

BUENAS INTENCIONES, MALOS RESULTADOS: política social, informalidad y crecimiento económico en México

Santiago Levy*

RESUMEN

Este artículo está basado en el libro “*Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México*”. Sostiene que los programas sociales incoherentes contribuyen perceptiblemente a la pobreza y al magro crecimiento económico. Propone transformar el actual sistema de seguridad social en derechos sociales universales. Establece eliminar las contribuciones a la seguridad social basadas en el salario y aumentar el impuesto al consumo de los hogares de altos ingresos para incrementar la tasa de crecimiento del PIB, reducir la inequidad y mejorar los beneficios para los trabajadores.

ABSTRACT

This paper is based on the book “*Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*”. The study argues that incoherent social programs significantly contribute to poverty and little growth. It proposes converting the existing social security system into universal social entitlements. Advocates eliminating wage-based social security contributions and raising consumption taxes on higher-income households to increase the rate of GDP growth, reduce inequality, and improve benefits for workers.

PALABRAS CLAVE: *Informalidad, productividad, política social y fiscal, crecimiento en México*

CLASIFICACIÓN JEL: J24, O12, O17, O20, O23, O40, O54.

* El autor es vicepresidente de sectores del Banco Interamericano de Desarrollo. Este ensayo resume una monografía que bajo el mismo título publicó Brookings Institution Press (2008). Las opiniones del autor no necesariamente coinciden con las de la institución con la que está afiliado.

1. INTRODUCCIÓN

México está atrapado en un dilema del cual es indispensable escapar para que el Producto Interno Bruto (PIB), la productividad y los salarios reales puedan crecer más rápidamente y, en paralelo, para extender derechos sociales a más de la mitad de los trabajadores que hoy carecen de ellos. El dilema es éste: dadas las grandes carencias de amplios segmentos de la población, las fuertes desigualdades en la distribución del ingreso, y el objetivo de proteger a los trabajadores contra diversos riesgos, es indispensable que el gobierno impulse una vigorosa política social. Sin embargo, muchos de los programas sociales vigentes sólo protegen de forma errática y contradictoria a los trabajadores contra riesgos, tienen efectos redistributivos limitados, fomentan la informalidad, subsidian la evasión de las leyes laborales y fiscales, y reducen la productividad y el crecimiento del país. Estos efectos negativos derivan de la arquitectura jurídico-institucional de la política social, y no están asociados a las acciones individuales de una u otra administración federal, ni pueden ser corregidos sólo aumentando el gasto social; se trata de un problema más profundo. Más todavía, mientras más se amplíen algunos programas sociales en el contexto actual, más se socavarán las bases de un pleno desarrollo nacional. Esto perjudica más, paradójicamente, a los trabajadores de más bajos ingresos. Las intenciones son buenas, pero los resultados son malos.

Se propone una profunda reforma económica y social para otorgar derechos sociales exigibles a todos los trabajadores, por un lado, y revitalizar el crecimiento económico, por el otro. Tomando como referencia el 2006, desde el punto de vista de trabajadores y empresas, la reforma propuesta significaría:

- Extender el derecho a una pensión de retiro, un seguro de invalidez y un seguro de vida a 41 millones de trabajadores, en comparación con 14 millones hoy en día;
- Extender el derecho a servicios médicos a los mismos 41 millones de trabajadores, con la cobertura que ofrece el IMSS;
- Proteger a todos los trabajadores asalariados con un seguro de desempleo en lugar de las indemnizaciones por despido hoy vigentes, y con un seguro de riesgos de trabajo;
- Crear un programa único de pensiones no contributivas (apoyo a adultos mayores), con carácter transitorio, para asistir a la generación de trabajadores retirados sin pensión, al mismo tiempo que se fomenta el ahorro de todos los trabajadores activos;

- Reducir los costos laborales no salariales de, aproximadamente, las 800,000 empresas legalmente establecidas en más de 85%, lo que equivale a eliminar impuestos al trabajo asalariado por casi 3% del PIB;
- Facilitar la legalización de cientos de miles de empresas que evaden las leyes laborales, de seguridad social y fiscales, abriéndoles posibilidades para acceder al crédito de la banca comercial o de desarrollo y a los programas públicos de capacitación laboral; y
- Reducir sustancialmente los costos de transacción para las empresas de cumplir con sus obligaciones fiscales, laborales y de seguridad social; los incentivos a la corrupción y a la simulación, así como a la rotación innecesaria de trabajadores.

Para financiar esta propuesta se propone una contribución al consumo de todas las familias de alrededor de 8%. Estos nuevos recursos, junto con los actualmente existentes en el presupuesto federal para varios programas sociales, serían designados por Ley como una contribución para los derechos sociales universales de los trabajadores del país, y estarían específicamente destinados a hacer exigibles esos derechos. Como parte integral de la propuesta, se propone también devolver a todos los trabajadores, a través de una transferencia de ingreso directa, el costo adicional que representa esta nueva contribución para una familia del tercer decil de la distribución del ingreso, de forma tal que ninguna familia de bajos ingresos tribute de forma adicional a lo que hace hoy en día.

Desde el punto de vista de la sociedad, la reforma propuesta representaría:

- Extender, por primera vez, derechos sociales a todos los trabajadores de México: pobres y ricos, rurales y urbanos, mujeres y hombres, asalariados y no asalariados, jóvenes y viejos. Esto eliminaría la informalidad en el mercado laboral del país; redistribuir ingresos hacia los trabajadores menos favorecidos de forma más profunda y eficaz que hoy en día, financiado esa redistribución con impuestos al consumo de los hogares más favorecidos;
- Generar incentivos para que, en un contexto de legalidad, las empresas creen empleos más productivos, paguen salarios más altos, inviertan más en capacitar a sus trabajadores, exploten economías de escala y alcance, y compitan más eficazmente;
- Fortalecer la sustentabilidad fiscal de la política social, al financiar todos los beneficios con recursos tributarios, permitiendo destinar la renta petrolera a la inversión productiva;
- Modificar la estructura tributaria, sustituyendo los impuestos al trabajo por im-

puestos al consumo sin afectar la capacidad de consumo de los hogares menos favorecidos;

- Incrementar el ahorro nacional al lograr que 41 en vez de 14 millones de trabajadores ahorren para el retiro, y que lo hagan durante toda su carrera laboral, canalizando los recursos a instrumentos que aumenten la oferta de crédito de mediano plazo a las empresas;
- Ampliar el mercado de rentas vitalicias asociado al sistema pensionario de un universo de 14 a 41 millones de futuros pensionados;
- Aumentar la tasa de crecimiento del PIB, resultado de empleos más productivos, empresas más grandes y dinámicas, mayor ahorro nacional, y mayor canalización de la renta petrolera a la inversión pública;
- Fortalecer el Estado de Derecho, al eliminar los subsidios a la ilegalidad que hoy en día de facto se otorgan a través de los programas de protección social; y,
- Renovar el contrato social entre el Estado y los trabajadores, fortaleciendo la cohesión social y el sentido de ciudadanía.

El principal problema económico del país es, al mismo tiempo, su principal problema social: la baja tasa de crecimiento del PIB y de generación de empleos productivos con cobertura de seguridad social. Aún si persiste la estabilidad macroeconómica, ese problema no se va a resolver a menos que haya un cambio drástico en los incentivos de las empresas y los trabajadores a favor de la productividad y de la extensión de la seguridad social. Pero hoy en día nuestros programas sociales operan en la dirección opuesta, fomentando la informalidad y subsidiando los empleos de baja productividad. Es sumamente confuso y frustrante cuando en una dimensión tan crítica de la vida nacional como la política social, las buenas intenciones generan malos resultados. Sin embargo, México puede dar pasos decisivos en la dirección de más equidad e inclusión social, extensión de los derechos sociales, mayor productividad y crecimiento, y fortalecimiento del Estado de Derecho, simultáneamente. Las buenas intenciones se pueden traducir en buenos resultados. El país tiene una gran oportunidad.

Tres requisitos son indispensables para concretar esta oportunidad:

Primero, una visión de conjunto. Es necesario evitar reformas individuales (como “la laboral”, “la pensionaria”, “la de vivienda”, “la fiscal”, o “la de salud”), así como crear programas sociales nuevos o expandir los existentes (de guarderías, de vivienda, de salud, de apoyo a adultos mayores, entre otros) sin tener una visión integral de a dónde vamos. Debemos asegurar que reformas puntuales a la legislación sobre pensiones, vivienda, salud y trabajo, entre otras, o programas sociales

individuales sean parte de un diseño armónico y coherente de política social y no, como a veces ha ocurrido, obstáculos para ello. ¿Cuál es la visión de mediano plazo de la política social? ¿Cómo contribuye cada reforma o programa individual a alcanzarla?

Segundo, reconocer explícitamente que la informalidad es un problema grave. Por ello, plantear reformas legales o incorporar en el Presupuesto de Egresos programas sociales sin considerar su impacto sobre la informalidad es un error; ciertas reformas o programas pueden agravarla. El sector formal y el sector informal no están aislados; hay vasos comunicantes entre ellos. Lo anterior es particularmente cierto en el caso de las empresas chicas y medianas, los trabajadores de bajos ingresos que mayoritariamente se ocupan en ellas, y los trabajadores por cuenta propia. Más todavía, la esperanza de que “eventualmente” los trabajadores informales se incorporaran al sector formal como resultado del crecimiento económico es infundada. Lo que sí es cierto es que ciertas reformas o programas sociales pueden reducir ese crecimiento.

Tercero, fortalecer los vínculos entre las reformas sociales y económicas. Es reconocido que la política económica tiene amplias repercusiones sociales; es menos reconocido, pero no menos cierto, que la política social tiene repercusiones económicas igualmente amplias. Por un lado, el impacto redistributivo de los programas sociales depende en parte de la forma en que éstos se financian; se requiere distinguir entre la persona que legalmente entera un impuesto o una contribución, y la persona que finalmente lo paga. Por el otro, es necesario resaltar que lo que importa es el impacto redistributivo neto de los impuestos, las contribuciones y el gasto, no de uno u otro en forma aislada. Hoy en día, el balance de la política tributaria y de gasto tiene un impacto redistributivo limitado. Con una mejor combinación de impuestos, contribuciones y gasto, se puede lograr un mayor impacto redistributivo y un mejor desempeño económico.

La reforma económica y social que se propone no es inalcanzable. Al contrario, está dentro de las posibilidades económicas y administrativas del país. Hay muchos aspectos técnicos de la propuesta que deben ser discutidos y, sin duda, mejorados; también se debe discutir el orden y la gradualidad de los cambios requeridos para instrumentarla. Sin embargo, lo importante en este momento es destacar que es factible alcanzar una mayor prosperidad para todos, en el contexto de una economía más productiva que sustente los mismos derechos sociales para todos los trabajadores del país. Puede ser conveniente hacer una pausa en el camino para reflexionar sobre la dirección de la política social y su relación con la política económica. Este ensayo intenta contribuir a esa reflexión.

2. *La asimetría entre trabajo asalariado y no-asalariado*

Ordenamientos jurídicos de la mayor importancia como las leyes federales del Trabajo y del Seguro Social, entre otras, crean derechos para los trabajadores y sus familias a partir de la figura de trabajo asalariado y la presencia de la relación obrero-patronal. En toda economía, sin embargo, existen formas de trabajo distintas de la asalariada como son, por ejemplo, el trabajo por cuenta propia, o asociaciones entre trabajadores y empresas sin una relación de subordinación de los primeros a los segundos.¹ Estos trabajadores, denominados de forma genérica como no-asalariados, son tratados de forma diferente en los ordenamientos jurídicos señalados. Esta asimetría crea una separación de raíz en el mercado laboral: por un lado, los trabajadores asalariados; por el otro, los trabajadores por cuenta propia y los comisionistas. Para propósitos de la política social esta separación es fundamental; mucho más importante que otras basadas en el nivel de salarios, género, ubicación urbana o rural, ocupación, o años de educación, por ejemplo.²

Hay múltiples razones históricas para esta asimetría, pero entre ellas destacan dos. La primera es la aspiración de que los patrones paguen las prestaciones sociales de sus trabajadores asalariados como parte del esfuerzo distributivo del Estado. La segunda es más pedestre, pero en la práctica no menos importante: en el contexto de un Estado históricamente débil para extraer tributos de aquéllos con mayores ingresos, desde el punto de vista fiscal y administrativo ha sido relativamente más fácil obtener contribuciones proporcionales a la nómina salarial de las empresas para financiar los derechos sociales de los trabajadores (al menos de los asalariados, o de los asalariados contratados por empresas que no pueden evadir a las autoridades encargadas de extraer esas contribuciones).

En 2006, de una población ocupada de 41.4 millones de trabajadores, sólo 14.1 millones contaban, como derecho derivado de la relación obrero-patronal, con protecciones como indemnizaciones por despido, servicios médicos y de guardería, créditos de vivienda, pensiones de retiro, invalidez y riesgos de trabajo, y otros beneficios sociales que, en conjunto, se denominan como “seguridad social” y a

1 En general, estas relaciones laborales no asalariadas se reflejan en contratos donde las remuneraciones son un porcentaje de las ventas, de la producción o de las ganancias. Los contratos de mediería en el campo son un ejemplo, los contratos de pago a destajo son otro, así como los contratos por comisión. En el texto me refiero a los trabajadores asociados con empresas en este tipo de contratos como “comisionistas”.

2 Se ignora aquí la distinción entre los apartados A y B del artículo 123 de la Constitución; el análisis se centra exclusivamente en los trabajadores cubiertos por el apartado A.

los trabajadores cubiertos como trabajadores formales.³ Es notorio que a pesar de que las disposiciones jurídicas sobre seguridad social han estado vigentes por más de seis décadas, sólo poco más de un tercio de la población ocupada se beneficia de ellas.⁴

Las cifras anteriores sugerirían que en ese mismo año había 27.3 millones de trabajadores no-asalariados, presumiendo una relación unívoca entre trabajador asalariado y trabajador cubierto por la seguridad social. Pero eso no es así. En el 2006 había, al menos, 22.2 millones de trabajadores asalariados, no 14.1. La evasión masiva de diversas leyes laborales y sociales explica por qué el número de trabajadores formales es sustancialmente inferior al número de trabajadores asalariados. En ese mismo año, alrededor de 8.1 millones de trabajadores asalariados fueron privados de su derecho a la seguridad social porque los patrones que los contrataron violaron la Ley, implicando que los trabajadores sin seguridad social (denominados aquí como informales) estuviesen compuestos por dos grandes grupos: trabajadores asalariados que no están inscritos en la seguridad social como resultado de un acto ilegal (8.1 millones); y trabajadores por cuenta propia o en diversos contratos de comisión, como resultado de una arquitectura jurídica que excluye a los trabajadores no asalariados del derecho a beneficios sociales bajo la forma de seguridad social⁵ (19.2 millones).

3. *La asimetría entre seguridad social y protección social*

Los trabajadores informales plantean un gran reto social para el gobierno. En ausencia de intervenciones esos trabajadores y sus familias quedarían sin protección

3 Existen múltiples definiciones de formalidad e informalidad. La definición relevante para propósitos de la política social considera a los trabajadores formales como aquellos cubiertos por la seguridad social, entendida ésta en sentido amplio: las disposiciones sobre indemnizaciones por despido de la Ley Federal del Trabajo, los seguros contra diversos riesgos del IMSS, el ahorro para el retiro en las Afores, y el acceso a la vivienda a través del INFONAVIT, para citar los elementos más importantes.

4 La población ocupada en 2006 era de 44.3 millones de personas. En el texto se excluye de la discusión a 2.9 millones de trabajadores públicos (federales, estatales y municipales), y tomo como universo de análisis a 41.4 millones de trabajadores del sector privado.

5 Dicho de otra forma, informalidad e ilegalidad no son sinónimos: un trabajador por cuenta propia puede cumplir con todas las disposiciones fiscales pero no estar cubierto por la seguridad social. Ese trabajador es informal pero está en la legalidad, ya que ningún ordenamiento jurídico lo obliga a inscribirse al IMSS y al INFONAVIT, y a ahorrar para el retiro en una Afore. Por otro lado, un trabajador asalariado no inscrito en la seguridad social es informal y la empresa que lo contrata está en la ilegalidad.

contra riesgos como falta de ingreso durante la vejez, enfermedad e invalidez, entre otros; tampoco habría un esfuerzo distributivo a favor de aquéllos con bajos ingresos. En consecuencia, desde hace varias décadas, el gobierno ha instrumentado diversos programas de salud, de vivienda, de guarderías y, más recientemente, de pensiones no contributivas, con diferentes grados de exigibilidad, que buscan proveer a los trabajadores excluidos de la seguridad social con un conjunto de beneficios sociales que se acerquen, progresivamente, a los que reciben los trabajadores formales.⁶ En este ensayo se denomina a ese conjunto de programas como “protección social”, en contraposición a la “seguridad social” para los formales.

Debe quedar claro que los programas de protección social no son sinónimos de programas contra la pobreza. Por diseño, los beneficiarios de los programas de protección social son todos los trabajadores no-asalariados, independientemente de su nivel de ingreso. En contraste, los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza son los trabajadores pobres, independientemente de si son o no asalariados. Dicho de otra forma, los programas de protección social se definen en función de la forma de inserción de los trabajadores en el mercado laboral; los de pobreza en función de su nivel de ingreso.

En las discusiones públicas esta distinción no se hace con claridad, y subyace un supuesto de que todos los trabajadores informales son pobres, y los formales no pobres. Una observación resalta porque esta distinción no es académica, sino muy relevante para el diseño de políticas públicas: los trabajadores pobres tienen pocos activos productivos más allá de su fuerza de trabajo; por ello, uno esperaría que en su mayoría fuesen asalariados y, por lo tanto, formales. Sin embargo, como se abunda más adelante, en México sucede lo contrario: si bien hay trabajadores pobres con cobertura de seguridad social, estos son una minoría. Al mismo tiempo, hay trabajadores informales con ingresos superiores a los de algunos trabajadores formales. Informalidad y pobreza se sobreponen, pero son dos fenómenos diferentes.

6 Entre los programas de protección social se encuentran, en materia de salud, el Seguro Universal de Primera Generación, el Seguro Popular, el programa IMSS-oportunidades y otros ofrecidos por las secretarías del ramo federales, estatales y del Distrito Federal; en materia de pensiones no contributivas el programa federal de Adultos Mayores de Setenta y otros similares a cargo de los gobiernos estatales o del Distrito Federal; en materia de guarderías el programa federal de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras y otros a nivel estatal o municipal ofrecidos por el DIF u otras instancias similares; en materia de vivienda los apoyos y subsidios otorgados a través de varios programas de la Secretaría de Desarrollo Social o los gobiernos estatales o municipales. La característica distintiva de todos estos programas es que ofrecen beneficios similares a los provistos en conjunto por el IMSS, el INFONAVIT y las Afores, pero dirigidos a los trabajadores que carecen de cobertura de seguridad social.

Existen diferencias de gran importancia entre los beneficios sociales que toman la forma de seguridad social y los que toman la forma de protección social. Una se aludió anteriormente y se refiere a la forma de financiamiento: la seguridad social se cubre con aportaciones proporcionales a la nómina salarial de las empresas, mientras que la protección social se financia con recursos provenientes de la recaudación general (y de la renta petrolera). Pero hay dos diferencias adicionales. Los beneficios de la seguridad social son forzosos y están agrupados. Lo primero implica que es obligación de las empresas (patrones) inscribir a todos sus asalariados a la seguridad social, independientemente de si la empresa es grande o chica, o elabora manufacturas, productos agrícolas o servicios; lo segundo implica que un trabajador, o la empresa que lo contrata, no puede optar, por ejemplo, por cotizar al Infonavit pero no al IMSS, o cotizar sólo al seguro médico del IMSS pero no al resto de los seguros, o excluirse de las disposiciones sobre indemnizaciones por despido de la Ley Federal del Trabajo pero sí cotizar al IMSS.

En contraste, los programas de protección social son voluntarios y están desagrupados. Lo primero significa que no hay obligación jurídica para un trabajador por cuenta propia de inscribirse a un programa de vivienda o de salud, ni para una empresa que se asocie con un trabajador como agente de ventas u otra modalidad no-asalariada de inscribirlos a un programa social. En ambos casos la razón es que no hay una relación obrero-patronal; en uno porque los autoempleados sólo trabajan para sí; en el otro porque el trabajador no está subordinado a la empresa con la que está asociado. Lo segundo significa que un trabajador puede acceder a los beneficios de un programa de salud sin tener que inscribirse en un programa de pensiones, o puede beneficiarse de un programa de vivienda sin acceder a un programa de guardería. Además, debe señalarse que estos programas casi siempre son gratuitos.

Las diferencias entre seguridad y protección social son relevantes en la práctica. Por un lado, hay grandes empresas en México con decenas de miles de trabajadores bajo la modalidad de comisionistas que no otorgan derechos de seguridad social a sus trabajadores, a pesar de que esos trabajadores pueden estar asociados (¿contratados?) por muchos años con esas empresas, y de hecho trabajar con (¿para?) ellas de forma exclusiva.⁷ En contrapartida, también hay empresas muy pequeñas que

7 La mención es relevante porque la mayoría de estos trabajadores son mujeres, que acceden a estos empleos entre otras razones por la flexibilidad en las horas de trabajo, lo que les permite combinarlos con las labores domésticas; estos empleos generalmente toman la forma de venta de casa a casa de productos alimenticios, de belleza, o utensilios del hogar, aunque a veces también se realizan en el hogar, donde se elaboran productos alimenticios o prendas de vestir bajo la figura de maquila para un tercero.

sí inscriben a sus trabajadores a la seguridad social; de hecho, en 2003 había más de 350,000 empresas con sólo dos trabajadores registrados en el IMSS. El punto es que el derecho, o la ausencia del derecho, de los trabajadores a la seguridad social no es función del tamaño de las empresas en las que laboran, sino de la forma jurídica del contrato laboral.

Por otro lado, el hecho que los programas de protección social estén desagrupados implica que el acceso a beneficios sociales de gran importancia es errático e incompleto. Por ejemplo, si bien un gran número de trabajadores informales se benefician de diversos programas de salud, la evidencia señala que los trabajadores no ahorran voluntariamente para su pensión de retiro en las Afores;⁸ tampoco están cubiertos contra otros riesgos como la invalidez o la muerte. Ello contrasta con los trabajadores formales, donde todos los que obtienen servicios médicos necesariamente ahorran para su pensión y para su crédito de vivienda.

Los programas de protección social no son nuevos; nacieron junto a los programas de seguridad social, hace más de seis décadas. En paralelo al crecimiento del IMSS, del INFONAVIT y, más recientemente, de las Afores, durante sucesivas administraciones federales (y en algunos casos estatales) se han creado distintos programas de vivienda, de salud, de guardería y, más recientemente, de apoyo a adultos mayores. Lo que sí es nuevo es que a lo largo de la última década los subsidios federales a los programas de protección social han crecido mucho más rápidamente que los canalizados a la seguridad social:

En el período 1998-2007 los primeros aumentaron 108% en términos reales, mientras que los segundos lo hicieron en 57%.

El resultado es éste:

⁸ Tres datos son indicativos de la conducta de los trabajadores con respecto al ahorro para el retiro. Primero, desde 2005 los trabajadores informales tienen la opción de abrir una cuenta de ahorro para el retiro en la Afore de su elección; sin embargo, hasta 2006 de un universo potencial de 25 millones que podían hacerlo, sólo 4,469 lo habían hecho. Segundo, los trabajadores formales tienen la opción de canalizar voluntariamente recursos adicionales para el retiro en su Afore; sin embargo, en el período 1997-2006, el ahorro voluntario representó menos del 1% del ahorro total en las Afores. Tercero, los trabajadores informales tienen la opción de inscribirse en el IMSS y cotizar para un paquete de protección integrado por un seguro médico, un seguro de invalidez y vida, y una pensión de retiro sobre la base de un salario mínimo (a través de la modalidad denominada Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio); sin embargo, en 2006 menos del 2% de los 25 millones de trabajadores que podían optar por esta modalidad lo hacía. La evidencia es clara: los trabajadores no ahorran voluntariamente para su retiro en las Afores, y a mayor informalidad menor será el número de trabajadores que tengan una pensión de retiro.

En 2007 el Presupuesto de Egresos de la Federación canalizó aproximadamente 1.8% del PIB a subsidiar los programas de seguridad social.⁹

Si bien es difícil documentar, puede afirmarse que la creación de empleos formales y la extensión del derecho a la seguridad social a más trabajadores ha sido un desideratum nacional. En ese contexto, los programas de protección social pueden haber sido considerados como transitorios, en tanto el crecimiento económico llevase a la incorporación de los trabajadores informales a la formalidad. Pero a la luz de las recientes asignaciones presupuestarias y reformas a diversas leyes, puede interpretarse que la coexistencia de la seguridad y la protección social ya no se considera como transitoria. Al contrario, dicha coexistencia es un rasgo permanente de la estructura social y económica del país. Para proveer beneficios sociales a sus trabajadores México tiene dos esquemas paralelos: en un caso como derecho laboral y con programas obligatorios y agrupados; y en otro caso como beneficio social con diferentes grados de exigibilidad y con programas voluntarios y desagrupados. Y para financiarlos, México también tiene dos esquemas paralelos: las contribuciones obrero-patronales en un caso, y los recursos generales del fisco en el otro. A continuación se argumenta que la coexistencia de estos dos esquemas es un error de política social y de política económica de gran magnitud, y que existe una mejor opción tanto desde el punto de vista social como económico.

4. *Tránsitos entre formalidad e informalidad*

Contrariamente a lo que comúnmente se piensa, en México la población ocupada no se divide en dos subconjuntos mutuamente excluyentes de trabajadores “formales” e “informales”; tampoco hay una larga lista de trabajadores informales esperando incorporarse a la formalidad por primera vez. La imagen de un grupo de individuos que pueden ser clasificados como formales por un lado, y otro grupo de individuos que pueden ser clasificados como informales por el otro, con

9 Lo anterior excluye los recursos estatales para programas de vivienda, guarderías y pensiones no contributivas sobre los cuales no fue factible encontrar datos completos, por lo que puede aseverarse con un alto grado de certidumbre que el país canaliza al menos 3 pesos de recursos públicos para subsidiar los beneficios sociales de los trabajadores informales por cada peso de subsidio a los formales. Ante la dinámica observada en los últimos años, es probable que esta brecha se siga ampliando. Dentro del gasto en protección social se excluye el destinado a Progres-a-Oportunidades y a programas alimentarios operados principalmente por la Secretaría de Desarrollo Social, en función de la distinción entre programas de protección social y de combate a la pobreza.

los segundos deseosos pero imposibilitados para obtener un empleo formal, no corresponde con la evidencia empírica.

El 1 de julio de 1997, cuando entró en vigor la actual Ley del Seguro Social, había 9.2 millones de trabajadores inscritos en el IMSS. Los registros de ese instituto permiten seguir la carrera laboral de esos trabajadores, detectando en particular si en cada año, a partir de esa fecha, el trabajador continuaba o no inscrito en el IMSS. Con esos registros se puede medir la proporción del tiempo que cada uno de los 9.2 millones de trabajadores fue formal, o no, durante la siguiente década. El resultado del ejercicio indica que ese universo de trabajadores estuvo sólo 6.7 años en la formalidad. Dicho de otra forma, en promedio, un trabajador que era formal en 1997 sólo mantuvo ese estatus durante dos tercios de sus siguientes diez años laborales.

Los registros del IMSS permiten separar a los trabajadores entre aquéllos de altos y bajos salarios, y para ese propósito un punto de corte útil es tres salarios mínimos (cerca a la moda de la distribución de salarios de los trabajadores inscritos en el IMSS). El resultado es que para los trabajadores de altos salarios la permanencia en la formalidad fue mayor —7.7 años de 10 posibles— mientras que para los de bajos salarios, menor —4.9 años de 10 posibles—. Los registros también permiten medir el número de veces que un trabajador entró y salió de la formalidad, además del tiempo promedio que pasó en la formalidad. Lo que se encuentra es que la frecuencia de entrada y salida de la formalidad es mayor para los trabajadores de bajos salarios que para los de altos.

Las encuestas de empleo elaboradas por el INEGI también permiten seguir el tránsito formal-informal de trabajadores individuales, aunque sólo por cuatro trimestres seguidos. Dichas cifras arrojan un resultado consistente con los registros del IMSS: aproximadamente el 15% de los trabajadores que empiezan el año labo- rando en el sector formal lo concluyen en el informal. Una situación parecida se observa en sentido inverso: entre el 10 y el 20% de los trabajadores que inician el año en el sector informal lo concluyen en el formal. Este fenómeno se observa para años de alto, bajo y aún crecimiento negativo del PIB, por lo que no está fundamentalmente determinado por el ciclo económico.

Resultados similares se obtienen al contrastar los registros de la CONSAR con los del IMSS. En principio, cuando un trabajador ingresa al sector formal por primera vez se le abre una cuenta individual de ahorro para su retiro con la Afore de su elección, de forma tal que, ignorando duplicaciones, el número de registros de nuevos trabajadores en el IMSS y el número de nuevas cuentas individuales de retiro de la Consar debe coincidir. Sin embargo, eso no es así. Entre diciembre de 1997

y diciembre de 2006 el número de registros formales en el IMSS pasó de 10.7 a 14.1 millones, para un promedio anual de 369,000 registros. En ese mismo lapso el número de cuentas individuales para el retiro registradas por la Consar pasó de 11.1 a 37.4 millones, para un promedio anual de 2.9 millones de registros. Esta diferencia de casi ocho a uno no se explica por las duplicaciones de registros (que se estiman en alrededor de 10%). La diferencia se explica porque el número de personas que entraron a la formalidad a lo largo de esta década fue mucho mayor que el número de puestos de trabajo formales creados. Y eso sólo pudo ocurrir si en ese mismo lapso algunas personas que entraron a la formalidad también salieron de ésta, para poder permitir que otras personas entraran a la formalidad, dado que el número total de puestos de trabajo formales fue menor.

En conjunto, la imagen que emerge de la información del INEGI, del IMSS y de la CONSAR, así como de múltiples estudios econométricos y sociológicos, lleva a tres conclusiones:

- Primero, no hay grandes obstáculos para que los trabajadores informales ingresen al sector formal;¹⁰ de hecho, a juzgar por las cifras de la Consar, la mayoría de los trabajadores mexicanos ha experimentado algún episodio de formalidad durante la última década (o, dicho de otra forma, en gran medida los trabajadores formales e informales son los mismos).
- Segundo, el tiempo promedio de permanencia en la formalidad es mayor para los trabajadores de altos salarios que para los de bajos salarios.
- Tercero, la frecuencia de entrada y salida de la formalidad es mayor para los trabajadores de bajos salarios en comparación con los de altos.¹¹

10 Cabe hacer una diferencia entre obtener un empleo formal y obtener un empleo formal “bien pagado”. A veces se asocia a los “buenos empleos” con los empleos formales, pero no todos los empleos formales son, al menos desde el punto de vista de los trabajadores, preferibles a los informales. Esto depende de la combinación de percepciones, beneficios sociales, y otras dimensiones asociadas a cada empleo (por ejemplo, flexibilidad en el horario). El punto aquí es que entrar a la formalidad y obtener un “buen empleo” no es lo mismo. Entrar a la formalidad en el sentido de obtener un empleo donde el patrón inscribe al trabajador en el IMSS no es difícil; lo difícil es entrar a la formalidad, permanecer en ella, y obtener un “buen salario” vs. las opciones de ingreso en la informalidad.

11 Es necesario distinguir entre trabajador formal y trabajador sindicalizado (en sindicatos que pueden o no formar parte de grandes centrales sindicales). Los trabajadores sindicalizados, por percibir salarios más altos y ocuparse en empresas de mayor tamaño, experimentan menores tránsitos entre formalidad e informalidad, y mayores períodos promedio de estancia en la formalidad. Sin embargo, estos trabajadores no son la totalidad de los trabajadores formales, y distan mucho de ser la mayoría de los trabajadores del país.

El tránsito entre formalidad e informalidad tiene implicaciones sustantivas para la eficacia de los programas sociales. Los trabajadores y sus familias a veces están cubiertos contra ciertos riesgos y a veces no. Por ejemplo, si cuando un trabajador fallece tiene estatus formal, su familia recibirá una pensión, pero no si en ese momento el trabajador tiene estatus informal. Otro ejemplo numéricamente más relevante tiene que ver con las pensiones de retiro, ya que los trabajadores sólo cotizan a su cuenta individual durante el tiempo que están en la formalidad. Los registros de la CONSAR indican que en la última década el tiempo de cotización promedio de los trabajadores a su pensión de retiro ha sido de 45% del tiempo potencial. Dicho de otra forma, los trabajadores han cotizado para su pensión menos de la mitad del tiempo del que lo pudieron haber hecho. Esto se traducirá en tasas de remplazo bajas, por abajo del promedio de otros países de la OCDE.¹²

La cifra anterior es un promedio, y los registros de la CONSAR también indican que el tiempo de cotización es menor para los trabajadores de más bajos ingresos, los que, por lo tanto, obtendrán pensiones que, en relación con sus salarios, serán inferiores a las de los trabajadores de altos ingresos. De hecho, es probable que la mayoría de los trabajadores de bajos ingresos ni siquiera alcancen la pensión mínima garantizada (de un salario mínimo), ya que no estarán en la formalidad las 1,250 semanas (casi 25 años) que requiere la Ley para alcanzar ese derecho. El tránsito entre la formalidad y la informalidad debilita severamente la eficacia del sistema pensionario, y crea un problema social de gran relevancia para el futuro.

Múltiples fenómenos económicos explican estos resultados. Una empresa que enfrenta mayor competencia puede dejar de registrar a algunos de sus trabajadores en el IMSS para ahorrar costos; en este caso esos trabajadores, sin cambiar siquiera de puesto de trabajo, pasan de ser formales a informales.¹³ Una trabajadora doméstica puede obtener un empleo como costurera en una fábrica de vestidos; en este caso, pasa de ser informal a formal (aunque luego tal vez sea vendedora de vestidos de casa en casa, y regrese a ser informal). Un albañil encuentra trabajo en una obra donde el patrón lo inscribe al IMSS, y al concluir la obra se ocupa como

12 La tasa de remplazo es el cociente de la pensión sobre el salario del trabajador.

13 Este ejemplo sirve para reiterar que la formalidad se define respecto al cumplimiento de las normas de seguridad social, no desde el punto de vista de la empresa o la ubicación física del trabajador. El ejemplo es importante porque muchas empresas en México sólo registran a parte de sus trabajadores asalariados en la seguridad social y, como parte de sus estrategias de evasión, rotan a los trabajadores registrados (y en ocasiones los registran con salarios más bajos). En un año dado, el IMSS registra alrededor de 15 millones de altas y bajas de trabajadores, sin que eso represente que 15 millones de personas necesariamente cambiaron de lugar de trabajo.

trabajador por cuenta propia, o en otra obra donde el patrón no lo inscribe al IMSS, por lo que pasa de ser formal a informal (aunque eventualmente encuentre otra vez un trabajo donde el patrón lo inscriba en el IMSS, regresando a ser formal). Un trabajador de Oaxaca que migra a Sinaloa para emplearse temporalmente como jornalero en un campo agrícola pasa de informal a formal, aunque algunos meses después, al regresar a Oaxaca, transite de formal a informal. Hay millones de historias personales que están detrás de los registros del IMSS, de la CONSAR y de las encuestas del INEGI antes citados, y la lista de ejemplos se puede hacer muy larga, pero ese no es el punto aquí.

El punto es que el mercado laboral mexicano se caracteriza por una gran fluidez, pero nuestros programas sociales están diseñados como si ese fenómeno no existiese; la intensa movilidad formal-informal hace patente la incongruencia entre la vida cotidiana de la mayor parte de los trabajadores y el diseño de los programas sociales que buscan proteger a esos trabajadores. Más precisamente, los programas sociales, y los derechos sociales no deben ser diseñados alrededor de características transitorias y muchas veces impredecibles o fuera del control de los trabajadores, en particular su estatus como autoempleados, asalariados legalmente contratados, asalariados ilegalmente contratados o comisionistas.

Por su propia naturaleza, muchos programas sociales deben tener una perspectiva de mediano plazo: ahorrar para el retiro, cuidar la salud, ahorrar para la vivienda, o proteger a los hijos de la muerte o invalidez repentina del padre o madre trabajadores. Pero hoy en día, la mayoría de los trabajadores en México no tienen una cobertura permanente contra riesgos de gran importancia por la asimetría en los derechos sociales entre los trabajadores asalariados y no asalariados, y porque el acceso de los trabajadores a beneficios sociales es función de su estatus formal o informal.

5. *Impuestos y subsidios al trabajo formal e informal*

En ocasiones las discusiones sobre política social no consideran las implicaciones de los programas sociales sobre la productividad y el crecimiento. Por un lado está la política social; por el otro la política económica. Esta disociación debe evitarse, ya que la política social tiene fuertes implicaciones sobre el mercado laboral y la productividad de trabajadores y empresas (así como la política económica tiene fuertes implicaciones sobre el bienestar social).

Cuando una empresa contrata a un trabajador asalariado, en principio debe cubrir los costos no-salariales de dicha contratación.¹⁴ Pero cuando establece una relación contractual con un trabajador distinta de la obrera-patronal, o cuando evade la Ley y contrata a trabajadores asalariados pero bajo la modalidad informal, esos costos no-salariales no están presentes. Aparece aquí un aspecto crítico: ya que el patrón debe pagar las prestaciones de seguridad social del trabajador formal, intentará repercutirlas sobre el trabajador en la forma de un menor salario para contener sus costos laborales. En contraste, como los beneficios de protección social son financiados por el fisco, no hay necesidad de repercutirlos sobre las percepciones de los trabajadores informales; desde el punto de vista de las empresas y los trabajadores asociados legal o ilegalmente con ellas, y desde el punto de vista de los trabajadores por cuenta propia, esos beneficios son gratuitos.

Una consecuencia de lo anterior es que la política social afecta el funcionamiento del mercado de trabajo. Si los salarios de los trabajadores formales se redujesen en un monto equivalente a las contribuciones de seguridad social y otros costos no-salariales, el costo total del trabajo asalariado para las empresas sería el mismo con y sin seguridad social, y éstas no cambiarían su demanda por empleo asalariado. Eso ocurriría si los trabajadores asalariados aceptaran salarios menores en un peso por cada peso de costo para las empresas de las prestaciones sociales. De ser ese el caso, la seguridad social sólo habría cambiado la forma de remuneración de los trabajadores: una menor proporción como salario y una mayor proporción como prestaciones sociales. Pero si los trabajadores no están dispuestos a reducir sus salarios peso a peso por el costo de las prestaciones de seguridad social porque no las valoran de la misma forma —y por lo tanto no las consideran equivalentes—, el costo total del trabajo asalariado para las empresas aumentará, y el nivel de empleo formal será necesariamente menor. Los trabajadores desplazados del sector formal encontrarán empleo en el sector informal.

La protección social también tiene efectos en el mercado de trabajo porque modifica el atractivo de laborar en el sector informal: no es lo mismo ser un trabajador por cuenta propia sin acceso a ningún servicio médico público, que serlo teniendo acceso gratuito a ese servicio, aunque sea de mala calidad. En ausencia

14 Estos costos, además de las prestaciones sociales, incluyen los costos contingentes por indemnizaciones por despido, los impuestos federales y estatales a la nómina, así como los costos de transacción de cumplir con las obligaciones. El costo no-salarial total de contratar a un trabajador se acerca al 45% del salario. De este total, el gobierno federal cubre, a través de subsidios, a diversos seguros del IMSS el 6%, tal que el costo no salarial para una empresa de contratar a un trabajador es de alrededor de 39% del salario.

de servicio médico gratuito, tal vez el trabajador no estuviese dispuesto a ocuparse por cuenta propia y, para acceder a un seguro médico, tendría que aceptar un menor salario y ocuparse en el sector formal. Ese proceso se reflejaría en un gran número de trabajadores informales que buscan, a cualquier salario, un empleo formal, y presionarían los salarios formales a la baja. Pero eso no ocurre en México. Los salarios en el sector formal están por arriba de los salarios mínimos a pesar de haber más trabajadores informales que formales. Esto es así porque la oferta de trabajadores al sector formal se reduce en la medida que los trabajos informales con acceso gratuito a los programas de protección social pueden ser mejores que los trabajos formales con acceso a seguridad social, pero con salarios más bajos que los trabajadores consideran inaceptables.¹⁵ El argumento anterior puede plantearse desde otro ángulo: ¿Qué pasaría si no hubiese ningún programa de protección social, y los trabajadores informales sólo pudiesen acceder a servicios médicos públicos, o a una pensión de retiro, o al servicio de guardería, o a un apoyo para la vivienda, obteniendo un empleo formal? ¿Caerían los salarios en el sector formal?

La evidencia empírica para México señala que los trabajadores formales valoran las prestaciones de seguridad social en menos de los costos no salariales de las empresas.¹⁶ En adición, los trabajadores informales reciben prestaciones sociales con cargo a los recursos generales del erario (por al menos 1.8% del PIB). Estas dos situaciones son equivalentes a un impuesto al trabajo formal junto con un subsidio al trabajo informal: El impuesto surge porque las empresas que contratan formalmente pagan más por sus trabajadores que lo que éstos reciben; y el subsidio porque los trabajadores informales reciben un beneficio que ellos o las empresas con las que se asocian no pagan directamente. El efecto neto de esta combinación de impuestos y subsidios es abrir una brecha de entre 30 y 35% de los costos laborales totales entre el sector formal y el informal para trabajadores de bajos ingresos con habilidades y características similares, y es exactamente lo opuesto de lo que debería ocurrir si lo que se desea es impulsar el empleo formal y el acceso de más

15 Una aclaración importante es que la comparación entre empleos formales e informales es relativa. En un sentido absoluto, ambos empleos pueden pagar salarios muy bajos, y los trabajadores pueden considerar ambos empleos como malos.

16 Un trabajador formal que recibe un salario mensual de 3,000 pesos le cuesta a su empresa 4,050 pesos, al considerar las prestaciones sociales y los otros costos no-salariales. La pregunta es si el trabajador prefiere recibir 4,050 pesos en efectivo, o 3,000 pesos en efectivo y 1,050 pesos en prestaciones. La respuesta depende de si el trabajador considera que esas prestaciones y otros beneficios no-salariales justifican “sacrificar” 1,050 pesos de salario. Estimaciones econométricas sugieren que los trabajadores de bajos salarios valoran cada peso de costo no-salarial de las empresas en alrededor de 25 centavos.

trabajadores a la seguridad social. Tanto por el impuesto como por el subsidio, el empleo informal aumenta.

La valoración que los trabajadores le dan a las prestaciones de la seguridad social es crítica para el funcionamiento del mercado laboral. Mientras más alta sea la calidad de los servicios del IMSS y del INFONAVIT, mientras más valoren los trabajadores su cuenta de retiro en su Afore, y mientras más consideren que las juntas de conciliación y arbitraje administran bien su derecho a una indemnización por despido, menor será la diferencia entre lo que la empresa paga por un trabajador formal y lo que el trabajador considera que percibe. En ese contexto, la reducción en el empleo formal causada por las contribuciones asociadas a la nómina será menor.

A contrario sensu, una seguridad social que, desde la perspectiva de los trabajadores, no funciona bien, representa un incentivo a la informalidad. Esto puede ser porque los servicios médicos del IMSS son de baja calidad o no están cercanos al lugar donde los trabajadores viven; porque el acceso al servicio de guardería es muy limitado; porque no pueden obtener un crédito del Infonavit; porque no se confía en las Afores o sus comisiones son altas (o porque los trabajadores tienen opciones de inversión que pagan retornos más altos); porque los litigios causados por las diferencia entre causa “justificada” e “injustificada” para obtener las indemnizaciones por despido reducen el valor de estas indemnizaciones para los trabajadores;¹⁷ porque el trabajador planea migrar al extranjero y prefiere un mayor salario líquido en vez de ahorrar para su pensión o su vivienda (como lo hacen anualmente alrededor de 400,000 trabajadores); o por muchas otras razones.¹⁸

El buen funcionamiento de la seguridad social también es vital para los trabajadores informales. Claramente, mientras menor sea el número de trabajadores contratados en el sector formal, mayor será el número de trabajadores informales y, en consecuencia, menores serán los salarios o las comisiones, o las percepciones de los autoempleados, en ese sector. Habrá más trabajadores en el campo porque hay menos trabajadores en las fábricas, y el menor cociente tierra-trabajo reducirá

17 Estimaciones sugieren que 40 centavos de cada peso que reciben los trabajadores por indemnizaciones por despido en los laudos de las juntas de conciliación y arbitraje se destinan a gastos legales y otros para “facilitar” los procesos.

18 Cabe reiterar que los impuestos a la nómina y los costos de transacción de cubrir con las obligaciones son también parte de los costos no-salariales de las empresas, y éstos no tienen contrapartida directa en ningún beneficio social para el trabajador (de buena o mala calidad). Por estos motivos, por los señalados en el texto, y por otros excluidos de la discusión por razones de espacio, en México se castiga fuertemente el empleo formal, independientemente del subsidio al empleo informal.

las rentas per capita de la tierra; habrá más vendedores ambulantes compitiendo en las mismas esquinas de las principales avenidas de las ciudades del país; habrá más taxistas, jardineros, boleros y comerciantes en los tianguis; habrá más comisionistas luchando por las mismas ventas de las empresas de productos de belleza, de alimentación, de tarjetas para teléfonos celulares, de periódicos,..., y habrá también más empresas contratando a trabajadores asalariados de forma ilegal. Probablemente nada ayudaría a aumentar más el bienestar de los trabajadores que laboran en el sector informal que un fuerte crecimiento del empleo formal, para lo cual es indispensable mejorar drásticamente el funcionamiento del IMSS, del INFONAVIT, de las Afores, de las juntas de conciliación y arbitraje y, en paralelo, reducir también drásticamente los costos de transacción de todo el aparato jurídico-administrativo asociado a la formalidad.

6. *Formalidad-informalidad, productividad laboral y salarios reales*

Desde el punto de vista de la productividad, el efecto de la combinación de impuestos al trabajo formal y subsidios al informal es, también, exactamente el opuesto a lo que se desea: se subsidia la creación de empleos de baja productividad y se castiga la creación de empleos de alta productividad. La razón es ésta: en el sector formal la productividad de un trabajador tiene que ser al menos igual al salario más los costos no salariales de la contratación (ya que las empresas no lo contratarían si su productividad es inferior a su costo total), pero en el sector informal la productividad de un trabajador es igual al salario o a las comisiones pagadas, dado que las empresas informales no pagan ninguna prestación social. El resultado es que trabajadores con características y habilidades similares tendrán una productividad muy diferente dependiendo del sector en que están ocupados, siendo mayor en el sector formal en aproximadamente 30 o 35%.

Dicho de otra forma, a mayor tamaño del sector informal, menor es la productividad de los trabajadores del país (que es un promedio ponderado de la productividad en el sector formal y en el informal). Un corolario de lo anterior es que cualquier política pública que aumente el empleo informal es, al mismo tiempo, una política pública que reduce la productividad de los trabajadores. Y como en el mediano plazo los salarios reales de los trabajadores dependen de su productividad, un segundo corolario es que cualquier política pública que fomente la informalidad actúa en contra del aumento de los salarios reales.

7. Informalidad e ilegalidad

La brecha de 30 a 35% en el costo para una empresa entre contratar a un trabajador formal o informalmente explica, en gran medida, porqué en México el empleo formal representa sólo alrededor de un tercio de la población ocupada, y por qué somos un país caracterizado por altos niveles de autoempleo y trabajo no asalariado. Pero eso no es todo. Cuando las diferencias en costo entre modalidades de contratación son de tal magnitud, existen fuertes incentivos para que las empresas violen la Ley. Porque el empleo asalariado ilegal es un componente muy importante del empleo informal, conviene detenerse en los determinantes del comportamiento ilegal de las empresas. Se fija aquí la atención en aquellas empresas cuyos procesos productivos ineludiblemente requieren trabajo asalariado que no puede ser realizado por trabajo bajo la figura de comisión para controlar los tiempos de producción, para supervisar la calidad, para coordinar el esfuerzo de varios participantes en el proceso productivo, y para optimizar el uso de inventarios, entre otras razones.¹⁹ Esas empresas pueden ofrecer a un trabajador un empleo formal pagando un salario de w_f con un costo total para la empresa de $(w_f + T)$, donde T son los costos no salariales de la formalidad; o pueden contratar informalmente a un trabajador al salario de w_i , ahorrándose T . Siempre y cuando $w_i < (w_f + T)$, las empresas tendrán un incentivo a evadir la Ley, ya que tendrán ahorros en sus costos laborales.

Por su parte, el trabajador solo aceptará la oferta de trabajar informalmente al salario de w_i si la diferencia con w_f le compensa el perder acceso a las prestaciones de seguridad social. Dicho de otra forma, el trabajador aceptará un salario más alto como informal, siempre y cuando ese salario compense lo que, desde su punto de vista, representa la pérdida de los servicios del IMSS, del INFONAVIT, de su Afore, y las indemnizaciones que él cree poder obtener en caso de ser despedido. Es claro que mientras menor sea la valoración que un trabajador le imputa a las prestaciones de seguridad social, mayores serán los incentivos a violar la Ley. A su vez, la valoración de estos beneficios depende de las alternativas que tiene el trabajador para acceder a beneficios sociales. No es lo mismo quedarse sin servicios médicos

19 La línea divisoria entre trabajo asalariado y no asalariado no siempre es precisa. Esta ambigüedad abre espacios para que las empresas eludan la obligación de inscribir a sus trabajadores en la seguridad social sin incurrir en violaciones obvias y expresas de la Ley. Sin embargo, estos espacios tienen un límite, y hay casos donde es imposible disfrazar la relación obrero-patronal con contratos por tiempo y obra determinados, u otras formas de contratación a través de terceros.

del IMSS, y ya, que perder los servicios médicos del IMSS, pero poder acceder de forma gratuita a los servicios médicos de algún programa de protección social. Igualmente, no es lo mismo perder la posibilidad de un crédito de vivienda del Infonavit, y ya, que perder esa posibilidad pero poder acceder a un crédito o apoyo para la vivienda a través de un programa federal o estatal de protección social. Tampoco es lo mismo perder el acceso al servicio de guardería del IMSS, y ya, que perder ese acceso pero poderlo sustituir con algún programa estatal o federal de estancias infantiles. Finalmente, no es lo mismo quedarse sin una pensión durante la vejez, y ya, que quedarse sin una pensión financiada con los recursos de la Afore, para poder tener acceso a algún programa estatal o federal de pensiones no contributivas, bajo la forma de apoyo a adultos mayores.²⁰

Pensemos en el trabajador de Oaxaca contratado como asalariado la mitad del año bajo la figura de jornalero agrícola en Sinaloa. El ahorrar en su Afore, para su pensión de retiro sólo durante la mitad de su vida laboral, implica que debe trabajar 50 años para alcanzar una pensión mínima garantizada. Su movilidad formal-informal también reducirá su posibilidad de acceder a un crédito del Infonavit, ya que éste se otorga preferentemente a trabajadores de salarios más altos y con mayores períodos de permanencia continua en la formalidad (en el período 2000 a 2006 la probabilidad de que un trabajador asalariado de dos salarios mínimos obtuviese un crédito del INFONAVIT era siete veces menor a la de un trabajador de cinco salarios mínimos). Para este trabajador la pensión mínima garantizada y un crédito del Infonavit son posibilidades remotas. Lo es también obtener un espacio para sus hijos en una guardería del IMSS, ya que hasta 2006 el IMSS sólo tenía 47 guarderías en todas las localidades de menos de 20,000 habitantes en el país. En este contexto, ¿qué sentido tiene para el trabajador, o para su patrón, la formalidad? ¿No es mejor llegar a un “arreglo” entre partes con un salario líquido más alto y evadir la Ley? Además, en el caso de que el trabajador requiera servicios médicos, tal vez puede acceder a una clínica de IMSS-oportunidades o de los servicios estatales de salud (que probablemente estén más cerca) y, llegado a su vejez,

20 En 2007 inició el programa federal denominado Programa de Atención a Adultos Mayores de Setenta Años y Más, que ofrece un apoyo mensual de 500 pesos a todos los adultos con al menos esa edad que habiten en localidades de hasta 2,500 habitantes; dos adultos viviendo en un hogar pueden obtener dos apoyos. Ello contrasta con una pensión mínima garantizada, equivalente a aproximadamente 1,500 pesos al mes, que conforme a la Ley del Seguro Social requiere que el trabajador ahorre durante 25 años el 6.5% de su salario. En 2008 el Programa de Adultos Mayores de Setenta amplió sus beneficios a localidades de hasta 20,000 habitantes. En paralelo, hay programas de pensiones no contributivas en algunas entidades federativas financiados con recursos estatales.

depender de algún programa de pensión no contributiva. En el país se estima que hay alrededor de 2 millones de trabajadores asalariados que se desempeñan como jornaleros agrícolas con derecho a la seguridad social, de los cuales sólo aproximadamente 250,000 lo obtienen.

El fenómeno va más allá de los jornaleros agrícolas, sin embargo. La ilegalidad en el empleo es masiva, tanto en el medio rural como urbano. Cabe reiterar aquí que en 2006 había 14.1 millones de trabajadores asalariados formales y 8.1 millones de asalariados informales y por lo tanto ilegales. Y el fenómeno tiene, por las razones explicadas, implicaciones sociales y económicas perniciosas: los trabajadores se quedan sin protección contra riesgos muy importantes a pesar de tener acceso voluntario a ciertos beneficios sociales, y su productividad y sus salarios en la informalidad son menores.

Aún en ausencia de programas de protección social, existen incentivos para que empresas y trabajadores violen la Ley, estableciendo relaciones de trabajo obrero-patronales pero en la informalidad, sobre todo en contextos donde los trabajadores tienen una baja valoración de los beneficios de la formalidad.²¹ Empero, los programas de protección social aumentan esos incentivos porque los trabajadores tienen más opciones: se facilita aceptar la informalidad porque ser informal no implica quedarse sin ningún beneficio social. Lo anterior se acentúa en la medida que los diversos ordenamientos jurídicos que rigen los programas de protección social señalan que sus beneficios se otorgarán a todos los trabajadores que carezcan de seguridad social, independientemente de si esto resulta de un acto legal (p. ej., el autoempleo) o ilegal (contratos de trabajo asalariado disfrazados como contratos de comisión, o simplemente contratación de trabajadores como asalariados sin cumplir con los ordenamientos jurídicos de la formalidad). De facto si no de jure, se establece un subsidio a la ilegalidad: los asalariados reciben beneficios sociales gratis, pero sólo si son contratados ilegalmente por las empresas.

Desde el punto de vista de las empresas el fenómeno tampoco es menor. El último Censo Económico disponible, para el 2003, reporta poco más de tres millones de establecimientos, excluyendo de sus registros a establecimientos del sector rural y a toda la actividad económica realizada en las calles o de forma móvil²² (p. ej., todos los tianguis). Por su parte, las cifras del IMSS reportan para ese mismo año

21 Por razones de espacio excluyo de la discusión la problemática derivada de la legislación fiscal y los costos de registro de la formalidad que también inducen a las empresas a la informalidad.

22 Más precisamente, el Censo Económico captura toda la actividad económica que se lleva a cabo en un establecimiento fijo, con excepción de las actividades rurales.

menos de 800,000 registros patronales. Si bien no existe una correlación perfecta entre los establecimientos económicos capturados por el Censo y los registros patronales del IMSS, la fuerte discrepancia en las cifras se explica en gran medida por la existencia de un gran número de empresas que están en la ilegalidad y la informalidad. Estas empresas, potencialmente más de dos millones, son la otra cara de la moneda de los alrededor de ocho millones de trabajadores asalariados informales e ilegales.²³

8. *Ilegalidad, productividad y crecimiento económico*

Las empresas ilegales se exponen a ser multadas por el Infonavit, el SAT y el IMSS, entre otras autoridades. Para evitar lo anterior, despliegan diversas estrategias como cambios de razón social, de domicilio fiscal, y actos explícitos de corrupción al ser detectadas. Pero tal vez la mejor estrategia de evasión es minimizar la probabilidad de ser detectada, lo cual se logra con un menor tamaño. Esta estrategia no es viable en las actividades donde hay grandes indivisibilidades en las inversiones de capital, como la industria automotriz o acerera; o en actividades donde la legalidad es esencial para poder operar, como los servicios de transporte aéreo o las ventas para el mercado externo. Por eso no observamos empresas informales automotrices, acereras o de aviación. Pero la estrategia si es viable en la elaboración de todo tipo de productos manufactureros ligeros (alimentos preparados, textiles, juguetes, muebles); en la provisión de múltiples servicios (de limpieza, de restorán, de hospedaje); o actividades de transporte de carga, que bien pueden ser realizadas por empresas con uno o dos camiones y siete u ocho trabajadores. Por eso sí observamos grandes niveles de informalidad en el comercio, el transporte, los servicios y la manufactura ligera. Este tipo de empresas, que en términos censales son la mayoría, realizan sus actividades económicas con tamaños muy pequeños y con bajas probabilidades de ser detectadas por los inspectores del SAT, el IMSS, el Infonavit o la Secretaría del Trabajo.

El carácter ilegal de estas empresas reduce la productividad del capital. Las empresas no alcanzan su tamaño óptimo ni explotan plenamente las economías

²³ Utilizo aquí el término de empresa en el sentido económico, como una agrupación de capital, trabajo e insumos intermedios que produce algún bien o servicio, independientemente de si la empresa está registrada bajo alguna figura jurídica (sociedad anónima, de responsabilidad limitada, cooperativa, etc.) o no.

de escala porque el crecer las expone al riesgo de ser detectadas, y el aumento de sus costos laborales (y fiscales) asociado a convertirse en empresas formales las saca de competencia. Su carácter ilegal les cierra las puertas al crédito ya sea de la banca comercial o de desarrollo; también les cierra las puertas a los programas públicos de capacitación o entrenamiento laboral. La precariedad en la que se desempeñan, y lo corto de su horizonte de planeación, reduce los incentivos para invertir recursos en la adopción de nuevas tecnologías o en la capacitación de sus trabajadores; así, se estima que la probabilidad que las micro y pequeñas empresas mexicanas inviertan en entrenamiento y capacitación laboral es entre un quinto y un sexto menor que las empresas medianas y grandes. Pero todas estas desventajas de la informalidad se ven compensadas por los ahorros en costos laborales (y fiscales) asociadas a esa condición. La inmensa mayoría de las empresas mexicanas compiten con empresas chinas, hindúes, americanas y entre sí, y la elección entre ser formales o informales, o al menos contratar a algunos trabajadores de forma ilegal, se hace en forma individual por cada empresa para maximizar sus beneficios privados; no es, realísticamente, preocupación de la mayoría de las empresas si, como resultado de su conducta, los trabajadores se quedan sin seguridad social; tampoco es su preocupación si la productividad de la economía es menor, o si se escatiman los recursos del fisco. En el fondo, estas empresas están respondiendo racionalmente al conjunto de incentivos derivados en parte de la legislación fiscal, pero en parte muy importante del entramado creado por los programas de seguridad y protección social.

Estas acciones individuales de cientos de miles de empresas son contrarias al interés nacional ya que representan un continuo desperdicio de recursos: el trabajo de las personas que contratan es menos productivo de lo que podría ser bajo la formalidad. En paralelo, recursos de inversión son repetidamente destinados a cientos de miles de proyectos que sólo son viables porque evaden al fisco y porque privan a los trabajadores de sus derechos sociales; dicho de otra forma, parte del ahorro nacional se *canaliza* a proyectos rentables desde el punto de vista privado, pero improductivos desde el punto de vista nacional. Estas acciones empresariales reducen la competitividad y el crecimiento del país. Además, la violación continua del Estado de Derecho erosiona la confianza en las instituciones del país.

Es ilustrativo detenerse un poco en las cifras censales:

- De los tres millones de establecimientos que registra el Censo Económico de 2003, 2.7 millones tenían cinco o menos trabajadores, ocupando en total a 5.1 millones

de trabajadores; otros 200,000 establecimientos tenían entre 6 y 15 trabajadores y emplearon a 1.7 millones de trabajadores. En el otro extremo de la distribución, en 2003 sólo hubo alrededor de 34,000 establecimientos con 50 trabajadores o más (1.1% del universo censal), que emplearon a 7.4 millones de trabajadores.

- Las cifras censales arrojan un total de 16.1 millones de trabajadores empleados en los tres millones de establecimientos capturados en 2003. Pero ese año 36.3 millones de trabajadores se ocuparon en actividades privadas. Eso implica que hubo 20.2 millones de trabajadores que no estuvieron empleados en un establecimiento capturado por el Censo. ¿Dónde se ocuparon esos trabajadores? Si combinamos las cifras del Censo Económico de 2003 con las de la Encuesta Nacional de Empleo de ese mismo año, la respuesta es ésta:
- 8.5 millones se emplearon en la agricultura, ganadería y pesca, o en unidades de producción rurales que no fueron capturadas por el Censo Económico, ya que éste excluyó a ese sector.
- Los otros 11.7 millones trabajaban en las calles de las ciudades o de los pueblos del país vendiendo todo tipo de productos (3.2 millones), preparando alimentos en la calle (0.7 millones), ofreciendo de forma ambulante servicios de plomería, de reparación y otros (0.8 millones), como taxistas, peseros y similares (1.0 millón), como trabajadores eventuales de la construcción (2.0 millones), como trabajadores domésticos (1.8 millones), y en múltiples otras actividades.

No deja de sorprender que, aún excluyendo a las actividades rurales, el número de personas que no trabajaba en un establecimiento fijo era casi tres cuartas partes del número de personas que sí lo hacía. Más todavía, si consideramos a los que trabajaban en un establecimiento fijo pero con dos o menos trabajadores, el resultado es éste: excluyendo las actividades realizadas en el sector rural, en 2003 había 14.5 millones de personas trabajando sin un lugar fijo, o en lugares fijos de hasta dos personas; y 13.1 millones de personas trabajando en lugares fijos de tres personas o más.²⁴ Esta pulverización de más de la mitad de la población ocupada

²⁴ La mayor parte de las personas que trabajan sin lugar fijo en el sector urbano lo hacen de forma individual, o en pequeñas unidades de dos o tres trabajadores (por ejemplo, un puesto de jugos en la calle con dos trabajadores). Por otro lado, el último Censo Agrícola disponible corresponde a 1994 y hace muy difícil la comparación con el Censo Económico de 2003. El próximo Censo Agrícola aportará datos más recientes para valorar si, al igual que en las actividades no agrícolas, la producción agrícola se caracteriza por la presencia de grandes números de unidades pequeñas y pocos números de unidades grandes, medidas por el número de trabajadores, como era el caso en 1994.

urbana en unidades económicas de una, dos o tres personas, trabajando en la calle o en establecimientos muy pequeños, es en parte resultado de la brecha entre el costo del trabajo formal vs. el informal causado por los programas de seguridad y protección social; brecha que premia el autoempleo, el trabajo por comisión, y la producción en unidades de baja escala y poco productivas que pueden evadir la Ley; al mismo tiempo que castiga la aglomeración de trabajadores en unidades de mayor tamaño y más productivas que no pueden evadir la Ley.

La informalidad tiene obvias repercusiones fiscales. No fue posible contrastar el número de establecimientos del Censo Económico con los registros del SAT. Pero es poco probable que el número de empresas registradas en el SAT, aún incluyendo las incorporadas bajo el Régimen de Pequeños Contribuyentes, exceda al número de registros patronales del IMSS que, como ya vimos, es muy inferior al número de establecimientos de las cifras censales. La estrechez resultante de la base tributaria, particularmente para efectos del impuesto sobre la renta, tiene dos efectos: por un lado, requiere de tasas impositivas más altas para aquellos que están en la formalidad (lo que a su vez induce a mayor evasión). Por el otro, lleva a destinar parte de la renta petrolera al gasto social y no a la inversión pública en infraestructura productiva vital para acelerar el crecimiento económico y apuntalar la competitividad del país. Así, para el período 1998-2007 se encuentra que la renta petrolera aumentó en más de 150%, mientras que la inversión pública presupuestaria (estos es, excluyendo los proyectos bajo la modalidad denominada Pidiregas) cayó alrededor de 15%.

Se señaló anteriormente que la creación de empleos formales y la extensión del derecho a la seguridad social a un creciente número de trabajadores ha sido un *desideratum* nacional. Pero en México ese *desideratum* nunca va a ocurrir, por cuatro razones. Primero, porque aún si la tasa de crecimiento del PIB fuese mayor, nunca se alcanzará el punto donde todos los trabajadores del país sean asalariados; en toda economía siempre habrá necesidad para trabajadores por cuenta propia, o para contratos laborales que diversifiquen riesgo o promuevan el esfuerzo entre empresas y trabajadores sin relaciones de subordinación y con formas de remuneración distintas del salario.²⁵ Segundo, porque la brecha entre los costos no-salariales del trabajo formal y la valoración de los trabajadores de esos costos representa un impuesto al empleo formal, que continuamente empuja a los trabajadores al sector informal. Tercero, porque los subsidios públicos federales

25 Dicho de otra forma, en una economía no todas las relaciones de trabajo son obrero-patronales.

y estatales a los programas de protección social fomentan el autoempleo y la evasión de la seguridad social y, en general, promueven el empleo informal. Y cuarto, porque la informalidad implica canalizar una parte de la inversión nacional hacia actividades donde la productividad del capital es menor, reduciendo la tasa de crecimiento del PIB.

En este contexto, cabe notar que en el período 1991-2006 el crecimiento acumulado del PIB fue de 53%, con una tasa anual promedio de 2.9%; en ese lapso, el crecimiento acumulado de la fuerza de trabajo fue de 44%, con una tasa anual promedio de 2.5%. Ello implica que en el mismo lapso el crecimiento anual promedio del producto por trabajador fue de 0.4%. Por otro lado, el crecimiento de la fuerza de trabajo representó un incremento de 13.6 millones de trabajadores en el mismo período; de esos, 3.97 millones se incorporaron al sector formal, 0.89 al desempleo abierto, 0.46 al empleo en el sector público, y 8.45 al sector informal. Dicho de otra forma, durante el período considerado el empleo formal (público y privado) absorbió 32% del crecimiento de la fuerza de trabajo, el desempleo el 6%, y el empleo informal el 62%.

9. *Programas sociales, informalidad y pobreza*

Los trabajadores pobres representan alrededor de uno de cada cuatro trabajadores del país.²⁶ Por diversos motivos, estos trabajadores valoran menos la seguridad social que los de más altos ingresos: la mayor frecuencia de entrada y salida de la formalidad reduce sus posibilidades de ejercer la garantía de una pensión mínima, o de acceder a un crédito de vivienda del INFONAVIT;²⁷ la expectativa de migrar al extranjero deprime el atractivo de ahorrar para una pensión o una vivienda en el territorio nacional; el menor nivel de ingreso aumenta el costo de oportunidad de ahorrar para el retiro. Por otro lado, muchos de los trabajadores pobres viven en

26 Este ensayo define a los trabajadores pobres como aquéllos que pertenecen a una familia beneficiaria del programa Progresá-Oportunidades. En 2006 había aproximadamente 40 millones de trabajadores, de los cuales 10 millones eran pobres.

27 El que los trabajadores pobres reciban proporcionalmente menos créditos de vivienda del Infonavit que los no pobres implica que son obligados a ahorrar más: el 5% del salario de aportación a la vivienda se suma al 6.5% de aportación para el retiro, de forma tal que los trabajadores pobres de facto ahorran el 11.5% del salario. Pero eso no es todo. Hasta hace pocos años, las tasas de retorno en las subcuentas de vivienda han sido inferiores a las de las subcuentas de retiro, de tal manera que en la práctica los trabajadores de bajos ingresos han subsidiado la vivienda de los de altos ingresos.

zonas urbanas de menor tamaño o en zonas rurales, donde la infraestructura de servicios del IMSS es más escasa, donde hay poca o nula oferta de vivienda del INFONAVIT, y donde la defensa de los derechos laborales en las juntas de conciliación y arbitraje es más difícil. En paralelo, los servicios de protección social son relativamente más abundantes precisamente en aquellas zonas donde los servicios de seguridad social lo son menos. Además, muchos programas de protección social están específicamente focalizados en los trabajadores pobres.

El resultado es que, en comparación con los demás, los trabajadores pobres valoran más los programas de protección social, y menos los de seguridad social. Pero esto tiene una implicación económica de gran relevancia: el impuesto al trabajo formal es más alto para los trabajadores pobres que los no pobres, mientras que el subsidio al trabajo informal es mayor. A su vez, lo anterior tiene dos efectos: primero, los incentivos para que los trabajadores pobres sean informales son mayores que para los demás;²⁸ segundo, los incentivos para que las empresas contraten trabajadores asalariados de formal ilegal son mayores en el caso de los trabajadores pobres que los no pobres. Este último fenómeno se fortalece en la medida en que los trabajadores pobres son contratados por establecimientos relativamente más pequeños, donde las probabilidades de que el IMSS, el INFONAVIT, el SAT o la Secretaría del Trabajo detecten la conducta ilegal son menores.

Esta concatenación de programas sociales contribuye a explicar una paradoja: los trabajadores pobres tienen muy pocos activos productivos.²⁹ Uno esperaría que la mayoría se empleasen como trabajadores asalariados y, en consecuencia, tuviesen cobertura de seguridad social. Sin embargo, ocurre lo opuesto. En 2006 menos del 7% de los trabajadores pobres estaban en el sector formal, en comparación con 45% en el caso de los no pobres. Esto no sólo es reflejo de que relativamente más trabajadores pobres viven en el medio rural que los no pobres; también resulta de que la contratación ilegal de trabajadores asalariados es mayor en el caso de los trabajadores pobres: si bien los trabajadores pobres son el 25% del total de trabajadores, representan casi el 60% de los trabajadores asalariados contratados

28 Lo anterior se acentúa en la medida que los trabajadores pobres pierden el derecho a programas de protección social si obtienen un empleo formal. Este es el caso, por ejemplo, del denominado Seguro Popular o del Programa Federal de Estancias Infantiles.

29 El principal activo productivo de las familias pobres es la tierra. Pero la posesión de tierra es escasa: sólo 38% de las familias rurales pobres y 12% de las urbanas poseen tierra (incluyendo tierras ejidales). En promedio, la dotación de tierra por persona pobre en edad de trabajar en el medio rural es de menos de media hectárea.

ilegalmente. Particularmente en el caso de los trabajadores pobres las buenas intenciones se traducen en malos resultados: la interacción entre la seguridad y la protección social obstaculiza la salida de los trabajadores pobres de su condición de pobreza, ya que estos trabajadores son inducidos a empleos informales con baja productividad, y con limitadas posibilidades de mayores salarios reales durante su carrera laboral.³⁰

La línea de razonamiento anterior tiene implicaciones para Progres-Oportunidades, programa que para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza fomenta inversiones en el capital humano de las familias pobres a través de apoyos monetarios. Acrecentando la salud y la nutrición, y aumentando los años de escolaridad, el programa busca mejorar las condiciones de inserción de los trabajadores pobres en el mercado de trabajo, al mismo tiempo que aumenta el ingreso familiar. Las evaluaciones de impacto disponibles a la fecha señalan que el programa esta logrando sus objetivos. Por ello, porque aún persisten carencias nutricionales y educativas en las familias pobres que deben ser atendidas, y porque es necesario redistribuir ingresos a favor de esas familias de forma eficaz, el programa debe continuar.³¹

Sin embargo, en la medida que la interacción entre los programas de seguridad y protección social induce a los trabajadores pobres a la informalidad, se reducen las posibilidades de que las familias pobres salgan de la pobreza obteniendo mayores ingresos con sus propios esfuerzos, eventualmente haciendo innecesarios los apoyos de Progres-Oportunidades. En particular, los jóvenes de las familias beneficiarias del programa podrán progresivamente tener mejor salud y mayor escolaridad que sus padres, pero mientras más se fomente la informalidad es menos probable que obtengan un mejor empleo. Dicho de otra forma, sin una mejora drástica en el funcionamiento del mercado de trabajo será muy difícil erradicar la pobreza, y el país se verá en la necesidad de mantener programas como Progres-Oportunidades para nuevas generaciones de familias que seguirán siendo pobres no por la falta de empleos, sino por la falta de empleos más productivos.

30 En este contexto, debe señalarse que el menor número de años de escolaridad de los trabajadores pobres en comparación con los no pobres no es un obstáculo insalvable para que sean más productivos y obtengan mayores salarios. Muchos de los trabajadores mexicanos que migran a Estados Unidos son pobres, pero en ese país tienen una productividad más alta y salarios mayores

31 Lo anterior sin dejar de apuntar que existen márgenes importantes para mejorar el funcionamiento del programa fortaleciendo la coordinación y el compromiso entre las dependencias y organismos federales involucrados en su operación.

10. *Protección contra riesgos y redistribución del ingreso como objetivos de la política social*

Anteriormente argumenté que los salarios en el sector formal se ajustan a la baja en respuesta a los costos no salariales asociados a la seguridad social. El fenómeno se puede ver desde otro ángulo si preguntamos: ¿qué pasaría si se eliminasen todas las prestaciones de seguridad social? ¿Estarían los trabajadores dispuestos a seguir trabajando en las mismas empresas a los mismos salarios, o las empresas formales tendrían que pagar salarios más altos para compensar la pérdida de las prestaciones de seguridad social y lograr que los trabajadores continúen trabajando para ellas?

En la medida que las contribuciones a la seguridad social inciden en parte sobre los trabajadores, el impacto redistributivo de la seguridad social se diluye. Si bien la letra de la Ley señala que los patrones son primordialmente responsables por la seguridad social de sus trabajadores, esto no ocurre en la práctica. En el fondo, los trabajadores formales son obligados a comprar las prestaciones de seguridad social con parte de sus salarios. Dicho de otra forma: la seguridad social es poco eficaz para redistribuir ingreso a favor de los trabajadores, a pesar de que el objetivo redistributivo es una de las principales razones aducidas para financiarla con contribuciones proporcionales a la nómina salarial.

Razones similares explican las limitaciones de los intentos de redistribuir ingreso a los trabajadores formales a través de la legislación fiscal, particularmente a través del denominado crédito al salario; en un contexto de movilidad laboral, parte de éste repercute sobre el salario. Además, recordemos que los trabajadores no se dividen en “formales” e “informales”; es más exacto hablar de trabajadores que están una proporción de su tiempo en la formalidad, y otra en la informalidad. Regresemos al trabajador promedio con ingresos de hasta tres salarios mínimos que, conforme a los registros del IMSS, sólo estuvo la mitad de su tiempo en la formalidad entre 1997 y 2006. Para ese trabajador, la redistribución que se busca a través de las contribuciones a la seguridad social o del crédito al salario ocurrió, en el mejor de los casos, durante la mitad de esa década (y como el trabajador no alcanzará a cotizar para la garantía de una pensión mínima, tampoco se beneficiará de ésta).

La ineficacia redistributiva de la seguridad social tiene otra razón: implícitamente ésta asocia la figura de patrón con una persona de ingresos altos, y la de trabajador con una de ingresos bajos, y supone además que en todas las empresas hay una diferencia clara entre patrón y trabajador. Pero ese no es siempre el caso en México. Los ingresos de algunos trabajadores asalariados pueden exceder a las

utilidades de algunos patrones, y en muchas empresas la diferencia entre el trabajador y el patrón no es precisa, ya que pueden ser la misma persona (o estar relacionados). De los tres millones de establecimientos registrados en el Censo Económico de 2003, 2.1 millones tenían dos trabajadores o menos; se trata de empresas con un patrón y un trabajador, donde probablemente el trabajador es pariente del patrón. ¿Qué redistribución del ingreso se puede lograr en esas empresas a través de la seguridad social? De hecho, de acuerdo con las cifras censales, sólo 305 mil empresas emplearon a seis o más trabajadores, y ese total de empresas sólo ocupó a 11 millones de trabajadores. Aún suponiendo que todas esas empresas cumplieren con la Ley —que no es el caso— sólo se redistribuiría ingreso de los patrones a menos de un tercio de los trabajadores.

La argumentación anterior resalta la conveniencia de diferenciar entre dos objetivos sociales que a veces se confunden: por un lado, redistribuir ingresos de los hogares más favorecidos a los menos; por el otro, proteger a los trabajadores contra diversos riesgos como la enfermedad, la pérdida de empleo, la invalidez, o la ausencia de ingresos durante la vejez. Ambos objetivos son igualmente importantes, pero es importante diferenciarlos porque los instrumentos requeridos para alcanzarlos son diferentes. Es claro que para redistribuir ingreso hacia los trabajadores de bajos ingresos -asalariados y no asalariados- se requiere de un instrumento diferente de la seguridad social financiada con contribuciones sobre la nómina; en particular, se requiere un instrumento que reduzca el consumo de todos los hogares de ingresos más altos (estén constituidos por patrones o trabajadores), para obtener recursos para aumentar el consumo de todos los hogares de bajos ingresos (independientemente también de si están constituidos por patrones o trabajadores).

Por otro lado, considerando el objetivo de protección contra riesgos, un momento de reflexión indica que la mayor parte de los riesgos cubiertos por la seguridad social no son exclusivos de los trabajadores asalariados. Los trabajadores no asalariados también pueden enfermarse, alcanzar la vejez sin ahorros, fallecer repentinamente, o quedar inválidos y dejar a la familia en desamparo. ¿Por qué el Estado no obliga a esos trabajadores a comprar seguros médicos, de vida y de invalidez, y a ahorrar para el retiro y para la vivienda como lo hace con los asalariados? La respuesta no es que los trabajadores no asalariados no necesiten protección contra esos riesgos; la respuesta es que el Estado, hoy en día, no tiene un instrumento para obligarlos a cotizar a la seguridad social, a diferencia de los asalariados (o, más precisamente, de aquellos asalariados que trabajan en empresas que no pueden evadir a las autoridades).

Se señaló al inicio de este ensayo que una de las dos razones históricas para financiar la seguridad social con contribuciones basadas en la nómina salarial era el objetivo de redistribuir ingreso de los patronos a los trabajadores. Pero como hemos visto, ese objetivo es confuso y se cumple de forma muy parcial. En este contexto, la segunda razón para financiar la seguridad social con contribuciones basadas en la nómina toma peso central: la conveniencia administrativa de identificar a un subconjunto de empresas cuya nómina salarial puede ser medida por las autoridades con el propósito de extraer un tributo, destinando ese tributo a comprar un conjunto de beneficios sociales para los trabajadores ³² (a pesar de que al hacer esto se castigue su salario). Esta razón es, sin duda, muy importante. Pero es igualmente importante tener claro que hay una gran diferencia entre conveniencia administrativa, por un lado; y cumplir con los objetivos de la política social, por el otro.

11. *El reto de la política social*

México requiere escapar del dilema en el que se encuentra inmerso. Cinco requisitos son indispensables para hacerlo:

- 1 Separar el objetivo de redistribuir ingreso hacia los trabajadores menos favorecidos, del objetivo de proteger a los trabajadores contra diversos riesgos. A su vez, este último objetivo debe distinguir entre riesgos comunes a todos los trabajadores, y riesgos específicos a los trabajadores asalariados;
- 2 Reconocer que se requieren instrumentos diferentes para alcanzar los objetivos de protección contra riesgos y los de redistribución del ingreso;
- 3 Asegurar que los instrumentos redistributivos alcancen a todos los trabajadores de bajos ingresos, independientemente de su forma de inserción en el mercado laboral. En paralelo, asegurar que los instrumentos de protección contra riesgos alcancen a todos los trabajadores, y los protejan contra todos los riesgos relevantes simultáneamente (no unos a costa de otros);

³² Esa conveniencia administrativa no se da en todos los casos, y lleva a la Ley a hacer excepciones difícilmente justificables. Los trabajadores domésticos son claramente asalariados al recibir un salario a cambio de un trabajo subordinado. Sin embargo, sería sumamente costoso para el IMSS y el Infonavit vigilar individualmente los cientos de miles o millones de hogares donde laboran uno o dos trabajadores domésticos para asegurar el cumplimiento de las leyes de seguridad social. En este caso la Ley del Seguro Social expresamente exceptúa del régimen obligatorio a los trabajadores domésticos.

- 4 Financiar todos los beneficios sociales con contribuciones estables y permanentes específicas a cada objetivo, cuya incidencia sea claramente identificada, al igual que las posibilidades de evadirlas; y,
- 5 Evitar que las contribuciones distorsionen decisiones claves de las empresas sobre tamaño, innovación y adopción de tecnologías, número y formas de contratación de trabajadores, e incentivos para invertir en su adiestramiento y capacitación.

La propuesta esbozada al inicio de este ensayo cumple con estos requisitos. En esencia, ésta: (i) protege a todos los trabajadores contra riesgos comunes como son la ausencia de ingresos en la vejez, la muerte, la invalidez y la enfermedad, financiando los beneficios correspondientes con un impuesto común proporcional al consumo de cada trabajador; (ii) protege a los trabajadores asalariados contra los riesgos de accidentes de trabajo y de despido, financiando los beneficios correspondientes con contribuciones proporcionales a la nómina de las empresas que los contratan; y, (iii) redistribuye ingreso a favor de los trabajadores de bajos recursos a través de un subsidio directo.³³

La propuesta está diseñada de forma tal que, partiendo de la situación actual, los trabajadores ubicados en los tres primeros deciles de la distribución del ingreso no sufran ninguna reducción en sus recursos disponibles, al mismo tiempo que reciben el mismo seguro de retiro, de invalidez, vida, y de salud que el resto de los trabajadores; por ello, tiene un alto contenido solidario. Los beneficios de salud ofrecidos son iguales a los que otorga el IMSS, mientras que los de los seguros de retiro, vida e invalidez serían iguales a los que corresponden a un trabajador que percibe tres salarios mínimos. Por su parte, los beneficios de los seguros de desempleo y de riesgos de trabajo para los trabajadores asalariados serían proporcionales a sus salarios. Evidentemente, se pueden considerar niveles de protección contra riesgos y niveles de redistribución diferentes. Además, hay muchos retos técnicos, legales y operativos sustantivos que ameritan una discusión detallada. Pero ese no es el reto más importante en este momento.

El reto más importante, y urgente, es integrar el diseño de la política económica con el de la política social. Es entendible que como resultado de tantas crisis

33 La propuesta también contempla apoyos transitorios para aquellos trabajadores ya retirados o aún activos pero de edad relativamente más avanzada que no podrán acumular lo suficiente durante el resto de su vida laboral para alcanzar una pensión mínima; lo anterior permite ayudar a la población que por haber trabajado muchos años en la informalidad en el pasado necesita esos apoyos, sin minar los incentivos al ahorro de los más jóvenes.

macroeconómicas la atención de los diseñadores de políticas se haya concentrado en estabilizar la economía, bajar la tasa de inflación y balancear las cuentas fiscales. Esto ha sido como debía ser. Pero ha llegado el momento de ampliar el alcance de la política económica para atacar las profundas distorsiones que limitan nuestro crecimiento. En este contexto es indispensable reconocer expresamente el doble papel de la política social: como instrumento para redistribuir ingresos y proteger a los trabajadores contra riesgos, por un lado; y como instrumento con profundas implicaciones sobre la productividad y el crecimiento al afectar los incentivos microeconómicos de las empresas y los trabajadores, por el otro. No es suficiente, ni conveniente, maximizar el gasto social sujeto a la restricción presupuestal del gobierno, en la esperanza que mientras más programas sociales mejor. Es necesario reconocer que la forma de financiamiento y la composición del gasto social es tan importante como su nivel, y que los programas sociales afectan la conducta de empresas y trabajadores; en otras palabras, que la política social es política económica. Este reconocimiento debe ser plenamente incorporado tanto por aquéllos que diseñan políticas sociales, como por los que diseñan políticas económicas.

12. *Observaciones finales*

La informalidad no es la única explicación de la ausencia de dinamismo en el crecimiento del PIB y de la productividad en México; hay otros factores que contribuyen a esa problemática. A su vez, la informalidad no resulta sólo de la política social; hay otras políticas públicas que también la fomentan. Sin embargo, la actual política social sí contribuye a la informalidad; y la informalidad sí es una de las razones por las que el crecimiento del PIB y de los salarios reales ha sido inferior a lo deseable.

Muchas políticas públicas deben ser modificadas para que el país crezca más rápidamente y para aumentar el nivel de bienestar de las familias. En mi opinión, sin embargo, reformar la política social debe ocupar un lugar prioritario en la agenda pública. Esto es así porque, primero, los resultados sociales obtenidos han sido insuficientes y erráticos: el esfuerzo redistributivo es ineficaz, y mientras algunos programas sociales permiten avanzar en la cobertura de riesgos importantes (por ejemplo, salud), al mismo tiempo inducen retrocesos en la cobertura de otros riesgos igualmente importantes (por ejemplo, pensiones de retiro). Y segundo, porque es profundamente problemático que se utilicen recursos públicos, provenientes en parte de la renta petrolera, para de facto subsidiar el incumplimiento de

las leyes fiscales y sociales; para reducir la productividad y los salarios reales de los trabajadores; y para frenar el crecimiento de la economía.

La propuesta hecha aquí, además de resolver estos problemas, contribuiría a acrecentar la inclusión social. Al construirse una política social más moderna, gradualmente cambiaría la relación entre las empresas y los trabajadores, por un lado, y entre éstos y el Estado, por el otro. Todos los trabajadores tendrían los mismos derechos sociales; todos también pagarían más impuestos al consumo, aunque los subsidios directos propuestos neutralizarían su impacto negativo sobre los hogares menos favorecidos; todos también tendrían mayores oportunidades de aumentar sus salarios reales y acceder a empleos menos precarios. Al mismo tiempo, toda la estructura de derechos y obligaciones sociales sería producto de un acto legislativo. Habría menos programas sociales, pero éstos serían más amplios y eficaces. La legislación fiscal se simplificaría al trasladar al gasto público el peso del esfuerzo redistributivo del Estado; los impuestos estarían dirigidos fundamentalmente a obtener de forma eficaz los recursos requeridos para el gasto público. Por su parte, las empresas tendrían más incentivos para crecer y crear empleos de calidad. En un contexto de mayor legalidad, mejoraría su acceso al crédito de la banca comercial o de desarrollo, se extendería su horizonte de planeación, y podrían invertir más en la capacitación de sus trabajadores y en la adopción de nuevas tecnologías. Habría mejores empleos porque habría mejores empresas. Mayor legalidad también contribuiría a ampliar el ámbito de representación de las organizaciones de los trabajadores y de los empresarios, enriqueciendo nuestra democracia. De forma fundamental, la propuesta incrementaría las oportunidades de los trabajadores mexicanos dentro del territorio nacional.

La propuesta también fortalece el Estado de Derecho. Con ella, se evitaría la indeseable situación observada hoy en día, donde el gobierno se ve en la necesidad de subsidiar de forma creciente la violación del marco jurídico para hacer llegar beneficios sociales a los trabajadores. En paralelo, las leyes que regulan la relación entre las empresas y los trabajadores reflejarían de forma más realista el contexto en el que ambas partes se relacionan, en el marco de una economía inserta en la globalización. Los incentivos a la corrupción se reducirían drásticamente. Lo mismo ocurriría con los litigios laborales y las quiebras simuladas y, en general, con el marco de incertidumbre asociado a las indemnizaciones por despido, al ser éstas reemplazadas por un seguro de desempleo.

La propuesta, por otro lado, no eliminaría todas las conductas ilegales. Si bien acabaría la informalidad desde la perspectiva de la política social, ya que todos los trabajadores tendrían los mismos derechos sociales, al igual que en los países más

desarrollados de la OCDE persistirían actos de evasión fiscal tanto de empresas como de individuos, aunque estos serían menores (sobre todo si en paralelo a la introducción de la propuesta se simplifican los regímenes fiscales). Pero hay una gran diferencia entre informalidad sistémica y conductas evasivas individuales. Además, la asociación más estrecha entre contribuciones y beneficios sociales gradualmente contribuiría a modificar las actitudes respecto a la evasión; en principio, la sociedad toleraría menos esas conductas.

En suma, estas notas buscan contribuir al debate sobre la política social en México, contrastando dos proposiciones:

- La arquitectura jurídica de la política social, así como la estructura programática del gasto social (si es la adecuada) y conviene seguir transitando en la dirección observada en los últimos años;
- La arquitectura jurídica de la política social, así como la estructura programática del gasto social están lejos de responder a las necesidades del país, y existe una alternativa que es mejor para todos los trabajadores, particularmente los más pobres, que tiene mayor sostenibilidad fiscal, y que contribuye a estimular el crecimiento, la productividad y los salarios reales.

Puede argumentarse que la situación política del país dificulta, en el corto plazo al menos, una reforma económica y social como la aquí planteada. No se emite juicio al respecto. Sólo se concluye señalando que la informalidad no es una característica inherente a la economía mexicana. La informalidad resulta de políticas públicas, y puede ser cambiada por políticas públicas. Es posible traducir las buenas intenciones en buenos resultados.