

Buenas intenciones y seguridad social para todos: la propuesta Levy

David Foust Rodríguez*

La propuesta que vamos a analizar enseguida enfrenta, simultánea y sistémicamente, los retos del crecimiento económico y el abatimiento de la pobreza y la informalidad en México; ofrece que “por primera vez en nuestra historia, los derechos sociales de los trabajadores serían universales” (Nexos en línea, 2009); reincorpora el tema de los salarios y los derechos laborales al *mainstream* de la discusión sobre la política social; y encara la oprobiosa desigualdad de ingresos no sólo con crítica, sino también con medidas de política pública que la reducirían.

Esta propuesta fue lanzada por Santiago Levy. ¿El mismo que fue uno de los principales arquitectos de Progres-Oportunidades, director general del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), subsecretario de Hacienda (¡con Zedillo!) y ahora es economista en jefe del BID? Sí, el mismo. Uso este tono a propósito, pues considero que una de las principales dificultades que tendrá que librar la propuesta de Levy en el proceso de recepción y discusión será precisamente su origen y autoría. Como afirmó Bourdieu (2002), en el mercado de las ideas el asunto no es sólo *qué se dice*, sino *quién lo dice* y *desde dónde*. De por sí sería un reto que algunas organizaciones políticas

◆ Asistente de investigación, Departamento de Estudios sobre los Movimientos Sociales, Universidad de Guadalajara.

Santiago Levy (2008), *Good intentions, bad outcomes. Social policy, informality and economic growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press, 357 p.

y de defensa de los derechos laborales acepten algunos aspectos de la propuesta,¹ más reto será todavía superar la sospecha que levanta en estas organizaciones el hecho de que la propuesta venga de Levy, desde el BID. El asunto no es menor: el autor mismo no escribe este libro sólo como un ejercicio académico; su intención es influir en la definición de políticas públicas (véase la introducción del libro). Pero si la propuesta pretende ser sólida y lograr estos fines tan deseables, en el espíritu de Max Weber (1981: I. Fundamentos metodológicos), nuestra responsabilidad ética está en revisar su fuerza teórica y empírica, su pertinencia social y su viabilidad financiera con apertura y libertad intelectual. Al final tal vez podamos descubrir que el *quién* lo dice y el *desde dónde* se pueden convertir en un factor de peso para *lograr* derechos sociales universales en México.

Analicemos, pues, la propuesta. La hipótesis principal es la siguiente: “Las diferencias en la naturaleza de los beneficios y del financiamiento de los programas de seguridad social y de protección social² resultan en *un impuesto al trabajo asalariado y un subsidio al trabajo no asalariado*” (Levy, 2008: 6, cursivas en el original). Esta estructura de incentivos ocasiona que haya más empleo informal³ del que

1. Por ejemplo: que se aumente el IVA, incluso en alimentos y medicinas (a pesar de que le acompañe una compensación) (pp. 256-280); que el acceso a créditos hipotecarios no sea un derecho agrupado con la seguridad social (pp. 270-275) y que el derecho a una liquidación, conforme a las actuales disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, sea sustituido por un seguro de desempleo (pp. 274 y 278).

2. Levy distingue entre programas de seguridad social (un paquete de beneficios agrupados: seguros de salud, de invalidez, de riesgos asociados al trabajo, de vida; guarderías, instalaciones deportivas y culturales, pensiones para el retiro y créditos para la vivienda; pp. 17-18) y programas de protección social (varios beneficios, no agrupados: servicios de salud proveídos por instancias federales o estatales distintas al IMSS, créditos y subsidios para la vivienda proveídos por instancias federales o estatales distintas a Fonavi, Afores y otros esquemas de pensiones no contributivas, guarderías proveídas por instancias federales o estatales distintas al IMSS, acceso a seguro de vida asociado a algunos servicios de salud; pp. 19-20).

3. Para Levy, es “trabajo informal” una situación de ocupación en donde el trabajador no está registrado en el IMSS, no está ahorrando en su Afore y no está

habría en condiciones óptimas de mercado, agregando más empleos en actividades y empresas de baja productividad, distorsionando la atracción de inversiones y reduciendo el crecimiento económico del país. De acuerdo con esta hipótesis, todo esto se encuentra ligado y genera un círculo vicioso en donde los parches que representan los programas de protección social inducen a mayor informalidad y menor productividad; así que después se necesitará otro parche, que a su vez inducirá a...⁴ (pp. 6-9).

A otros autores les sorprende que la hipótesis cargue las tintas, por así decirlo, en los programas de protección social y no en el fracaso de la seguridad social, lo que sería “la interpretación más natural” (Scott, 2009). Sin embargo, me parece que el énfasis de *Good intentions, bad outcomes* es correcto: cuando vemos las gráficas de “coeficientes de concentración de gasto público en salud y nutrición” (véase, por ejemplo, la que presenta Scott, 2006: 35), Oportunidades, IMSS-Oportunidades, Seguro Popular son presentados como gasto progresivo, pro-pobre, mientras que IMSS, Pemex, ISSSTE son presentados como gasto regresivo, pro-rico (¡y lo son!, no nos confundamos). El riesgo está en un posible corolario: entonces hay que fortalecer el gasto pro-pobre, la protección social; en lugar de adoptar una reforma integral que ataque el origen de la necesidad de estos programas de protección social.

acumulando en Infonavit; incluso aunque esté trabajando en una empresa “formal” (véase capítulo 2); Levy enfatiza que el trabajo informal no es inherentemente improductivo, pero que se torna así porque, para poderse esconder de Hacienda y el IMSS, las empresas con trabajo informal no pueden ser grandes, no pueden tener economías de escala o invertir en capacitación, y rebasan los parámetros de costo y utilidad marginal de la mano de obra; es decir: hay una situación en la cual “se excede el nivel de eficiencia” (véase pp. 148-149 y el capítulo 2: “Formality and informality”).

4. En la página 288 tiene el cuidado de matizar: “la informalidad no es un fenómeno nuevo ni es ocasionado únicamente por la política social” (en adelante se usará traducción propia).

En el tercer capítulo se analizan los beneficios que obtienen los trabajadores y las empresas en uno y otro sistema para abonar a la hipótesis central: los trabajadores y las empresas financian el IMSS, el Infonavit y las Afores, pero no todos obtienen atención médica, guarderías, crédito inmobiliario (que es regresivo, y entonces los trabajadores pobres terminan subsidiando el crédito de los no pobres), las Afores no garantizan una pensión digna;⁵ por otra parte, los trabajadores informales tienen acceso “gratis” al Seguro Popular (al menos los de los primeros deciles) o al servicio a población abierta, tienen pensiones no contributivas (Programa 70 y más, así como algunos programas estatales), Oportunidades, etc., que ellos perciben como “gratuitos”; además, no son obligados a ahorrar para su retiro y disponen de más efectivo, aunque de menos seguridad social.

En el quinto capítulo se examina la movilidad de los trabajadores y se sostiene que muchos transitan de la formalidad a la informalidad y viceversa de forma continua. Una conclusión grave es la que destaca Scott (2009): “[...] la cobertura efectiva del sistema [de seguridad social] es en realidad una fracción mucho menor que 38%”.

A partir del capítulo sexto (Levy, 2008: 136) se desarrolla un modelo⁶ para explorar la influencia de los programas sociales y su valoración en el mercado laboral y las inversiones. En este modelo, “[dadas] las estancias erráticas en la formalidad [...], el nivel de equilibrio del autoempleo es más alto” (p. 139). Aunque esta distorsión retrasa el crecimiento económico (pues se dislocan recursos hacia áreas menos productivas, capítulos 6 al 8) y es altamente costosa —su costo anual sería de alrededor de 1.24% del PIB de

5. Han consumido ya toda la contribución del gobierno y ocho por ciento de la contribución de los trabajadores (p. 55).

6. “Retoma un modelo simple de impuestos diferenciados sobre un mismo factor en distintos usos, bien conocido en la literatura de economía pública” (Scott, 2009).

2006 (p. 162) o 38% del IVA (pp. 238-239)—, se genera una especie de fantasía, en donde todos parecen ganar: los formales tienen el paquete de seguridad social y los informales obtienen acceso gratuito a la salud, y hay cierta tolerancia social a la evasión del IMSS para las empresas (pp. 191-193); sin embargo, esta situación es engañosa, pues se reduce la productividad y el crecimiento; y se genera el círculo vicioso ya descrito (pp. 154 y ss.).

En relación con Oportunidades, el autor de *Good intentions, bad outcomes* comenta que el programa debe concentrarse en sus fines (acrecentar el capital humano de los más pobres), pero que requiere de reformas en el esquema integral de la política social y económica para que los beneficiarios puedan tener acceso a un empleo formal, relativamente estable, que les brinde capacitación y posibilite un aumento efectivo de sus ingresos⁷ (pp. 164-165, 222-223, 230).

Y llegamos al momento de la propuesta, “que puede ser descrita simplemente: *proveer a todos los trabajadores de los mismos derechos sociales financiados por impuestos de la misma fuente*” (p. 259, cursivas en el original).

Audaz y políticamente incorrecto, Levy argumenta que su propuesta de seguridad social universal “debe ser pagada con impuestos al consumo [o sea: IVA] y debe eliminarse el esquema de contribuciones con base en el salario” (p. 260). Por qué: los impuestos al consumo crean menos distorsiones en el mercado de trabajo y se puede lograr redistribución si se aumentan los impuestos generales al consumo (IVA) y se administra una compensación vía la cuenta de Afore; esta compensación podría ser retirada mensualmente para consumo o dejarla como fondo para el retiro o para el desempleo

7. “¿Cuál sería la ganancia económica de posponer la entrada al mercado laboral y terminar el bachillerato si el tener este título prácticamente no hace ninguna diferencia en la capacidad de obtener un empleo con mejor remuneración?” (Levy, 2008: 231).

(pp. 260 y 268). El régimen especial de IVA (que deja fuera a alimentos y medicinas) se eliminaría, lo mismo que los impuestos al empleo asalariado (p. 267). La propuesta sería redistributiva. Para contrarrestar la oposición política y ciudadana, el impuesto podría ser etiquetado como “impuesto para derechos sociales universales” (pp. 268-269).

El autor introduce una discusión sobre qué debe cubrir este seguro universal y dice que ya no hay necesidad de agrupar con la seguridad social al crédito a la vivienda (pp. 270-271), ni a las guarderías (p. 271), ni las instalaciones deportivas y culturales (p. 271); estos beneficios se pueden seguir subsidiando, pero buscando otras herramientas, en lugar de agruparlas con el seguro social. En el “paquete” de seguridad social universal estaría incluido, para todos los trabajadores, un seguro de salud, seguro de vida, seguro de invalidez y pensión para el retiro; seguro de riesgos laborales y liquidaciones (o seguro de desempleo),⁸ para trabajadores asalariados.⁹

En suma, el autor propone “un cambio profundo en la perspectiva y naturaleza de la política social en México” (p. 274); una reforma integral, pero gradual, con consistencia interna, sujeta a evaluaciones y ajustes continuos, que puede y debe partir de lo que ya existe (pp. 274-291), y que

8. El autor calcula que el nuevo paquete de seguridad social permitiría “reducir las contribuciones con base en el salario de 35% a 5% del salario: aproximadamente 2% para seguros de riesgos asociados al trabajo y 3.2% para costos contingentes de despidos y liquidaciones” (p. 278). Sin embargo, si así fuera, el nuevo fondo para liquidaciones (con opción de convertirse en seguro de desempleo), sería sustancialmente menor que la liquidación actual, conforme a la Ley Federal del Trabajo, según nuestros cálculos. Debe anotarse que el mismo Levy (nota 28 en p. 278) no supone este 3.2% para liquidaciones como un cálculo o un ítem definitivo de la propuesta. Este porcentaje, dice, podría ser “menor o mayor”. En nuestra opinión, debe ser mayor.

9. Además, la propuesta permitiría hacer ajustes en los servicios de salud proveídos por IMSS para atender el perfil epidemiológico y demográfico actual, mejorando la infraestructura, extendiendo la cobertura y poniendo énfasis en la prevención (p. 272).

requerirá de elementos transitorios, como una pensión no contributiva para adultos mayores (pp. 283-285).

Cuánto costaría dar cobertura a 41.4 millones de trabajadores, en lugar de 14 millones: tendría un costo fiscal neto de 1.6% PIB de 2006¹⁰ (pp. 275-276, 278).

Concluiremos con un aspecto central de la discusión, aunque perdido en el apéndice 9, a propósito de un sistema universal de pensiones para el retiro. El autor se pregunta “si el derecho a una pensión básica para el retiro debe estar asociado a la *condición de trabajo o la condición de ciudadano*” (p. 340). ¿*Workfare* o *welfare*?, he ahí el dilema y la materia de discusión. ☺

Bourdieu, Pierre (2002), “El mercado lingüístico”, en *Sociología y cultura*, México, Grijalbo-Conaculta, pp. 143-158.

Levy, Santiago (2008), *Good intentions, bad outcomes. Social policy, informality and economic growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press.

Nexos en línea (2009, febrero), *Entrevista con Santiago Levy. Buenas intenciones, pobres resultados*. Disponible en: <http://nexos.adigital.info/?P=leerarticulo&Article=122>. Fecha de consulta: 16 de julio de 2009.

Scott, John (2006), “Desigualdad de la salud y de la atención de la salud en México”, en Felicia Marie Knaul, Steffano M. Bertozzi y Héctor Arreola-Ornelas (eds.), *Innovaciones en el financiamiento de la salud*, México, Fundación Mexicana para la Salud-Instituto Nacional de Salud Pública, serie de documentos de trabajo, número 4.

— (2009, enero), “Sobre el fracaso de la seguridad social en México”, en *Nexos en línea*. Disponible en: <http://>

Bibliografía

10. Sin considerar los ahorros en disminución de costos en IMSS por economías de escala, liquidación de puestos en el sector público que ahora resultarían innecesarios, etc. (véase nota 31 en Levy, 2008: 279).

Bibliografía

www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=38. Fecha de consulta: 16 de julio de 2009.

Weber, Max (1981, 2ª ed.), *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva* (trad. por José Medina Echavarría et al.), México, Fondo de Cultura Económica.