

Entrevista / Santiago Levy / 'Se subsidia la informalidad

Por

Martha Martínez

(07-Sep-2008).-

Los programas sociales diseñados por el gobierno federal para los trabajadores no asalariados generan "incentivos perversos" que promueven la creación de empleos y empresas informales, advierte el economista Santiago Levy, quien en 1997 diseñó desde la subsecretaría de Hacienda el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que sustituyó al Programa Solidaridad de Carlos Salinas y que después fue rebautizado como Oportunidades.

Santiago Levy, quien recientemente publicó su libro Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México (Brookings, 2008), asegura que el incremento de servicios sociales a través de programas de vivienda, salud, pensiones y guarderías -todos subsidiados por el gobierno federal-, convierte a la seguridad social en una especie de impuesto adicional para los trabajadores y empresas del sector formal.

Esto, porque mientras los trabajadores del sector formal son obligados por ley a pagar los servicios del Seguro Social, a través de cuotas obrero-patronales, los empleados del sector informal pueden acceder prácticamente a los mismos beneficios de manera gratuita mediante programas como el Seguro Popular, el Programa de Estancias Infantiles o los subsidios para pensiones de IMSS-Oportunidades.

¿Por qué en México los programas sociales del gobierno federal se convierten en incentivos a la informalidad?

La seguridad social en México tiene un problema de diseño: solamente cubre a los trabajadores asalariados o formales y eso crea un dilema para el gobierno, porque, aun cuando respetase al 100 por ciento la ley, para los trabajadores por cuenta propia o comisionistas no habría ningún mecanismo para darles beneficios de vivienda, guarderías, salud y pensiones.

Como el marco institucional actual no le permite proporcionarles estos servicios por la vía de la seguridad social -porque ésta se limita al trabajo asalariado-, crea programas de protección social que generan una estructura diferenciada. Mientras los trabajadores formales deben pagar por el acceso a los servicios, los informales acceden a ellos gratis.

Con esto, lo que el gobierno dice al trabajador es, si eres formal pagas por los beneficios sociales, pero si eres informal recibes los beneficios gratis, entonces la informalidad se vuelve más atractiva.

¿Cuál es la explicación que encuentra al hecho de que el gobierno federal destine cada vez más presupuesto a este tipo de programas?

Hoy en día, aproximadamente, por cada peso de subsidio a la formalidad hay tres pesos de subsidio a la informalidad, esa asignación presupuestaria es la opuesta a la que deberíamos tener si queremos fomentar la productividad, el crecimiento y mejores empleos.

Pero esto se debe a que los programas sociales se convierten en un círculo vicioso en el cual, al dar incentivos para informalidad, la demanda de trabajadores no asalariados aumenta y, en consecuencia, los recursos públicos para mantenerlos funcionando.

¿Cuál es el primer paso para romper con este círculo vicioso?

Antes de plantear modificaciones legislativas es necesario impulsar un debate sobre la mejor forma de instrumentar la política social, porque actualmente las buenas intenciones del gobierno están generando malos resultados.

Es necesario que nos preguntemos si el conjunto de programas de la seguridad social generados en los últimos años realmente avanza en la dirección que queremos, y lo que argumento es que no.

De facto lo que estamos haciendo es subsidiar cada vez más la informalidad. En la práctica, la seguridad social ya es como un impuesto para los trabajadores formales, porque sus salarios son menores de los que serían de otra manera, casi casi podríamos decir que los trabajadores están pagando un IVA especial, el problema es que solamente los trabajadores formales lo están haciendo.

¿Cuál es el riesgo social de seguir con ese sistema?

El problema es que a veces pensamos, en México, que hay un grupo de trabajadores formales y uno de informales, que son dos grupos separados. La evidencia empírica muestra que ése no es el caso; los trabajadores transitan entre formales e informales a lo largo de su vida laboral, entonces se genera un círculo perverso, porque "si no voy a alcanzar las semanas requeridas para una pensión mínima garantizada, ¿para qué cotizo al IMSS?", entonces se vuelve más atractiva la informalidad, y si ahora el gobierno pone un programa de vivienda gratis, con más razón.

El riesgo que ya estamos corriendo, desde el punto de vista social, es que cada vez menos empleados tengan la cobertura de seguridad social que queremos. Por otra parte, el problema es que al subsidiar la informalidad subsidiamos la evasión de las leyes. Por ejemplo, los acuerdos entre un trabajador asalariado y una empresa que a cambio de no inscribirlo al IMSS le promete un sueldo relativamente mayor.

¿Cuáles son los riesgos fiscales?

Generalmente las empresas evaden al IMSS, al Infonavit y al SAT al mismo tiempo; la gran diferencia entre los establecimientos económicos que recoge el censo y los que están inscritos en el IMSS da una idea, no totalmente precisa, pero una idea de la magnitud de empresas que evaden la ley.

Mientras ciertas empresas contribuyen a la tributación, otras no. Mientras más subsidiemos la informalidad, más se acentúa este fenómeno. El resultado es que se erosiona la base tributaria, se reduce la productividad y el crecimiento del país. Generalmente las empresas informales son muy chiquitas, porque si son más grandes se exponen a ser detectadas por el IMSS, el Infonavit o los inspectores del SAT, entonces la informalidad promueve empresas pequeñas que no hacen innovación tecnológica, no invierten en capacitar a sus trabajadores, no explotan economías a escala y son rentables finalmente porque están evadiendo la ley, pero no porque sean realmente productivas.

¿Qué hacer entonces con programas como Hábitat, el Seguro de Primera Generación y del Primer Empleo, entre muchos otros?

Evidentemente no ofrecer servicios sociales a trabajadores que no tienen seguridad social no es una opción, hay una obligación a la cual me sumo al ciento por ciento de que todos los trabajadores de México tengan acceso a beneficios sociales. El problema no es con el objetivo, el problema es con la forma, en cómo lo estamos haciendo.

Mientras tengamos esta dicotomía -trabajadores asalariados con derecho a seguridad social y no asalariados sin derecho a seguridad social- este dilema que el gobierno enfrenta va a seguir, y entonces seguirá creando toda esta lista de programas que tienen los problemas que hemos mencionado, pero que se ponen en marcha de manera casuística.

Es necesario separar la seguridad social de la dicotomía formal-informal.

¿Cuál es la propuesta concreta?

La forma de escaparnos es redefiniendo la seguridad social como un derecho de todos los trabajadores, no solamente de los asalariados, y financiándolo de la misma fuente para todos.

Mi propuesta es extender los beneficios sociales a todos los trabajadores a través de un Seguro de Derechos Sociales Universales, porque no se les puede cobrar a unos sí y a otros no.

Propongo juntar todos los recursos que hoy en día se tienen en el Presupuesto, para programas de protección social, y crear un sistema a través del cual todos los trabajadores tengan los mismos beneficios, y yo propongo que sea una pensión de retiro para todos, un seguro médico, uno de vida y otro de invalidez.

Además propongo, ahora sí, solamente en el caso de los asalariados, que tengan un seguro de riesgos de trabajo y que las regulaciones sobre indemnizaciones al despido sean reemplazadas por un seguro de desempleo modesto.

Esto daría a México una política social mucho más equitativa, eficiente y, al mismo tiempo, mucho más conducente al crecimiento de la economía y la creación de mejores empleos. Es urgente que dejemos de subsidiar los empleos informales y de poner impuestos a los empleos formales.

¿Cuál es la garantía de que este sistema no se convierta en un programa más que promueva la informalidad?

La propuesta es modificar la fuente de financiamiento a partir del fondo fiscal creado por las contribuciones equivalentes al consumo de las familias, que se refuerce con inversión pública derivada de impuestos al consumo, especialmente el IVA. El costo de esta propuesta sería equivalente al 4.7 por ciento del PIB.

Así, los factores que motivan la evasión por parte de las empresas desaparecerían, al eliminar las contribuciones a la seguridad social que tienen que pagar las empresas.

Esta propuesta permitiría que desde el punto de vista de la política social ya no hubiese trabajadores formales e informales, sino que todos tendrían los mismos derechos sociales.

¿Por qué se especifica que sean impuestos al consumo como el IVA?

Las cifras señalan que entre 1998 y 2006 los ingresos no petroleros han tenido un aumento acumulado de 24.2 por ciento y los petroleros de 61.6 por ciento, lo cual sugiere que una proporción importante del aumento del gasto público en protección social ha sido financiada con ingresos petroleros.

¿Qué papel ha jugado el Seguro Popular de Salud en este impulso a la informalidad?

Es uno más de un conjunto de programas que entran en la misma lógica. Yo no trato de señalar que algún programa individual es el que está generando esta informalidad; uno puede hablar del programa IMSS-Oportunidades... hay muchos programas que entran en la misma lógica: "te otorgo un beneficio generalmente gratuito, siempre y cuando eres informal y si consigues un empleo formal te lo quito".

Esta lógica se refleja en muchos de estos programas, y el Seguro Popular es un ejemplo, pero no el

único, y es importante señalar que los altos niveles de informalidad no provienen de ningún programa individual sino de la suma de muchos.

¿Ayuda en algo que esta administración decidiera aglutinar todos los programas sociales en una sola estrategia, llamada Vivir Mejor?

La pregunta fundamental que nos tenemos que hacer es: ¿estamos generando mayores incentivos para que las empresas creen empleos formales y los trabajadores busquen empleos formales?, ¿o estamos generando incentivos en sentido contrario?

El problema no es aglutinar o no aglutinar, sino tratar de ver realmente si hay una lógica integral en la estructura de programas que llevan a cabo diversas secretarías de Estado. Hay una diferencia entre listar un conjunto de programas y asegurar que la interacción de dicho conjunto de programas, su forma de financiamiento y sus incentivos, induzcan a las empresas a crear más empleos formales.

Recientemente el Instituto Mexicano para la Competitividad propuso reducir los beneficios sociales para evitar que la obligación de pagar todos los servicios sociales, aun cuando no hagan uso de alguno de ellos, se convierta en un aliciente más para la informalidad.

Yo creo que lo primero que tenemos que hacer como país es acordar qué beneficios sociales queremos que todos sí tengan, y ésa es una valoración política dado el ingreso nacional, la riqueza, nuestra capacidad productiva y nuestras aspiraciones como sociedad.

Por separado, hay que tener una discusión sobre cuál es la mejor forma de pagar esos beneficios asegurándonos que lleguen a todos. Yo estaría en desacuerdo con propuestas de nada más empezar a cambiar esto o lo otro sin tener una visión clara de cuál es el objetivo de mediano plazo.

Creo que todas las reformas y propuestas de cambio que se planteen deben enmarcarse dentro de una visión de mediano plazo y que entonces los pasos que vamos dando avancen en la dirección que queremos llegar. Debemos dejar de hablar de la reforma laboral, pensionaria, de salud o de vivienda, porque hemos tenido una visión muy parcial del problema y hacemos cambios muy parciales; lo que necesitamos es una visión integral del problema y de a dónde queremos llegar, y luego, por supuesto, establecer una ruta gradual de paso a paso, pero ya sabiendo a dónde vamos.

En todo esto, ¿qué pasará con los objetivos de Progres-a-Oportunidades?

El programa sí puede hacer que las familias pobres tengan mejor nutrición, mejor salud y mayor número de años de educación para romper el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza, pero lo que necesitamos es que estos jóvenes, más nutridos, con más educación y mejor salud, tengan ingresos más altos.

El riesgo es que mientras más subsidiemos la informalidad menos probable va a ser que los jóvenes pobres consigan empleos formales, y entonces no va a ocurrir que esta nueva generación de trabajadores pobres poco a poco tenga salarios reales más altos, no por culpa del programa Progres-Oportunidades, el problema es que el resto de la política social está generando incentivos perversos hacia la informalidad.

## Conózcalo

Nombre: Santiago Levy Algazi.

Cargo: vicepresidente de sectores y conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo, desde marzo del 2008.

Cargo anterior: jefe del departamento de investigación del BID.

Trayectoria en el sector público: director general del IMSS (diciembre del 2000 a octubre del 2005); subsecretario de Hacienda (1994-2000); presidente de la Comisión Federal de Competencia (1993-1994).

Formación académica: maestro en economía política y doctor en economía por la Universidad de Boston.

Libros anteriores: Progreso contra la pobreza: sosteniendo el programa Progres-Oportunidades de México, Brookings Institution Press, 2006; Sin herencia de pobreza, Planeta, 2005; Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

## Oportunidades en cifras

11 años después, sigue siendo el programa estrella de la política social.

\$38,082 millones.

Presupuesto del programa para 2008.

\$655

Monto promedio mensual de transferencia por familia (incluye el apoyo alimentario de 120 pesos).

5 millones.

Familias beneficiadas.

92,961

Localidades a donde llega.

2,444

Municipios a los que llega.

Fuente: II Informe de Gobierno. Presidencia de la República.