

Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México

Buenas Intenciones,

Malos Resultados

**Santiago Levy*,
Vicepresidente de Sectores, BID.**

*Las opiniones del autor no necesariamente coinciden con las del Banco Interamericano de Desarrollo.

Síntesis

El principal problema económico de México es su principal problema social: el lento crecimiento del PIB y de empleos con altos salarios y seguridad social.

Se requiere un cambio drástico en los incentivos de empresas y trabajadores a favor de la productividad y la formalidad.

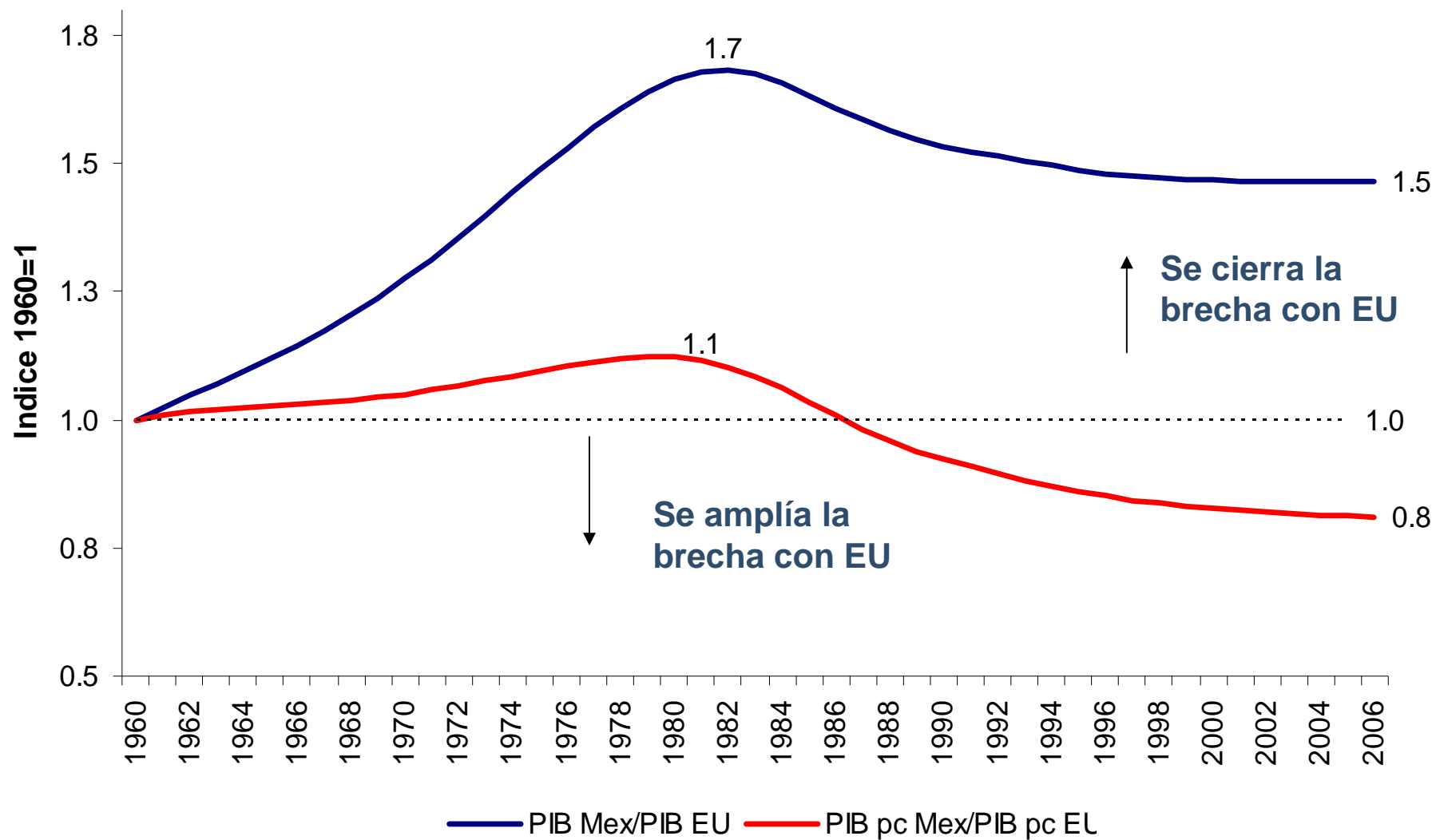
La política social opera en la dirección opuesta: **fomenta la informalidad, grava los empleos de alta productividad y subsidia los empleos de baja productividad.**

En paralelo, **sólo protege a los trabajadores de forma errática y contradictoria.**

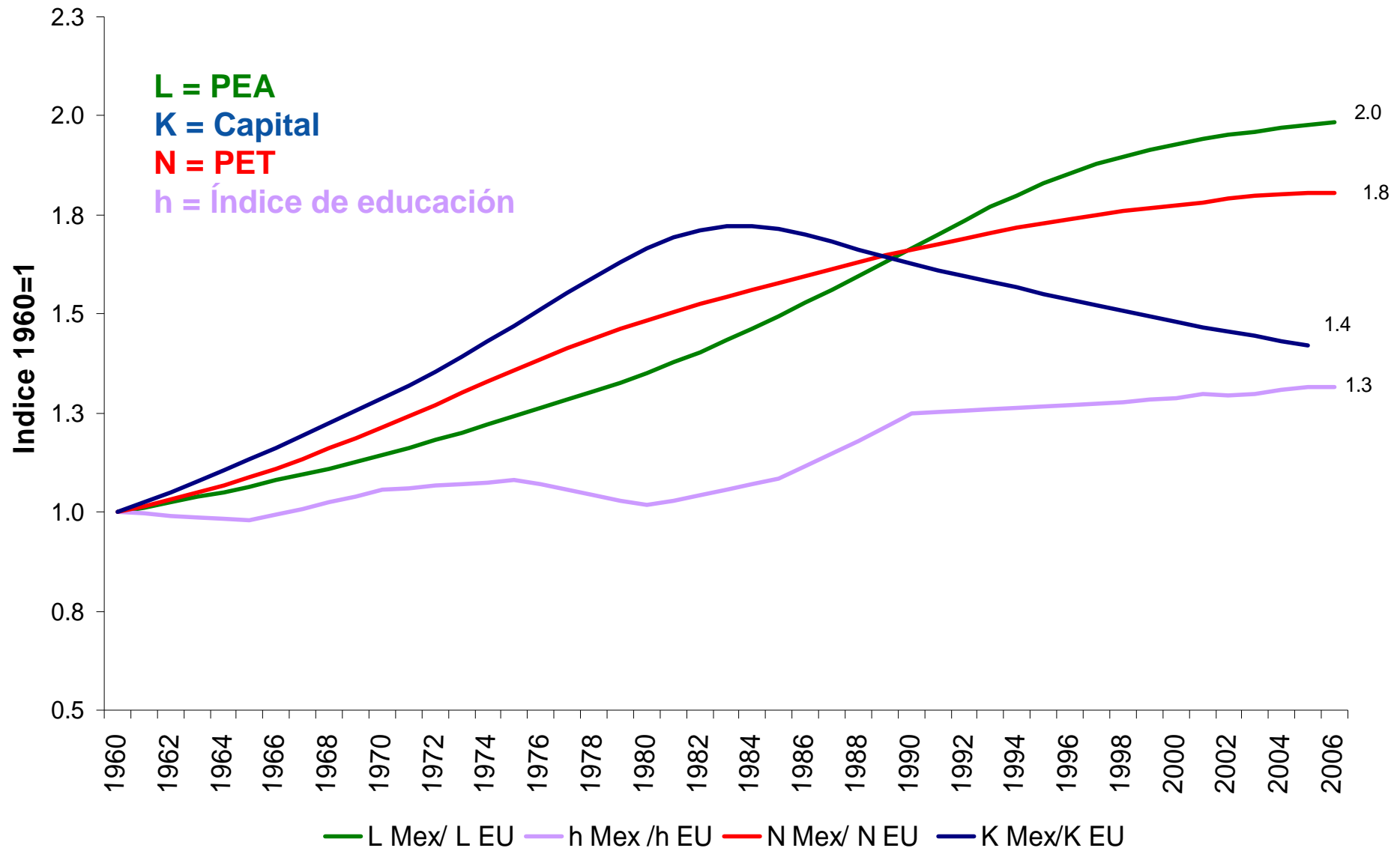
- Propongo una reforma que simultáneamente:
 - de los mismos derechos sociales a **todos** los trabajadores;
 - amplie la base fiscal;
 - aumente la productividad y el crecimiento del PIB; y,
 - fortalezca el Estado de Derecho.
- La reforma propuesta:
 - resuelve el dilema entre productividad vs. equidad en que está atrapado el país; y,
 - es presupuestaria y administrativamente factible.

Crecimiento y productividad

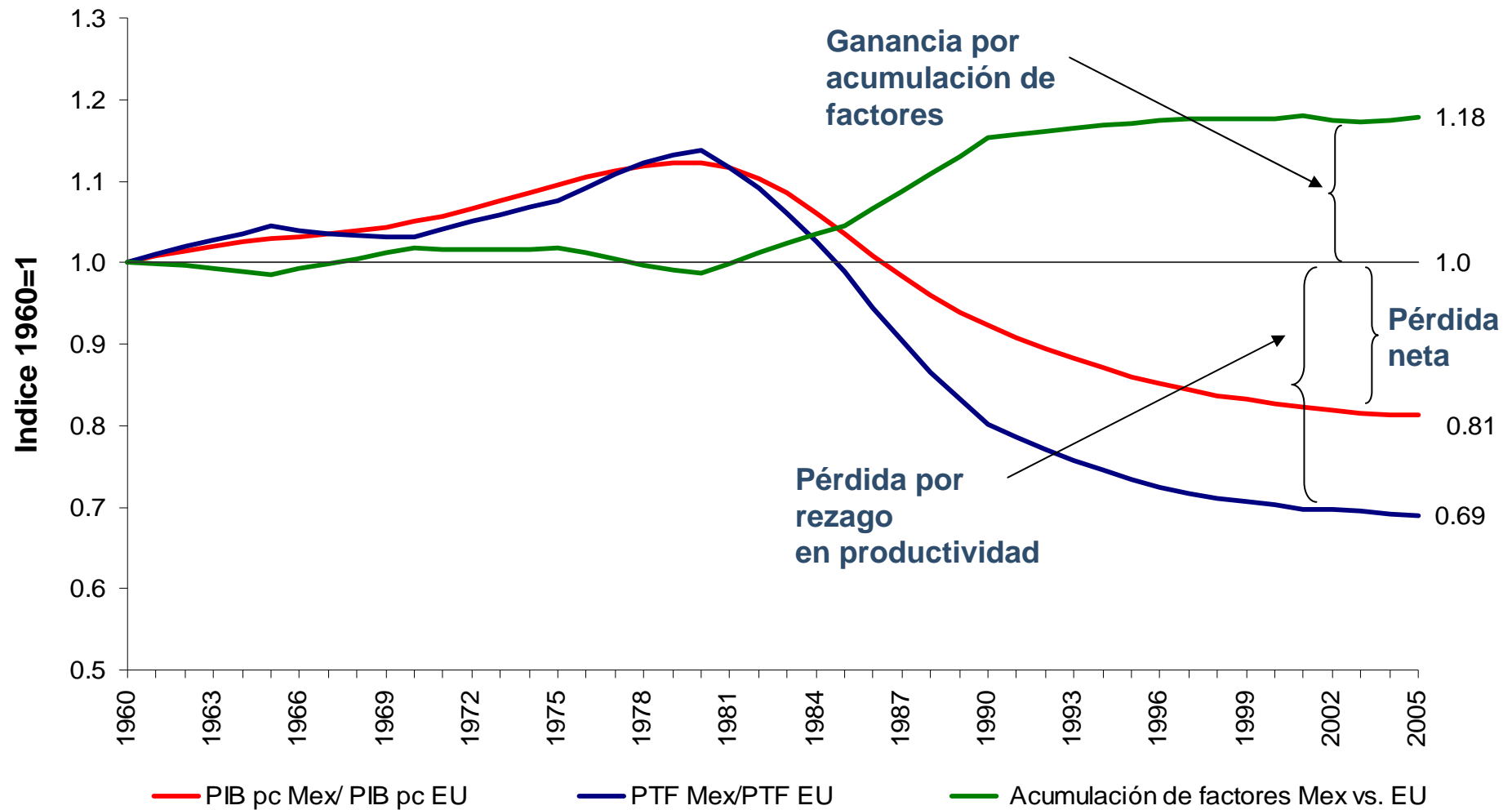
Desde 1980 México ha perdido terreno frente a EU



Ello, a pesar de que la acumulación de factores ha sido más rápida (si bien la inversión se desaceleró después de 1980)



La caída de la productividad explica en gran medida el rezago relativo en el ingreso per capita



Muchos factores afectan la productividad, entre ellos la informalidad, ya que.....

- Distorsiona las decisiones de las empresas:

- * actuar de forma legal o ilegal,
- * cómo y cuántos trabajadores contratar, capacitar, rotar,
- * cuánto invertir en innovación y adopción de tecnología,
- * qué tamaño alcanzar para obtener economías de escala.

Y las decisiones de los trabajadores:

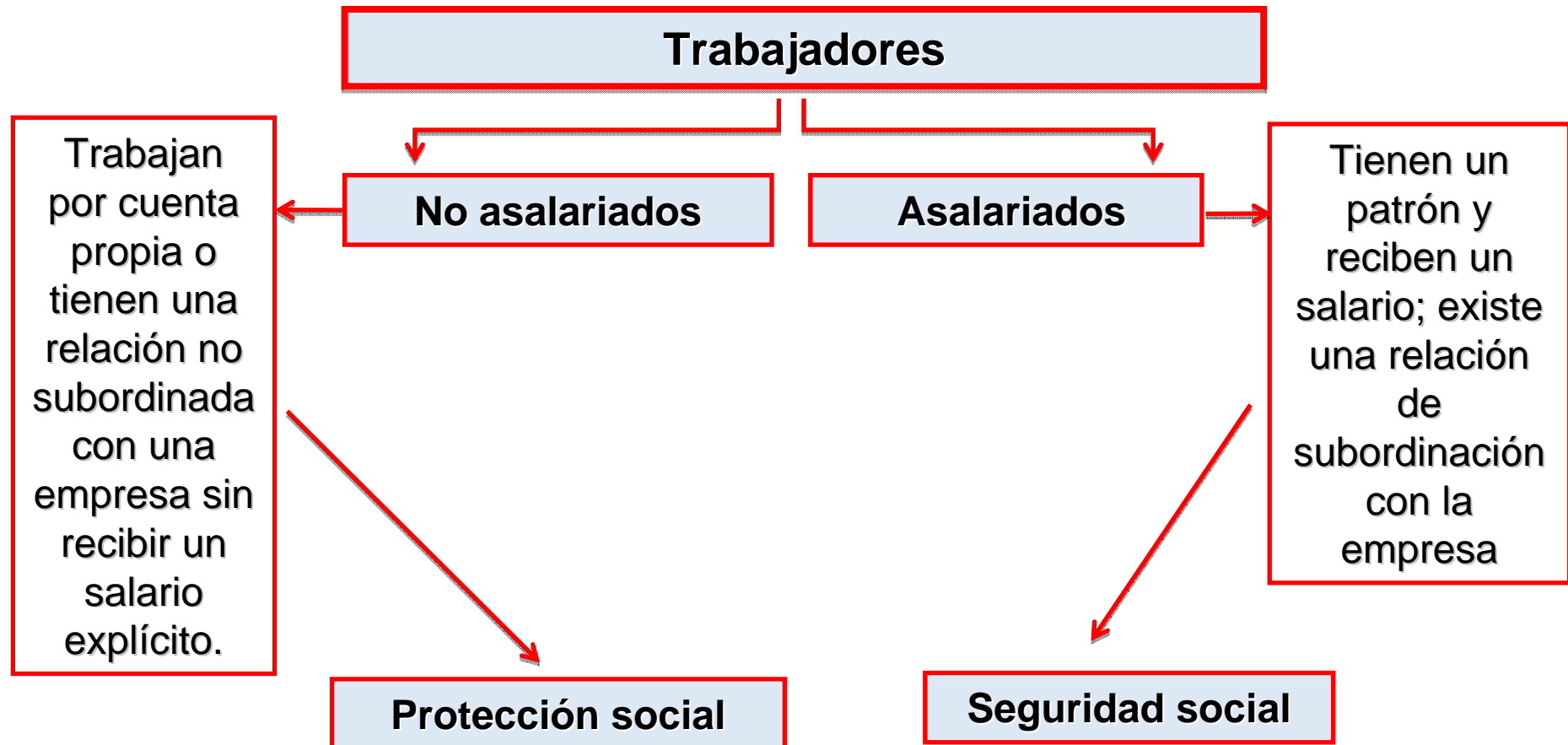
- * qué ocupaciones buscar,
- * cuánto invertir en educación,
- * migrar o no migrar.

- Una causa muy importante de la informalidad es la política social.



Instituciones, trabajadores y programas sociales

Nuestras leyes asocian los derechos sociales a la condición laboral



Críticamente, la distinción **no** es por nivel de ingreso.

Seguridad social y protección social no son iguales

Seguridad social

- Obligatorios y agrupados
- Salud, vida, riesgos de trabajo, invalidez, retiro, guarderías, vivienda, e indemnizaciones por despido y liquidaciones
- Pagados por trabajadores y empresas → (T_f)
- Infonavit, IMSS, STPS, Consar, JFCA, SAT

Sector “Formal”

Protección social

- Voluntarios y desagrupados
- Salud, vivienda, guarderías, retiro
- Pagados con la recaudación general → (T_i)
- Sedesol, SSA, DIF, SHF, gobiernos estatales y municipales, (¿SAT?)

Sector “Informal”

Costos y beneficios del trabajo asalariado

Las empresas pagan:

Costos para la empresa = (salario)_f + T_f

Los trabajadores reciben:

Beneficio para el trabajador = (salario)_f + valoración de T_f

La diferencia entre lo que pagan las empresas y lo que reciben los trabajadores equivale a un impuesto “puro” al trabajo formal. **Para los trabajadores de bajos ingresos ese impuesto puede superar el 30%.**

Costos y beneficios del trabajo no asalariado

Las empresas pagan:

Costo para la empresa = (salario)_i

Los trabajadores reciben:

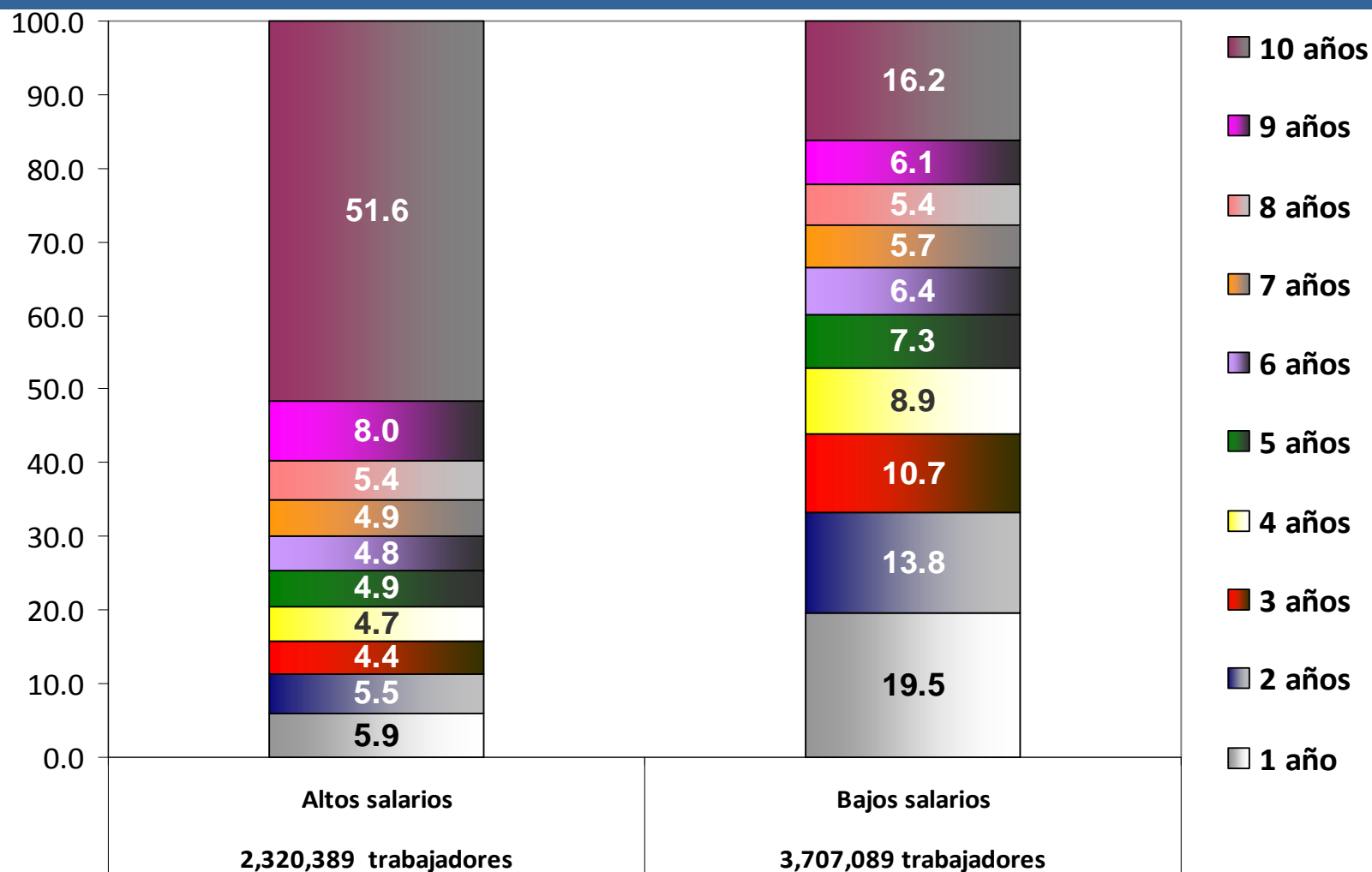
Beneficio para el trabajador = (salario)_i + valoración de T_i

La diferencia entre lo que pagan las empresas y lo que reciben los trabajadores equivale a **un subsidio al empleo informal, que en promedio se estima en 8%; ese subsidio es mayor para trabajadores de bajos salarios.**



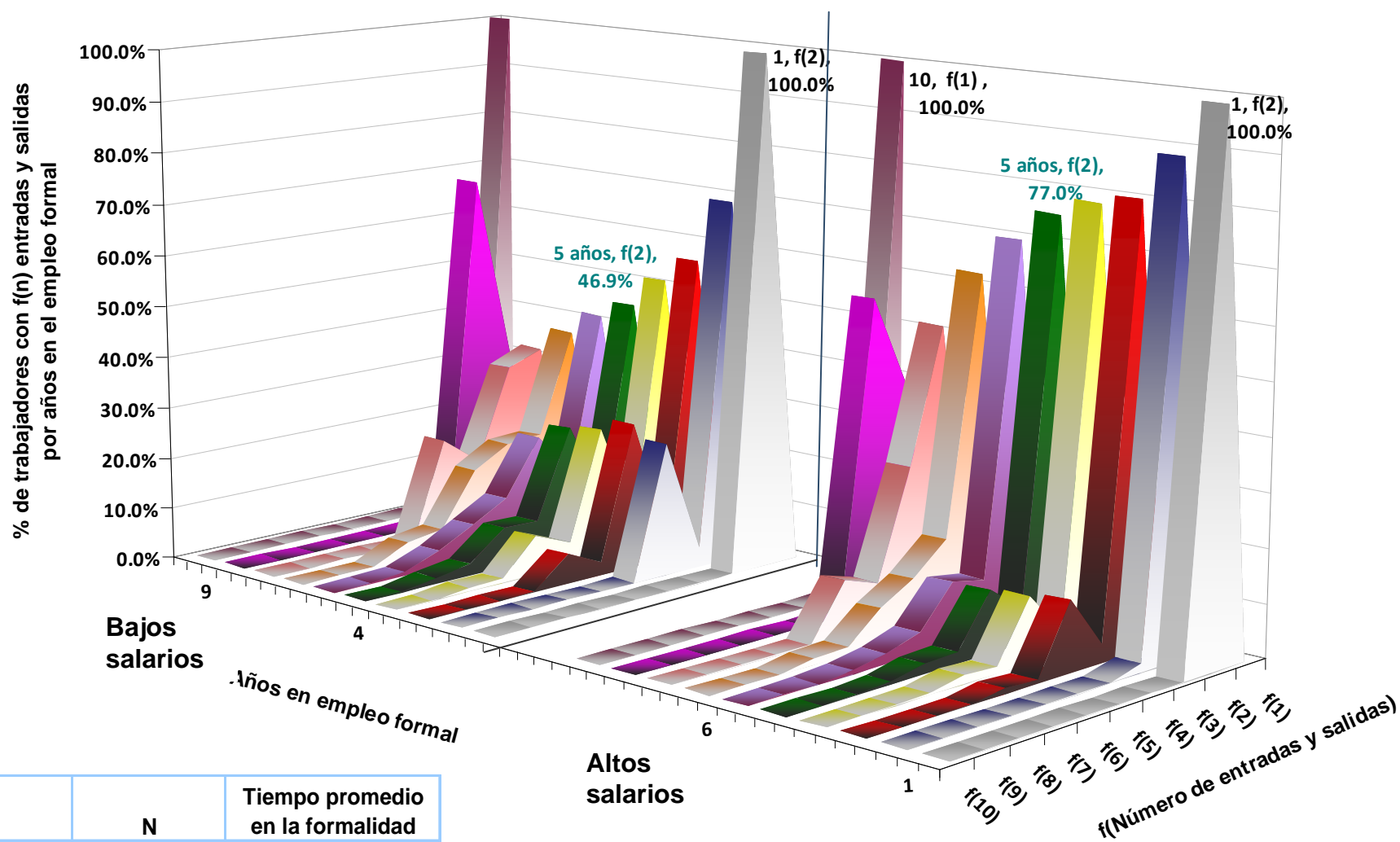
Movilidad de los trabajadores en el mercado laboral

Permanencia en la formalidad, 1997-2006



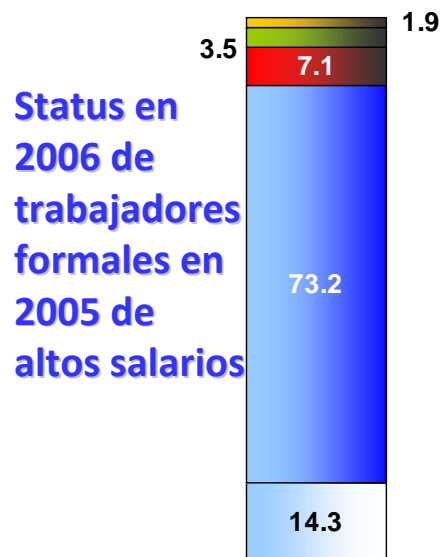
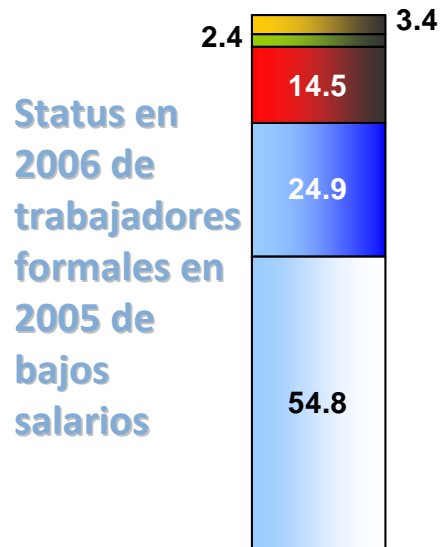
En promedio, los trabajadores de altos (**bajos**) salarios que estaban en el IMSS en 1997 han estado en la formalidad 77% (**49%**) de su tiempo.

Frecuencia de entrada y salida de la formalidad, 1997-2006



	N	Tiempo promedio en la formalidad
Altos salarios	2,320,389	7.7
Bajos salarios	3,707,089	4.9

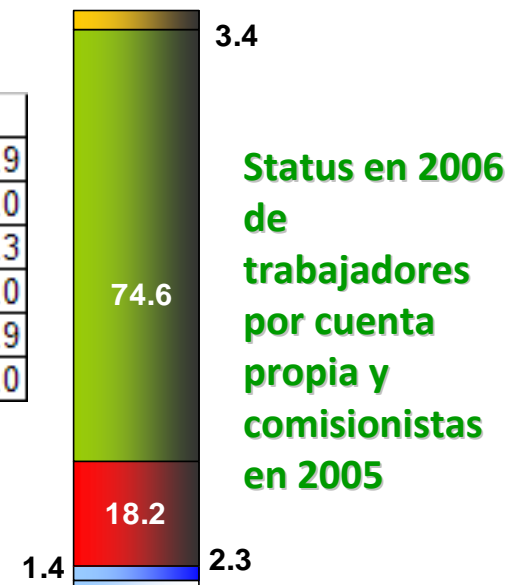
Más de 25% de los trabajadores cambian de condición laboral en un año



Status en 2006 de trabajadores asalariados informales en 2005



	2005	2006
Formal bajos salarios	15.4	14.9
Formal altos salarios	19.2	21.0
Informal	32.1	32.3
Independiente	26.1	26.0
Desocupados abiertos	7.2	5.9
Total	100.0	100.0



Status en 2006 de los desempleados abiertos en 2005



*Trabajadores de 16-65 años que no cambiaron de lugar de residencia entre 2005 II y 2006 II.

Dos resultados empíricos clave...

1. Los **mismos trabajadores** a veces son formales y a veces informales;
2. Los trabajadores de bajos salarios tienen **menor permanencia promedio** en la formalidad y **mayor frecuencia de entrada y salida** de la formalidad que los de altos salarios.

El problema para los trabajadores de bajos salarios no es “entrar” a la formalidad (a cualquier salario). El problema es que tienen estancias erráticas en la formalidad y bajos salarios.

...y algunas observaciones importantes

- Es necesario distinguir entre:

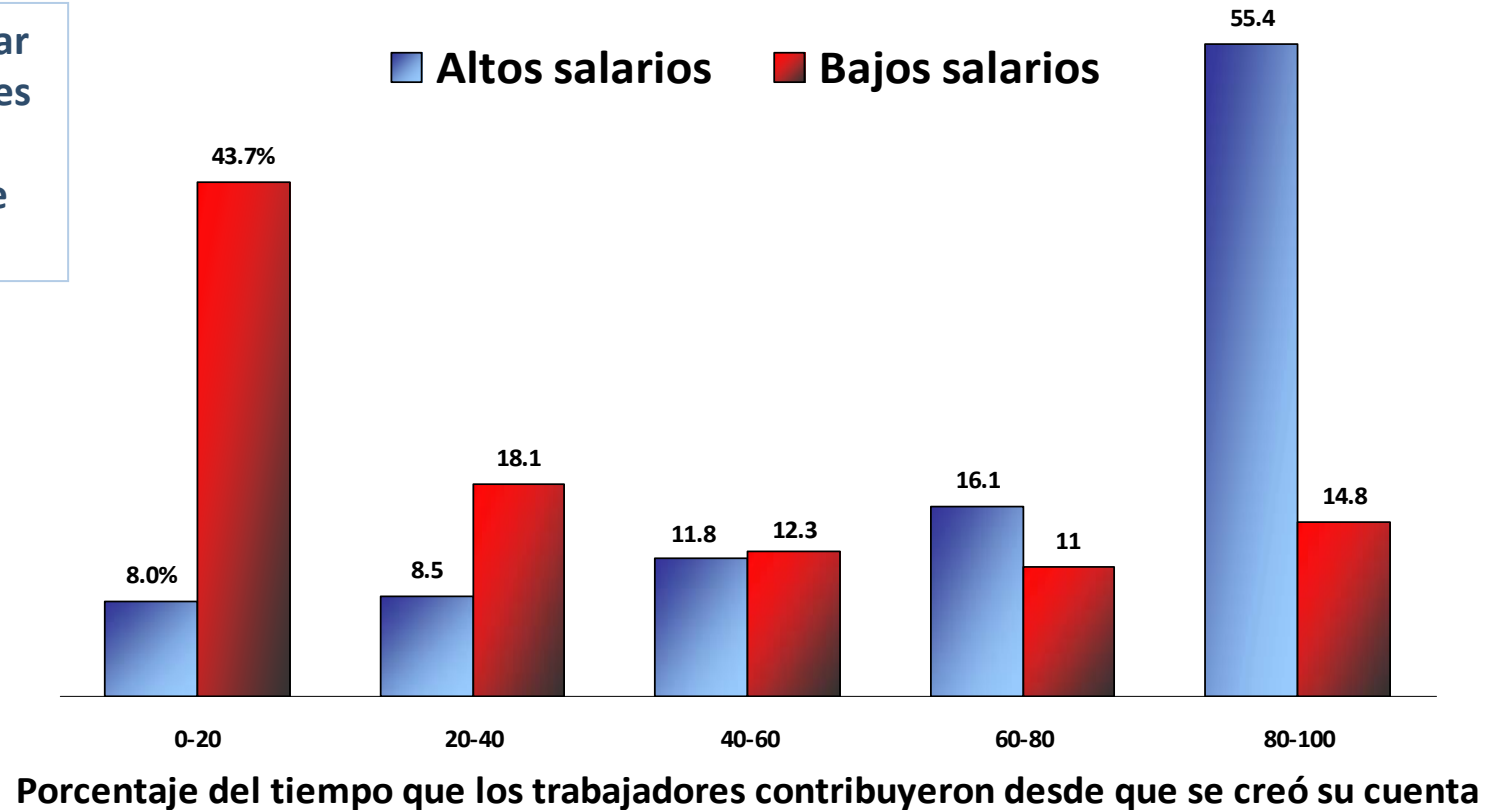
un empleo formal estable vs. un empleo formal inestable
con un buen salario con un mal salario

- Es necesario entender por qué:

- * se crean tantos empleos informales;
- * las empresas no crean más empleos formales estables con perspectivas de mayor productividad y salario; y,
- * los trabajadores transitan tanto entre diferentes formas de empleo.

La informalidad socava las pensiones

Datos de Consar de 37.8 millones de cuentas individuales de retiro.



- La densidad de contribución promedio en 1997-2007 fue de 45%.
- Los trabajadores de bajos salarios cotizan menos tiempo.
- La mayoría de los trabajadores de bajos salarios no tendrán derecho a la garantía de una pensión mínima.

La movilidad implica cobertura errática contra riesgos. Si un (mismo) trabajador.....

..... fallece o se invalida cuando es formal, su familia tendrá derecho a una pensión de invalidez, pero no cuando es informal;

..... da a luz cuando es formal tendrá derecho a un subsidio de maternidad, pero no si lo hace cuando es informal;

..... es informal durante la mayor parte de su vida (como lo es la mayoría), prácticamente no tendrá ninguna pensión de retiro;

..... Es despedido mientras es formal recibe una indemnización o liquidación, pero no cuando es informal.

Los programas sociales no protegen adecuadamente a los trabajadores. México carece de una política social moderna y eficaz que proteja contra riesgos básicos como el desempleo, la pobreza en la vejez, la invalidez o la muerte .



Programas sociales y productividad

La productividad laboral es mayor en la formalidad

Las empresas contratan trabajadores siempre y cuando su costo total sea igual a su productividad:

- Productividad del trabajo formal = $(\text{salario})_f + T_f$
- Productividad del trabajo informal = $(\text{salario})_i$.

Trabajadores de bajos ingresos con características y habilidades similares son hasta 35% más productivos en el sector formal que en el informal.

Productividad laboral y salarios reales

- La productividad del trabajo es un promedio ponderado de la productividad en el sector formal y en el sector informal;

Mayor informalidad → menor productividad laboral

Menor productividad → menores salarios reales.

El estancamiento de los salarios reales en México está íntimamente asociado a la informalidad.

Por otro lado:

Los trabajadores buscan empleos en función de los salarios y beneficios reales de cada ocupación (no legales).

Mientras mejores sean los programas de protección social relativos a los de seguridad social, mayores serán los incentivos a la informalidad, tal que:

En el contexto de la dicotomía formal-informal, mejores programas de protección social se traducen en menor productividad laboral promedio y menores salarios reales.

Evación de las leyes laborales, de seguridad social (y fiscales)

- La evidencia para México muestra que:
(valoración de T_f) $< T_f \longrightarrow$ incentivos a evadir.
- La evasión se facilita cuando los trabajadores sin seguridad social tienen acceso a programas sociales (i.e., $T_i > 0$).
- **De facto, se subsidia la evasión:** los trabajadores asalariados reciben beneficios sociales gratuitos pero sólo si son contratados ilegalmente.

En 2006, más de 8 millones de trabajadores asalariados fueron contratados ilegalmente, y sólo 14 millones legalmente.

Frente a un impuesto de 26% al trabajo formal y un subsidio de 8% al informal.....

- Las empresas cambian los contratos laborales. Hay mucha simulación, rotación, y subcontratación;
- Las empresas que acuerdan (¿contratan?) con comisionistas crecen;
- Dada la fiscalización del SAT, STPS, IMSS e Infonavit, las empresas adaptan sus decisiones sobre tamaño, duración de los contratos, tipo de inversiones y giro;
- Se expanden las empresas uni-personales (o el empleo por cuenta propia).

INEGI vs. IMSS: Registros de trabajadores y empresas, 2003

Tamaño		INEGI		IMSS		Diferencia	
		(1)		(2)		(1) - (2)	
(número de trabajadores)		número de empresas	trabajadores	número de empresas	trabajadores	número de empresas	trabajadores
desde	hasta						
0	2	2,118,138	3,011,902	350,459	488,727	1,767,679	2,523,175
3	5	581,262	2,078,023	183,432	686,515	397,830	1,391,508
6	10	153,891	1,135,021	95,886	725,253	58,005	409,768
11	15	47,601	604,387	38,855	494,430	8,746	109,957
16	20	24,361	433,741	21,342	379,795	3,019	53,946
21	30	25,171	627,011	22,399	556,830	2,772	70,181
31	50	20,927	812,729	19,125	743,225	1,802	69,504
51	100	16,100	1,135,608	15,337	1,077,909	763	57,699
101	250	10,898	1,683,740	10,526	1,629,298	372	54,442
251	500	4,029	1,379,532	3,804	1,314,357	225	65,175
501	más	2,636	3,199,628	2,626	3,082,169	10	117,459
Total		3,005,014	16,101,322	763,791	11,178,508	2,241,223	4,922,814

Nótese que, de los establecimientos censados:

- El **90%** tienen cinco o menos trabajadores (el 70% menos de dos);
- Sólo el **1.1%**, tienen 50 o más trabajadores (menos de 34,000).
- El 75% son informales y, presumiblemente, **ilegales**.

Observación importante: El censo excluye actividades económicas en las áreas rurales y en establecimientos móviles urbanos; **la informalidad es mayor** (ver más adelante).

No todas las empresas pueden ser informales

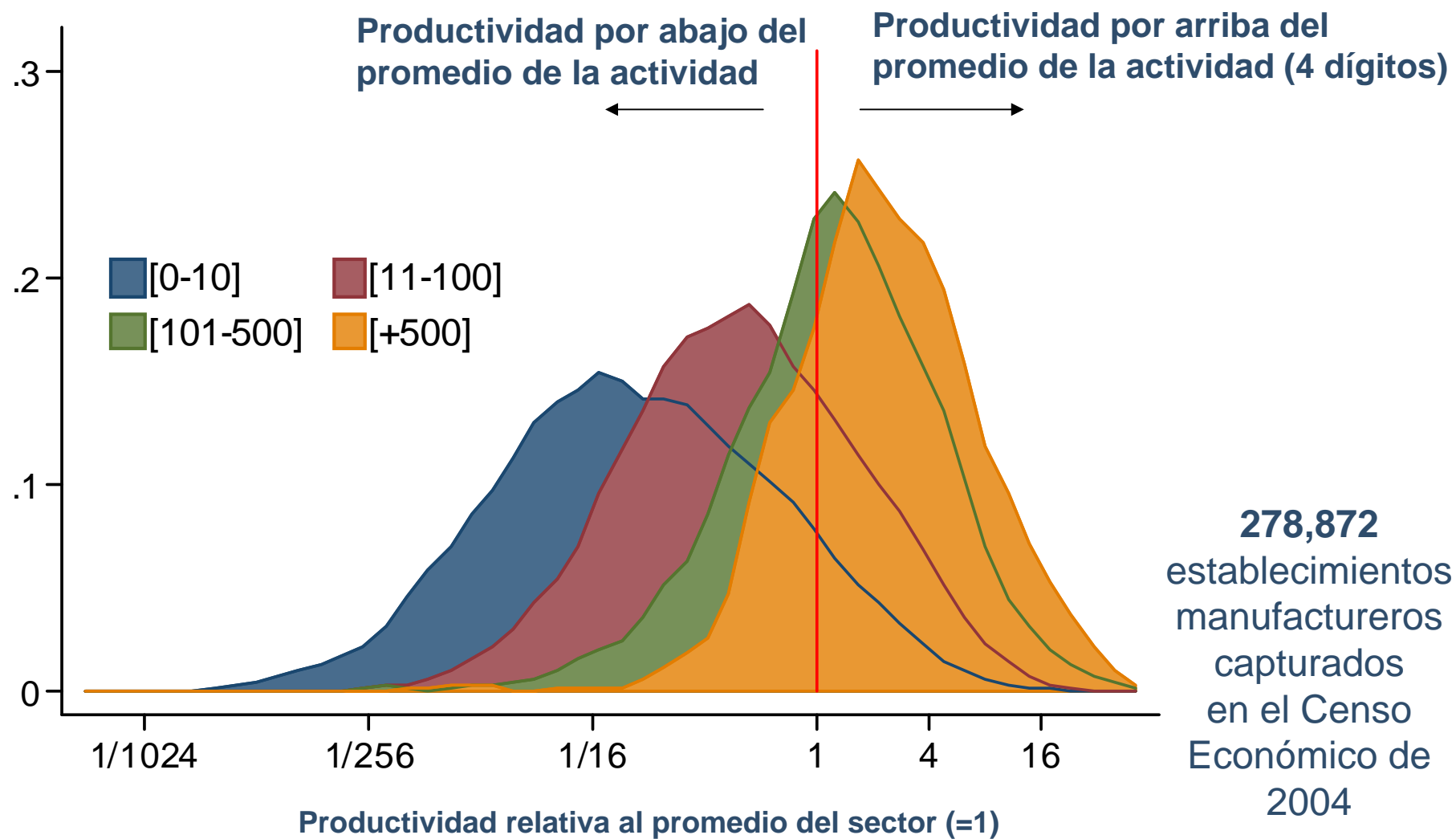
- Hay actividades con mínimos de inversión de capital y trabajadores que impide a las empresas esconderse de SAT, IMSS, Infonavit y STPS. Por ejemplo, la industria automotriz;
- Pero en otras como el comercio, los servicios, las manufacturas ligeras (textiles, juguetes, muebles, alimentos), y el transporte, se puede operar con tamaños más pequeños en un contexto de informalidad;
- La informalidad sesga la distribución por tamaño de las empresas hacia menor tamaño, y la composición de la actividad económica hacia sectores con baja complejidad.

Puede ser más rentable ser pequeño e informal, que crecer y enfrentar los costos de la formalidad

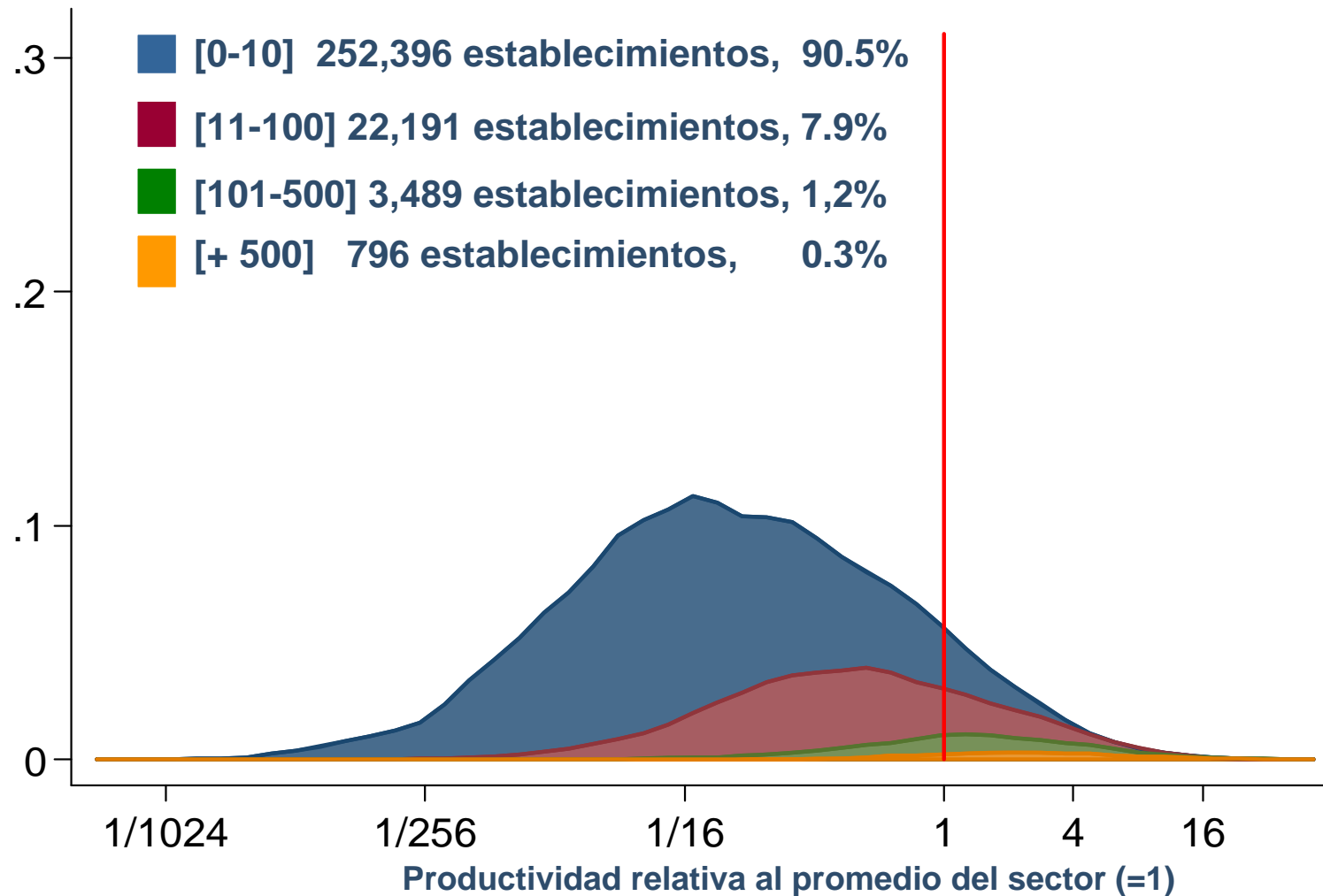
- Ello daña la productividad. En empresas pequeñas:
 - se sub-explotan economías de escala y alcance;
 - menos del 10% participan en programas de capacitación laboral;
 - la probabilidad que inviertan en tecnología es un quinto menor que las grandes.
 - sobreviven menos: 44% salen de la formalidad un año después de su registro en el IMSS.

Hay trabajos “precarios” porque hay empresas “precarias”. La calidad de los empleos depende críticamente de la calidad de las empresas.

En promedio, las empresas más pequeñas son menos productivas



El gran número de establecimientos pequeños reduce la productividad promedio de la industria manufacturera



Los servicios y el comercio tienen mayores pérdidas de productividad

Número de Plantas, Censo Económico 2003

<u># Trab.</u>	<u>Manufacturas</u>	<u>Comercio</u>	<u>Servicios</u>
0-10	252,396	1,288, 233	771,125
11-100	22,191	35,357	38,274
101-500	3,489	2,449	2,219
+ 500	796	104	181

Ganancias potenciales en productividad*

95%

267%

246%

Diferencia entre percentil 90/10 (logs)

3.89

4.90

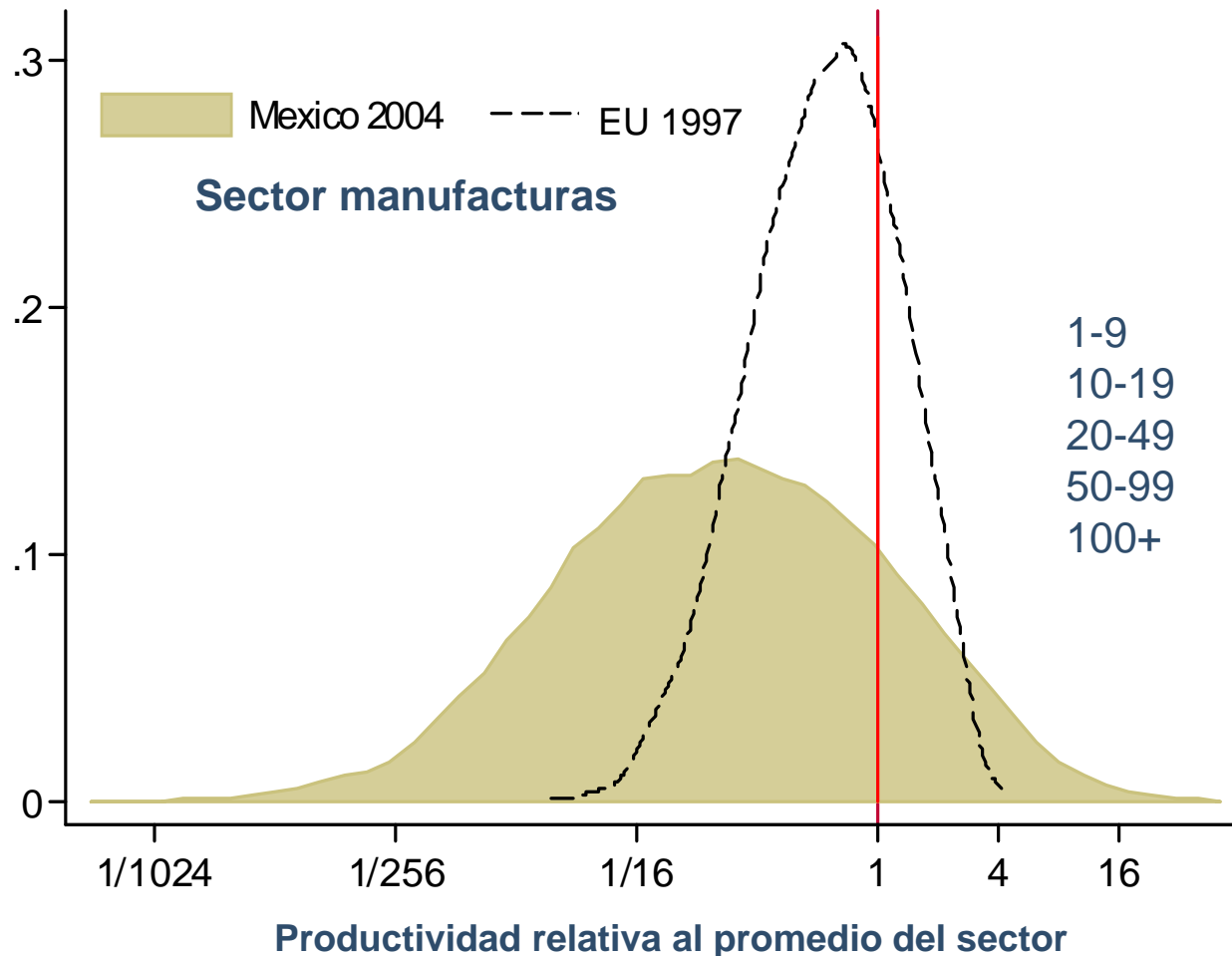
4.15

*Suponiendo que las productividades del trabajo y del capital se igualan en todas las plantas en cada sector a nivel de 4 dígitos.

Faltan cálculos para otros sectores como el transporte, la agricultura y la construcción, pero la evidencia empírica disponible señala que el país está pagando un costo muy alto por la informalidad.

Con el esfuerzo de trabajo e inversión actual, el PIB y los salarios reales podrían ser mucho más altos.

Si la dispersión en México fuese igual a EU, la productividad promedio en las manufacturas sería 36% más alta

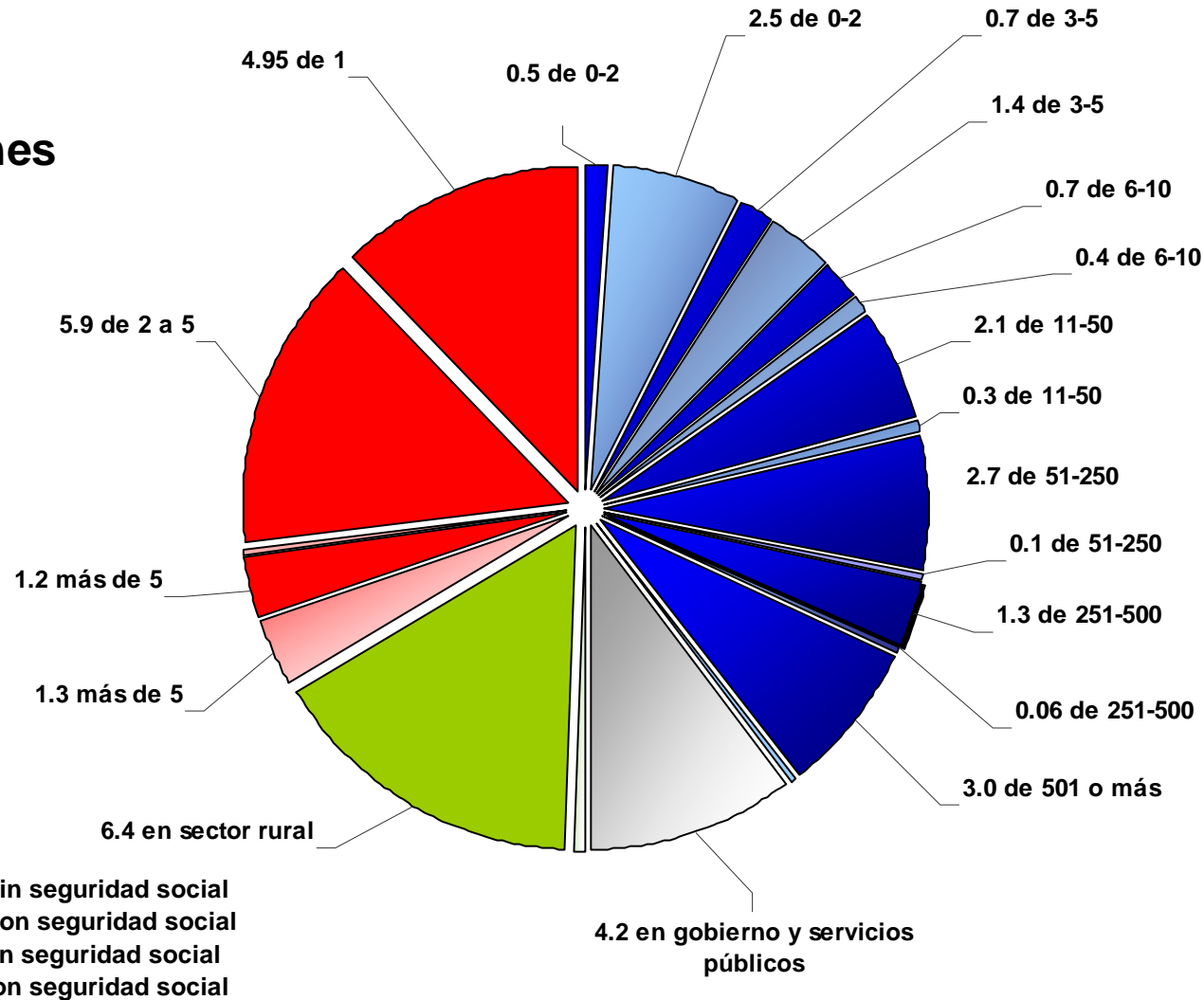


	México (2003)		EU (2003)	
	Est	Trab	Est	Trab
1-9	90.5	22.7	54.5	4.2
10-19	4.2	5.5	14.5	4.8
20-49	2.7	8.0	14.7	11.0
50-99	1.1	7.5	7.4	12.3
100+	1.6	56.3	8.9	67.7

La inmensa cantidad de trabajadores por cuenta propia o de establecimientos móviles no censados agravan el problema

Distribución de la Población Ocupada, 2003

Total: 40.6 millones



- con establecimiento y sin seguridad social
- con establecimiento y con seguridad social
- sin establecimiento y sin seguridad social
- sin establecimiento y con seguridad social

¿Por qué 13.4 de 30 millones de trabajadores urbanos no-públicos laboraban en la calle o en un establecimiento móvil?

¿Por qué otros 3 millones labora en establecimientos fijos de sólo dos trabajadores?

Más de la mitad de los trabajadores urbanos no públicos laboran solos, en establecimientos móviles, o en establecimientos fijos de hasta dos trabajadores.

Recuérdese que en México los salarios mínimos no son vinculantes.

¿Qué impide que las empresas crezcan?

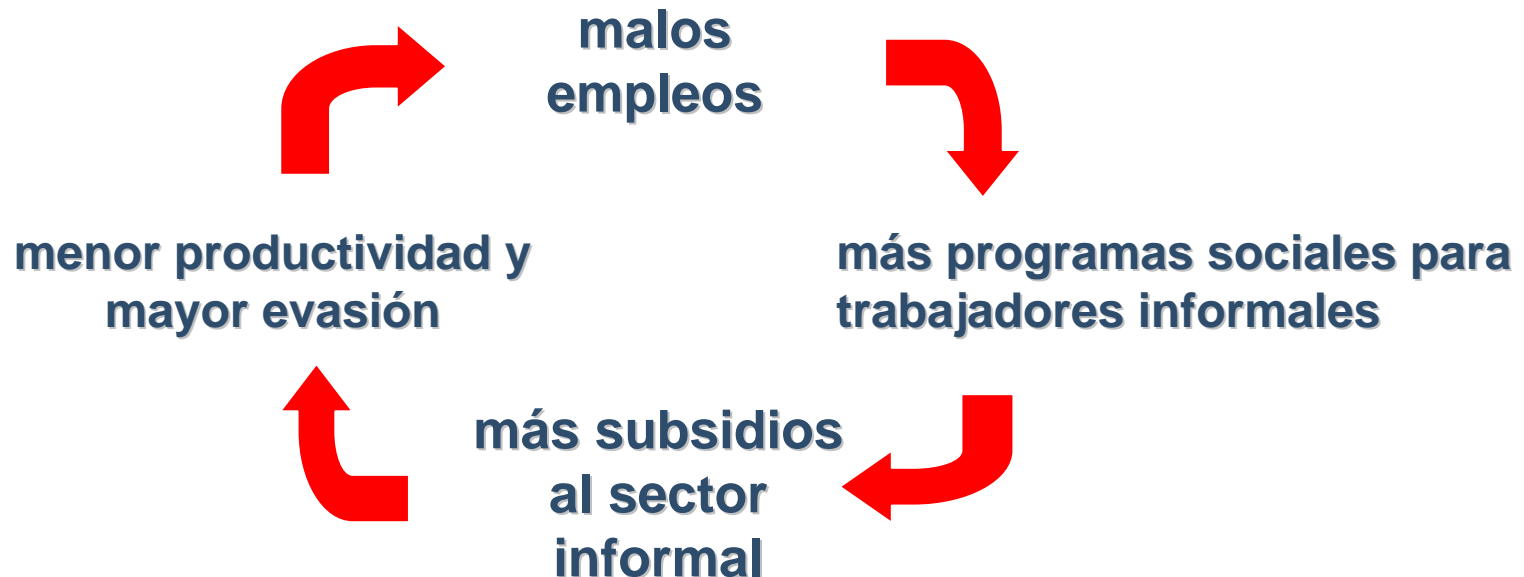
¿Por qué se reproducen las empresas pequeñas, si fallecen tanto?

¿Qué induce a millones de trabajadores a laborar por cuenta propia?

Muchos factores interactúan....

- ...incluyendo la legislación fiscal y problemas de crédito.
- Pero destaca la política social, porque genera un impuesto (grande) al trabajo formal y un subsidio (creciente) al trabajo informal. Es como si hubiese un impuesto a la aglomeración, y un subsidio a la dispersión.

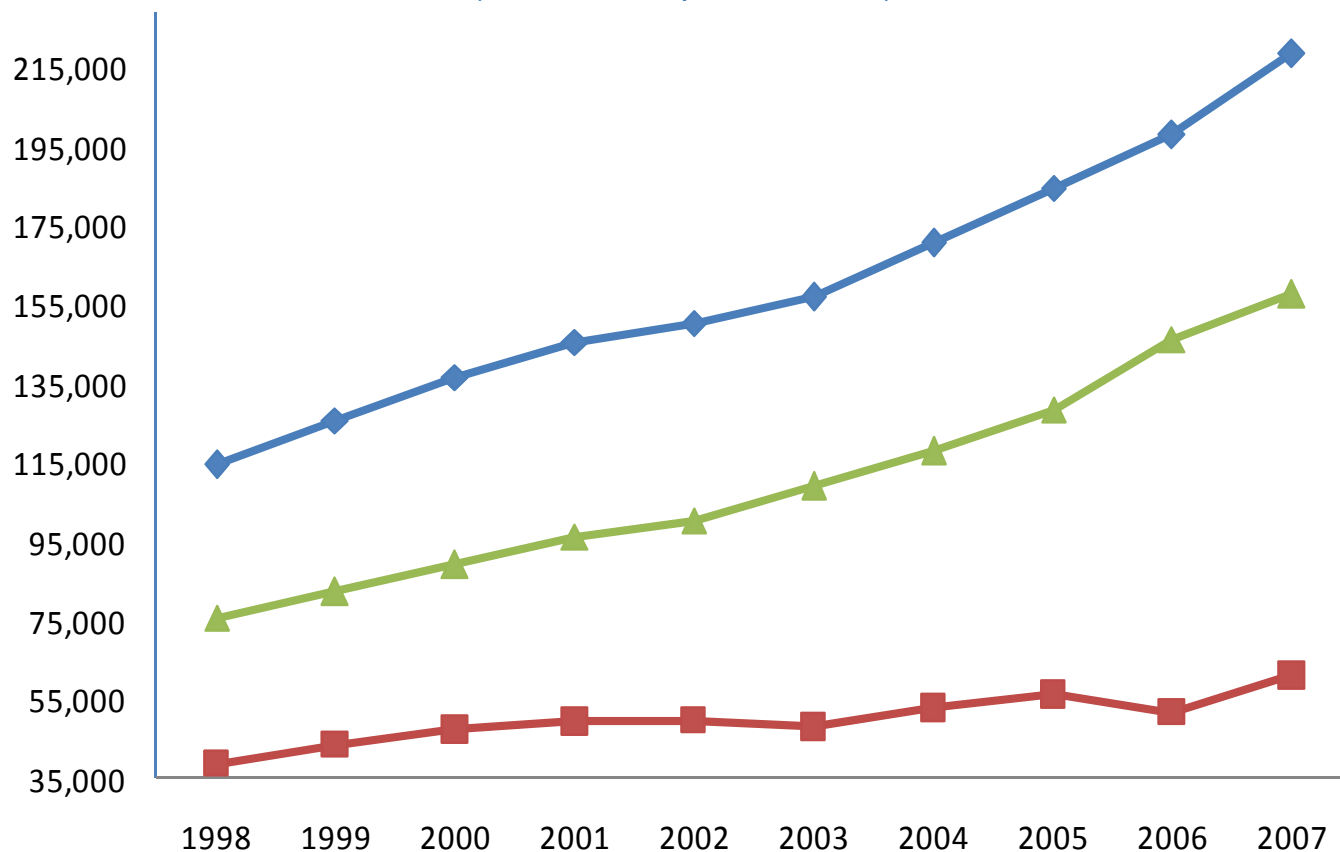
Podemos estar atrapados en un círculo vicioso:



Hay tres veces más subsidios para programas de protección social que para los de seguridad social

Subsidios Públicos para Programas de Seguridad y Protección Social

(millones de pesos, 2007)



—◆— Total —■— Seguridad Social —▲— Protección Social

Variation 2007/1998:

90.1 %

57.7 %

108.0 %

1.8 vs. 0.6% del PIB en 2007.

Con la actual arquitectura de la política social, estas tendencias se profundizarán.

**¿Puede la política social
incrementar el bienestar y el
crecimiento?**

El diseño de políticas públicas debe partir por reconocer que el gobierno enfrenta un dilema

- La arquitectura institucional de la política social establece derechos diferentes para los trabajadores asalariados y no asalariados y crea la dicotomía formal-informal;
- Desde el punto de vista social, el gobierno no puede dejar a los trabajadores excluidos de la seguridad social sin protección contra diversos riesgos;
- Sin embargo, los programas que impulsa el gobierno realmente no resuelven el problema social, pero profundizan las razones detrás de la existencia de malas empresas, malos trabajos, baja productividad y bajo crecimiento;
- En paralelo, el gobierno *de facto* subsidia la conducta ilegal, mina la base tributaria y contraviene el Estado de Derecho.

El reto consta de dos partes:

- Desde el punto de vista social:
 - asegurar que todos los trabajadores cuenten con protección contra riesgos que son comunes a todos (salud, retiro, vida e invalidez);
 - asegurar que los asalariados cuenten con protección contra riesgos específicos a esa condición (desempleo, accidentes de trabajo);
 - asegurar que se redistribuya ingreso a favor de todos los trabajadores de bajos ingresos independientemente de su condición laboral.
- Desde el punto de vista económico:
 - proporcionar beneficios con programas: (i) que superen las actuales distorsiones en la asignación de capital y mano de obra y, (ii) lleven a la economía a una senda de crecimiento más elevado con incrementos más rápidos de la productividad laboral;
 - asegurar que esos programas sean fiscalmente sostenibles.

Es esencial enfocarse en los dos objetivos simultáneamente.

Una propuesta de derechos sociales

A Para todos los trabajadores

- ✓ Un seguro de salud
- ✓ Un seguro de invalidez
- ✓ Un seguro de vida
- ✓ Una pensión de retiro

Financiados de la recaudación general

B Para los trabajadores asalariados

- ✓ **A**, +
- ✓ Un seguro de riesgos de trabajo
- ✓ Un seguro de desempleo en lugar de indemnizaciones por despido

Financiados con contribuciones obrero-patronales

C Para los trabajadores pobres

- ✓ **A**, (+ **B** si son asalariados)
- ✓ Progres-Oportunidades
- ✓ Subsidios directos al ingreso

Financiados de la recaudación general

Habría una política social más incluyente y, quizá, la base de un renovado contrato social.

Se eliminaría la estructura distorsionante de los impuestos y subsidios al trabajo, en el contexto de un país urgido de mayor productividad y salarios más altos.



Mensajes Principales

1. No crecemos porque la productividad está estancada, no porque trabajemos o invirtamos menos que otros países;
2. El rezago productivo se asocia a la informalidad. Más del 60% de la PEA y 70 % de las empresas son informales;
3. La informalidad contrae la base tributaria, y reduce el crecimiento del PIB;
4. **Programas sociales ineficaces** --que sólo cumplen sus objetivos de forma errática y contradictoria--, generan incentivos perversos a trabajadores y empresas al **subsidiar la informalidad, la evasión y la baja productividad**;
5. En 2007 se asignó alrededor de 2% del PIB a subsidiar la informalidad a través de estos programas. Estos montos siguen aumentando. Sin embargo, **los objetivos sociales se cumplen de forma errática y contradictoria**.

6. Cabe dudar la conveniencia de hacer **reformas aisladas inconsistentes** (la “fiscal”, la “de pensiones”, la “de salud”, la “laboral”), o aumentar los gravámenes para financiar programas sociales que subsidien más la informalidad.
 7. Se requiere un rediseño profundo de la política social y fiscal vistas de forma integral. Ese rediseño puede implementarse gradualmente, con respeto a las restricciones macroeconómicas, pero precisa un sentido estratégico.
 8. Por razones de equidad, y por razones de productividad, **México requiere un arreglo (¿pacto?) fiscal y social diferente**.
 9. Es factible diseñar una política social más eficaz y equitativa, basada en derechos sociales universales, que también impulse la productividad y el crecimiento.
 10. Si no escapamos del dilema actual, será muy difícil construir una prosperidad compartida y perdurable.
-

Muchas Gracias.