueda en la segunda etapa de la toma de decisiones. Sin embargo, para llegar a esa etapa estas explicaciones requieren que los individuos posean información suficiente y perfecta con la que podrían tomar la decisión de reclamar un beneficio.⁷ El problema es que los autores descartan este supuesto por considerarlo irrelevante (Currie 2004, Warlick 1982).

Por esta razón nuestra hipótesis sostiene que la información es un factor que permite tomar decisiones, ya sea para participar o no participar en los programas del Estado de Bienestar; y para el caso de la obtención de beneficios esa información es la elegibilidad de los individuos. El argumento detrás de nuestra hipótesis se remite al proceso de toma de decisiones. Allí se necesita saber primeramente que se está facultado para un beneficio y sólo entonces se podrá evaluar cada una de las determinantes con sus costos y sus ventajas. Ningún análisis costo-beneficio puede anteceder sin la previa información de ser un individuo elegible, lo que significa que el proceso de toma de decisiones debe respetar el primer paso para llegar al segundo.

No existe hasta el momento ninguna investigación que defina a la información como una variable independiente en el proceso de toma de decisiones para participar en los programas del Estado de Bienestar. Es por ello que nuestra investigación propondrá una definición de esta variable que pruebe ser teóricamente factible para explicar las modificaciones del COB. Sólo conociendo el papel de la información en la obtención de los beneficios del Estado de Bienestar podremos saber los límites que detienen el COB, pues mientras ésta sea una barrera, los agentes individuales permanecerán sin decidir y por lo tanto sin disfrutar de sus beneficios.

⁷ Al respecto, Daponte cuestiona el supuesto de la información perfecta contenido en la literatura del capítulo anterior y lanza una inferencia que derrumba este credo: “Los economistas asumen que gente bien informada toma decisiones que sirven a sus intereses. Sin embargo, la falla para reclamar dichos beneficios de parte de los individuos con menores ingresos contradice dicho supuesto (1999: 612). De la misma manera, Coe menciona que “la teoría económica diría que a mayor monto del beneficio, se incrementa la participación. Sin embargo si se controlan todos los demás factores el monto del beneficio no es significativo en el aumento de la participación” (1983: 152)

Una Definición de la Información como Variable Independiente

La información ha sido sujeto de preocupación del derecho desde hace relativamente poco tiempo. López (1984) señala que:

Si la preocupación principal durante el Siglo XIX fue la opinión, el derecho de expresar libremente (sin censura) los pensamientos y sentimientos, lo que preocupa en el Siglo XX es la información para grandes masas que requieren de ella como condición para comprender su entorno y actuar en consecuencia (135).

Por ello, no debe sorprendernos que la primera mención de la información como derecho haya tenido lugar en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en la que se establece que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. (Artículo 19).

De acuerdo a la concepción funcionalista, la información es un conjunto de datos que disminuyen la incertidumbre. Estos datos cumplen la función de informadores y transformadores del individuo y la sociedad, ya que permiten la comunicación entre personas. Puesto que la información tiene una relevancia fundamental para los individuos, su reglamentación se vuelve una tarea ineludible como lo indica la propia Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Según Castellanos (1979) la información como derecho se justifica

[...] en cuanto que sin información no hay hombre en el sentido pleno, no hay acto humano libre, consciente, voluntario, y en todo caso se justificaría o se identificaría con el derecho a la autorrealización (69).

Pero también porque al ser un recurso repartido desigualmente

[...] provoca que la información sea un instrumento de control para mantener un estado de cosas. Justo aquí es donde entronca el derecho, hablar de un derecho a la información responde a la necesidad de normar esa serie de actividades que ligadas con la información tienen un impacto directo en la vida social (López 1984, 67-68).

Finalmente y como apunta nuestra hipótesis, la información merece ser tratada por el derecho

[...] porque la información resulta un elemento indispensable para la toma de decisiones y la formulación de políticas. Sin ella no hay posibilidad de conocer y transformar (...) se cancelan las opciones, la crítica y la facultad de decidir (López 1984, 44, 58).

Una segunda fuente de elementos para la construcción de la información como variable independiente es la teoría sobre derechos sociales abierta por T. H. Marshall, el cual

establece que la ciudadanía sólo se cumple al asegurar derechos sociales, políticos y sociales entre los que se encuentra el derecho a la información (King *et. al.* 1988, 418). Los atributos de la ciudadanía plena pasan por igualar el derecho a la información y la provisión pública del bienestar, lo que confirma que la información no sólo contribuye al ejercicio de otros derechos sino que es un elemento esencial de quien se considere ciudadano, y no un súbdito (King *et. al.* 1988, 439).

Para terminar, podemos citar los trabajos experimentales sobre la toma de decisiones como una tercera fuente de recursos que proveen el elemento estructural de la información. En principio comenzaremos diciendo que el carácter estructural se debe a la función que cumple la información dentro de un proceso.

Daponte no sólo confirma que la información sobre la elegibilidad de los individuos es el primer paso hacia sus decisiones (ya sea reclamar o no reclamar sus beneficios), sino que también demuestra que los individuos sólo hacen cálculos racionales una vez que tienen información y no antes (*et. al.* 1999, 617).

A su vez, Coe reafirma en sus experimentos de 1976 y 1979 que la mayor barrera para la participación en los programas de asistencia es la falta de información sobre la elegibilidad de los individuos. Esta evidencia acompaña su conclusión más importante: “Hasta que no se derriben las barreras a la información, los cálculos del monto del beneficio no podrán tener ningún efecto sobre la participación” (1983, 151, 154). Por todo lo anterior, el elemento estructural se debe a que la información es el primer requisito para que los individuos tomen decisiones.

Los componentes que hemos visto hasta aquí conjugan la definición operativa de la información. Comprobar si esta definición es factible para explicar los movimientos del COB, será la tarea de la siguiente sección.

Evidencia y Mecanismo Causal

Como vimos párrafos arriba, la elegibilidad de los individuos es el primer requisito para decidir participar o no participar en los programas de bienestar. Basta con ver los resultados de los experimentos para reafirmar lo anterior:

1. Daponte encuentra que los individuos que no recibieron información de su elegibilidad responden no haber participado porque no sabían si eran elegibles. Entre quienes sí la recibieron, 35% obtuvo sus beneficios tras ser informados (*et. al.* 1999, 617)
2. Un 73.6% de los entrevistados por Coe que no recibían sus beneficios dijeron que no los reclamaban porque no sabían si eran elegibles (1985, 892)
3. 70% de los ENR que participaron en las entrevistas del DWP coincidieron en que reclamarían el beneficio si supieran que son elegibles (Majumdar *et. al.* 2004, 22)

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que nuestra hipótesis es plausible: la información de elegibilidad es un factor que permite tomar decisiones, ya sea participar o no participar en los programas del Estado de Bienestar, y por ello puede modificar la tasa de obtención de beneficios. Por lo tanto, la variable independiente (X) de la fórmula

$$\text{COB (X) } t=n = \frac{\text{ER [ENR (X)]}}{E}$$

es la información de elegibilidad que faculta a los individuos a reclamar sus beneficios. A través de ella, el grupo ENR puede decidir –incluso tomando en cuenta las determinantes para el cálculo racional– si reclama o no reclama los beneficios del programa. Si decide reclamarlo el grupo ER aumenta su número o a su vez incrementa la tasa del COB.

$$\uparrow \text{COB (X=1) } t=n = \uparrow \frac{\text{ER [ENR (X)]}}{E}$$

Donde X=1 supone presencia de información en t=n

Si decide no hacerlo, el grupo ER permanecerá sin cambios y por ende también el COB.

$$\text{Cob (X=0) } t=2 = \frac{\text{ER [ENR (X)]}}{E} = \text{COB } t=0$$

Donde X=0 supone ausencia de información en t=2, por lo que COB permanece sin cambios.

La afirmación de Currie (2004) y Warlick (1982) sobre la irrelevancia de la información en la participación de los programas de asistencia no es factible según nuestros resultados y el trabajo de Anderson. En él, la respuesta “no cree ser elegible” como motivo de la no participación, representa el 49.5% de la población entrevistada y aún así la excluyen de la lista de respuestas en una nota al pie. Esta evasión ante datos contundentes no prueba la hipótesis que defendemos, pero sí confirma que al análisis de Currie y Warlick les hace falta considerar este factor.

Una Posible Medida para la Información de Elegibilidad Bajo un Experimento Práctico

Como ya se dijo, la elegibilidad señala quién tiene derecho a un beneficio gracias a la presencia de requisitos que delimitan la cobertura. Sin embargo, ¿dónde está esa información?

Estos datos –requisitos que señalan un individuo elegible– forman parte de los programas que diseña e implementa el Estado para asegurar la provisión pública del bienestar. De ahí se deriva que si la responsabilidad del Estado es asegurar que todos los elegibles obtengan sus beneficios, no basta con implementar programas, hay que cerciorarse de que su objetivo se cumpla. Brindar la información sobre quién puede reclamar los beneficios pasa por esta labor de cercioramiento porque asegura que el programa cumple a quienes más lo necesitan.⁸ Coe y Duflo coinciden en que la promoción que dicha información reduciría los

⁸ Debido a que muchos individuos que no son elegibles se les califica para ello, el Estado fracasa en ayudar a quienes debe, y desvía recursos a quien no lo necesita (Currie 2004: 4). No hay duda que la desviación de recursos y el incumplimiento de la política social representan altos costos para el Estado y para sus ciudadanos. Por lo tanto, si el origen del problema es cerciorarse que los beneficiarios son los correctos para no incurrir en ninguno de los costos anteriores, lo mejor sería informar a estos individuos sobre su elegibilidad para que a través de sus decisiones incrementaran la tasa de obtención de beneficios.

costos del Estado dedicados a tareas infructuosas para elevar la participación, y en el fondo se cumpliría con el propósito de reducir considerablemente la pobreza (Coe 1985, 896; Duflo *et. al.* 2001, 21).

La comprobación empírica de la importancia de la información en la obtención de los beneficios del Estado de Bienestar requiere la realización de un experimento que podrá desarrollarse en futuras investigaciones. Aquí sólo presentamos un boceto en el que la primera condición es la selección aleatoria de casos dentro del grupo de interés -ENR⁹-, para eliminar cualquier sesgo. Una vez seleccionados proponemos que el experimento cumpla los siguientes pasos:

1. Los elementos se dividirán en dos grupos numéricamente simétricos: Al primero (A) se le dará información sobre elegibilidad y al segundo (B) no, por lo que contaremos con un grupo de control.
2. Al momento de dar la información al grupo A se les indicará explícitamente que ellos tienen derecho a reclamar el beneficio de un programa "X", y se les entrevistará una o dos semanas después junto al grupo B.
3. En la entrevista se les preguntará si ya obtuvieron los beneficios que les corresponden, y se levantará un listado para conocer su número y el de ellos que no lo han hecho. Para estos últimos se sugiere preguntar las razones de su decisión y enlistarlas a un lado.
4. Para inferir una conclusión sobre el experimento se revisarán los porcentajes del grupo A y B que respondieron haber obtenido un beneficio. Si los porcentajes son estadísticamente significativos tanto para confirmar como para rechazar nuestra hipótesis, podremos calificar de exitoso nuestro experimento.
5. En la medida en que el porcentaje de A que respondió haber participado en los programas sea significativamente alto, y el porcentaje de B con la misma respuesta sea mínimo, estaremos en condiciones de concluir que la información de elegibilidad que recibió el grupo A es una prueba de la importancia de la información en las decisiones para obtener beneficios.

Este último paso confirmaría empíricamente que la información de elegibilidad es un factor indispensable para tomar cualquier decisión de participar en un programa de asistencia. Así podemos agregar que para elevar esa participación y cumplir sus objetivos, el Estado tiene en sus manos la respuesta: informar de su derecho a quienes pueden reclamar los beneficios. En tanto dicha información que posee el Estado no llegue a sus destinatarios, permanecerá sin alcanzarse el objetivo del Estado de Bienestar.

Richard Coe (1979) al repetir un experimento similar al que propusimos y observar que la mayor razón para no participar en la falta de información sobre elegibilidad, concluyó:

⁹ Hemos dicho que el grupo ENR es quien toma las decisiones que modifican el COB. Por otro lado, si seleccionáramos elementos del grupo ER correríamos el riesgo de que compartieran información con ENR y ello anularía los efectos de la promoción de información que nuestra investigación quiere medir. Para un experimento donde se estudie la influencia de las redes de información en la obtención de beneficios, ver Esther Duflo y Emanuel Saez, *The Role of Information and Social Interaction in Retirement Plan Decisions: Evidence from a Randomized Experiment*, Xerox, Dep. of Economics, Harvard University, 2001.

[...]Si el gobierno desea incrementar la participación (...) de los individuos elegibles, debe dedicar sus energías a informar a esos individuos sobre su elegibilidad. Los cambios en otros parámetros del programa como reducir el precio de compra o incrementar la accesibilidad física para obtener el beneficio, sólo tendrían un impacto marginal en incrementar la participación agregada. Pero estas reformas no pueden esperar un gran impacto en la participación hasta que los individuos elegibles sean conscientes de que califican para ello (44).

Este proyecto considera que su conclusión permanece hasta nuestros días.

Conclusiones

Los reducidos índices de obtención de beneficios que arrojan los informes de la OCDE y el DWP encienden los focos rojos para un Estado de Bienestar que no está cumpliendo sus objetivos. Si los individuos dejan de obtener lo que les corresponde no existe justificación alguna para que el Estado se cruce de brazos. En principio porque sus obligaciones no se limitan a diseñar programas, sino a cerciorarse que se cumplan; y en segundo término porque los maneja con recursos públicos con un fin específico y si éste fracasa, los recursos de los ciudadanos están siendo mal manejados. Ambas razones facultan a los ciudadanos a exigirle cuentas a su Estado por no asegurar el principio de la provisión de bienestar a quienes no lo tienen.

Para estudiar este fenómeno fue necesario emplear el Coeficiente de Obtención de Beneficios, y seleccionar un enfoque de demanda que nos permitiera estudiar el proceso individual de toma de decisiones. Ahí descubrimos que la información de elegibilidad –o quién tiene derecho a obtener un beneficio– es un requisito que facilita a los individuos tomar cualquier decisión, sea tomar o no tomar sus beneficios. Por este sencillo hecho de activar las decisiones sin importar hacia dónde se dirijan, concluimos que nuestra hipótesis es plausible y que la información de elegibilidad es una variable independiente que explica los cambios del Coeficiente de Obtención de Beneficios. Fue este resultado la aspiración máxima de la tesina, pues la literatura consultada dejaba un espacio vacío que nadie se comprometía a llenar.

Dadas las limitaciones de recursos, este proyecto no pudo comprobar empíricamente el impacto de la información en las modificaciones del COB. Sin embargo, propusimos un experimento que futuras investigaciones podrán perfeccionar y emplear para corroborar lo que nuestro proyecto apenas descubrió. El boceto propuesto nos hizo derivar la última conclusión de la tesina: si la información de elegibilidad está en poder del Estado, le corresponde a él hacerla llegar a sus destinatarios. Si no lo hace, no sólo violentaría el Estado de derecho que le obliga a poner a disposición de sus ciudadanos la información que genera; sino que también impediría que los ciudadanos con los que tiene un mayor compromiso (ENR) abandonaran su situación de pobreza y se integraran como miembros plenos a su sociedad (King *et. al.* 1988).

Si lo anterior no fuera suficiente, entonces el Estado tiene otra razón de peso: en tanto no brinde información, los individuos permanecerán sin decidir y los porcentajes del COB se mantendrán por los suelos. Esta situación no hace sino poner en tela de juicio su propia legitimidad por no cumplir sus compromisos.

Mientras el Estado de Bienestar y los derechos sociales sigan siendo parte de nuestra ciudadanía, su defensa y cumplimiento serán paralelos a su existencia. El análisis de los bajos índices de obtención de beneficios es, en su trinchera, una defensa de lo anterior.

ANEXO 1

Coeficiente de Obtención de Beneficios de los Programas de Asistencia en los Estados de Bienestar*

País	Nombre del programa	COB estimado	Periodo	Autor
Estados Unidos	Supplementary Security Income (SSI)	53%	1974-1975	Warlick (1982)
		56%	1984	McGarry (1996)
		63%	1991	Davies <i>et. al</i> (2001)
		54%	1993	Davies (2001)
	Food Stamps	41-46%	1976-1979	Coe (1979)
		54-66%	1986-1987	Blank <i>et. al.</i> (1996)
		32%	1988-1989	Kim <i>et. al.</i> (1997)
		75%	1993	Daponte <i>et. al.</i> (1999)
	Aid to Families with Dependent Children (AFDC)	60-70%	1975-1985	Blank (1997)
		45%	1976	Moffit (1983)
		62-70%	1986-1987	Blank <i>et. al.</i> (1996)
Child Care Subsidy	64%	1988-1989	Kim <i>et. al.</i> (1997)	
	44-53%	Finales de 1990	Queralt <i>et. al</i> (2002)	
Reino Unido	Supplementary Benefit	81%	1984	Fry <i>et. al.</i> (1989)
		pensionados		
	Income Support	86% (no pensionados)	1996	Bramley <i>et. al.</i> (2000)
			1997-2000	Pudenty <i>et. al.</i> (2003)
	Minimum Income Guarantee	50-70%	2000-2001	DWP (2003)
		64-64%	2000-2001	DWP (2003)
Family Income Supplement	86-95%	1984-1987	Dorsett <i>et. al.</i> (1991)	
	68-76%			
	59%			
Francia	Revenu Minimum d'Insertion and Allocation de Parent Isolé	52-65%	1994-1996	Terracol (2002)
Alemania	Hilfe zum Lebensunterhalt	37%	1976, 1981	Kayser <i>et. al</i> (2000)
		36-79%		
	Sozialhilfe	48%	1970-1980	Hartmann (1981)
Holanda	Bokzpmdere Bokstamd	37% en Rotterdam,	1990	Von Oorshot (1995)
		47% (en Nijmegen)	1994	Fuentes oficiales
	Toeslagenwet	83%	1994,1999	Fuentes oficiales
		98% y 90%		

* Países con datos disponibles adscritos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Fuente: Herranz (*et. al.* 2004)