



Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo
Research Department
Departamento de Investigación

**PRODUCTIVIDAD,
CRECIMIENTO Y
POBREZA EN MÉXICO:
¿Qué sigue después de
Progres-a-Oportunidades?**

Por
Santiago Levy

Junio 2007

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Levy, Santiago.

Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de Progres-Oportunidades? / por Santiago Levy.

p.cm.

Includes bibliographical references.

1. Poor—Mexico. 2. Poor—Government policy—Mexico. 3. Economic assistance, Domestic—Mexico. 4. Programa de Educación, Salud y Alimentación (Mexico City, Mexico). I. Inter.-American Development Bank. Research Department. II. Title.

HC140.P6 L483 2007
362.5/580972 dc--22

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	v
PRÓLOGO	vii
CAPITULO 1	
INTRODUCCIÓN: OPORTUNIDADES, UN ESFUERZO DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO	1
CAPITULO 2	
TRES EJES DE LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA Y SUS SUPUESTOS SUBYACENTES	7
Seguridad social, protección social y Progresá	7
Incentivos del mercado de trabajo y movilidad de los trabajadores	8
CAPITULO 3	
POBLACIÓN BENEFICIARIA DE OPORTUNIDADES	13
¿Quiénes y cuántos son?	13
¿Con qué activos cuentan?	14
Distribución de la tierra	14
Distribución de la fuerza de trabajo	16
¿Cómo se insertan los trabajadores Progresá en el mercado laboral?	20
Movilidad de los trabajadores de bajos ingresos entre los sectores formal e informal	25
Aseguramiento en el IMSS	25
Otros análisis de movilidad laboral	27
CAPITULO 4	
¿SON COMPATIBLES LOS INCENTIVOS DE LOS TRES EJES DE LA POLÍTICA SOCIAL?	31
La seguridad social	31
La protección social	34
Recursos para la política social	35

Interacción de los incentivos de la política social y las decisiones de trabajadores y empresas en el mercado laboral	38
El mercado de trabajo sin política social	39
El mercado de trabajo con seguridad social	41
El mercado de trabajo con seguridad social y protección social.....	47
El mercado de trabajo con evasión de la seguridad social	51
CAPÍTULO 5	
CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL FUTURO DE OPORTUNIDADES.....	57
Los retos para Oportunidades	60
Los retos para la creación de empleos productivos	64
REFERENCIAS	71



AGRADECIMIENTOS

Este trabajo hace parte de un proyecto de investigación impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el futuro del programa Progres-a-Oportunidades de México. Agradezco a Carola Álvarez y a Ferdinando Regalia la invitación a participar en él, así como sus críticas y comentarios. Vera Chiodi prestó su apoyo eficaz para el aprovechamiento de las bases de datos de Oportunidades. Antonio Alvarado y David Razú contribuyeron de forma decisiva al estudio de aseguramiento de trabajadores. Igualmente valiosa fue la contribución de Eduardo Escalante al análisis de los datos de gasto público. Ángel Calderón generosamente compartió sus resultados acerca de la transición entre formalidad e informalidad. La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades igualmente me ofreció su amable apoyo. La responsabilidad por las opiniones aquí vertidas corresponde exclusivamente al autor del documento.



PRÓLOGO

En agosto de 2007 se cumple el décimo aniversario de uno de los programas sociales más innovadores para familias que viven en extrema pobreza en América Latina y el Caribe. Se trata de Progres-Oportunidades de México, una iniciativa que nació de la necesidad de promover un cambio en la estrategia de combate a la pobreza en México, para fortalecer el impacto redistributivo del gasto público y, al mismo tiempo, incentivar la acumulación de capital humano en los segmentos más pobres de la población.

Varios países de la región están llevando a cabo esfuerzos similares, emulando el ejemplo de Progres-Oportunidades y de otros precursores como Bolsa Escola en Brasil, ahora Bolsa Familia. En este momento existen en América Latina y el Caribe más de una docena de programas de transferencias condicionadas de ingreso, de variado tamaño y cobertura. En otras regiones del mundo como en Europa, África y Asia se han iniciado o se están iniciando programas similares, tales son los casos de Turquía, Indonesia, Pakistán, Kenya, y Mozambique, entre otros.

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso se basan en una idea simple y poderosa: crear los incentivos adecuados hoy, para estimular la acumulación de capital humano entre las familias pobres de manera que mañana, las nuevas generaciones puedan tener la oportunidad de generar ingresos propios más altos. A partir de la experiencia de Progres-Oportunidades —la más antigua y cuyos resultados después de diez años permiten extraer valiosas lecciones— es oportuno preguntarse bajo cuales condiciones las niñas, niños y jóvenes de Progres-Oportunidades, estarán, en un futuro no tan lejano, en capacidad de encontrar ocupaciones productivas que les permitan escapar de la pobreza que atrapó a sus padres.

En este trabajo, Santiago Levy aborda esta pregunta de forma innovadora, desarrollando un análisis profundo y detallado de cómo la estructura intrínseca de incentivos generados por el conjunto de acciones de la política social puede favorecer u obstaculizar el logro del objetivo principal de Progres-Oportunidades: romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El análisis que se presenta en este trabajo puede ayudar a generar una reflexión importante para un gran número de países sobre los nexos entre la política social, el crecimiento y aumento de la productividad, y, por esa vía, la reducción de la pobreza.

Ferdinando Regalia y Carola Álvarez
(Banco Interamericano de Desarrollo)



INTRODUCCIÓN: OPORTUNIDADES, UN ESFUERZO DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO

En agosto de 1997 México inició la sustitución de subsidios generalizados y focalizados en el consumo por transferencias de ingreso dirigidas a la población en pobreza extrema, las cuales están condicionadas a la asistencia a unidades de salud y a la escuela. Al finalizar 2005, con el esfuerzo de dos administraciones federales, el programa creado para este fin, Progres- Oportunidades (en adelante Oportunidades), cubría cinco millones de familias, es decir, prácticamente toda la población mexicana en tal condición.

Oportunidades es un programa de transferencias de ingreso para la población pobre más amplio, eficaz y eficiente que el anterior conjunto de instrumentos utilizados para el mismo propósito. Su condicionalidad apunta a aumentar el capital humano de las familias beneficiarias, aprovechando para ello las complementariedades básicas entre nutrición, salud y educación, y contribuir así a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Las evaluaciones realizadas hasta la fecha señalan efectos positivos en indicadores de consumo, nutrición, salud y asistencia escolar en las familias beneficiarias (Levy, 2006a).

La característica esencial de Oportunidades es que se trata de un programa *transitorio*, y en ello se diferencia radicalmente de los esquemas tradicionales de apoyo al ingreso de las familias pobres (generalmente a través de subsidios a los precios de algunos alimentos, transporte o electricidad y/o mediante la distribución en especie de ciertos productos), los cuales pueden resumirse como “transferencias de ingreso hoy y transferencias de ingreso mañana”. En cambio Oportunidades puede definirse como un programa de “transferencias de ingreso vinculadas a la inversión en capital humano hoy, para lograr ingresos propios más altos mañana”.

La clave para la transitoriedad del programa Oportunidades reside en “ingresos propios más altos mañana”: mejor nutrición, mejor salud y mayor educación son necesarios para ese propósito, aunque no son suficientes. Una cosa es invertir en capital humano y otra es convertir tal inversión en beneficios perdurables. En ese sentido hay que entender claramente el doble papel que desempeña Oportunidades para reducir la pobreza: por un lado, a través de transferencias directas aumenta el ingreso presente de las familias que viven en la pobreza extrema, mientras que por el otro complementa, aunque no sustituye,

políticas adicionales encaminadas a aumentar su ingreso laboral futuro haciendo que las transferencias se tornen innecesarias.

En la medida en que Oportunidades es sólo un programa focalizado en un grupo social específico y no una estrategia, por sí mismo no reducirá la pobreza. Para ello se requiere de la contribución de otras iniciativas que integren una estrategia coherente, así como de un contexto de crecimiento económico sostenido (Levy y Rodríguez, 2005). En ausencia de lo anterior, incluso si el programa fuese totalmente exitoso y se mantuviese estrictamente enfocado en sus objetivos, la pobreza persistiría. Las familias pobres podrán tener una mejor alimentación y estar más sanas y mejor educadas, pero seguirán teniendo ingresos muy bajos y requerirán transferencias monetarias permanentes para mantener su nivel de vida.

Otro punto fundamental sobre el carácter transitorio de Oportunidades como elemento que lo define es el siguiente: si bien el programa acompaña el ciclo de vida de las familias pobres, desde el cuidado de la salud de la madre durante la gestación hasta la conclusión de la educación preparatoria de los hijos, la mayor parte de los apoyos concluyen antes de la incorporación de los jóvenes beneficiarios al mercado de trabajo. Así las cosas, Oportunidades no se ocupa de la creación de empleos productivos, sino que es un medio que posibilita mejores condiciones de inserción de los trabajadores pobres en el mercado de trabajo, posponiendo su edad de incorporación al mismo a través de becas educativas que cubren los estudios hasta finalizar la educación media superior. Una vez que los jóvenes becarios concluyan su ciclo educativo se vincularán al mercado laboral en su calidad de asalariados, emprendedores o trabajadores por cuenta propia sin que Oportunidades afecte su decisiones al respecto, como tampoco habrá de afectar la selección de sus actividades productivas: trabajar en el sector rural o urbano, en la agricultura, los servicios o la industria.

En últimas, Oportunidades será exitoso si, una vez se haya fortalecido el capital humano de las familias más pobres, las actividades a las que se incorporan estos trabajadores son más productivas. Es de esperar que la combinación de mayor capital humano y mayor productividad se traduzca en “ingresos propios más altos mañana”, y que por esa vía se dinamice un proceso de aumento de ingresos propios en cohortes sucesivas de trabajadores que gradualmente abandonarán la pobreza. Poco a poco las transferencias de Oportunidades serán necesarias para un menor número de familias, hasta que idealmente ninguna las requiera.

El proceso de generación de “ingresos propios más altos mañana” será más o menos rápido y se verificará en distintas actividades y regiones sin que ello dependa de Oportunidades, sino fundamentalmente de otros factores, a saber: el crecimiento económico; el monto, composición y distribución geográfica de la inversión productiva pública y privada; y la competitividad del país. Asimismo, tal proceso se puede dar a través de distintas relaciones laborales: trabajo asalariado en empresas formales o informales, autoempleo en actividades rurales o urbanas, o contratos de comisión o mediería. Esto tampoco depende de Oportu-

nidades, sino de otros factores críticos, entre ellos los incentivos que tengan las empresas para demandar trabajadores en el sector formal e informal, y los incentivos que tengan los trabajadores para ofrecer su trabajo en uno u otros sector, o para autoemplearse.

Cabe señalar aquí que la transitoriedad de Oportunidades tiene dos facetas: la primera, interna al programa, que se deriva del ciclo de vida de las familias pobres y de la necesidad de otorgarles apoyos durante el tiempo suficiente para permitir que éstas rompan con la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante la adquisición de mayor capital humano; y la segunda, externa al programa, que tiene que ver esencialmente con la efectividad que tengan la política económica y social para generar recursos suficientes e incentivos adecuados para invertir, crear y demandar empleos más productivos y aumentar la competitividad del país. Por ello se hace necesario reiterar una vez más que el éxito del programa en lo que hace a su transitoriedad dependerá no solamente de su dinámica interna en relación con el cumplimiento de sus objetivos de corto y más largo plazo, sino de políticas adicionales e incentivos externos que determinarán en últimas si los trabajadores Oportunidades van a generar o no “ingresos propios más altos mañana” de manera estable.

Oportunidades no es un sustituto de la seguridad social. Es, si se admite el símil, un insumo intermedio de ésta. Contribuye a que un mayor número de trabajadores pueda acceder a sus beneficios, pero el programa por sí solo no lo puede lograr. En una visión idealizada, trabajadores progresivamente más sanos y educados obtienen empleos cada vez más productivos en el sector formal de la economía hasta lograr que todas las familias pobres tengan la protección permanente de la seguridad social a medida que dejan de ser pobres. En esta visión hay una transición ordenada de los apoyos temporales de Oportunidades a los beneficios sociales más amplios y permanentes propios de la seguridad social, como resultado de la correcta alineación de incentivos de empresas y trabajadores hacia la formalidad y hacia la creación de empleos productivos.

En este documento se sostiene que, en las actuales condiciones, esta visión idealizada no se podrá cristalizar, principalmente por dos razones. La primera tiene que ver con un problema de diseño y operación de la seguridad social, y es que incluso si se observase un proceso de crecimiento económico sostenido, no todos los trabajadores pobres accederían a los beneficios que de ella se derivan, dado que su obligatoriedad se limita a una forma particular de participación en el mercado de trabajo que si bien es la más frecuente, no es la única: el trabajo asalariado y la relación obrero-patronal. Pero aun si no hubiese empleo asalariado informal, es decir, si no hubiese evasión de la legislación de seguridad social, es posible que muchos trabajadores optaran por formas eficientes de aumentar sus ingresos en el autoempleo o en ocupaciones que implican relaciones contractuales laborales distintas a la obrero-patronal. Esto por cuanto en un contexto de crecimiento económico, tales trabajadores pueden obtener ingresos incluso más altos, si bien carecerán de seguridad social.

La segunda razón, menos evidente aunque tan importante como la primera, es que la política social puede generar incentivos a la informalidad y a la creación de empleos de

baja productividad, y por esa vía puede llegar a limitar el crecimiento. El punto de fondo es que en México no existe actualmente una correcta alineación de incentivos de empresas y trabajadores hacia la formalidad y hacia la creación de empleos productivos. Es más, se utilizan recursos fiscales cada vez mayores para fomentar la informalidad y los empleos de baja productividad, así como para facilitar la evasión de la seguridad social, tal y como se mostrará en este documento.

Estos dos motivos indican que es poco probable que se observe una transición ordenada de los trabajadores pobres hacia empleos más productivos en empresas formales y con cobertura de seguridad social, tanto por problemas de diseño y operación de esta última, como por problemas de diseño y operación de los otros programas sociales. Esto es así aun suponiendo un crecimiento e inversión productiva suficientes. De manera que incluso si Oportunidades se apega plenamente sus objetivos originales y mantiene un funcionamiento eficaz, puede terminar convirtiéndose en un esquema permanente de transferencias de ingreso a las familias pobres.

Lo anterior no significa que el programa haya fracasado. Refleja, eso sí, la ausencia de condiciones complementarias esenciales que permitan que trabajadores más sanos y educados encuentren ocupaciones más productivas. Asimismo revela la presencia cada vez más pronunciada de condiciones que inducen a trabajadores más sanos y educados a permanecer en ocupaciones menos productivas

Lo que aquí se quiere mostrar es que los incentivos de Oportunidades y los de los demás programas sociales, es decir, tanto los incentivos de la *seguridad social* (correspondiente a los trabajadores vinculados laboralmente a través de una relación obrero-patronal) como aquellos de la *protección social* (a través de la cual se ofrecen beneficios similares en materia de salud, vivienda y acceso a pensiones para los trabajadores del sector informal) no son compatibles entre sí, como tampoco lo son con los objetivos de competitividad y crecimiento. En tales circunstancias se debilitan sustancialmente las posibilidades de que los trabajadores Oportunidades se orienten hacia la formalidad y obtengan los beneficios de la seguridad social que hagan innecesarias las transferencias.

Este trabajo hace parte de un proyecto de investigación más amplio en el que se analizan las condiciones bajo las cuales las familias beneficiarias de Oportunidades podrían generar mayores niveles de ingreso, de forma tal que eventualmente ya no requieran los apoyos que el programa les brinda. En particular, el propósito del presente documento consiste en determinar si la política social contribuye a que los trabajadores pobres puedan acceder a la seguridad social. Por supuesto, este análisis deberá ser complementado con otros estudios sobre la relación entre crecimiento, productividad y empleo.

Aquí se hace el recorrido inverso: se parte del impacto de la política social en el crecimiento y la productividad, y por esa vía se analizan las perspectivas de los trabajadores pobres de acceder a empleos formales con cobertura de seguridad social. Asimismo se aborda el problema analizando la forma de participación de los trabajadores de las familias

Oportunidades (en adelante, trabajadores Oportunidades) en el mercado de trabajo, con base en dos preguntas: (i) dado el diseño y la operación de la seguridad social y los demás programas sociales, ¿qué determina la participación de los trabajadores Oportunidades como asalariados en el segmento formal o informal del mercado de trabajo, o como autoempleados?, y (ii) ¿qué posibilidades tienen los trabajadores Oportunidades de acceder a empleos con cobertura de seguridad social?

Para la política económica es fundamental saber si el capital humano que gradualmente está adquiriendo el 25% más pobre de todos los trabajadores del país (esto es, aquellos perteneciente a las familias que viven en extrema pobreza) se traducirá en mayores ingresos y mayor productividad, o si el cambio de los subsidios generalizados y dirigidos al consumo por Oportunidades sólo hizo más eficiente el mecanismo de transferencias de ingreso, sin que necesariamente se hayan creado todavía las condiciones que permitan que tales apoyos sean transitorios.

Para la política social es fundamental determinar si sus programas cumplen o no con el objetivo de que los trabajadores —particularmente los de más bajos ingresos— tengan acceso simultáneo a satisfactores como pensiones para el retiro y seguro de salud, o si sólo conducen a un cumplimiento parcial y contradictorio de ese objetivo, reduciendo de hecho las posibilidades de lograrlo para aquellos trabajadores de ingresos más bajos.

Ahora bien, tanto para la política económica como para la política social debe ser preocupación central establecer si el financiamiento de los programas sociales es sostenible, y si el impacto neto del conjunto, dada su forma de financiamiento, es redistributivo. Nadie desea una política social que deprima la productividad, sin sostenibilidad financiera, sin eficacia en el alcance de los objetivos y sin eficiencia redistributiva.

Para encontrar las respuestas a las preocupaciones aquí planteados, el presente documento se divide en cuatro capítulos, además de esta introducción. En primer lugar se describen muy someramente los tres ejes de la política social en México y los sectores a los cuales beneficia, para posteriormente caracterizar el mercado laboral mexicano y los distintos tipos de vínculos que allí se producen. En el siguiente capítulo se cuantifica la población beneficiaria de Oportunidades, se la caracteriza a partir de los activos que posee y de su forma de participación en el mercado laboral, y se describe la movilidad de los trabajadores de bajos ingresos —incluyendo a los de Oportunidades— entre sus segmentos formales e informales. Posteriormente se analiza el impacto de los incentivos de la política social en trabajadores y empresas, así como en las posibilidades de que los trabajadores Oportunidades, y los de bajos ingresos en general, puedan acceder a una ocupación más productiva y que les brinde los beneficios de la seguridad social, para cumplir así con el objetivo de lograr



TRES EJES DE LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA Y SUS SUPUESTOS SUBYACENTES

Seguridad social, protección social y Oportunidades

La política social puede definirse como el conjunto de medidas que instrumenta el Estado para redistribuir el ingreso, proteger a la población contra diversos riesgos y aumentar su bienestar. Típicamente incluye la protección contra la ausencia de ingresos durante la vejez, contra la insuficiencia de ingresos para el consumo alimenticio o para la atención a la salud, o contra la pérdida de ingresos (transitoria o permanente) por incapacidad, invalidez o muerte. Sin embargo, el concepto es lo suficientemente amplio como para incluir el acceso a la educación, a la capacitación para el trabajo, a la vivienda o al servicio de guardería, e incluso puede incorporar protección contra otros riesgos como los derivados de los desastres naturales.

Para efectos del presente documento se adopta una definición de política social basada en su relación con el mercado laboral, esto es, como la suma de la seguridad social para los trabajadores formales, la protección social para los trabajadores informales y Oportunidades para las familias en pobreza extrema, así:

Seguridad social: Son los beneficios que reciben aquellos trabajadores del sector formal que se insertan en el mercado de trabajo a través de una relación obrero-patronal y que implican su inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Tales beneficios constituyen un *paquete* que comprende aseguramiento de salud, pensiones por jubilación, invalidez, muerte y/o riesgos de trabajo, además de acceso a crédito de vivienda y a servicio de guardería. Estos beneficios entrañan costos para empleadores y trabajadores.

Protección social: Aquellos programas dirigidos a los trabajadores del sector informal del mercado de trabajo a través de los cuales se otorgan *separadamente* servicios de salud, créditos para la vivienda, acceso a pensiones y, en ocasiones, servicios de guardería.

Se trata fundamentalmente de subsidios y no implican contribuciones por parte de empleadores y trabajadores.

Oportunidades: Programa para las familias que viven en extrema pobreza a través del cual se hacen transferencias monetarias condicionados a la asistencia escolar y cuidado de la salud de los niños, se otorgan algunos apoyos para la salud y, a partir de 2006, se ofrecen subsidios destinados a las pensiones de jubilación de los trabajadores Oportunidades.

Asimismo, los trabajadores formales serán aquellos que tienen acceso a la seguridad social, dado que laboralmente están vinculados a empresas que cumplen con la ley que las obliga a inscribirlos en ella. Por el contrario, los trabajadores informales serán definidos como aquellos que carecen de acceso a la seguridad social, pues las empresas a las cuales se hallan vinculados laboralmente no tienen relaciones obrero-patronales o evaden las obligaciones relacionadas con la inscripción en la seguridad social. Por ello el empleo informal incluye el autoempleo y todas las relaciones contractuales laborales distintas de las obrero-patronales; esto quiere decir que puede haber trabajadores y empresas informales sin que haya necesariamente una violación de la ley (evasión de la seguridad social), en la medida en que no se trata de trabajadores asalariados.

Por su parte, los trabajadores Oportunidades pueden ser formales o informales y desempeñarse en el sector urbano o rural. Dentro de los informales habrá asalariados y también autoempleados (Capítulo III).

Incentivos del mercado de trabajo y movilidad de los trabajadores

La instrumentación de la política social a través de la seguridad social y la protección social parte de una separación conceptual de la población trabajadora en dos conjuntos: los que tienen un trabajo asalariado formal, con acceso a la primera, y los que se ocupan en el sector informal y por lo tanto tendrán acceso a los programas de la segunda.

Las discusiones sobre política social en México han descansado en dos supuestos fundamentales: (i) que todos los trabajadores prefieren vincularse laboralmente al sector formal y tener acceso a la seguridad social, frente a la posibilidad de ocuparse en el sector informal y tener acceso a la protección social, y (ii) que la separación conceptual de los trabajadores en formales e informales coincide con una segmentación real, en el sentido de que quienes están en el sector formal son unos y quienes están en el informal son otros. En el presente documento se argumenta que ninguno de estos dos supuestos corresponde a la realidad, al menos en el caso de los trabajadores mexicanos de bajos ingresos en general, y para los de Oportunidades en particular.

El primer supuesto tiene que ver con la visión del sector informal como residual, es decir, como aquel donde se ocupan los trabajadores que no pueden encontrar empleo como asalariados formales, como resultado de un racionamiento de empleos en el sector formal¹. En el caso de trabajadores de bajos ingresos, esta visión no es la más descriptiva del funcionamiento del mercado laboral, por dos motivos. Primero, porque hay trabajadores pobres que poseen otros activos productivos, principalmente tierra, y se ocupan como autoempleados sin ser trabajadores asalariados. Y segundo, porque aun para el caso de los asalariados, si bien hay trabajadores del sector informal que en efecto desean un trabajo en el sector formal, esto es así siempre y cuando los salarios y beneficios sean más altos que los que obtienen en el sector informal. Existe igualmente la posibilidad de que haya trabajadores en el sector informal que pueden obtener empleos en el sector formal y acceder a los beneficios de la seguridad social, aunque con salarios más bajos.

En el momento de decidir en dónde buscar empleo, dos trabajadores de las mismas características evaluarán la suma de las remuneraciones salariales y el valor que le asignen a las prestaciones de seguridad social por estar en el sector formal, y la suma de las remuneraciones o ingresos salariales y el valor que le asignen a las prestaciones de protección social asociadas a la informalidad.

Es evidente que los trabajadores valoran los beneficios de la seguridad social, por un lado, y los de la protección social, por el otro, en función de su situación individual. Desde su punto de vista, un empleo tiene asociado un salario y un valor imputado de beneficios sociales (ya sea seguridad social o protección social) y la comparación para decidir en donde ocuparse debe incorporar ambos elementos.

Para que la comparación entre trabajos formales e informales sea relevante, es necesario tomar en cuenta: (i) los salarios que se pagan o ingresos que se obtienen en cada caso, y (ii) la valoración que hacen los trabajadores de los beneficios de la seguridad social y la protección social en cada caso.

En lo que se refiere a las empresas, es necesario tener en cuenta que, dada la productividad de los trabajadores, éstas decidirán si ofrecen empleos formales o informales en función de los costos de la seguridad social, en un caso, y la ausencia de éstos, en el otro. Más aún, las empresas también pueden optar entre la formalidad y la informalidad en función de los beneficios y costos de evadir la legislación de seguridad social.

El equilibrio en el mercado de trabajo refleja la interacción de trabajadores y empresas. Dicho de otra forma, la distribución de los trabajadores entre el sector formal y el informal (incluyendo el autoempleo) no expresa solamente las preferencias y opciones de los trabajadores, sino también las de las empresas. A su vez, las acciones de trabajadores y

¹ Maloney (1998 y 2005) cuestiona esta hipótesis, lo mismo que el BID (IDB, 2004:5), que señala con respecto a los mercados de trabajo de México y Brasil: “La evidencia contradice la noción popular de que los trabajadores están en el sector informal contra su voluntad y preferirían cambiarse al formal si tuviesen la oportunidad” (traducción del autor).

empresas están influenciadas por la manera en que ambos perciben los costos y beneficios de la formalidad y la informalidad. Unos y otras maximizan sus ganancias o beneficios, y ambos enfrentan restricciones al tomar sus decisiones. La distribución final de trabajadores en cada sector refleja la interacción de todos estos elementos. Los trabajadores Oportunidades son parte del conjunto de trabajadores que participan en el mercado laboral y como tales tienen sus propias preferencias y opciones.

Lo anterior no implica que el equilibrio del mercado de trabajo sea eficiente y/o socialmente óptimo. Tampoco implica que los trabajadores obtengan el trabajo que deseen, sino el que resulte dada la interacción de todos estos elementos. Sin embargo, la clave radica en notar que, en tal situación, los trabajadores que se emplean en el sector formal y los que lo hacen en el informal tienen salarios y beneficios totales que ellos valoran como similares. Esto es congruente con el hecho de que tanto los trabajadores del sector formal como los del informal desearían tener ingresos más altos pero ninguno de los dos lo logra, ya que las empresas —formales e informales— no pueden aumentar los salarios porque la productividad de esos trabajadores no se los permite. Tampoco pueden aumentar los salarios imputados en el caso del autoempleo, porque los pocos activos que tienen los trabajadores por cuenta propia (principalmente tierra) tampoco lo permiten. Todos estos trabajos pueden ser “de mala calidad”, en el sentido de que las remuneraciones son bajas respecto a algún otro estándar, pero lo son tanto en el sector formal como en el informal.

Con relación al segundo supuesto, a saber, que los trabajadores del sector formal son unos y los del sector informal son otros, lo que la evidencia empírica indica es que existe una fuerte rotación de un mismo trabajador entre el sector formal y el informal a lo largo de su vida laboral, y que dicha rotación es mayor mientras menor es su nivel de ingresos. Esta rotación o movilidad formal-informal de los trabajadores responde a varios factores: cambios en el estatus de los trabajadores de formal a informal dentro de una misma empresa (p. ej., como resultado de cambios en la fiscalización); por *shocks* de demanda (p. ej., la inestabilidad crónica de la construcción); por la estacionalidad de actividades como la agricultura (p. ej., los jornaleros agrícolas); por la alta tasa de creación y destrucción de empresas (particularmente pequeñas); por cambio de los trabajadores entre trabajo asalariado y autoempleo (como resultado de cambios en los precios mundiales de los productos agrícolas); o por migración circular e incluso internacional, entre muchos otros factores.

Así pues, la separación entre formalidad e informalidad es una distinción jurídica, no una separación de personas. Muchos trabajadores se emplean parte de su vida laboral en la formalidad y parte en la informalidad y, como se documenta más adelante, mientras menor es el nivel de ingresos, mayor es la movilidad entre uno y otro sector. ¿Cómo se puede determinar si un trabajador es formal o informal, si durante la mitad de su vida laboral está en un sector y la otra mitad está en el otro?

Las siguientes situaciones son ilustrativas de la movilidad entre formalidad e informalidad, y de cómo ésta se relaciona a su vez con el tipo de beneficios sociales que reciben

los trabajadores, ya sea a través de la *seguridad social* (SS) en la primera, o de la *protección social* (PS) en la segunda.

- Un trabajador de Oaxaca durante parte del año elabora artesanías en su casa; al ser un trabajador por cuenta propia o autoempleado (denominaciones que aquí se utilizan indistintamente), no tiene una relación obrero-patronal y recibe beneficios sociales vía PS. Pero durante otra parte del año emigra a Sinaloa y, al emplearse como jornalero agrícola, tiene una relación obrero-patronal y recibe beneficios vía SS; es posible que al finalizar el ciclo agrícola regrese a Oaxaca y, nuevamente como trabajador por cuenta propia, reciba beneficios sociales vía PS.
- Un vendedor ambulante de Veracruz recibe beneficios de PS, pero emigra a Chihuahua para emplearse como personal de limpieza en una planta maquiladora. Ahí, en su calidad de empleado, tiene acceso a SS; la planta maquiladora recorta la producción al caer la demanda en Estados Unidos y el trabajador regresa a Veracruz, con lo cual pierde SS, aunque como trabajador por cuenta propia obtiene PS. Alternativamente, la planta maquiladora le ofrece mantener su empleo con un sueldo un poco más alto, pero sin seguridad social; el trabajador se convierte en asalariado informal, aunque trabaja en una empresa formal, de modo que pierde los beneficios de la SS pero obtiene los de la PS.
- Un trabajador de Puebla posee tierras y cultiva su propio predio todo el año; en tales circunstancias no tiene acceso a la SS y por lo tanto recibe beneficios sociales vía PS. Luego se crea una pequeña empresa en su localidad, lo que lo lleva a rentar su tierra y a emplearse como asalariado: pierde los beneficios de la PS pero obtiene los de la SS.
- Una madre soltera de Campeche se emplea como trabajadora doméstica y en su calidad de tal obtiene PS. Posteriormente se vincula como costurera en un taller de confección y accede a la SS. Sin embargo, la competencia con China obliga al taller a dar un giro y le ofrece a la trabajadora la posibilidad de vender ropa casa por casa con contrato por comisión y no bajo la antigua relación obrero-patronal: pierde los beneficios de la SS pero en cambio recibe los de la PS.
- Un trabajador de San Luis Potosí trabaja como albañil en un proyecto de construcción de viviendas, y en su calidad de asalariado tiene acceso a la SS. El proyecto concluye y, mientras se inicia otro, el trabajador ayuda en el rancho de unos familiares. En ese lapso, es un trabajador sin retribución pero con los beneficios de la PS, aunque en algún momento puede regresar a la SS.
- Un trabajador se emplea como mesero asalariado en Acapulco y está en la SS. En la temporada baja pierde el empleo y emigra a Estados Unidos, de manera que ya no recibe ni SS ni PS.

De lo anterior se desprenden cinco observaciones. Primero, todos los trabajadores están ocupados. La duración del desempleo abierto en México es breve (Gong *et al.*, 2004; IDB, 2004: Cap. 1). Ante la ausencia de un seguro de desempleo, los trabajadores de bajos ingresos tienen búsquedas muy cortas (IDB, 2004). En ese nivel de ingreso, el mercado laboral se describe mejor como uno de pleno empleo, incluyendo dentro de la definición de empleo aquellas actividades desarrolladas por cuenta propia o con una relación contractual diferente a la obrero-patronal, con y sin remuneración monetaria. El decir que hay pleno empleo no implica de ningún modo que haya una situación óptima ni eficiente; sólo señala que en niveles muy bajos de ingresos todos se emplean (en ocasiones en el extranjero).

Segundo, las categorías contractuales bajo las cuales se emplean los trabajadores de bajos ingresos varían: en un momento son trabajadores por cuenta propia, en otro momento asalariados formales, en otro asalariados informales, posteriormente pueden tener una relación laboral no asalariada como comisionistas, y por último pueden estar por fuera de la PEA. Esto dependerá de las oportunidades y los activos; para los que tienen tierra, como el de Puebla, o ciertas habilidades e instrumentos, como el de Oaxaca, el autoempleo es una opción. Los que no tienen activos productivos más allá de su propia fuerza de trabajo, como la trabajadora de Campeche o el de Veracruz, serán asalariados, formales o informales, o se ocuparán mediante algún contrato por comisión (o de mediería, en el caso del campo). Sin embargo, en ocasiones —como en el caso del trabajador de San Luis Potosí— la relación laboral puede derivar de un vínculo familiar sin una subordinación expresa e incluso sin retribución monetaria.

Tercero, en paralelo con lo anterior, las categorías ocupacionales también varían: durante algún tiempo son albañiles o encargados de la limpieza; luego son ayudantes de rancho; durante un tiempo son artesanos y luego son obreros; pueden ser agricultores (ejidatarios o pequeños propietarios) y más tarde jornaleros agrícolas; podrán ser empleados domésticos y a veces comisionistas.

Cuarto, con excepción de los ciclos relativamente predecibles de los jornaleros agrícolas, los períodos de formalidad e informalidad tienen duraciones erráticas. Puede haber rotación formal-informal dentro de un mismo año, o puede haber períodos de cierta permanencia en el sector forma o informal (con o sin cambio de ocupación dentro del mismo sector).

Por último, todos estos trabajadores, sea que estén en la formalidad o en la informalidad, perciben ingresos muy bajos y todos tratan, en condiciones muy difíciles, de obtener lo más que puedan en cada trabajo/ocupación/sector/actividad. Para ello considerarán el conjunto de beneficios (salarios, pagos en especie, propinas, servicios de salud, pensiones, vivienda, guarderías) que desde su punto de vista y dadas sus necesidades y expectativas, sea mejor para ellos.

No sobra reiterar que no existe una división tajante entre trabajadores formales e informales y que, por el contrario, lo que define a los trabajadores de más bajos ingresos es precisamente la rotación constante entre formalidad e informalidad. Que estén en uno u otro sector en un momento dado dependerá de los incentivos que encuentren en un momento dado en el mercado laboral, a la luz de su situación personal.

CAPÍTULO 3

POBLACIÓN BENEFICIARIA DE OPORTUNIDADES

¿Quiénes y cuántos son?

La población de México ascendía en 2005 a un total de 103.262.000 habitantes, de los cuales se estima que 24.079.000 (23,3% del total nacional) viven en la extrema pobreza, o sea que se benefician de Oportunidades.

Para el año 2005 la población en edad de trabajar (PET) de México, es decir, las personas entre 16 y 65 años de edad, totalizaba 58,5 millones, de los cuales 12,9 millones (22%) pertenecían a familias Oportunidades.

A su vez, la población económicamente activa (PEA) del país se estimaba en 43.866.653, de los cuales 9,7 millones, o sea el 22,1%, son trabajadores Oportunidades (Levy, 2006b: Apéndice 2).

Geográficamente, la población Oportunidades representa el 68,8% del total en las localidades de menos de 2.500 habitantes y el 9,3% en las demás. Para efectos de este docu-

CUADRO 3.1.

Población nacional y población beneficiaria de Oportunidades, 2005

(miles de personas)

Rango de edad	Total		Nacional		Oportunidades	
	Nacional	Oportunidades	Urbana	Rural	Urbana	Rural
0-10	22.938	5.096	16.683	6.255	1.759	3.337
11-16	12.901	4.552	9.266	3.635	1.509	3.043
17-45	45.364	10.499	35.869	9.495	3.082	7.417
46-65	13.200	2.411	10.249	2.951	559	1.852
66 o más	8.859	1.521	6.919	1.940	465	1.056
Total	103.262	24.079	78.986	24.276	7.374	16.705

Fuente: Censo de Población 2005 y encuestas de Oportunidades. Véase Levy (2006b: Apéndice 1).

mento, las primeras se definirán como rurales y las segundas como urbanas, lo cual significa que los beneficiarios de Oportunidades predominan dentro de la población rural.

De las cinco millones de familias que en 2005 se beneficiaban del programa, 3,5 millones estaban en el sector rural y 1,5 en el urbano. Cabe notar, sin embargo, que no existe un empalme perfecto entre lugar de residencia y lugar de trabajo, pues la migración (nacional o internacional, circular o unidireccional) hace que muchos trabajadores de familias rurales de Oportunidades se ocupen, al menos durante parte de su vida, en localidades urbanas (desde la más próxima a su lugar de residencia, hasta ciudades grandes relativamente alejadas, o en Estados Unidos). Las familias que viven en zonas rurales lo hacen en más de 80.000 localidades con diversos niveles de acceso a los servicios asociados a la seguridad social y a la protección social, un factor importante en la valoración que hagan estos trabajadores de estos beneficios al insertarse al mercado laboral. Este tema será objeto de análisis en el capítulo siguiente.

¿Con qué activos cuentan?

Las encuestas asociadas a la operación de Oportunidades generan una cantidad significativa de información sobre las características de estas familias (Levy, 2006b: Apéndice 1). Una primera observación es que de los cinco millones de familias Oportunidades (rurales y urbanas), sólo el 30% tiene tierra, de donde se desprende una conclusión fundamental: el principal activo productivo —si no el único— del 70% de todas las familias más pobres del país es su fuerza de trabajo. A su vez, de las 3,5 millones de familias rurales, sólo el 38,4% tiene tierra (Levy 2006b: Cuadro III.2 y Apéndice 1).

Surgen entonces dos conclusiones importantes: la primera es que para más del 60% de las familias rurales pobres el principal activo productivo es su fuerza de trabajo; la segunda es que, dependiendo de la extensión y calidad de la tierra, es factible que algunos trabajadores Oportunidades, sin duda una minoría, puedan ocuparse como autoempleados (i.e., agricultores) durante toda su vida laboral².

Distribución de la tierra

En el Cuadro 3.2 se presenta información sobre la minoría de familias Oportunidades que sí posee tierras (cerca de 1.345.000 familias o el 38% de las familias pobres rurales). La pri-

² Estos resultados también se pueden leer de otra manera: el 70% de las familias pobres del país, incluyendo a más del 60% de las familias rurales pobres, no se benefician de las políticas de aumento a los precios de los productos agrícolas (a través de subsidios a la comercialización, créditos para las cosechas u otros mecanismos). Para éstas lo relevante de las políticas agrícolas es cómo afectan la demanda de trabajo y la productividad del mismo. Dicho de otro modo, el hecho de que la mayor parte de las familias pobres vivan en el medio rural no implica que “apoyar al campo” equivalga a combatir la pobreza (Rodríguez, 2006).

CUADRO 3.2.**Familias rurales Oportunidades con tierra: calidad, extensión y distribución por miembros en edad de trabajar**

Hectáreas		Hogares* (%)	Número de miembros en edad de trabajar**			
			0	1-2	3 a 4	5 ó más
Riego	Temporal					
0	1	44,9	5,2	34,3	31,2	29,3
	2	22,7	5,9	31,6	30,5	31,9
	3	8,9	6,7	30,1	28,9	34,3
	4	5,0	7,0	29,5	28,7	34,8
	> 4	11,7	8,8	27,6	29,6	33,9
1	0	2,3	8,0	32,0	31,0	29,0
	> 0	0,5	11,6	33,4	28,2	26,7
2	0	1,1	8,0	31,0	29,0	32,0
	> 0	0,3	10,1	29,2	27,4	33,2
Resto		2,3	10,3	29,5	30,2	30,0

Fuente: Levy, 2006b: Apéndice 1.

* Total de hogares en esta categoría = 1.345.000.

** Miembros de 16 a 65 años de edad por hogar rural con tierra; las filas de cada categoría suman 100%.

mera columna lista el número de familias en función de la cantidad y tipo de hectáreas que poseen (con riego y de temporal), mientras que en las siguientes se clasifica a esas familias en función del número de miembros en edad de trabajar (16 a 65 años) que cada una tiene. La separación de tierra entre riego y temporal se toma aquí como indicador burdo de su productividad, ante la ausencia de otros indicadores que midan esta dimensión clave de este activo productivo, aunque mucha de la tierra de temporal es probablemente de muy mala calidad, con rendimientos por hectárea muy bajos.

Obsérvese que del universo de 1.345.000 familias rurales que sí poseen tierra, el 93% no tiene ni una sola hectárea de tierra con riego; casi el 68% tiene dos hectáreas o menos de tierra de temporal; un 14% adicional tiene entre tres y cuatro hectáreas de temporal, y menos del 12% (ó 161.400 familias) tiene cinco o más hectáreas de temporal.

Al clasificar la posesión de tierra por número de miembros en edad de trabajar se encuentra que aproximadamente menos del 35% de las familias que poseen tierra tiene hasta dos miembros en ese rango de edad, mientras que el 65% o más tiene tres o más miembros. Lo anterior se traduce en posesiones de tierra por persona en edad de trabajar aún más bajas. En promedio, las dotaciones de tierra por persona en edad de trabajar en las familias que tienen una hectárea de temporal son de aproximadamente 0.325 hectáreas, y en las que tienen dos son de 0.637. Así pues, estos dos grupos, que en su conjunto representan el 67% de las familias rurales que sí tienen tierra, poseen menos de dos tercios de una hectárea de tierra de

temporal por persona en edad de trabajar. Esto tenderá a agravarse en razón de la demografía de las familias pobres, dado que aumentará el número de jóvenes de familias Oportunidades que alcanzará la edad de trabajar en los próximos años (Levy 2006b: Gráfica III.1).

Cabe señalar aquí que el acceso a la tierra por parte de las familias Oportunidades es fundamental para determinar las posibilidades de que parte de las transferencias de ingreso del programa se pueda invertir para generar “ingresos propios más altos mañana”. En efecto, Gertler, *et al.* (2005) encuentran que para algunas familias rurales, parte de las transferencias de ingreso de Oportunidades se invierte en proyectos productivos con tasas de retorno reales de alrededor de 5% anual, lo cual permite que su nivel de ingresos sea permanentemente más alto, aun sin transferencias³.

Sin embargo, este resultado se observa solamente para familias que poseen tres o más hectáreas de tierra. Las posibilidades de inversión en proyectos productivos son bastante más reducidas para familias con menos tierra, para las cuales las tasas de retorno a la inversión son muy inferiores (casi cercanas a cero), lo mismo que las propensiones marginales al ahorro (de 9% para las familias sin tierra, vs. 30% para las que tienen más de tres hectáreas).

Estos resultados pueden resumirse de la siguiente manera: si bien habría una minoría de trabajadores Oportunidades que se ocupa en el autoempleo en actividades agrícolas durante toda su vida laboral, esa minoría es pequeña. En consecuencia, la gran mayoría de los trabajadores Oportunidades tendrá una relación laboral como asalariados o como autoempleados en actividades no agrícolas. Más aún, para todas las familias Oportunidades, incluyendo aquella minoría que sí posee algo de tierra, el principal activo productivo, si no el único, es su fuerza de trabajo. El mercado laboral, así como la forma de inserción en él, serán entonces mucho más relevante para estas familias, como también lo será para su bienestar el acceso a los beneficios sociales vinculados a las diversas formas de participación laboral. Por último, la dinámica demográfica de las familias Oportunidades reducirá la proporción de los ingresos derivados de la tierra y aumentará aún más la relevancia de los ingresos laborales.

Distribución de la fuerza de trabajo

El Cuadro 3.3 refleja la distribución de la población de 16 a 65 años por rango de edad y tipo de ocupación. Para los propósitos de este documento, conviene agruparla entre los

³ Los hallazgos de Gertler *et al.* (2005) también son importantes porque suministran evidencia de que estas familias enfrentan restricciones de liquidez y de acceso a crédito, ya que sólo invierten en estos proyectos cuando reciben las transferencias de Oportunidades, pudiendo haber empleado recursos prestados o propios al tener oportunidades rentables de inversión. Tales restricciones de liquidez pueden hacer que el ahorrar en activos financieros para sus futuras pensiones tenga un costo de oportunidad muy alto, pues implica dejar de invertir en proyectos con altas tasas reales de retorno y con beneficios de más corto plazo. Esto es relevante para la valoración que hacen los trabajadores Oportunidades de las pensiones para retiro asociadas a la seguridad social, como se señala en el Capítulo IV.

CUADRO 3.3.

Distribución ocupacional de la población Oportunidades en edad de trabajar							
(%)							
Sector	Ocupación	16–24	25–35	Edad 36–45	46–55	56–65	Distribución por ocupación
Formal	1. Jornalero/peón de campo*	39,3	41,1	43,6	48,4	51,6	47,7
	2. Albañil/obrero/ empleado	43,8	40,2	37,2	31,1	24,9	32,1
Informal	3. Patrón/empleador de negocio	1,7	1,3	0,9	0,6	0,6	1,2
	4. Profesión independiente o por cuenta propia	4,7	7,8	8,5	9,2	10,7	8,7
	5. Empleada doméstica	1,3	2,1	1,9	2,0	2,4	1,3
	6. Miembros de cooperativa	1,7	2,2	2,6	2,4	2,3	1,7
	7. Ayudante en rancho sin retribución	3,8	1,4	1,1	1,3	1,6	2,2
	8. Ejidatario o comunero	0,5	1,1	1,7	2,7	3,6	2,0
	9. Otro	3,1	2,7	2,3	2,0	2,2	2,9
	Distribución por edad	21,6	30,2	25,1	14,6	8,3	100

Fuente: Levy, 2006b: Apéndice 1.

* Esta base de datos no permite separar a los peones de campo de los jornaleros agrícolas, lo cual es clave dado que los primeros no siempre son sujetos de una relación obrero-patronal, pues pueden desempeñar esa función en tierras propias, o en tierras ajenas con contratos de mediería. Por este motivo las relaciones obrero-patronales pueden aparecer sobrestimadas.

que tienen una relación obrero-patronal y por lo tanto beneficios de seguridad social, y los que no la tienen y en consecuencia carecen de ellos. Así, los jornaleros agrícolas, peones de campo, albañiles, obreros y empleados quedarán dentro de la categoría de trabajo asalariado que, en principio, debería ser formal. Entre tanto los patrones, empleadores de un negocio, empleados domésticos⁴, trabajadores por cuenta propia, miembros de cooperativa, ayudantes en rancho o negocio familiar con y sin retribución, así como los ejidatarios o comuneros, quedarán dentro de las ocupaciones donde no está presente la relación obrero-patronal y por lo tanto se considerarán trabajadores informales.

⁴ Esto conforme a la Ley de la Seguridad Social, aunque se podría argüir que los trabajadores domésticos están en una relación obrero-patronal.

CUADRO 3.4.**Acceso a la seguridad social de los trabajadores Oportunidades**
(%)

Ocupación	Con seguridad social *	Sin seguridad social	Total
1. Jornalero/peón de campo	2,4	97,6	100
2. Albañil/obrero/empleado	14,0	86,0	100
3. Patrón/empleador de negocio	13,4	86,6	100
4. Profesión independiente o por cuenta propia	3,5	96,5	100
5. Empleada doméstica	1,7	98,3	100
6. Miembro de cooperativa	6,1	93,9	100
7. Ayudante en rancho sin retribución	2,8	97,2	100
8. Ejidatario o comunero	3,1	96,9	100
9. Otro	5,7	94,3	100

Fuente: Levy, 2006b: Apéndice 1.

* IMSS / ISSSTE u otro.

En el Cuadro 3.3 se observa que aquellas ocupaciones que genéricamente podrían denominarse como autoempleo o que conllevan relaciones laborales contractuales distintas de la obrero-patronal, representan el 20% de la PEA de Oportunidades. Este resultado también muestra que, incluso si no hubiese evasión de la ley, una quinta parte de los trabajadores pobres de todas maneras carecería de seguridad social. Evidentemente, la distribución de los trabajadores en las ocupaciones que se muestran en el Cuadro 3.3 refleja el equilibrio actual, donde la política social induce a que una proporción de los trabajadores pobres esté en autoempleo y no en trabajo asalariado, como se verá en el siguiente capítulo. Asimismo, la baja participación de ocupaciones que corresponderían a poseedores de tierra (de la 6 a la 8) concuerda con los resultados de la sección anterior sobre la escasa posesión de este activo entre estas familias.

En el Cuadro 3.4 se cruzan las ocupaciones de la PEA Oportunidades con el acceso a la seguridad social, sumando para ello a los trabajadores con acceso al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). No se incluyen datos de acceso a protección social ya que las encuestas no permiten obtener esta información.

La evasión masiva de la seguridad social (resultado que se mantiene incluso cuando se excluye a los peones de campo⁵) es evidente. Según el Cuadro 3.3, aproximadamente el

⁵ Los peones de campo podrían estar bajo relación obrero-patronal y por lo tanto beneficiarse de la seguridad social.

CUADRO 3.5.**Distribución de la población Oportunidades en edad de trabajar por nivel de educación y edad**

(%)

Rango de edad	Años de educación					Total
	0	1–5	6–8	9	10 ó más	
16–24	10,3	4,3	8,6	6,4	4,0	33,7
25–35	5,7	7,2	8,7	4,5	2,7	27,2
36–45	5,0	7,5	4,8	1,7	0,5	19,6
46 – 55	4,9	4,9	1,5	0,3	0,1	11,7
56–65	4,4	2,7	0,4	0,0	0,0	7,6
Total	30,3	26,6	24,0	12,9	7,3	100,0*

Fuente: Levy, 2006b: Apéndice 1.

* La suma no es exacta debido al redondeo.

80% de la PEA Oportunidades debería de tener seguridad social, aunque lo que muestra el Cuadro 3.4 es que menos de un 6% la tiene. La evasión ocurre tanto en actividades de corte rural (jornaleros agrícolas), como de corte más urbano (albañil y obrero). En suma, los trabajadores Oportunidades sin seguridad social configuran dos grupos: uno integrado por aquellos que, incluso sin evasión, no tendrían seguridad social por no ser trabajadores asalariados (20%), y otro constituido por los que, a pesar de serlo, no la tienen como resultado de la evasión (aproximadamente el 74%). Nótese que más del 13% de los patrones o empleadores de negocio sí reportan tener seguridad social. Esto puede reflejar el hecho de que los negocios o empresas muy pequeños sólo inscriben en el IMSS a unas pocas personas (incluyendo al patrón) y evaden la de la mayoría de los trabajadores, lo cual es congruente con una conducta racional de trabajadores y patrones, como se verá en el siguiente capítulo.

Por último, el Cuadro 3.5 agrupa a los trabajadores Oportunidades por edad y nivel de educación. Una primera observación permite establecer que más del 60% de los trabajadores tenía menos de 35 años de edad en 2005; de hecho, un 33% tenía 24 años o menos. Los niveles educativos de estas familias son sumamente bajos. Del total de la PET Oportunidades, el 30% no tiene ningún año de educación formal, el 26% no concluyó la primaria, el 24% no concluyó la secundaria, y sólo el 20% tiene secundaria o más. Estos bajos niveles de educación limitan las condiciones de inserción de los trabajadores en actividades más productivas (formales o informales), además de las consecuencias adversas que en ello tiene la acción de otras políticas que son objeto de estudio en este documento⁶.

⁶ Haber finalizado la educación secundaria parece ser fundamental para que las empresas decidan capacitar a sus trabajadores (Arias, *et al.*, 2005).

Con respecto a los resultados anteriores, debe recordarse que Oportunidades solamente se inició en 1997, de modo que prácticamente no contribuye a mejorar los niveles educativos de la población a la que se hace referencia en el Cuadro 3.5, sino de aquellas generaciones que están por alcanzar la edad de trabajar. Muy pocos de los trabajadores Oportunidades que hoy en día están en la PEA han sido beneficiarios directos del componente educativo del programa. Así pues, los beneficios educativos de Oportunidades se observarán gradualmente en los trabajadores que se integren a la PEA en los próximos años; infortunadamente, el rezago educativo acumulado antes de Oportunidades persistirá en la mayoría de las actuales cohortes de trabajadores por muchos años más. Por eso conviene distinguir entre los trabajadores Oportunidades que ya están en el mercado de trabajo (a los que se hace referencia en el Cuadro 3.5) y los que están por ingresar. Oportunidades ayuda directamente a los segundos, pero para los primeros se requieren programas adicionales que aumenten su nivel de educación y la adquisición de habilidades básicas para mejorar sus condiciones de inserción en el mercado laboral. Sin embargo, el problema de acceso a la seguridad social o a la protección social según su inserción en el mercado laboral —que es lo que aquí interesa cuando se trata de establecer si el programa cumplirá o no con su objetivo de “generar ingresos propios más altos mañana”— es igual para los trabajadores Oportunidades actuales y futuros. Esto se debe a que tanto la estructura de incentivos que enfrentan ellos y las empresas, como el marco legal en que todos toman sus decisiones, son los mismos.

¿Cómo se insertan los trabajadores Oportunidades en el mercado laboral?

En esta sección se combinan datos de las encuestas de Oportunidades con otras fuentes de información para ofrecer una visión global de la distribución de la PEA nacional y de la de Oportunidades en 2005 (Levy, 2006b: Apéndice 1). En el Cuadro 3.6 se presenta una primera aproximación en la que se clasifica a la fuerza de trabajo en formal, informal y la que trabaja fuera del territorio nacional.

Los trabajadores formales están divididos en tres subconjuntos:

1. Son todos los trabajadores del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución que están registrados en el IMSS y que tienen ingresos menores o iguales a tres salarios mínimos, siendo éste el punto de corte para separar a los trabajadores entre aquellos con salarios “altos” y aquellos con salarios “bajos”.
2. Son todos los trabajadores del apartado “B” del mencionado artículo constitucional que están registrados en el ISSSTE o en otros organismos de seguridad social para trabajadores del sector público.
3. Son los trabajadores registrados en el IMSS cuyos ingresos son superiores a tres salarios mínimos (“altos”)

CUADRO 3.6.

Población Económicamente Activa por estatus de formalidad, 2005			
Concepto	PEA	% del total del grupo	% de PEA
Formal	17.158.987	100,0	39,1
1. IMSS 3 salarios mínimos	7.824.028	45,6	17,8
2. ISSSTE + Otros	3.327.958	19,4	7,6
3. IMSS > 3 salarios mínimos	6.007.001	35,0	13,7
Informal	26.707.666	100,0	60,9
4. No relación obrero – patronal 3 salarios mínimos	16.147.098	60,5	36,8
5. Relación obrero – patronal (evasión)	7.699.732	28,8	17,6
6. No relación obrero – patronal > 3 salarios mínimos	2.860.837	10,7	6,5
Migrante	4.728.000	100,0	10,8

Fuente: Levy, 2006b: Apéndice 2.

A su vez, Los trabajadores del sector informal se dividen en tres subconjuntos:

4. Aquellos que no tienen una relación obrero-patronal y que bajo el marco legal vigente no estarían ni en el IMSS ni en el ISSSTE, y que tienen ingresos “bajos” (tal y como se definieron arriba).
5. Aquellos que sí tienen una relación obrero-patronal y deberían de estar registrados en la seguridad social pero no lo están, producto de la evasión.
6. Aquellos que no tienen una relación obrero-patronal y tienen ingresos “altos”.

Por último aparecen los trabajadores mexicanos que se estima trabajan en el extranjero. Aunque en adelante esta población se deja al margen de la discusión, es importante notar dos cosas: (i) que los emigrantes reflejan la problemática laboral del país, y (ii) que probablemente incluye una proporción significativa de trabajadores Oportunidades, si bien es muy difícil estimar su magnitud. En todo caso, su presencia es de gran importancia para las familias Oportunidades, dado el peso que tienen las remesas dentro de los ingresos de muchas de ellas.

En el Cuadro 3.6 se observa que, excluyendo a los emigrantes, la PEA en México en 2005 era de aproximadamente 43,8 millones de personas, de las cuales 17,1 millones (39%) estaban en el sector formal y 26,7 millones (61%) en el informal. Nótese que el subconjunto 5 del sector informal (aquel donde existe una relación obrero-patronal pero hay evasión) se definió en su sentido estricto, de modo que de allí se excluyen todas aquellas personas que, dadas las ambigüedades de la ley, pudiesen considerarse bajo una relación obrero-patronal

(trabajadores domésticos, comisionistas y peones agrícolas)⁷. Con todo, el tamaño de este conjunto que mide la evasión es sumamente importante en términos absolutos: 7,7 millones de trabajadores (36%), y es más importante aun cuando se contrasta con la PEA inscrita en el IMSS, que es de 13,8 millones.

En el sector informal, los subconjuntos 4 y 6 del Cuadro 3.6 representan situaciones laborales muy diversas. En el 6 habrá profesionales independientes (como abogados, médicos, consultores, etc.) y algunos productores agrícolas de altos ingresos, mientras que en el 4 habrá vendedores ambulantes, artesanos y aquellos productores agrícolas con muy poca tierra e ingresos magros. Ambos grupos, sin embargo, representan un reto formidable para la seguridad social, pues incluso si no existiese evasión habría muchos trabajadores no asalariados —la gran mayoría de bajos ingresos—sin acceso a la seguridad social, dado el diseño legal del sistema.

¿Cómo se insertan los trabajadores Oportunidades en este esquema? En el Cuadro 3.7 se agrega el subconjunto 4 bajo el concepto “formal”, el cual representa a los trabajadores Oportunidades inscritos en el IMSS. Asimismo, dentro del concepto “informal” se adicionan dos nuevos subconjuntos: el 8, que representa a aquellos trabajadores Oportunidades que no tienen una relación obrero-patronal (incluyendo aquí a los peones agrícolas), y el 9, que refleja a los trabajadores Oportunidades que sí la tienen (incluyendo aquí a los jornaleros agrícolas) pero que no están inscritos en el IMSS debido a la evasión. En consecuencia, el subconjunto 6 del sector informal ahora se refiere únicamente a trabajadores no Oportunidades con evasión de seguridad social.

Del Cuadro 3.7 se puede inferir que en 2005 la PEA Oportunidades era de aproximadamente 9,7 millones de trabajadores, de una PEA total de 40,5 millones (suma de todos los subconjuntos formales e informales, menos los trabajadores del Estado). Dicho de otra forma, casi uno de cada cuatro trabajadores en el mercado de trabajo en México pertenece a una familia Oportunidades.

Nótese igualmente que los trabajadores Oportunidades están sobrerrepresentados en el sector informal y subrepresentados en el formal, incluso cuando se considera sólo a los de bajos ingresos. De los 31,4 millones de trabajadores de bajos ingresos que hay en los dos sectores (esto es, el total de los que aparecen en los subconjuntos 1, 4, 5, 6, 8 y 9), los informales suman 23,7 millones (75%). Pero de los 9,7 millones de trabajadores Oportunidades, 9 millones, es decir, el 93%, son informales.

La sobrerrepresentación de los trabajadores Oportunidades dentro de la PEA informal está íntimamente asociada a la evasión. De un total de 7,7 millones de trabajadores que evaden al IMSS, 4,4 millones son de Oportunidades, o sea el 57%; sin embargo, éstos constituyen sólo el 22% de todos los trabajadores y el 31% de aquellos de bajos ingresos.

⁷ Es por eso que aquí la estimación de trabajadores Oportunidades sujetos de la seguridad social es menor que la inferida del Cuadro 3.3.

CUADRO 3.7.**Población Económicamente Activa, incluyendo beneficiarios de Oportunidades, por estatus de formalidad, 2005**

Concepto	PEA	% del total del grupo	% de PEA
Formal	17.158.987	100,0	39,1
1. IMSS 3 salarios mínimos	7.177.862	41,8	16,4
2. ISSSTE + Otros	3.327.958	19,4	7,6
3. IMSS > 3 salarios mínimos	6.007.001	35,0	13,7
4. Oportunidades con IMSS	646.166	3,8	1,5
Informal	26.707.666	100,0	60,9
5. No relación obrero – patronal ≤ 3 salarios mínimos	11.510.161	43,1	26,2
6. Relación obrero – patronal (evasión), no Oportunidades	3.258.908	12,2	7,4
7. No relación obrero – patronal > 3 salarios mínimos	2.860.837	10,7	6,5
8. No relación obrero – patronal (Oportunidades)	4.636.937	17,4	10,6
9. Relación obrero – patronal (evasión), (Oportunidades)	4.440.824	16,6	10,1
Migrante	4.728.000	100,0	10,8

Fuente: Levy, 2006b: Apéndice 2.

Cabe destacar el alto número de trabajadores Oportunidades que no tiene una relación obrero-patronal: 4,6 millones de un total de 9,7 millones⁸. Este número, sin embargo, es sustancialmente mayor al que se podría derivar de actividades relacionadas con la posesión de tierra, y que tomarían la forma de autoempleo como ejidatario o pequeño productor agrícola en la informalidad⁹. Lo cual es probablemente indicativo de la elevada proporción de trabajadores Oportunidades que está en el sector informal, urbano o rural, ocupada

⁸ Los 4,6 millones de trabajadores en esta categoría representan el 47% de todos los trabajadores Oportunidades (9,7 millones). Por otro lado, el total de trabajadores no Oportunidades con menos de tres salarios mínimos es de 21,8 millones, de los cuales 11,5 millones (el 53%) no tienen una relación obrero-patronal. Poco se sabe de la posesión de activos productivos de estos trabajadores no Oportunidades, pero lo más probable es que tengan más que los trabajadores Oportunidades. Por ello se esperaría que proporcionalmente haya mayores relaciones obrero-patronales en los trabajadores Oportunidades que en los no Oportunidades. Sin embargo, la proporción es similar (47 vs. 53%).

⁹ Como se señaló, más del 70% de las familias Oportunidades no tiene tierra. Incluso considerando sólo los promedios, se puede hacer la siguiente observación: las familias Oportunidades poseen en total 3,4 millones de hectáreas de temporal y 0,4 millones de irrigación. ¿Cómo puede esta cantidad de tierra —mucho de ella de muy mala calidad— mantener a 4,6 millones de trabajadores?

en calidad de no asalariada en actividades no agrícolas, trátase de vendedores ambulantes, peones, artesanos u otros con muy baja productividad, y en ocasiones quizás sin remuneraciones monetarias.

Algunos de los 4,6 millones de trabajadores aludidos más arriba son peones del campo y, como se señaló anteriormente, podrían de hecho ser trabajadores asalariados en principio sujetos a la seguridad social, por lo cual estarían en la subconjunto 9 y no en el 8. Y aunque no hay datos que permitan distinguirlos, queda claro que incluso una cifra inferior a 4,6 millones de trabajadores Oportunidades en el autoempleo es muy alta, dadas las dotaciones de tierra de estas familias. El punto aquí es que hay cientos de miles —posiblemente millones— de trabajadores Oportunidades en autoempleo en actividades no agrícolas, con dotaciones de capital muy pequeñas y por lo tanto con muy bajas productividades laborales, lo cual tiene serias implicaciones para el cumplimiento del objetivo de mejorar su ingresos de manera estable en el largo plazo.

Esta observación permite adelantar un aspecto que se presentará de manera más pormenorizada en el capítulo siguiente, en lo que tiene que ver con la existencia de un nivel “eficiente” de empleo informal, así como de un nivel “ineficiente” de empleo informal derivado del subdesarrollo del trabajo asalariado¹⁰. Este empleo informal ineficiente no es directamente producto de la evasión sino del estímulo a la demanda por trabajo informal no asalariado que se deriva de la estructura de incentivos de la política social: a pesar de que en el sector informal la productividad y los salarios imputados son muy bajos, una vez se incluye el valor imputado de los beneficios de la protección social las remuneraciones totales no lo son. Esto es así aunque obviamente no en términos absolutos, sino en comparación con los salarios y el valor imputado de los beneficios de la seguridad social en el trabajo asalariado formal.

Lo anterior se puede expresar de la siguiente manera: si todos los que tienen un trabajo asalariado estuviesen en el sector formal (i.e., si no hubiese evasión), éste tendría 24,8 millones de trabajadores, es decir, el 56% de la PEA total (incluyendo a los asalariados del ISSSTE). Lo cual dejaría a un total de 19 millones de trabajadores (43% de la PEA) en el autoempleo o en relaciones laborales contractuales distintas a la obrero-patronal. Estos 19 millones no tendrían seguridad social e incluyen a 4,6 millones de trabajadores Oportunidades que, o bien están en ocupaciones no formales en actividades agrícolas con dotaciones de tierra por trabajador muy pequeñas, o bien en actividades urbanas con dotaciones de

¹⁰ El empleo es eficiente en el sector informal cuando la productividad marginal del trabajo en ese sector es igual a la del sector formal. Inversamente, si la productividad marginal del trabajo en el sector formal es mayor que en el informal, se puede aseverar que, con respecto a una asignación eficiente del trabajo total del país, hay sobreempleo en el sector informal y subempleo en el formal. Sin embargo, esta asignación ineficiente de trabajo no es producto de racionamiento de empleos en el sector formal, ya que al considerar no solamente los salarios sino también el valor imputado de los beneficios sociales en cada sector, los trabajadores en ambos sectores tienen beneficios totales similares, como se verá en el capítulo siguiente.

capital igualmente pequeñas (una licuadora para hacer jugos, un anafre para hacer quesadillas, una maquina de coser o alguna herramienta para elaborar artesanías), por lo que sin duda tienen productividades muy bajas. Lo anterior indica que incluso sin evasión, el sector informal es, en cierto sentido, muy grande. ¿Por qué muchos de estos trabajadores, particularmente los de Oportunidades, no están en trabajo asalariado?

Movilidad de los trabajadores de bajos ingresos entre los sectores formal e informal

Aseguramiento en el IMSS

El primero de julio de 1997 entró en vigor la Ley del Seguro Social hoy vigente. En ese momento había 8.961.219 trabajadores inscritos en el IMSS que tenían 56 años de edad o menos, de los cuales 3.009.372 eran de ingresos altos (más de tres salarios mínimos) y 5.951.847 de ingresos bajos (menores o iguales a tres salarios mínimos). En esta sección se presentan los resultados de un ejercicio de seguimiento del registro en el IMSS de cada uno de esos trabajadores por un período de nueve años, hasta el 30 de junio de 2005 (Razú, 2006). Esto se hace con el fin de documentar la rotación que ocurre entre los sectores formal e informal —especialmente entre los trabajadores de ingresos más bajos—, lo cual tiene implicaciones claves en el momento de establecer si existe o no compatibilidad de incentivos entre los tres componentes de la políticas social —seguridad social, protección social y Oportunidades— y sus implicaciones para los trabajadores de este último grupo.

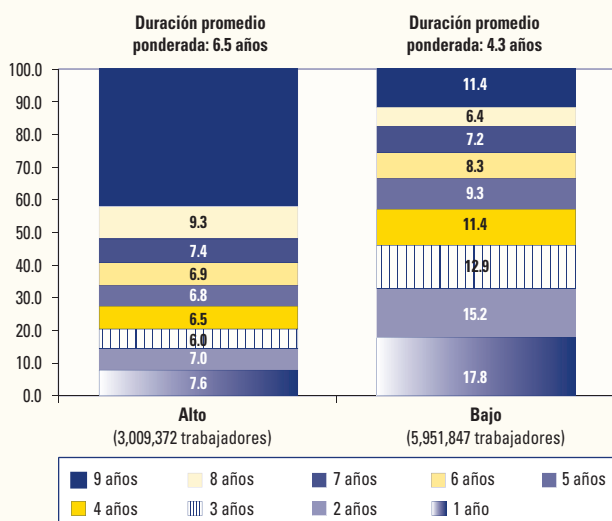
Este análisis en particular permite determinar, para cada trabajador y en cortes anuales, si estaba registrado o no en el IMSS a 30 de junio de cada año a partir de 1998, dado que ya lo estaba en 1997. Si bien el ejercicio no permite saber qué ocurrió con un trabajador individual en caso de que en un año particular no estuviese inscrito en el IMSS, sí permite establecer si ese trabajador aparece registrado en el IMSS en años posteriores (hasta 2005) una o más veces. En síntesis, se hace un seguimiento de entradas y salidas del IMSS de cerca de nueve millones de trabajadores durante un período de nueve años, que aquí se interpretan como entradas y salidas del sector formal.

Cinco observaciones son relevantes. Primero, las salidas del IMSS no son por jubilación o pensión, pues sólo se toma en cuenta la población que tenía menos de 56 años en ese momento. Segundo, no se dispone de información en esta base de datos sobre la ocupación del trabajador durante el tiempo que no estuvo en el IMSS. En principio, el trabajador puede haber ingresado a una ocupación en el sector informal, puede haber emigrado al extranjero o puede haber abandonado la PEA. Pero ante la magnitud de los flujos, es razonable suponer que muchos de éstos pasaron a una ocupación informal, ya que durante estos nueve años no ocurrió una contracción masiva de la PEA, ni se produjo un salto discreto o sustancial de la emigración hacia el extranjero. Tercero, al tratarse de observaciones

GRÁFICO 3.1.

Trabajadores asegurados entre 1997–2005 por número de años de aseguramiento

(Porcentaje respecto al número de trabajadores asegurados en 1997)



Fuente: Razú, 2006.

anuales con corte en junio de cada año, se controla por la estacionalidad de los registros en el IMSS, sobre todo los observados al finalizar cada año (IMSS, 2005: Cap. 1). Cuarto, la base de datos se refiere a cortes anuales y por ello no registra si un trabajador dejó el sector formal por algunos meses y regreso a éste durante el mismo año. Y quinto, la base de datos excluye a los trabajadores asegurados del sector rural. Estos dos últimos elementos hacen que muy probablemente se subestimen las entradas y salidas de la formalidad, aunque es difícil medir en qué magnitud.

Dado que el número de combinaciones de entradas y salidas en este ejercicio es muy grande, aquí se registra únicamente el número total de años que cada trabajador estuvo registrado en el IMSS, independientemente del número de entradas y salidas que tuvo durante el período 1997–2005. Esto mide los años totales de aseguramiento o de formalidad durante los últimos nueve años para estos nueve millones de trabajadores. En el Gráfico 3.1 se hace una primera caracterización de lo anterior, donde se divide a los nueve millones de trabajadores entre aquellos con salarios “altos” y “bajos” conforme al criterio de tres salarios mínimos establecido anteriormente.

Obsérvese que de los tres millones de trabajadores con ingresos altos, el 42,4% estuvo asegurado en el IMSS nueve años seguidos de los nueve posibles durante el período 1997–2005. En el otro extremo, de estos mismos trabajadores, el 7,6% sólo estuvo asegurado en el IMSS un año (en este caso necesariamente de 1997 a 1998). El número de años promedio de aseguramiento de estos trabajadores fue de 6,5, dentro de un máximo posible de nueve. Dicho de otra forma, durante los últimos nueve años el trabajador promedio de altos ingresos que estaba registrado en el IMSS en 1997 ha estado en el sector formal del mercado de trabajo el 72% de su tiempo y el 28% restante en otro estatus laboral.

Contrástese la situación anterior con la de los trabajadores de bajos ingresos. De los seis millones de trabajadores en esa situación, solo el 11,6% estuvo asegurado durante nueve años seguidos (vs. 42,4% para los de ingresos altos). En el otro extremo, el 17,8% sólo estuvo asegurado un año (vs. 7,6% para los de ingresos altos). En consecuencia, el número de años promedio de aseguramiento de estos trabajadores fue de 4,3 años dentro del mismo máximo posible de nueve. Dicho de otra forma, durante los últimos nueve años el trabajador promedio de bajos ingresos que estaba registrado en el IMSS en 1997 ha estado en el sector formal del mercado de trabajo el 48% de su tiempo y el 52% restante en otro estatus laboral.

Ahora bien, si en el caso de los trabajadores de bajos ingresos se descarta el haber abandonado permanentemente la fuerza de trabajo como alternativa a la formalidad, entonces estos trabajadores estuvieron en la informalidad en México (ya sea como producto de la evasión, o por dedicarse a actividades que no implican trabajo asalariado), o emigraron al extranjero (presumiblemente para incorporarse a la fuerza de trabajo en Estados Unidos). En cualquier caso, el resultado es que en los últimos nueve años han estado en la formalidad menos de la mitad. Como se verá en el siguiente capítulo, esto tiene implicaciones fundamentales para la valoración que dichos trabajadores hacen de las pensiones de retiro a las que en principio tienen derecho al estar registrados en el IMSS; para la valoración del acceso a crédito de vivienda al estar registrados en el Infonavit; y para la valoración que hacen de los servicios médicos del IMSS, a los cuales sólo han tenido derecho, en promedio, durante la mitad de los últimos nueve años¹¹.

Otros análisis de movilidad laboral

Otros análisis de movilidad laboral de carácter estadístico y econométrico (INEGI, 2005; Calderón y Madrid, 2006; Gong, Soest y Villagomez, 2004) complementan los resultados anteriores. La Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) de 2005 (INEGI, 2005) per-

¹¹ En Levy (2006b: Gráficos III.5 y III.6) se explora la solidez de estos resultados desde tres perspectivas: cambios en los salarios de los trabajadores de bajos a altos durante estos nueve años, diferencias por género y diferencias por edad. En el primer caso se encontró que menos del 8% de los trabajadores que salen con salario alto reingresan con uno bajo, y menos del 5% de los que salen con salario bajo reingresan con uno alto. En relación con las diferencias de género, se encontró que prácticamente los mismos patrones de entrada y salida que se observan para los hombres se observan para las mujeres (las diferencias son de menos de 2%). En cuanto a la edad, una vez que se dividen los trabajadores de bajos y altos ingresos en jóvenes (menores de 37 en 1997) y viejos (mayores de 37 en 1997), persisten las diferencias significativas entre los trabajadores de altos y bajos ingresos antes señaladas. Adicionalmente, es claro que para cualquier nivel de salario, los trabajadores viejos permanecen más en la formalidad que los jóvenes, resultado que es de esperar en la medida en que los primeros valoran la seguridad social más que los segundos, por estar más próximos a la edad de retiro y porque probablemente necesitan más los servicios médicos. Sin embargo, incluso para los trabajadores viejos de salarios bajos, le permanencia en la formalidad ha sido de menos del 55% de su vida laboral durante los últimos nueve años.

CUADRO 3.8

Patrones de transición de estatus laboral, 2005

1er trimestre 2005	4º trimestre 2005	
Trabajadores formales ≤ 3 SM (9.753)	82%	Formal
	15,7%	Informal
	2,2%	Desempleo
Trabajadores formales > 3 SM (11.641)	88%	Formal
	10,6%	Informal
	1,3%	Desempleo
Trabajadores informales ≤ 3SM (15.866)	10,5%	Formal
	85,8%	Informal
	3,7%	Desempleo
Trabajadores informales > 3SM (11,462)	11,1%	Formal
	85,9%	Informal
	2,9%	Desempleo

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo Urbano 2005.

mite hacer un seguimiento individual de trabajadores a lo largo de cuatro trimestres en tres estatus laborales: formal, informal (que incluye asalariados informales y autoempleo) y desempleo abierto. En particular, se puede dar seguimiento individual a 48.722 trabajadores divididos en cuatro grupos conforme a su situación laboral al inicio de 2005: (i) los que estaban en el sector formal y percibían menos de tres salarios mínimos (SM); (ii) los que estaban en el sector formal y percibían más

de tres SM; (iii) los que estaban en el sector informal y percibían menos tres SM; y, (iv) los que estaban en el informal y percibían más de tres SM. En el Cuadro 3.8 se indica el número de trabajadores en cada caso al iniciar el año (primer trimestre 2005) y su estatus laboral al finalizarlo (cuarto trimestre 2005).

Primero, obsérvese que en el caso de aquellos trabajadores que al inicio del año estaban en el sector formal y cambiaron de estatus en el curso del mismo, el tránsito fue en mayor proporción al sector informal y en mucho menor hacia el desempleo. Segundo, obsérvese que en el caso de aquellos trabajadores que al inicio del año estaban en el sector informal y cambiaron de estatus en el curso del mismo, el tránsito también fue en mucha mayor proporción hacia el sector formal y en mucho menor medida al desempleo. Tercero, obsérvese que para los trabajadores de bajos ingresos el tránsito formal-informal es mayor que para los que devengan altos ingresos. Y cuarto, nótese que la magnitud de los flujos en ambos sentidos es muy significativa. Por ejemplo, en sólo un año poco más del 15% de los trabajadores de bajos ingresos que tenían un empleo formal a comienzos del mismo dejan de tenerlo para obtener uno informal al finalizarlo, mientras que poco mas del 10% que tenían un empleo informal transitan a uno formal.

Por otra parte, el estudio de Calderón-Madrid (2006) utiliza la ENEU para hacer un análisis econométrico de las matrices de transición entre el sector formal, el informal (dividido en informal asalariado y autoempleo) y el desempleo, en el cual se divide a los trabajadores en altos y bajos ingresos utilizando también tres salarios mínimos como punto de corte. El autor sigue a los trabajadores individuales durante cinco trimestres seguidos y repite el análisis para los años 1997, 2001 y 2005. Sus resultados son congruentes con las dos

hipótesis expuestas: hay mayor movilidad en los niveles más bajos de salarios, y la mayor parte de la movilidad es entre el sector informal y el formal¹².

Por último se citan los resultados de Gong, Soest y Villagomez (2004), que también utilizan los datos de la ENEU para los años 1992–1993 (crecimiento), 1994–1995 (crisis) y 1999–2000 (crecimiento), para calcular matrices de transición entre tres estatus: empleo formal, empleo informal y fuera de la PEA. Al igual que Calderón-Madrid, Gong y sus colegas controlan por las características de los trabajadores, separándolos por género, y hacen seguimiento a un panel de trabajadores a través de cinco trimestres, comparando su estatus laboral entre el primero y el último. Sus resultados son consistentes con los de Calderón-Madrid y con los presentados previamente con base en los registros del IMSS: en promedio se registran cambios de entre 10 y 15% de estatus laboral a lo largo de los períodos estudiados.

Recapitulando lo que hasta aquí se ha expuesto sobre la movilidad de los trabajadores de bajos ingresos, se sabe que los trabajadores Oportunidades se encuentran entre los de salario bajo de la PEA, y que en 2005 alrededor del 7% de ellos estaba en la formalidad. Es razonable suponer que un resultado similar se observó en los ocho años previos, en el sentido de que en cada uno de esos años alrededor del 7% de los trabajadores Oportunidades estuvo en la formalidad. Esto es así ya que, si bien no hay evidencia empírica que soporte esta afirmación, es difícil suponer que la evasión en años previos a 2005 fue del 100% para el caso de estos trabajadores.

Así las cosas, cuando se observan los resultados del análisis de la movilidad o rotación entre formalidad e informalidad de los trabajadores que configuran la PEA, la inferencia sería entonces que si bien cada año alrededor del 7% de la PEA Oportunidades está registrada en el IMSS, las personas individuales que conforman esta masa de trabajadores no necesariamente han sido siempre las mismas. Durante la última década, sin duda más de 646.166 trabajadores Oportunidades (el subconjunto 4 bajo la categoría “formal” en el Cuadro 3.7) han estado en algún momento registrados en el IMSS en su carácter de trabajadores formales. Y aunque es prácticamente imposible precisar el número, esto no es indispensable para los objetivos del documento¹³. El punto de fondo es que los trabajadores Oportunidades

¹² Aparte de corroborar los análisis anteriores, los resultados de Calderón-Madrid (2006) son importantes porque los tres períodos analizados tienen resultados cuantitativos similares, a pesar de tratarse de situaciones muy diferentes: 1997 fue un año de fuerte crecimiento económico (el segundo después de las crisis de 1994–95 con un aumento del PIB de 6,8%), además de ser el previo a la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social; 2001 fue un año de estancamiento derivado de la recesión internacional (con una tasa de crecimiento del PIB de 0,3%); y 2005 fue el segundo año de recuperación del crecimiento económico (con una tasa de crecimiento del PIB del 2,2%). Ello es consistente con la idea de que la movilidad formal-informal refleja una característica más permanente del mercado de trabajo, independientemente de que durante los ciclos económicos el tránsito de la formalidad a la informalidad se acelere en una u otra dirección.

¹³ El hecho de que más de un número X de la actual generación de trabajadores Oportunidades (sin duda más de 646.166) haya estado en algún momento afiliado al IMSS tiene implicaciones obvias para el sistema pensional.

son parte integral de la PEA nacional (casi uno de cada cuatro del total, si se excluyen los trabajadores del Estado) y transitan también entre la formalidad y la informalidad. Allí su patrón de rotación refleja los mismos determinantes que operan para los demás trabajadores que también tienen bajos ingresos, si bien no están en pobreza extrema. La diferencia central es que su informalidad es más acentuada, porque la evasión es proporcionalmente mayor, y que están principalmente en el sector rural. Pero independientemente de estas diferencias cuantitativas, los trabajadores Oportunidades responden al mismo sistema de incentivos que los demás trabajadores de México.

Dicho de otro modo, la formalidad o la informalidad de los trabajadores Oportunidades depende, por un lado, de las decisiones de las empresas entre estar en la formalidad o en la informalidad, y entre registrar o no a sus trabajadores en el IMSS; por otro lado está sujeta a las decisiones de los trabajadores de emplearse en uno u otro sector, dependiendo de los salarios que reciben en cada caso, y de la valoración que hagan de los beneficios sociales ligados a cada tipo de empleo, así como de su patrones de posesión de activos productivos, principalmente tierra.

La interacción de todos estos elementos determina una distribución dada de la fuerza de trabajo entre los sectores formal e informal (y entre diferentes tipos de actividades), y por lo tanto entre los que tienen seguridad social y los que tienen protección social. Los trabajadores Oportunidades sí acceden a la seguridad social, pero en mucho menor proporción de lo que deberían, y probablemente con mayor intermitencia. No hay una barrera infranqueable para que los trabajadores Oportunidades puedan acceder al IMSS. Lo que sucede es que los incentivos para que trabajadores y empresas estén en la formalidad son demasiado débiles o, visto de otro modo, existen incentivos demasiado fuertes para que trabajadores y empresas estén en la informalidad (producto de la evasión), así como para optar por el autoempleo o por relaciones laborales distintas a las obrero-patronales.

Si se ignoran las barreras a la movilidad derivadas del salario mínimo (inexistentes en México dado que allí el mínimo es inferior al de mercado, incluso para trabajadores sin ninguna calificación), cabe preguntarse lo siguiente: ¿Qué impide que los salarios en el sector formal se reduzcan respecto de su nivel actual de modo que más trabajadores Oportunidades ingresen a él? ¿Por qué unos sí ingresan al IMSS y otros no? ¿Por qué hay tantos trabajadores Oportunidades que, sin tener tierra, están en el autoempleo? ¿Por qué coexisten simultáneamente trabajadores asalariados pobres con características similares en términos de edad y educación en el sector formal y en el informal? ¿Por qué la evasión es mayor en los trabajadores pobres que en el resto?

¿Qué sentido tiene diseñar un sistema de pensiones especial para los trabajadores Oportunidades (véase el capítulo siguiente) si ya muchos tienen uno, y muchos de los que no lo tienen es por causa de la evasión?

¿SON COMPATIBLES LOS INCENTIVOS DE LOS TRES EJES DE LA POLÍTICA SOCIAL?

Como se indicó al principio de este trabajo, la política social mexicana esta sustentada sobre tres ejes: la seguridad social obligatoria para los trabajadores asalariados que se encuentran vinculados al mercado laboral a través de una relación obrero-patronal; la protección social, configurada por una serie de programas que benefician a los trabajadores mexicanos que están en el sector informal de la economía, donde se presentan relaciones laborales de índole diferente a la obrero-patronal; y Oportunidades-Oportunidades, un programa de transferencias monetarias directas para las familias que viven en extrema pobreza, el cual busca aprovechar las complementariedades entre salud, educación y nutrición para fortalecer su capital humano.

Teniendo en cuenta que la meta de Oportunidades es que con este mayor capital humano las familias beneficiarias puedan en un futuro generar mayores ingresos propios que hagan innecesarias las transferencias, y con base en la caracterización que se ha hecho de esta población, sus activos y sus diversos vínculos con el mercado laboral, en este capítulo se estudia la manera como operan los incentivos producidos por los tres ejes de la política social en la fuerza laboral de bajos ingresos en general, y de Oportunidades en particular.

La seguridad social

En México, la seguridad social consta de ocho beneficios diferentes: (i) seguro médico, (ii) pensiones de retiro, (iii) seguro de invalidez, (iv) seguro de vida, (v) seguro de riesgos de trabajo, (vi) servicio de guardería, (vii) servicios deportivos y culturales y (viii) créditos de vivienda. Estos ocho beneficios conforman un paquete por el cual las empresas y los trabajadores del sector formal tienen que pagar, incluso si estos últimos sólo consumen algunos de ellos, es decir, constituye un paquete “todo o nada”. Dependiendo de su situación particular, cada trabajador le asignará un valor a los beneficios que le ofrece la seguridad social, el cual puede ser diferente a su costo. Algunos trabajadores pueden asignarle un valor superior al costo, ya que obtienen un beneficio importante de alguno de los componentes de la seguridad social (el servicio de guardería infantil para una madre soltera, por ejemplo). En cambio otros trabajadores pueden considerar que los beneficios de la seguridad social

valen menos de lo que cuestan. Este último parece ser el caso más relevante para México por varias razones, entre las que sobresalen las siguientes:

- Algunos de los beneficios para el trabajador individual cubren a toda la familia. Si un esposo tiene seguridad social, la esposa ya no necesita un seguro médico, pero si ésta obtiene un trabajo formal aún tiene que pagar por él.
- Los servicios médicos del IMSS se prestan en un contexto de cuasi monopolio, y la pérdida potencial de calidad puede reducir su valor para algunos trabajadores.
- Los costos de las pensiones de los propios trabajadores del IMSS reducen cada vez más la calidad de los servicios médicos. En 2005, de cada peso de ingresos al IMSS, 17 centavos se destinaron a pagar las pensiones de sus propios ex trabajadores, de modo que, en el mejor de los casos, solo 83 centavos de cada peso podían ser utilizados para otorgar servicios¹⁴.
- El IMSS ha experimentado una subinversión sistémica en instalaciones médicas desde hace más de una década¹⁵.
- Las pensiones de retiro operan a través de cuentas individuales administradas por proveedores privados (Afores), cuyas altas comisiones reducen el valor real de las pensiones¹⁶.
- Las pensiones de retiro tienen una garantía mínima sólo si los trabajadores cotizan al IMSS 1.250 semanas (alrededor de 25 años). Sin embargo, el ciclo laboral de muchos trabajadores, particularmente los de bajos ingresos, no les permitirá acumular tantos años en el sector formal. Si los patrones de permanencia en la formalidad para 1997–2005 identificados en el capítulo anterior para trabajadores de menos de tres salarios mínimos se repiten en el futuro, entonces la garantía de pensión mínima no es relevante para este subconjunto (que incluye a los trabajadores Oportunidades), a menos de que trabajen más de 50 años.
- Algunos de los hogares más pobres (familias Oportunidades) enfrentan restricciones de liquidez que hacen que para ellos sea muy alto el costo de oportunidad de ahorrar en las cuentas de las Afores con el fin de obtener una pensión en el futuro¹⁷.

¹⁴ Véase IMSS (2005: Cap. 3). Esta cifra se reducirá a alrededor de 66 centavos en menos de una década conforme el servicio del pasivo laboral del Instituto aumenta rápidamente en los próximos años y absorbe una proporción creciente de los ingresos.

¹⁵ Véase IMSS (2005: Cap. 9). Entre 2003 y 2004 el Instituto lanzó un importante programa de inversiones en equipo e infraestructura médica; sin embargo, aun después de que éste concluya persistirá el rezago.

¹⁶ En los últimos años las comisiones de las Afores han disminuido de forma sustancial, pero aun en sus niveles actuales son altas. Por otro lado, persiste un problema de información para los trabajadores, ante la complejidad de la estructura de las comisiones.

¹⁷ Este es un resultado que se infiere del análisis de Gertler et al. (2005) antes citado. Las tasas de retorno reales a los proyectos de inversión son de alrededor de 5%, lo que debería compararse con las tasas de retorno reales de las Afores netas de comisiones, dados los patrones de entrada y salida de la formalidad (esto último es importante, ya que implica que probablemente habrá varios periodos en que no se cotiza).

- Las primas de las pensiones de invalidez y riesgos de trabajo son muy altas. Esto se debe a que se otorgan bajo la forma de rentas vitalicias que el IMSS debe comprar de las empresas aseguradoras nacionales privadas. Hay evidencia de que por problemas regulatorios y de competencia, los precios de las rentas vitalicias son más altos que los que corresponderían a un mercado competitivo¹⁸.
- Algunos trabajadores pueden no tener hijos, o tenerlos fuera de la edad para obtener el servicio de guardería, por lo que el valor de esta prestación para ellos es nulo. Además, el acceso al servicio de guardería está racionado, a pesar de que todos pagan como si estuviese disponible. Los servicios son particularmente escasos en las áreas rurales¹⁹.
- Por último, el acceso a los créditos de vivienda que otorga el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) es particularmente difícil para los trabajadores de bajos ingresos, incluidos los de Oportunidades. Esto por cuanto los créditos se otorgan en función de la acumulación de puntos, lo que a su vez depende de las semanas de cotización, situación que se complica para aquellos trabajadores muestran los perfiles de entrada y salida de la formalidad descritos anteriormente²⁰.

Dicho lo anterior, hay que tener en cuenta tres situaciones: primero, incluso si los trabajadores no valoran plenamente los ocho beneficios, hay razones sustantivas de política social que hacen que el gobierno desee que los trabajadores tengan acceso a ellos; segundo, es posible que las valoraciones de los trabajadores no coincidan con los objetivos de la política social del gobierno (este último puede obligar a un trabajador a ahorrar para su retiro, pero si el trabajador no desea hacerlo, buscará formas de evadir esa obligación); y tercero, el valor que los trabajadores le imputan a la seguridad social dependerá también de las alternativas que éstos tengan, del costo de las mismas, de la posibilidad de separar beneficios de manera que puedan evitar tener que pagar por bienes o servicios que no desean y sólo consumir los que desean. Como se verá en el siguiente apartado, dado que en México la protección social provee las alternativas mencionadas, puede terminar socavando la meta de la política social en general: que los trabajadores mexicanos se integren cada vez más a la economía formal y obtengan así los beneficios permanentes que ofrece la seguridad social.

¹⁸ Por problemas de asignación de costos, las primas pudiesen ser entre 10 y 20% menores (IMSS, 2004: Cap. 10). Por otro lado, por problemas de competencia y del marco regulador, se estima que las primas son alrededor de 15% más altas (IMSS, 2003: Cap. 9).

¹⁹ Véase IMSS (2005: Cap. 1) para un análisis del servicio de guardería de la seguridad social.

²⁰ Véanse las “Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Infonavit”, Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

La protección social

La protección social consta de un conjunto separado de beneficios que pueden ser consumidos por los trabajadores del sector informal, incluyendo los autoempleados. Algunos de estos beneficios están condicionados a no tener un trabajo asalariado en el sector formal y, en el caso de tener un trabajo asalariado, no son pagados por las empresas que emplean a estos trabajadores, ni por los estos últimos, sino que son subsidiados por el Estado. Los beneficios principales son:

- Servicios médicos gratuitos a través del programa IMSS-Oportunidades, de los servicios estatales de salud y del Sistema de Protección Social en Salud (en adelante Seguro Popular), principalmente²¹.
- Subsidios gubernamentales para créditos a la vivienda a través de programas federales como Fonhapo, Fovi, Habitat y Vivienda Rural.
- Acceso errático a servicio de guardería a través de los gobiernos estatales y municipales (a través del Sistema Nacional de para el Desarrollo Integral de la Familia-DIF).
- Acceso a un seguro de vida a través de la afiliación al Seguro Popular.
- Acceso a una cuenta individual para el ahorro para el retiro con una Afore.

Dependiendo de la infraestructura disponible, los beneficios de la protección social pueden ser mejores en unos estados que en otros y, al igual que con la seguridad social, la calidad de los servicios puede variar, de forma tal que los trabajadores los pueden valorar en menos de su costo.

Los trabajadores Oportunidades que pertenecen al sector informal —o sea la mayoría, como se vio en el capítulo anterior—, al igual que los no Oportunidades, tienen acceso a la protección social. En ambos casos, ciertos beneficios —en particular los asociados al

²¹ En principio, para obtener los servicios del Seguro Popular los trabajadores deben pagar una cuota en función de su nivel de ingresos. Sin embargo, esto es prácticamente imposible de implementar, por tres razones: primero porque estas cuotas no tienen carácter de contribuciones y no están sujetas del Código Fiscal de la Federación para su cobro, ni están en la Ley de Ingresos (a diferencia de las cuotas de la seguridad social); segundo porque su cobro se hace a nivel estatal, requiriéndose para ello de 32 aparatos administrativos; tercero porque la medición del nivel de ingresos para determinar la cuota correspondiente es sumamente difícil de monitorear; y cuarto porque se ha establecido un “régimen no contributivo” para los primeros dos deciles de la distribución del ingreso (que es el que corresponde a los trabajadores Oportunidades), de modo que independientemente de las tres primeras consideraciones, estos trabajadores reciben los servicios de forma gratuita. Como resultado de lo anterior, en 2004 el presupuesto federal para el Seguro Popular fue de 4.432 millones de pesos (mp), y las cuotas cobradas de 51,7 mp, equivalente al 1,1% (porcentaje que sería menor si se sumase el presupuesto estatal destinado a este seguro). Por otro lado, no hay datos del costo administrativo para las 32 entidades federativas para cobrar esos 51 mp, pero es difícil suponer que no es positivo, en razón de que sus incentivos al cobro son débiles. Por otro lado, los servicios estatales de salud independientes del Seguro Popular cobran de forma errática “cuotas de recuperación”, también en función del nivel de ingreso, es decir que para los trabajadores Oportunidades son gratis. Los servicios de IMSS-Oportunidades no conllevan ningún cobro.

Seguro Popular— están expresamente condicionados a no tener un empleo asalariado en el sector formal. Sin embargo, en el caso específico de los trabajadores Oportunidades, el Gobierno creó, a partir de 2006, un subsidio adicional destinado al ahorro para el retiro que también está condicionado a no tener un empleo asalariado en el sector formal. Este beneficio no está disponible para los trabajadores informales que no están en Oportunidades y marca una distinción fundamental vis a vis el diseño original del programa. En efecto, hasta antes de 2006 Oportunidades buscaba posponer la edad de incorporación de los trabajadores al mercado de trabajo a través de becas educativas hasta concluir el bachillerato. Sin embargo, una vez que esto ocurría, no había ningún beneficio especial condicionado al estatus en el mercado de trabajo. Con el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (MAROP) se modifica de fondo lo anterior, al introducirse un beneficio que se extiende durante toda la vida laboral del trabajador y que por ende afecta su elección entre el estatus de formalidad o informalidad.

Así las cosas, es evidente que el tránsito de la informalidad a la formalidad conlleva un impuesto implícito para los trabajadores informales. Este impuesto es igual al valor de los beneficios que se pierden por dejar de ser informal y por los que el trabajador o su empresa deberán pagar en el caso de ser formal²². Nótese que este impuesto es aún mayor para los trabajadores Oportunidades que para el resto de los informales, debido al subsidio que tienen para el ahorro pensionario, y al hecho de que los servicios del Seguro Popular son gratuitos.

Recursos para la política social

Con el fin de dilucidar en qué forma los recursos canalizados a la política social afectan los incentivos de las empresas y trabajadores que interactúan en el mercado de trabajo, en esta sección se hace una breve descripción de los mismos para el período 1998–2006, dividiéndolos en los tres componentes en los cuales se ha separado la política social del Estado en este documento: seguridad social, protección social y Oportunidades. A su vez, los dos primeros se dividen entre recursos aportados por empresas y trabajadores, y recursos provenientes de la tributación general.

En el Cuadro 4.1 se observan los recursos correspondientes a la seguridad social, mientras que en el Cuadro 4.2 se registran los de la protección social, incluyendo el presupuesto de Oportunidades. Por último, en el Cuadro 4.3 se presentan los recursos públicos totales para la seguridad social y la protección social en el mismo período, y se contrastan

²² En principio, parte de los costos de la seguridad social los pagan los patrones y parte los trabajadores. No obstante, es indispensable hacer una distinción entre la incidencia legal y la incidencia real de las cuotas obrero-patronales (COP) a la seguridad social. Como se discute en la siguiente sección, la incidencia real depende de la valoración de los beneficios de la seguridad social.

CUADRO 4.1.**Recursos para la seguridad social, 1998–2006**

(miles de millones de pesos de 2006)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Privados									
1. Salud ^a	70,6	76,8	83,4	85,1	84,8	80,3	83,6	84,0	84,4
2. Pensiones	72,8	76,5	84,4	89,3	89,6	88,9	90,8	93,7	92,8
3. Guarderías	6,9	7,6	8,4	8,9	9,0	8,8	9,0	9,3	9,1
4. Vivienda	34,1	36,3	39,5	42,1	42,0	41,2	41,5	43,1	42,7
Públicos									
5. Salud ^e	31,8	33,9	36,5	36,3	36,5	35,6	36,8	38,7	36,7
6. Pensiones ^f	12,1	14,1	14,7	16,3	15,7	12,7	15,1	15,5	16,3
Otros									
7. Salud total ^g	96,5	103,8	112,1	111,7	110,0	103,5	106,9	108,9	107,0

Fuentes: Los datos de salud y pensiones son de los Estados Financieros del IMSS, varios años. Los datos de vivienda se estimaron aplicando la proporción de Ley a la masa salarial base de cotización del IMSS. Los datos para 2006 son estimadas con base en el de proyecto de presupuesto y pueden variar respecto a los reportados al finalizar el año.

Notas: a = cuotas obrero-patronales (COP) al Seguro de Enfermedades y Maternidad; b = COP para los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, invalidez y vida, y riesgos de trabajo; c = COP para el seguro de guarderías y prestaciones sociales; d = COP al Infonavit; e = cuota social o subsidio gubernamental para la salud; f = cuota social o subsidio gubernamental para las pensiones de retiro; g = suma de los recursos públicos y privados que quedan disponibles para dar servicios de salud a través de la seguridad social después de sustraer la parte alicuota (0,82) que el seguro de enfermedades y maternidad debe aportar para sufragar el costo anual del Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los propios trabajadores del IMSS (excluyendo el componente de régimen de jubilaciones y pensiones (RJP) a cargo de los trabajadores y del Gobierno Federal). Tanto en el caso de la salud como las pensiones de retiro, las cuotas sociales son subsidios públicos para complementar las contribuciones obrero-patronales a estos dos seguros; su financiamiento, como en el caso de la protección social, proviene de los recursos generales del Gobierno Federal.

con datos del gasto programable total, el PIB, los ingresos petroleros y no petroleros y la inversión pública federal²³.

Nótese que en el período 1998–2006 los recursos públicos federales destinados a la seguridad social habrán aumentado en 20,7% en términos reales, mientras que el incremento de los destinados a la protección social será de 109,7%. En el mismo período la inversión pública aumentó en 0,8% y el gasto programable en 25,4%. Es por eso que la proporción del gasto programable destinada a la seguridad social baja de 3,9% en 1998 a 3,8% en 2006, la destinada a la protección social aumenta de 3,3 a 5,5% y la correspondiente a la inversión pública cae de 18,8 a 15,1%. Esto significa que en los últimos años la política social le ha dedicado mayores recursos a la protección social que a la seguridad social. Como se argumentará más adelante, esta asignación de recursos reduce la productividad de la economía y tiene efectos contradictorios sobre los objetivos sociales.

Asimismo cabe señalar que los recursos totales disponibles para otorgar servicios de salud a través de la seguridad social actualmente son menores que los que se destinan a través

²³ Esta última excluye los proyectos de inversión financiada en el sector energético a través de los Proyectos de Inversión Diferida en el Registro de Gasto (Pidiregas).

CUADRO 4.2.**Recursos para la protección social, 1998–2006**

(miles de millones de pesos de 2006)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Privados									
1. Salud ^a	1,7	1,8	1,6	4,1	4,4	4,6	4,4	1,6	n.d.
Públicos									
2. Salud ^c	71,7	78,9	85,2	92,4	95,5	102,2	110,6	120,5	131,1
3. Vivienda ^d	2,0	0,6	1,4	1,2	1,0	3,2	5,0	5,9	8,9
Otros									
4. Oportunidades ^e	6,3	11,1	13,8	16,9	21,6	26,2	28,0	32,2	35,0
5. Salud total ^f	73,4	80,7	86,8	96,5	99,9	106,8	115,0	122,1	131,1

Fuentes: Los datos del Seguro de Salud para la Familia y de IMSS-Oportunidades provienen de los estados financieros del IMSS. Los datos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33 provienen de las cuentas públicas anuales elaboradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al igual que los datos del Seguro Popular y las transferencias para los institutos nacionales de salud. Los datos del gasto estatal y municipal en salud adicionales al FASSA provienen del INEGI, excepto el correspondiente a 2006, que se estimó con base en el crecimiento del Seguro Popular. Los datos de vivienda provienen de las cuentas públicas de la SHCP. Los datos de recursos privados para la salud provienen de los estados financieros del IMSS para el Seguro de Salud para la Familia, y de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Salud para las cuotas del Seguro Popular, y las cuotas de recuperación e ingresos propios de los servicios estatales de salud y los institutos de nacionales de salud.

Notas: a = cuotas del Seguro Popular y cuotas de recuperación e ingresos propios de los servicios estatales de salud y los institutos nacionales de salud (para los años 1998, 1999 y 2000 no hay dato de las cuotas estatales, y para 2005 no hay dato de las cuotas del Seguro Popular); b = excluye recursos estatales canalizados a través del DIF a guarderías; c = incluye el Programa IMSS-Oportunidades y al Seguro de Salud para la Familia del IMSS, el Seguro Popular, al FASSA, las transferencias públicas a los institutos nacionales de salud y los recursos estatales a la salud adicionales al FASSA; d = incluye los subsidios para el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, el FOVI, el Programa Hábitat y el Programa Vivienda Rural. Sin embargo excluye los recursos estatales y municipales para vivienda, pues no se dispone de los datos correspondientes; e = todo el presupuesto de Oportunidades es público y a partir de 2006 incluye recursos para las pensiones; f = suma de recursos públicos y privados para la salud otorgada a través de la protección social. En este caso no se sustrae el costo de las pensiones de los trabajadores, a diferencia del IMSS, ya que éstas corren a cargo del presupuesto del ISSSTE. Por otro lado se incluyen los recursos estatales adicionales al Ramo 33, ya que estos también se destinan a otorgar servicios de salud a la población sin seguridad social y son beneficios para estos trabajadores (en gran medida provienen de participaciones federales). N.d. = no disponible.

de la protección social, mientras que en 1998 la situación era la contraria. Es de esperarse que, como consecuencia de lo anterior, la brecha entre la calidad de los servicios médicos de la seguridad social y los de la protección social se haya reducido.

En materia de crédito de vivienda, se puede observar que los recursos disponibles (públicos o privados) para este rubro habrán aumentado en 25,2% en el período 1998–2006 en el caso de la seguridad social y en 445% para el caso de la protección social.

Todo lo anterior muestra que el que un trabajador no tenga acceso a la seguridad social no implica que esté desamparado y carezca de beneficios sociales; por el contrario, no solamente tiene acceso a éstos sino que lo tiene de forma gratuita y con creciente calidad. Aún más, en ciertos casos puede ser más fácil o barato obtenerlos a través de los programas de protección social que a través de la seguridad social.

Finalmente, durante el período estudiado los ingresos no petroleros se mantienen prácticamente constantes como proporción del PIB (Cuadro 4.3, renglón 12), mientras que los petroleros aumentan su participación en alrededor de dos puntos en promedio (renglón 11). En el período 1998–2006 los ingresos no petroleros habrán tenido un aumento acu-

CUADRO 4.3.**Indicadores de ingreso y gasto público, 1998–2006**

(miles de millones de pesos de 2006)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indicadores									
1. Seguridad social	43,9	48,0	51,2	52,6	52,2	48,3	51,9	54,2	53,0
2. Protección social*	36,9	39,5	44,0	46,0	46,1	53,8	57,9	66,3	77,4
3. Inversión pública	208,9	189,8	201,0	192,5	186,3	219,3	248,7	243,3	210,6
4. Gasto programable	1.108,6	1.139,8	1.241,9	1.261,2	1.351,6	1.427,8	1.439,3	1.504,3	1.390,7
5. Ingresos petroleros	434,0	462,9	567,1	526,9	522,4	626,3	696,5	752,5	701,4
6. Ingresos no petroleros	1.024,2	1.084,2	1.146,2	1.206,1	1.245,2	1.252,6	1.239,2	1.266,5	1.272,0
7. PIB	7.163,1	7.430,5	7.921,6	7.945,3	7.840,1	7.712,4	8.343,6	8.525,8	8.991,6
Relaciones									
8. (1) / (4)	0,039	0,042	0,041	0,041	0,038	0,034	0,036	0,036	0,038
9. (2) / (4)	0,033	0,034	0,035	0,036	0,034	0,037	0,040	0,044	0,055
10. (3) / (4)	0,188	0,166	0,161	0,152	0,138	0,153	0,172	0,162	0,151
11. (5) / (7)	0,060	0,062	0,071	0,066	0,066	0,081	0,083	0,088	0,078
12. (6) / (7)	0,142	0,146	0,144	0,151	0,158	0,162	0,148	0,148	0,141
13. (3) / (7)	0,029	0,025	0,025	0,024	0,024	0,028	0,029	0,028	0,023
14. (3) / (5)	0,481	0,410	0,354	0,365	0,356	0,350	0,357	0,323	0,300

Fuentes: Los datos de gasto público en seguridad social y protección social provienen de los Cuadros 4.1 y 4.2, y el resto de la SHCP. *El gasto de protección social excluye a Oportunidades, así como los recursos estatales y municipales para la salud. La serie que sí los incluye (que es la relevante desde la perspectiva de este documento) es la del Cuadro 4.2, pero en este cuadro se dejan fuera pues sólo se refiere a gasto e ingreso federal.

mulado de 24,2%, los petroleros de 61,6% y el PIB de 25,5%. Lo anterior sugiere que una proporción importante del aumento del gasto público en protección social ha sido financiada con ingresos petroleros. Nótese también que a pesar del aumento sustancial en los ingresos petroleros, la inversión pública se reduce ligeramente como proporción del PIB, mientras que la proporción de los ingresos petroleros dedicados a la inversión pública se reduce de forma significativa (renglones 13 y 14).

Interacción de los incentivos de la política social y las decisiones de trabajadores y empresas en el mercado laboral

Como se ha señalado previamente, los trabajadores asalariados son los que califican para recibir los beneficios de la seguridad social, mientras que los demás trabajadores reciben

los beneficios de la protección social. En consecuencia, el mercado de trabajo es el que determina la cobertura de estos dos instrumentos de la política social entre los integrantes de la población económicamente activa (PEA). Por esta razón, su funcionamiento es clave para el cumplimiento de los objetivos de la política social, dado que la seguridad social ofrece un *conjunto agrupado* de beneficios y la protección social una serie de *beneficios separados*.

Al mismo tiempo, en el mercado de trabajo confluyen las decisiones de empresas y trabajadores, cada quien maximizando sus propios beneficios independientemente de los objetivos de política social del gobierno. Desde la perspectiva de los trabajadores, el mercado de trabajo es clave para establecer los niveles salariales y el tipo de beneficios sociales que reciben. Desde la perspectiva de las empresas, el mercado de trabajo es igualmente clave en la medida que sus costos laborales y la productividad de sus trabajadores son fundamentales para su competitividad.

El mercado de trabajo también determina la proporción de la política social que se financia con contribuciones obrero-patronales a la seguridad social y la proporción que se financia con recursos fiscales generales (impuestos, ingresos petroleros u otros), ya sea para la protección social o para complementar el financiamiento de la seguridad social. A su vez, el financiamiento de la política social tiene dos implicaciones centrales: primero, determina los recursos disponibles para la inversión pública —dadas las restricciones macroeconómicas—, lo cual influye en la tasa de crecimiento del PIB, en la demanda por trabajo y en la productividad de ese trabajo; y segundo, esta composición del financiamiento de la política social determina su eficacia redistributiva global, considerando todas las fuentes de ingreso que se usan para su financiamiento (i.e., las contribuciones de seguridad social, los impuestos generales y la renta petrolera).

Los componentes de la política social, la manera como el gobierno financia tales políticas, y las decisiones de empresarios y trabajadores en el mercado laboral interactúan de manera estrecha. Con el fin de comprender los efectos que este conjunto de relaciones tiene tanto en los trabajadores Oportunidades (aunque las implicaciones se extienden también para otros trabajadores) como en el objetivo de que éstos generen una mayor cantidad de ingresos propios una vez han adquirido capital humano, a continuación se presentan cuatro escenarios que ayudan a clarificar los efectos de los componentes de la política social en el mercado de trabajo.

El mercado de trabajo sin política social

En este escenario hay que empezar por entender cómo funciona el mercado laboral sin política social. Por un lado se encuentran las empresas, las cuales buscan maximizar sus ganancias utilizando trabajo y unas cantidades de capital (o tierra) exógenamente dadas, mientras que por otro lado están los trabajadores, quienes eligen entre emplearse como

asalariados en el mercado de trabajo, o autoemplearse explotando sus activos productivos (en caso de que los posean). Esta decisión depende fundamentalmente del salario que recibirían los trabajadores en su calidad de asalariados. Cuanto más alto sea, mayor el beneficio de ser asalariado en relación con el beneficio de ser autoempleado. Dicho de otra forma, el salario de mercado mide el costo de oportunidad²⁴ de trabajar como autoempleado.

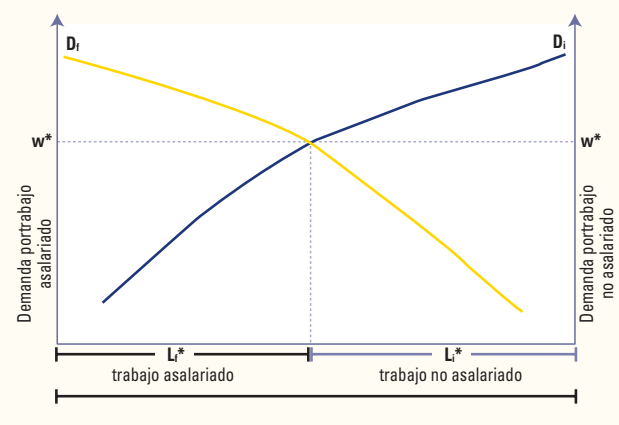
El punto clave aquí es que el autoempleo es una decisión de los trabajadores que depende de lo que pasa en el mercado de trabajo. Por otro lado, los trabajadores que carecen de activos no tienen más alternativa que emplearse como asalariados y percibir el salario de mercado²⁵. De esta forma, suponiendo que todos los trabajadores están ocupados, la PEA estará compuesta por autoempleados y asalariados.

El Gráfico 4.1 recoge esta situación. El eje horizontal es la PEA total, L . En el eje vertical izquierdo se dibuja la demanda de las empresas por trabajo asalariado (que es función del acervo de capital o tierra que tengan y de su tecnología de producción), D_f . En el eje vertical derecho se dibuja la demanda de trabajo para autoempleo, que depende de los activos productivos que poseen los trabajadores, D_i . La suma de D_f , partiendo del lado izquierdo, y D_i , partiendo del lado derecho, es la demanda total de trabajo en la economía.

En el gráfico se muestra que la intersección de estas dos funciones de demanda de trabajo determina el salario de mercado (w^*) y la cantidad de trabajadores que se empleará en cada sector. Es importante señalar que esta distribución de los trabajadores es eficiente. Si en algún momento el número de trabajadores en un sector superara este nivel óptimo, el salario de los trabajadores en este sector caería, además de que la productividad de un trabajador adicional sería menor que en el otro sector. Si esto ocurre, habrá incentivos para que los trabajadores se trasladen hacia el

GRÁFICO 4.1.

Mercado de trabajo sin política social



²⁴ El costo de oportunidad se refiere a lo que un trabajador está dejando de ganar al trabajar en determinado sector.

²⁵ Aunque algunos de éstos pueden optar trabajar como comisionistas con capital de trabajo prestado y vender productos en las calles o en mercados populares ambulantes. Todos estos trabajadores están en estas ocupaciones porque el costo de oportunidad de su tiempo es muy bajo, por razones que se exploran más adelante.

sector con el mayor salario, hasta el punto en el cual el salario sea igual en ambos sectores. En este caso se tiene una asignación eficiente del trabajo total en la economía. En suma, a partir de los niveles L_f^* y L_i^* no habría forma de aumentar el PIB del país reasignando trabajadores de un sector al otro.

El mercado de trabajo con seguridad social

En el escenario arriba planteado se introduce ahora la seguridad social. En este caso, los asalariados y las empresas pagan una cuota de seguridad social que sirve para cubrir el paquete completo de beneficios sociales para los trabajadores, a saber: seguro médico, pensiones de retiro, pensiones de invalidez y vida, pensiones de riesgos de trabajo, guarderías, vivienda, y servicios culturales y deportivos. Adicionalmente, las empresas tienen que pagar los impuestos federales y estatales al trabajo, que aunque no son un beneficio de seguridad social, desde el punto de vista de las empresas son parte del costo del trabajo. La suma de los costos de la seguridad social y los impuestos al trabajo se denominará T_f . De esta manera, el costo total del trabajo para las empresas está compuesto por el salario que le pagan a los trabajadores (w_f), las contribuciones a la seguridad social y los impuestos al trabajo (T_f).

En el Cuadro 4.4 se ejemplifica el costo monetario mensual de las contribuciones a la seguridad social y los impuestos a la nómina para un trabajador de dos salarios mínimos conforme a la legislación vigente, que bien podría ser el caso de un trabajador Oportunidades.

El Cuadro 4.4 permite observar que hay una diferencia de 31,5% entre el salario que recibe el trabajador y el costo para la empresa de ese mismo trabajador²⁶. Conviene ahora discutir las implicaciones de los 878 pesos que cuesta la seguridad social.

CUADRO 4.4.

Salarios, costos de la seguridad social y costos del trabajo

(pesos al mes de 2006)

Salario mensual	2.788,80
Costo de la seguridad social	878,17
1. Servicio médico	341,41
2. Pensión por riesgos de trabajo	72,48
3. Pensión de invalidez y vida	66,24
4. Pensión de retiro	175,03
5. Guarderías	27,89
6. Vivienda	139,44
7. Impuestos a la nómina ^a	55,78
Total	3.666,97

Fuente: Cálculos propios con base en la legislación vigente.

Notas: a = impuesto federal sobre productos del trabajo e impuesto estatal a la nómina.

²⁶ Debe señalarse que en el Cuadro 4.4 se subestima el costo del trabajo para las empresas. Hay disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que también repercuten en la nómina y que, como se discute más abajo, pueden no ser totalmente valoradas por el trabajador. Un ejemplo serían los costos de despido, que pueden no ser plenamente

¿Qué ocurre en el mercado de trabajo cuando se introduce la seguridad social? La respuesta depende críticamente de cómo los trabajadores valoren el conjunto de beneficios que ésta representa. El caso ideal sería uno donde los trabajadores consideran que los beneficios de la seguridad social son equivalentes, peso a peso, a su costo. En este caso, el equilibrio sería el mismo que en el caso anterior, ya que con seguridad social la remuneración total del trabajador (i.e. salario y seguridad social) sería igual a la que obtendría en el caso sin seguridad social. La diferencia entre el salario en uno y otro caso es equivalente al costo de la seguridad social.

¿Qué pasa con la política social? Ésta logra que ahora los trabajadores asalariados tengan acceso a un conjunto de beneficios que el gobierno considera importantes: seguro médico, pensiones, vivienda, guarderías, etc. Es fundamental señalar que la seguridad social no aumentó el consumo de los trabajadores asalariados: sólo cambió su composición. Antes los trabajadores asalariados destinaban su salario a consumir lo que ellos deseaban. Ahora destinan el salario, que es menor, a consumir lo que ellos desean, y adicionalmente consumen un conjunto agrupado de bienes y servicios presentes y futuros llamado seguridad social, el cual contiene precisamente aquellos bienes y servicios que el gobierno desea que los trabajadores consuman (algunos en el presente, como las guarderías o los servicios médicos y otros, como las pensiones de retiro, en el futuro). Con una valoración plena de la seguridad social, los trabajadores asalariados están igual desde su propio punto de vista, mientras que el gobierno alcanza sus objetivos de política social: los trabajadores tienen seguro médico, ahorran para su pensión, etc.

Esto último, sin embargo, es sólo parcialmente cierto. La razón es obvia: los miembros de la PEA que están autoempleados no tienen cobertura de seguridad social. Si bien podrían utilizar parte de sus ingresos para obtener un conjunto de beneficios idéntico al de la seguridad social, no hay ninguna garantía de que lo hagan. Por lo tanto, un mensaje central de la discusión es éste: mientras la seguridad social sea una condición del trabajo asalariado, los objetivos de la política social sólo serán cumplidos parcialmente, incluso en un escenario ideal donde los trabajadores valoran plenamente sus beneficios y donde la seguridad social no tiene ningún efecto sobre la productividad del trabajo.

Hay otro mensaje que conviene destacar. La seguridad social no cambió la distribución del ingreso. Como las empresas siguen empleando a los mismos trabajadores que antes, su nivel de ganancias es el mismo. Y como el autoempleo es igual, el nivel de vida de los que están en esa condición sigue igual. Si bien, como ya se vio, los salarios de los trabajadores asalariados caen, esa caída se compensa exactamente con los beneficios de seguridad social que reciben. Lo cual implica que la seguridad social la pagan los trabajadores asalariados,

valorados por el trabajador ante la existencia de problemas legales para hacerlos totalmente efectivos, dado el funcionamiento de los tribunales laborales. Dávila (1994) presenta un análisis detallado sobre el particular. En un ejercicio posterior de formulación de recomendaciones concretas de políticas públicas esto también debe ser cuantificado e incorporado al análisis.

no las empresas, aun si la Ley dice que hay cuotas patronales. ¿Por qué? Porque la Ley no puede cambiar el hecho de que las empresas maximizan sus ganancias y que para hacerlo contratan trabajadores hasta el punto donde el costo del trabajo para ellas, que incluye el costo de la seguridad social, es igual a la productividad de un trabajador adicional o productividad marginal del trabajo.

En efecto, se podría pensar que si los salarios antes de la seguridad social eran w^* , después de introducir la seguridad social los salarios seguirían siendo w^* , al mismo tiempo que los trabajadores reciben beneficios equivalentes por T_f . Pero si este fuese el caso, el costo para las empresas de sus trabajadores sería $(w^* + T_f)$. A ese costo del trabajo, sin embargo, las empresas no contratarían a L_f^* trabajadores, sino a menos. ¿Qué pasaría con los trabajadores que quedarían desempleados? Se irían al sector informal, pero al hacer eso, los salarios en ese sector tendrían que ser menores (digamos w^{**} , menor a w^*), ya que esa es la única forma en que se pueden emplear allí trabajadores adicionales dado el acervo disponible de activos productivos. Sin embargo, es muy difícil pensar que una situación donde los trabajadores del sector formal reciben $(w^* + T_f)$ y los del informal w^{**} es sostenible. Como los beneficios totales en el sector formal son superiores a los del informal, los trabajadores informales buscarán cambiarse del sector informal al formal ofreciendo su trabajo a un salario inferior a w^* . Si no hay barreras a la movilidad, este proceso seguirá hasta que se igualen los beneficios totales entre los dos sectores, esto es, hasta que se observe que $w_f + T_f = w^*$.

Por otro lado, con base en las razones expuestas, es posible que los trabajadores asalariados no valoren plenamente la seguridad social, por lo que no serían indiferentes frente a recibir el salario del caso sin seguridad social o el menor salario que tendrían con seguridad social. La primera razón para ello es que, desde su punto de vista, el paquete de beneficios que se les ofrece no coincide con sus necesidades. Volviendo a los ejemplos del Capítulo II, al mesero de Guerrero que planea irse a vivir a Estados Unidos ahorrar para su retiro y para un crédito de vivienda no le atrae y por tanto no valora estos beneficios. El campesino de Puebla tiene un proyecto de inversión rentable pero no consigue crédito y prefiere no ahorrar ahora para su retiro sino invertir en ese proyecto, que le dará mayores beneficios en el corto plazo. El albañil de San Luis Potosí tiene hijos mayores de cuatro años y el servicio de guardería no le significa nada ... Y así sucesivamente.

Un segundo motivo pueden ser problemas de calidad. El jornalero agrícola de Oaxaca que trabaja en Sinaloa considera que el servicio médico de la seguridad social no vale mucho, ya que donde él trabaja el IMSS no tiene instalaciones médicas (ni tampoco en Oaxaca donde vive su familia). La costurera de Campeche observa que con su nivel de salarios tardará muchos años en obtener una vivienda a través de Infonavit y que además donde ella vive no hay guarderías ... Y así sucesivamente.²⁷

²⁷ Recuérdese que para alcanzar la pensión mínima se requieren de aproximadamente 25 años de cotización al IMSS. ¿Qué valor tiene el seguro de retiro para un trabajador de bajos ingresos que sólo está en el sector formal aproximadamente el 50% de su permanencia en el mercado de trabajo?

Hay dos problemas. Por un lado, el agrupamiento de beneficios hace muy difícil que un conjunto diverso de bienes o servicios sea plenamente valorado por todos. Por otro lado, los problemas de calidad, acceso a infraestructura y reglas para alcanzar beneficios también llevan a que los trabajadores asalariados consideren que la seguridad social vale menos de lo que cuesta.

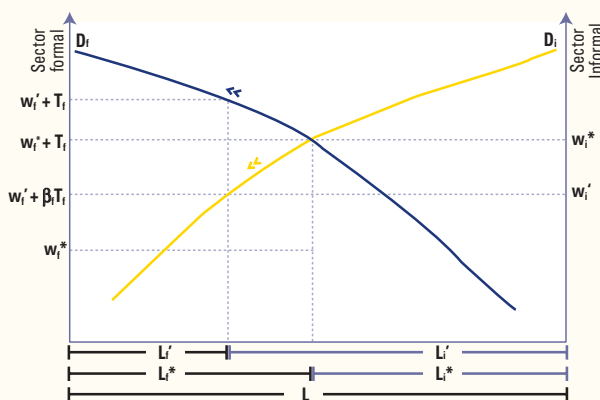
Conviene capturar lo anterior introduciendo el parámetro β_f , un número entre cero y uno que resume la valoración de la seguridad social que hacen los trabajadores. Así, cuando β_f es igual a uno, los trabajadores consideran que los beneficios de la seguridad social son iguales a sus costos (que es el caso anteriormente discutido), y cuando es menor que uno, los trabajadores consideran que la seguridad social vale menos de lo que cuesta. Con este parámetro, el valor total de los salarios y beneficios de seguridad social para los trabajadores asalariados es $w_f + \beta_f T_f$.

Aquí entra un factor clave que debe ser destacado. Aunque los trabajadores no valoren plenamente la seguridad social, las empresas deben pagar su costo completo. En consecuencia, se abre una brecha entre el costo del trabajo para las empresas y el valor de los beneficios totales —salarios más seguridad social— que reciben los trabajadores.

¿Qué pasa en el mercado de trabajo cuando la seguridad social no es plenamente valorada por los trabajadores? El Gráfico 4.2 ayuda a dar una respuesta. La situación inicial cuando los trabajadores valoran plenamente la seguridad social (i.e., cuando β_f es igual a uno) es muy similar a la situación donde no había seguridad social. La única diferencia es que el salario de los trabajadores es w_f^* , que sumado a T_f es igual a w^* ; pero como la suma del salario y beneficios de seguridad social en un sector es igual a los salarios en el otro sector, la distribución de la PEA no cambia y no hay ningún efecto en la productividad. De otro lado, cuando la seguridad social no es plenamente valorada por los trabajadores, los beneficios totales de trabajar en el sector formal son inferiores a los del informal, situación que lleva a que algunos de los formales pasen a ser informales. Ahora los salarios se mueven en direcciones opuestas: conforme hay menos trabajadores en el sector formal, los salarios en ese sector suben (de w_f^* a w_f' , donde usamos la ' para representar los valores de esta situación). Como los salarios en el sector formal aumentan pero los costos de la seguridad

GRÁFICO 4.2.

Mercado de trabajo con seguridad social



social siguen siendo los mismos, el costo total del trabajo para las empresas aumenta y éstas reducen el número de trabajadores que contratan. En consecuencia, el empleo en el sector formal se reduce de L_f^* a L_f' . Por otro lado, al haber más trabajadores en el sector informal, los salarios en ese sector disminuyen. Antes el salario en el sector informal era de $w_i^* = w^*$. Ahora éste cae para absorber a los trabajadores desplazados del sector formal y que llegan entonces al informal. El movimiento de trabajadores del sector formal al informal termina en el punto en el que los trabajadores perciben beneficios totales iguales al ocuparse en uno u otro sector, es decir, cuando $w_f' + \beta_f T_f = w_i'$.

Conviene resaltar una característica de esta nueva situación. Como el empleo en el sector formal cae y aumenta en el informal, se observa una asignación ineficiente de la PEA. La productividad de un trabajador adicional (o productividad marginal del trabajo) en el sector formal, que es igual a $w_f + T_f$ (dado que eso es lo que pagan las empresas por sus trabajadores), es mayor que en el sector informal, donde es simplemente w_i . Este resultado es fundamental y se expresa de la siguiente manera: cuando los trabajadores asalariados no valoran plenamente la seguridad social se producirá una asignación ineficiente del trabajo en la economía y una reducción de la productividad media del trabajo²⁸.

El resultado es importante desde varias perspectivas. Primero, desde el punto de vista de los trabajadores, puesto que los beneficios totales tanto de los formales como de los informales son menores (reflejo de la menor productividad media del trabajo de la economía). Segundo, desde el punto de vista de las empresas del sector formal, puesto que su producción y sus ganancias son menores. Por último, desde el punto de vista de la política social, porque la cobertura de la seguridad social se reduce aún más: un menor número de trabajadores tiene seguro médico, ahorra para su pensión y tiene servicio de guardería, entre otros beneficios.

¿Por qué se producen estos resultados? La valoración incompleta de la seguridad social produce una brecha entre lo que pagan las empresas y lo que reciben los trabajadores, la cual puede ser interpretada como un impuesto. Los trabajadores tratan de evadir ese impuesto y la única forma de hacerlo es trasladándose hacia el sector informal (ya que necesitan trabajar en uno u otro sector).

Sin embargo, a medida que los trabajadores cambian de sector, la productividad —que determina los salarios en el sector informal— se reduce, ya que con la misma disponibilidad de tierra o de capital ahora se tiene que emplear a más personas. Además, a medida que los trabajadores se trasladan hacia el sector informal, los salarios del sector formal suben, lo que le resta competitividad a las empresas y las lleva a reducir su producción. Tal vez nadie desea este resultado, pero la situación que se observa es la respuesta de empresas y

²⁸ La productividad media del trabajo es el promedio ponderado de la productividad marginal del trabajo en cada sector. Inicialmente estas son iguales, pero la reasignación de trabajadores provocada cuando β_f es menor a la unidad hace que si bien la productividad del trabajo aumente en el sector formal, caiga en el informal; y como hay más trabajadores en el sector informal que en el formal, el promedio ponderado es menor.

trabajadores —cada quien maximizando sus objetivos— en función de los incentivos que fija la política social (en este caso la seguridad social).

En este punto valdría la pena preguntarse: ¿por qué no caen los salarios en el sector formal para que más trabajadores tengan acceso a la seguridad social? La respuesta es que los trabajadores tienen la opción de irse al sector informal. La productividad marginal del trabajo en ese sector fija un piso a los salarios en el sector formal. Los trabajadores no desean trabajar en el sector formal por menos de w_f' (más los beneficios de seguridad social valuados en $\beta_f T_f$) porque pueden obtener w_i' ocupándose en el sector informal.

Aquí es importante hacer algunas precisiones. Primero, desde el punto de vista de la eficiencia económica, se puede decir que el sector formal es demasiado pequeño y el informal demasiado grande. Segundo, es claro que el sector informal (medido por el nivel de empleo o por su producción de bienes o servicios) es demasiado grande. Lo anterior refleja un fenómeno más profundo: a través del mercado de trabajo, la seguridad social tiene efectos que van más allá de las empresas y trabajadores del sector formal. El mercado de trabajo es como un sistema de vasos comunicantes que transmite cualquier cambio de un sector a otro: los trabajadores se desplazan de un sector a otro y de una actividad a otra buscando los mejores beneficios totales, hasta el punto donde éstos son iguales²⁹. En este caso, lo que se observa es una reducción del trabajo asalariado y un aumento del empleo informal. Como la competitividad de las empresas formales se reduce y el empleo formal cae, el autoempleo aumenta. Así, aunque el campesino y el vendedor ambulante no son trabajadores asalariados, sí participan en el mercado de trabajo y por esa razón son afectados también por la seguridad social, a pesar de que no son beneficiarios directos. Parte de la explicación de la existencia de un sector informal tan grande y del subdesarrollo del empleo asalariado tiene que ver precisamente con un intento de eludir una seguridad social cuyo costo es, desde el punto de vista de los trabajadores, mayor que sus beneficios.

¿Cuál es el efecto redistributivo de la seguridad social en este caso? Los trabajadores del sector formal tienen mayores salarios (porque son menos, no porque haya habido mejoras tecnológicas derivadas de una mayor inversión de las empresas), pero eso no compensa plenamente el hecho de que ellos consideren que los beneficios de la seguridad valen menos. En balance, su situación empeoró y por eso algunos se fueron al sector informal. En cuanto a los trabajadores del sector informal, éstos reciben menores salarios (o salarios imputados, en el caso de autoempleo). Por su parte, las empresas del sector formal tienen menores ganancias porque su producción es menor. Dado el acervo de capital, la rentabilidad de las inversiones en el sector formal se reduce y en consecuencia aumentarán las inversiones en actividades que eviten las relaciones obrero-patronales³⁰. Si la seguridad

²⁹ Neto de los costos de búsqueda, los cuales son ignorados aquí para facilitar el análisis.

³⁰ Las empresas también buscarán contrataciones de personal a través de terceros (empresas de “servicios”), o maquilarán partes sencillas o intensivas en trabajo a empresas informales que evaden la Ley, o diseñarán contratos de

social no era redistributiva cuando ésta era valorada plenamente, lo es todavía menos cuando no lo es. Si la economía es globalmente menos productiva, el ingreso promedio es necesariamente menor.

Los trabajadores Oportunidades —uno de cada cuatro dentro de la PEA— también se ven afectados por el funcionamiento de la seguridad social. Una seguridad social que no es bien valorada por los trabajadores no ayuda a las familias Oportunidades, incluso si no tienen trabajadores asalariados. El mayor flujo de trabajadores hacia el sector informal deprime los salarios imputados de los que están en el autoempleo e induce niveles ineficientes de ocupación en sus de por sí escasas y malas tierras. Además, al aumentar el número de vendedores ambulantes, peones y similares, se reduce todavía más su productividad, que ya es baja.

El mercado de trabajo con seguridad social y protección social

Ahora se analiza el efecto de introducir la protección social a la situación original arriba descrita. La protección social (T_i) consta de los siguientes beneficios: servicios de salud, créditos para vivienda, pensiones de retiro y guarderías. Aquí es necesario reiterar dos distinciones básicas entre seguridad social y protección social: (i) a diferencia de la primera, la segunda consiste de un conjunto desagregado de beneficios, y (ii) la protección social es pagada por el gobierno con impuestos generales o con la renta petrolera y no con cuotas obrero-patronales, como la seguridad social. Es por eso que las empresas del sector informal no se ven obligadas a incorporar los costos de la protección social dentro de sus costos laborales.

Ciertamente, los trabajadores que están en el sector informal pueden también, al igual que los del formal, considerar que los beneficios de la protección social son menores a sus costos, independientemente de quién los paga. Si bien en este caso las razones derivadas del agrupamiento de beneficios no son relevantes, los problemas de calidad y acceso a infraestructura sí pueden serlo. En este contexto resulta natural introducir un parámetro de valuación similar al de la seguridad social. En este caso sería β_i , que al igual que β_f es un número entre cero y uno, donde uno representa la valoración completa de la protección social, y cero el caso donde los trabajadores no le asignan a ésta ningún valor. Así, los beneficios totales para los trabajadores informales son $w_i + \beta_i T_i$.

¿Qué ocurre en el mercado de trabajo cuando coexisten la protección social y la seguridad social? La protección social modifica la situación anterior en la medida en que ahora los beneficios totales de trabajar en el sector informal son mayores que antes: se tiene acceso

“comisiones” para eludir la relación obrero-patronal. Una forma extrema de evitar la reducción en la rentabilidad es poner una planta en el extranjero.

gratuito a ciertos beneficios (buenos o malos, pero mejor que nada). Ello hace más atractivo al sector informal, causando una reasignación de trabajadores entre ambos sectores. De acuerdo con el Gráfico 4.3, en esta situación los trabajadores se distribuyen entre el sector formal y el informal conforme a $w_f'' + \beta_f T_f = w_i'' + \beta_i T_i$.

Siguiendo un razonamiento como el expuesto anteriormente, el empleo en el sector informal aumenta de L_i' a L_i'' y en el sector formal disminuye de L_f' a L_f'' . Como parte de este proceso, los salarios en el sector formal aumentan de w_f' a w_f'' , mientras que en el informal se reducen de w_i' a w_i'' . Las razones son las mismas del caso anterior: al disminuir la oferta de trabajo en el sector formal, los salarios suben. Además, como el costo de la seguridad social no cambia, los costos laborales totales de las empresas en el sector formal aumentan, por lo que éstas ajustan el empleo a la baja. De otro lado, al aumentar la oferta de trabajadores en el sector informal, los salarios informales deben reducirse con objeto de que más trabajadores puedan ser absorbidos en ese sector.

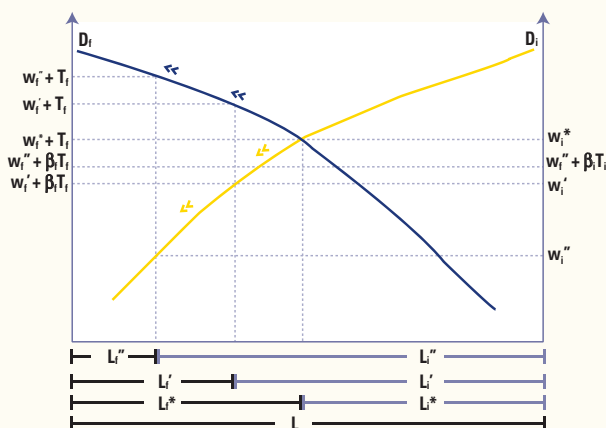
Al igual que la seguridad social, la protección social tiene impactos en la productividad, en el bienestar de los trabajadores, en las ganancias de las empresas y en el cumplimiento de los objetivos de la política social. Sin embargo, a diferencia de la seguridad social, también tiene implicaciones en las finanzas públicas, como se verá más adelante.

Primero, la protección social reduce la productividad media de la economía. La razón es similar a la situación donde la seguridad social no es plenamente valorada. Hay un aumento adicional del empleo informal, lo que reduce la productividad y los salarios en ese sector. Los trabajadores adicionales que se ocupan en ese sector dejan de trabajar en el sector formal, donde la productividad era mayor. La brecha de productividad entre trabajadores similares se amplía aún más. Esta brecha ahora tiene dos causas: una seguridad social que no es plenamente valorada y una protección social que induce más empleo informal.

Segundo, las empresas del sector formal son menos competitivas. Como los salarios en ese sector aumentan, el costo del trabajo se eleva. Por lo tanto, estas empresas reducen su nivel de empleo y caen sus ganancias. Por otro lado, como los salarios en el sector informal caen, la rentabilidad de inversiones en actividades que no implican una relación obrero-

GRÁFICO 4.3.

Mercado de trabajo con seguridad social y protección social



patronal se incrementan aún más. Así, los incentivos a la informalidad aumentan, tanto para los trabajadores como para las empresas.

Tercero, se observan resultados contradictorios en materia del cumplimiento de los objetivos de la política social. Por un lado, ahora todos los trabajadores tienen beneficios sociales: unos tienen seguridad social (L_f'') y los demás tienen protección social (L_i''). Por otro lado, nótese que la cobertura de la seguridad social disminuye debido al movimiento de trabajadores hacia el sector informal. Antes L_f' trabajadores tenían seguridad social, pero ahora solo L_f'' la tienen. La diferencia ($L_f' - L_f''$) la constituyen aquellos trabajadores que pasaron del sector formal al informal, dejaron de recibir seguridad social y ahora obtienen protección social.

Cabe preguntarse entonces si se avanzó o no en el cumplimiento de los objetivos de política social, independientemente del hecho de que ahora la economía es menos productiva. Es difícil responder a esta pregunta, ya que depende del peso que se le asigne a sus diferentes componentes. Supóngase que la política social tiene como objetivo que todos los trabajadores tengan un seguro médico y ahorren para su retiro (se excluyen entonces los de acceso a guarderías, protección contra la invalidez, etc.). Cuando sólo había seguridad social, este objetivo se cumplía con los trabajadores del sector formal y se incumplía totalmente con los demás trabajadores.

Supóngase ahora que la protección social ofrece un seguro médico gratuito para todos y la posibilidad de acceder al sistema de pensiones. En este caso, la coexistencia de la seguridad social con la protección social hará que todos los trabajadores tengan seguro médico, pero sólo los trabajadores del sector formal (L_f'') serán forzados a ahorrar para su retiro (dado el agrupamiento de beneficios de la seguridad social). Los demás trabajadores (L_i'') podrán ahorrar para su retiro, pero no estarán obligados a hacerlo. De hecho, algunos de los que ya estaban obligados dejarán de estarlo (los que abandonan el sector formal para ocuparse ahora en el informal)³¹. Si un objetivo de la política social era forzar a todos los trabajadores a ahorrar para su retiro, con la protección social se retrocede en el cumplimiento de este objetivo.

¿Por qué se producen estos resultados? Antes de la protección social, la política social enfrentaba dos problemas: primero, la seguridad social no tenía la capacidad de dar cobertura a los trabajadores no asalariados, y segundo, sus problemas de diseño y calidad reducían el empleo formal e inducían más empleo en actividades informales menos productivas y sin seguridad social. La introducción de protección social no corrige ninguna de estas dos situaciones: deja intactos los problemas de diseño y funcionamiento de la seguridad social —que son la fuente primaria de las mismas—, y busca extender los beneficios sociales por otra vía. Sin embargo, al hacerlo acentúa los problemas del mercado de trabajo, ya que

³¹ Además, estos trabajadores dejan de tener acceso a los otros componentes de la seguridad social (seguros contra riesgos de trabajo, invalidez, etc.).

induce a que un número aún mayor de trabajadores se ocupe en el sector informal pues introduce un subsidio implícito al trabajo informal. Al mismo tiempo, como su diseño es diferente al de la seguridad social (uno agrupa beneficios y el otro no), avanza en ciertos objetivos sociales pero retrocede en otros. De esta forma, en vez de corregir las distorsiones originales introduce otras nuevas.

Así pues, la división de la PEA entre trabajadores formales e informales es ahora resultado de tres factores de la política social: (i) la exclusión legal del trabajo no asalariado de la seguridad social, (ii) los problemas de diseño y calidad de la seguridad social que son equivalentes a un impuesto al trabajo formal, y (iii) el subsidio al trabajo informal asociado a la protección social.

Un resultado importante de la protección social es que, desde el punto de vista de los trabajadores, todos están mejor. En efecto, como el componente de seguridad social de los beneficios de los trabajadores formales no ha cambiado, pero los salarios sí han aumentado, entonces los trabajadores en ese sector tienen beneficios totales mayores. En cuanto al sector informal, si bien los salarios son menores, esta caída queda más que compensada por el valor que los trabajadores le asignan a los beneficios de protección social a los que ahora tienen acceso.

Este resultado es fundamental. Por un lado hay más trabajadores en actividades informales menos productivas y menos trabajadores en actividades formales más productivas, y por ello el PIB es menor. Por otro lado, todos los trabajadores gozan de mayores beneficios por la siguiente razón: desde su punto de vista, y desde el de las empresas informales, la protección social es gratis. El aumento en el nivel de vida de los trabajadores no es el resultado de su mayor productividad. Por el contrario, los trabajadores son menos productivos que antes, y el aumento en su nivel de vida es resultado exclusivo de que ahora disfrutan de algo por lo que aparentemente nadie paga.

El punto aquí es que la política social tiene una asimetría de financiamiento profunda: la seguridad social se financia con contribuciones sobre la nómina y la protección social con recursos ajenos a las empresas y trabajadores involucrados en la relación laboral. Como se ha visto, cuando la seguridad social es plenamente valorada la pagan íntegramente los trabajadores del sector formal y cuando no lo es su costo se distribuye entre todos los trabajadores (formales e informales) y las empresas del sector formal. Los costos de la seguridad social son internalizados por las empresas y los trabajadores, mientras que los de la protección social no.

El costo de la protección social no aparece expresamente en la cuentas de ninguna empresa ni de ningún trabajador. Debido a que hay beneficios gratis en un sector y beneficios que cuestan en el otro, es evidente que aumentará el tamaño del primer sector y se reducirá el del segundo. Por supuesto, ni a los trabajadores ni a las empresas informales les preocupa que, como resultado de todo esto, la economía sea más pobre porque es menos productiva.

Por todo lo anterior, resulta fundamental determinar quién paga por la protección social. Si esto no se hace, podría quedar la ilusión de que una economía menos productiva sostiene niveles de vida más altos para sus trabajadores. Evidentemente, esto no puede ser. Sin una discusión expresa de cómo se financia la protección social no se puede aseverar que ésta es redistributiva o que realmente contribuye a mejorar el nivel de vida de los trabajadores. Este sería el caso si el aumento en la protección social se financiara con incrementos en los impuestos al consumo o al ingreso de los grupos de más altos ingresos. Pero también puede suceder que se esté reduciendo el crecimiento económico y la productividad futura de los trabajadores si la protección social se financia con el sacrificio de la inversión pública. Asimismo, si la protección social se financia con recursos de la renta petrolera, por ejemplo, se puede estar aumentando la vulnerabilidad de la economía y redistribuyendo ingreso de las generaciones futuras a las actuales.

Como se verá más adelante, la protección social es de gran importancia para los trabajadores Oportunidades. Sin embargo, antes de discutir este punto es conveniente analizar brevemente el fenómeno de la evasión de la seguridad social, que no sólo es cuantitativamente muy significativo sino que también afecta directamente a los trabajadores Oportunidades.

El mercado de trabajo con evasión de la seguridad social

De acuerdo con la Ley del Seguro Social (LSS), todas las empresas que contratan a trabajadores asalariados están obligadas a registrarlos en el IMSS y en el Infonavit, pagando una cuota por cada trabajador. Esta obligación legal es independiente del tamaño de la empresa o del sector de actividad.

Sin embargo, y como ya se vio, los trabajadores consideran que los beneficios de estar inscritos en el IMSS tienen un valor diferente —probablemente menor— a su costo, por lo que hay una brecha entre lo que unos pagan y lo que otros reciben. Esta brecha puede ser causada por los problemas de agrupamiento de varios beneficios de seguridad social o por problemas de diseño y calidad en la prestación de servicios. Con todo, conviene reiterar que la brecha refleja las preferencias de los trabajadores. En la medida en que tal brecha sea significativa se generarán incentivos para que tanto las empresas como los propios trabajadores busquen evadir la LSS, independientemente de los muy válidos objetivos sociales del gobierno.

Para evadir la LSS, las empresas y los trabajadores hacen un acuerdo que consiste en que se les pague a éstos un salario mayor al de los trabajadores del sector formal, aunque inferior a su remuneración total (i.e. salario y seguridad social). En consecuencia, los trabajadores que se contraten bajo ese acuerdo carecerían de seguridad social y por ello estarían en el sector informal, a pesar de ser asalariados.

Sin embargo, evadir la ley tiene sus consecuencias, en particular la imposición de multas por parte del IMSS a las empresas, en caso de que éste detecte la conducta ilegal. Las multas, por supuesto, tienen que ser mayores al costo de la seguridad social para las empresas; si no fuera así, incluso con ellas todas las empresas evadirían la ley. Por otro lado, el IMSS no puede fiscalizar a todas las empresas. La imposición de multas es un evento incierto cuya probabilidad depende de la política de fiscalización del IMSS.

En una situación como la descrita, las empresas maximizarán sus ganancias contratando trabajadores a través de dos vías: unos registrados en el IMSS (trabajadores asalariados formales) y otros contratados ilegalmente (trabajadores asalariados informales). Dependiendo de la proporción de trabajadores que contraten por una u otra vía, las empresas a su vez podrán ser formales o informales. En un extremo, si inscribe a todos sus trabajadores, la empresa sin duda es formal. En el otro extremo, si no inscribe a ninguno, la empresa es claramente informal. En situaciones intermedias habrá cierta ambigüedad³².

De esta manera, es claro que la evasión es otra de las razones que explica la informalidad³³, resultado de las acciones de empresas y trabajadores cuando ambos perciben que la seguridad social se asemeja más a un impuesto puro a la nómina que a un conjunto de beneficios bien valorados por los trabajadores. Ahora el total de trabajadores en la informalidad se divide entre aquellos informales que no son trabajadores asalariados y aquellos que sí lo son pero que evaden la ley.

Paradójicamente, la evasión aumenta la productividad del trabajo. ¿Por qué? Porque permite que aumente el nivel de empleo en las empresas formales —aun si los trabajadores no son registrados en el IMSS— y que se reduzca el empleo en el sector informal. El cambio en la composición del empleo hace que la productividad del trabajo aumente en el sector informal —ya que va a haber menos trabajadores utilizando los mismos insumos—, y que se reduzca en el formal por la razón contraria. Sin embargo, como antes de la evasión la diferencia en productividades era muy sustancial, la productividad media del trabajo en la economía aumenta. Ese mayor nivel de productividad agregado es el que hace que los salarios en ambos sectores sean más altos. Sin evasión, el número de trabajadores en el sector formal sería mucho menor; esto por cuanto al pagar los costos totales de la seguridad social la demanda por empleo formal sería menor.

Ahora bien, es natural suponer que la probabilidad de que el IMSS fiscalice y multe a una empresa es función de su tamaño. Desde esta perspectiva, las empresas grandes proba-

³² Considérese una empresa agrícola de Sinaloa que contrata 200 jornaleros que producen jitomates para exportar a Estados Unidos. De estos 200 trabajadores, la empresa registra a 120 en el IMSS y a 80 no. ¿La empresa está en el sector formal o informal?

³³ Las otras tres razones son: (i) la exclusión legal del trabajo no asalariado de la seguridad social, (ii) problemas de diseño y calidad de la seguridad social que son equivalentes a un impuesto al trabajo formal, y (iii) el subsidio a la informalidad asociado a la protección social.

CUADRO 4.5.

Empresas y trabajadores registrados en el IMSS, 2005
(número)

Trabajadores por empresa*	Número de empresas**	%	Número de trabajadores	%
1-5	550.553	68,54	1.204.232	9,29
6-10	101.145	12,59	765.565	5,90
11-15	42.155	5,25	536.965	4,14
16-25	38.301	4,77	756.756	5,84
26-50	32.532	4,05	1.151.212	8,88
51-100	18.457	2,30	1.301.692	10,04
101-250	12.533	1,56	1.939.470	14,96
251 o más	7.526	0,94	5.310.810	40,96
Total	803.202	100,00	12.966.702	100,00

Fuente: IMSS, 2005: Cap. 6.

Notas: *Los registros del IMSS se refieren a cotizantes y no a trabajadores individuales; hay ligeramente más cotizantes que trabajadores, pero la relación es constante y la diferencia no es relevante para estos propósitos. **Los registros del IMSS se refieren a registros patronales y no a patrones individuales. Por motivos fiscales, las empresas muy grandes pueden tener múltiples registros. La diferencia no es relevante para estos propósitos.

blemente registrarán a todos sus trabajadores en el IMSS, las medianas y pequeñas tendrán una mezcla de trabajadores formales e informales, y las muy pequeñas o microempresas tal vez traten de evadir al IMSS en su totalidad.

El Cuadro 4.5 muestra el número de empresas y trabajadores registrados en el IMSS en 2005. En este cuadro el tamaño de la empresa se mide por el número de trabajadores. También se agrega la distribución porcentual del total de ambos.

Nótese que las empresas de 50 trabajadores o más (un total de 38.516 o el 4,8% de todas las empresas registradas) contribuyen con el 66% de los trabajadores inscritos. En el otro extremo, las empresas que tienen entre uno y cinco trabajadores (550.553 o el 68,5% del total) contribuyen con menos del 10% del total de trabajadores inscritos (con un promedio de 2,2 trabajadores por empresa). En todas las empresas de 10 trabajadores o menos ¡sólo hay 1,97 millones de trabajadores registrados!

Los datos del cuadro anterior se pueden contrastar, en términos generales, con los del Cuadro 4.6, aunque infortunadamente no son directamente comparables. En este cuadro se toman datos del total de trabajadores remunerados y asalariados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para 2005 como equivalente a trabajo asalariado, y datos del número de unidades económicas del Censo Económico para 2004.

El contraste es impresionante: por un lado, el IMSS notifica 803.202 registros patronales, mientras que el Censo reporta 3.005,145 unidades económicas. Por otro lado, mientras que el IMSS reporta 12,9 millones de cotizantes, la ENOE reporta 20,6 millones de trabajadores asalariados. No obstante los problemas de comparabilidad, los dos cuadros juntos

CUADRO 4.6.**Número de unidades y trabajadores remunerados y subordinados por tamaño de unidad económica**

	Unidades económicas	Trabajadores remunerados y subordinados
Micro	2.849.091	6.829.379
Pequeña	114.171	6.037.296
Mediana	30.921	4.233.564
Grande	10.962	3.580.936
Total	3.005.145	20.681.175

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Económico de 2004 y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005.

Nota: El cuadro se refiere a unidades económicas en la industria, comercio y servicios. En el caso de la industria, la definición de unidad micro llega hasta 30 trabajadores, en el caso de servicios hasta 20 y en el del comercio hasta 5. Para la unidad pequeña los rangos son de 31 a 100 (industria), 21 a 50 (servicios) y 6 a 20 (comercio); para la mediana estos rangos son de 101 a 500 (industria), 51 a 100 (servicios) y 21 a 100 (comercio), mientras que para la grande son de más de 500 (industria), 100 (servicios) y 100 (comercio).

revelan dos fenómenos. Primero, que la contraparte de la evasión de la seguridad social por parte de los trabajadores es también una evasión sustancial por parte de las empresas (unidades económicas); aunque no se puede precisar el número, es probable que sean más de un millón, ¡y quizás hasta dos! El segundo fenómeno es que la evasión se concentra en las empresas más pequeñas.

Los incentivos de las empresas para evadir también dependen de la importancia de los costos laborales dentro de los costos totales. En igualdad de circunstancias, las empresas más intensivas en trabajo evadirán más. De esta manera, si ciertas actividades son, en promedio, más intensivas en trabajo que otras —como la agricultura, la construcción y los servicios en comparación con las actividades industriales, por ejemplo—, habrá más evasión en las primeras que en las segundas. El resultado es que desde el punto de vista de las empresas, la evasión se concentrará en las pequeñas o muy pequeñas (porque la probabilidad de detección es menor), en actividades como la agricultura y la construcción, y en los servicios como fondas, pequeños talleres y comercios (donde los costos laborales pesan más).

De otro lado, desde el punto de vista de los trabajadores, los incentivos para evadir son mayores mientras menor es el valor que le asignan a la seguridad social. Esto es evidente: cuando evaden casi no pierden nada en materia de seguridad social, pero reciben un salario más alto. Por otro lado, es claro que la valoración de la seguridad social será más baja en localidades alejadas, donde el IMSS tiene pocas instalaciones médicas, donde no hay servicios de guarderías y donde hay mayor rotación entre formalidad e informalidad por la naturaleza cíclica de las actividades, lo cual aleja las posibilidades de alcanzar una pensión mínima garantizada o un crédito para vivienda del Infonavit. El resultado es que los trabajadores que se ocupan en actividades con demandas cíclicas o inestables, los que tienen patrones de migración entre México y el extranjero, y los que tienen familias que

habitan en localidades alejadas y con pocos servicios de seguridad social tendrán mayores incentivos para evadir que los demás trabajadores³⁴.

La conducta evasora de empresas y trabajadores se facilita por la presencia de la protección social. Si como resultado de la evasión un trabajador ya no tiene acceso a los servicios médicos del IMSS —en caso de que los hubiera— pero obtiene servicios médicos gratuitos de IMSS-Oportunidades, del Seguro Popular o de los servicios estatales de salud, la pérdida de la seguridad social no tiene tanta importancia. Además si el trabajador —que tampoco tenía acceso a un crédito del Infonavit— obtiene un crédito del programa de Vivienda Rural, la pérdida de seguridad social es todavía menos importante³⁵. Ahora, desde el punto de vista de las empresas, si gracias a la protección social los trabajadores tienen acceso (gratuito por supuesto) a servicios médicos, por ejemplo, la presión para inscribirlos en el IMSS disminuye.

Se puede sugerir entonces que los trabajadores Oportunidades están en las situaciones descritas. Por las razones expuestas, probablemente valoran la seguridad social por mucho menos de su costo. Al mismo tiempo, muchos son contratados por empresas dedicadas a actividades agrícolas o de construcción, o en servicios pequeños, y por esa vía tienen acceso a la protección social. En suma: la estructura de incentivos de la política social induce y facilita una mayor evasión de la seguridad social en el caso del trabajo asalariado, mientras que fomenta el trabajo asalariado informal y el autoempleo, particularmente de los trabajadores Oportunidades.

Por último, la evasión cambia la proporción de trabajadores que reciben beneficios sociales a través de la seguridad social y la protección social: reduce el número de los que tienen cobertura de seguridad social y aumenta el de los que tienen acceso a protección social.

Lo anterior tiene dos consecuencias, una de naturaleza social y otra fiscal. En primer lugar, dado que los beneficios de la protección social están separados (a diferencia de los de la seguridad social), con la evasión se reduce el número de trabajadores que está obligado a ahorrar para su pensión o tiene seguro de invalidez o riesgos de trabajo y acceso a servicio de guardería. En el caso de los trabajadores que dejan de estar registrados en el IMSS, se da un cumplimiento parcial de los objetivos de política social. Y segundo, en materia fiscal es claro que el aumento en la demanda de servicios de protección social genera presiones adicionales sobre el presupuesto público.

³⁴ De hecho, se genera un círculo vicioso. El entrar y salir de la formalidad, producto de muy diversas razones, reduce el valor que los trabajadores le imputan a los beneficios de la seguridad social (sobre todo a aquellos como las pensiones o los créditos de vivienda que sólo se obtienen después de estar muchos años en la formalidad). Cuanto menor sea el valor que los trabajadores le imputan a los beneficios de la seguridad social, mayor es el atractivo de ocuparse en el sector informal, lo que a su vez reduce el tiempo de formalidad y el valor de los beneficios de la seguridad social.

³⁵ Y si el trabajador planea emigrar al extranjero dentro de pocos años, por lo que ahorrar para su retiro no es prioritario, entonces la pérdida de la seguridad social puede ser irrelevante.

En resumen, el problema de financiar la protección social se acentúa con la evasión de la seguridad social, en la medida en que aumenta la demanda de servicios asociados a la primera por parte de los trabajadores contratados ilegalmente por las empresas formales.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL FUTURO DE OPORTUNIDADES

La división de la PEA total en los distintos subconjuntos tanto del sector formal como del informal es endógena a la política social. Más concretamente, estos subconjuntos—incluyendo los que corresponden a trabajadores Oportunidades— son el resultado de las acciones de empresas y trabajadores ante el agrupamiento de beneficios, en el caso de la seguridad social, y ante su separación en el caso de la protección social; ante el financiamiento de la seguridad social con contribuciones que se repercuten en la nómina salarial, en el caso de la seguridad social, y con recursos provenientes de la tributación general o de la renta petrolera, en el caso de la protección social; y ante la cantidad y calidad de la oferta de servicios en cada caso, así como de las reglas de acceso a los beneficios. Con otra política social que fuese sustantivamente diferente en estas dimensiones, la misma PEA del Cuadro 3.4 estaría conformada por subconjuntos muy diferentes.

La distribución de la PEA en sus diferentes conjuntos no es inocua. Tiene efectos profundos en la productividad del trabajo, en el tamaño de las empresas, en las finanzas públicas, en el crecimiento y en los objetivos mismos de la política social. En particular, las diferencias en la productividad marginal del trabajo entre trabajadores con características similares reducen la eficiencia estática de la economía, año tras año; el PIB es menor año tras año. Además, los incentivos para que las empresas estén en el sector informal pero con pocos trabajadores también reducen la productividad, pues no se aprovechan plenamente las economías de escala. Y la canalización creciente de recursos de la renta petrolera o de la tributación general a la protección social—en ausencia de un financiamiento de ésta proveniente de los impuestos al ingreso o al consumo— reduce los recursos disponibles para la inversión pública. Esto limita tanto la tasa de crecimiento del PIB como las inversiones públicas indispensables para hacer más competitiva a la economía y aumentar la productividad del trabajo.

Desde la perspectiva de los objetivos de la política social, la división de la PEA entre formal e informal tampoco es inocua. En un caso, los trabajadores son forzados a ahorrar para su retiro, mientras que en otro caso se les da la opción de ahorrar. En un caso hay una estructura de derechos establecida en Ley, mientras en el otro se trata de situaciones sui generis. En un caso los beneficios sociales son más amplios, mientras que en el otro

son menores. En suma, el Estado le da trato desigual a trabajadores iguales. Asimismo, el cumplimiento de los objetivos de la política social es parcial y errático, y por otro lado los trabajadores y empresas se alían para evadir la ley, situación que a su vez es facilitada por la propia política social.

He aquí la paradoja: la política social atrapa a los trabajadores Oportunidades en actividades informales de muy baja productividad, aunque esa misma política social les dé diversos beneficios sociales para que a pesar de sus muy bajos ingresos propios, su nivel de vida sea más alto. La política social otorga “transferencias de ingreso hoy”, pero no contribuye a generar “ingresos propios más altos mañana”. Los trabajadores Oportunidades nunca van a generar “ingresos propios más altos mañana” si permanecen en el medio rural explotando menos de media hectárea de tierra de mala calidad cada uno; tampoco lo van a hacer en su calidad de autoempleados, limpiando autos o vendiendo alimentos o contrabando en las calles de las ciudades del país, como tampoco lo lograrán si se emplean en empresas que tienen 2,2 trabajadores en promedio, imposibilitadas para alcanzar economías de escala incluso si fueran formales. Los trabajadores Oportunidades no van a generar “ingresos propios más altos mañana” porque aun si tienen más educación, las micro y pequeñas empresas que sobreviven en la frontera de la formalidad y la informalidad no van a invertir en su capacitación. Sin empresas más capitalizadas y de mayor tamaño, los “ingresos propios más altos mañana” no se producirán. ¿Dónde están las empresas que van a contratar y registrar en el IMSS a millones de trabajadores Oportunidades?

Los trabajadores Oportunidades tampoco van a acceder a la seguridad social de forma permanente en estas condiciones. Lo podrán hacer de manera intermitente, como de hecho lo hacen, pero eso no se traducirá siquiera en una pensión mínima, ni en suficientes contribuciones a su cuenta de vivienda para obtener un crédito del Infonavit. Igualmente es difícil que la atención médica que reciben sea adecuada cuando transitan del sistema de salud estatal a IMSS-Oportunidades, de éste al Seguro Popular y de allí nuevamente al IMSS.

El problema no es que “no hay empleos”. Los hay, pero son de muy baja productividad, tanto en el sector formal como en el informal. Si no aumenta la productividad, estos trabajadores tendrán la necesidad de recibir transferencias de ingreso permanentes, ya sea a través de Oportunidades o de cualquier otro mecanismo que se diseñe (bajar el precio de la electricidad, o reanudar la distribución de alimentos gratuitos, por ejemplo). Por supuesto, la política social por sí sola no puede lograr lo anterior, pero tampoco debe actuar en la dirección contraria. Deben existir formas más eficaces de ayudar a los trabajadores pobres que utilizar los recursos públicos para reducir su productividad y facilitar la evasión de la ley.

Es evidente que la política social también tiene efectos fiscales. En el caso de la seguridad social, los ingresos y los gastos en principio van a la par³⁶. Pero la protección social

³⁶ Esto es parcialmente correcto, dadas las subvenciones oficiales para los seguros de salud y de retiro.

no tiene un mecanismo automático de financiamiento. Mientras mayor es la informalidad, mayor es la presión fiscal³⁷. El problema de financiar la protección social se acentúa con la evasión de la seguridad social, pues aumenta la demanda de los servicios de la primera por parte de los trabajadores contratados ilegalmente por las empresas formales. Dadas las restricciones macroeconómicas, si el financiamiento de la protección social no se hace con ingresos tributarios (al consumo o al ingreso), se estará reduciendo la inversión pública o consumiendo parte de la renta petrolera. Dependiendo de la combinación fiscal, puede haber efectos importantes en el crecimiento o en la vulnerabilidad de la economía frente a los choques externos.

Los aspectos fiscales de la política social no son una cuestión de orden macroeconómico solamente; son decisivos para su impacto redistributivo. Independientemente de los beneficios que ésta otorga, importa cómo son financiados. La seguridad social es pagada en gran medida por los trabajadores (incluyendo los del sector informal), y en menor medida por las empresas del sector formal. Contrariamente a lo que se podría pensar, no redistribuye ingresos de las empresas a favor de los trabajadores. En cuanto al impacto redistributivo de la protección social, éste también dependerá de cómo se la financie. Si sus recursos provienen de la renta petrolera y de una menor inversión pública, no hay en realidad un efecto redistributivo entre las familias de altos y bajos ingresos, ya que no hay una reducción en el consumo o en el ingreso disponible de nadie. En este caso lo que se produce es un aumento del bienestar presente de los trabajadores —pero a costa de un menor crecimiento del PIB pues se reduce la inversión pública— o en su defecto una redistribución de las futuras generaciones a las actuales, dado que la renta petrolera se destina a la protección social y no a la inversión productiva.

Las mismas observaciones sobre el impacto fiscal de la política social aplican a los recursos públicos que se utilizan para complementar el financiamiento de la seguridad social, además de las contribuciones obrero-patronales. Éstos tampoco tienen necesariamente un efecto redistributivo. Pero sí hay que señalar una diferencia importante entre los recursos públicos destinados a subsidiar la seguridad social y los destinados a subsidiar la protección social, independientemente de su fuente de financiamiento: en el primer caso sirven para fomentar el empleo formal y aumentar la productividad de la economía, mientras que en el segundo van a fomentar el empleo informal y a reducir la productividad de la economía.

Por último, cabe reiterar aquí que existen muchos otros elementos que inciden en la división de la PEA y de las empresas entre la formalidad y la informalidad, y que igualmente hay muchos otros elementos que influyen en la productividad y el crecimiento. El análisis que aquí se ha presentado no pretende en ningún momento ser exhaustivo de la totalidad de

³⁷ Habría que mirar también el impacto de la informalidad de las empresas sobre la recaudación del impuesto sobre la renta a las personas morales.

estos fenómenos tan complejos. Es evidente que un estudio más completo necesita agregar al conjunto de incentivos de la política social aquellos derivados de la legislación fiscal y laboral, cuando menos.

En lo que sí se quiere insistir es en que, además de esos otros elementos que inciden en la productividad, el crecimiento, la formalidad y la informalidad deben incluirse aquellos factores atinentes a la política social que aquí se han discutido. Más aun cuando en el análisis se ha señalado reiteradamente que ante la ausencia de compatibilidad de incentivos dentro de la política social, el proceso de generación de “ingresos propios más altos mañana” se dificulta e incluso se revierte. La política social no puede ignorar el funcionamiento del mercado de trabajo ni las reacciones de empresas y trabajadores frente a los incentivos que ésta de facto establece, independientemente de las buenas intenciones de los responsables por la formulación de políticas públicas. Porque si esto ocurre, los trabajadores pobres serán precisamente los más afectados.

Por último, la coexistencia de la seguridad social y la protección social no es nueva ni exclusiva de México, y muchos de los programas de protección social tienen varias décadas de estar operando. Lo que ha ocurrido es que en años recientes la protección social se ha fortalecido y últimamente se han aplicado políticas públicas cuyo objetivo parece ser la construcción de lo que tarde o temprano podría convertirse en un sistema paralelo de seguridad social³⁸. Independientemente de su forma jurídica, las razones detrás del fenómeno son muchas, viejas y nuevas, y no todas de orden económico. Suponiendo que la política social sea sostenible en lo financiero, la pregunta central es si su diseño actual le permite alcanzar sus propios objetivos. El análisis que aquí se ha presentado indica que la respuesta es negativa.

Los retos para Oportunidades

En el Cuadro 5.1 se observan las pirámides de edades de la población beneficiaria de Oportunidades hacia finales de 2005 y se destacan los grupos en edades previas a la incorporación al mercado de trabajo. Asimismo se muestra el registro de becarios, bajo el supuesto de que para aquellas edades de 11 años o más el tener una beca indica asistencia escolar (dado que ir a la escuela sin recibir una beca a la que se tiene derecho es poco probable).

La población Oportunidades que está hoy en día en el mercado laboral —aquellos de 18 años o más— prácticamente no se benefició de las becas educativas del programa, pues

³⁸ Véase el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2006, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Protección Social, entre cuyas funciones está: “Asegurar la observancia de la política de protección social, garantizando la integración funcional de los beneficios en materia de salud, vivienda y ahorro para el retiro, entre otros, que el Gobierno Federal ofrece a la población que no cuenta con seguridad social” (Art. 4).

CUADRO 5.1**Distribución por edades de la población Oportunidades, 2005**

(miles de personas)

Grupo de Edad	Población	Con beca escolar	Sin beca escolar
0-5	1.727	0	1.727
6-10	3.349	1.588	1.761
11	773	687	86
12	785	679	106
13	789	654	135
14	766	590	176
15	748	439	309
16	688	303	385
17	651	214	437
18	614	89	525
19	588	33	555
20	534	13	521
21	498	5	493
22-59	9,658	0	9,658
60 o más	1,894	0	1,894
Total*	24.066	5.295	18.771

Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

* Los totales no suman exactamente debido al redondeo.

cuando éste se inició ya no estaba en edad de poder hacerlo³⁹. Los niveles educativos de estos trabajadores Oportunidades son muy bajos, pues más de la mitad no concluyó la primaria. Así las cosas, esta población representa un desafío formidable para la política de lucha contra la pobreza, ya que por los próximos 20 años estará en el mercado de trabajo y constituirá la fuente principal de “ingresos propios” de estas familias. Para estos trabajadores, la mejor opción de aumentar su productividad es a través de capacitación y formación de destreza en el trabajo, y para ello necesitan empresas competitivas y dispuestas a contratarlos. Su problema ya no es de acceso a alimentos; es de acceso a empleos productivos.

En cuanto a la población que actualmente está en edad escolar, es decir, aquellos menores de 20 años, en los grupos de 16 o más la población que ya no asiste a la escuela es mayor que la que sí asiste con las becas del programa, como se observa en el Cuadro 5.1. Esta población pudo haber concluido la primaria y tal vez tenga algunos años de educa-

³⁹ En el Cuadro 3.5 se vio que se trata de los hijos de las familias vinculadas que para ese entonces habían superado las edades que les habrían dado derecho a las becas de educación primaria, y que probablemente ya estaban en el mercado laboral.

ción secundaria, pero probablemente abandonó la escuela a partir de ese momento y ya se encuentra vinculada al mercado de trabajo. Esto quiere decir que durante los próximos treinta o cuarenta años se desempeñará allí con ese nivel de educación. Los que sí asisten a la escuela son seguramente becarios de Oportunidades cuyas familias fueron incorporadas al programa en algún momento a partir de 1997. Algunos de ellos también han logrado hacer el tránsito hacia la educación media superior (bachillerato), al ser probablemente beneficiados con las becas que se iniciaron para estos grados a partir de 2001 y que antes no existían. Dado que el proceso de tránsito de la secundaria a la preparatoria tiene sólo cuatro o cinco años, necesita muchos más para convertirse en un fenómeno generalizado. El problema de este grupo tampoco es de acceso a alimentos sino, al igual que en el anterior, de acceso a trabajos productivos.

Evidentemente la asistencia escolar es mucho mayor para la población de 15 años o menor, que contiene a varios cohortes que han estado apoyados por becas de Oportunidades desde 1997, tal y como se registra en el Cuadro 5.1. Estas cohortes, que en su mayoría no han abandonado la escuela, tendrán la oportunidad de continuar su educación hasta concluir el bachillerato gracias a Oportunidades, estarán ingresando al mercado de trabajo gradualmente dentro de dos o tres años, y cambiarán el número promedio de años de educación de la PEA Oportunidades. Poco a poco, conforme se retiren de la PEA los trabajadores de mayores edades, es decir, aquellos con menor educación, y a medida que ingresen al mercado de trabajo los que hoy están en la escuela, aumentará el número promedio de años de escolaridad de la PEA Oportunidades⁴⁰.

Estas observaciones indican que el proceso de transición es lento y gradual. Aunque es difícil hacer cálculos precisos, en términos generales se puede señalar que tal vez se requieran otros quince años para que más de la mitad de la PEA Oportunidades ingrese al mercado de trabajo habiendo concluido su educación media superior. En principio puede parecer que es demasiado tiempo, pero no lo es cuando se tiene en cuenta que en el curso de una generación se habría dado un salto cualitativo inédito en la escolaridad —y paralelamente en la salud— de los trabajadores pobres de México, un logro fundamental para el país.

Estas observaciones también contribuyen a dimensionar la transitoriedad de Oportunidades. Son las cohortes futuras de trabajadores las que podrán acceder con mayor facilidad a trabajos más productivos, obteniendo ingresos propios por encima de los niveles

⁴⁰ Una transición similar ocurre en salud. El aumento en el consumo de las familias y en el uso de servicios de salud se han traducido en un mejor estado de salud. Pero en este caso el impacto más profundo es aún más lento. En efecto, aquellos que sufrieron episodios de desnutrición en edad temprana, muchos años antes de que Oportunidades se iniciara, probablemente reflejen los efectos de deficiencias cognoscitivas por el efecto de la anemia, por ejemplo. Los suplementos nutricionales de Oportunidades gradualmente corrigen estos problemas, que en ocasiones se generan desde la gestación. Pero los primeros beneficiarios de los suplementos nutricionales del programa tienen hoy no más de once o doce años, y la inmensa mayoría es menor. Levy (2006a) y Skoufias (2005) resumen los resultados de diversas evaluaciones del impacto nutricional del programa.

de pobreza. Pero la transición se refiere a generaciones progresivas, y en esa dimensión de tiempo debe entenderse⁴¹. La clave para la transitoriedad de Oportunidades es que esos trabajadores tengan “ingresos propios más altos mañana”, lo cual no está garantizado por las razones que aquí se han discutido.

En suma, es importante esclarecer la contribución de Oportunidades a la lucha contra la pobreza. Lo primero que se debe señalar es que el programa aporta de manera secundaria a la generación de “ingresos propios más altos mañana” para las actuales generaciones de trabajadores. Y aunque nada impide que estas generaciones lo logren, el papel de Oportunidades aquí es menor. Depende de manera fundamental de que éstos obtengan un empleo en donde a través de la capacitación y las habilidades adquiridas en el trabajo puedan ser más productivos, lo cual estará críticamente determinado por el trabajo que obtengan y las empresas que los contraten. Oportunidades también contribuye a que algunas familias, particularmente las rurales con más de tres hectáreas de tierra, superen sus restricciones de liquidez o acceso al crédito para invertir en proyectos productivos. Infortunadamente, debido a los patrones de posesión de tierra se trata de un número reducido de casos. Y por supuesto, Oportunidades contribuye a elevar el consumo presente de estos trabajadores, lo cual es resultado de las transferencias de ingreso y no de la generación de ingresos propios.

Segundo, Oportunidades tiene un peso creciente en las generaciones de beneficiarios que están por ingresar al mercado de trabajo. En principio estas generaciones tienen mejores posibilidades de tener “ingresos propios más altos mañana”, ya que tienen un mayor número de años de educación y en principio gozan de mejor salud; más aún, los más jóvenes exhibirán los efectos de una mejor nutrición desde la niñez. Pero la concreción de esa posibilidad dependerá del mercado de trabajo, y en particular de los incentivos de empresas y trabajadores para crear y ofrecer empleos más productivos en los términos en que aquí se han discutido. De ello dependerá que una proporción creciente de estos trabajadores pueda incorporarse a la seguridad social y estar en ella por períodos sustancialmente más largos, de modo que, al igual que otros trabajadores, tenga aseguramiento para su salud y ahorre para sus pensiones.

Una vez alcanzada la cobertura casi total de la población en pobreza extrema del país —esfuerzo notable en el curso de nueve años—, el reto central de Oportunidades consiste en enfilarse todas sus baterías hacia el aumento y fortalecimiento del capital humano de sus beneficiarios, concentrándose claramente en sus objetivos, esto es, transferir ingresos a las familias pobres hasta que cuenten con el suficiente capital humano que les permita buscar mayores ingresos propios que mejoren su calidad de vida y la de sus familias. No le corresponde a Oportunidades —ni puede— crear empleos productivos, como tampoco le compete

⁴¹ Lo anterior plantea un conjunto de retos en materia del marco institucional que le pueda dar continuidad al programa por un período de esa naturaleza. Véase Levy (2006a) para una discusión sobre la sostenibilidad de Oportunidades y algunos de sus desafíos operativos.

sustituir a la seguridad social ofreciendo en el camino una serie de beneficios que, como el Seguro Popular o el MAROP, desincentivan a los trabajadores para que accedan a ella. Por ello debe persistir en su esfuerzo original, hasta que el programa se vuelva innecesario.

Los retos para la creación de empleos productivos

Crear empleos productivos y con acceso a la seguridad social para las actuales y futuras generaciones de trabajadores Oportunidades es el segundo gran reto que tiene México en materia de lucha contra la pobreza. Se trata de un desafío sustancialmente más complejo, puesto que involucra toda la estructura de incentivos derivada de la política social que incide en el mercado de trabajo (en los términos de este documento), y de las políticas laboral y fiscal. Sin embargo, uno de los retos que habrá que abordar es la estructura misma de la seguridad social.

En México la seguridad social tiene tres problemas de diseño y operación sustantivos. Primero, su obligatoriedad está asociada a una forma particular de participación en el mercado de trabajo: la relación obrero-patronal. Segundo, agrupa a un conjunto tan amplio de bienes y servicios que hace muy improbable que éstos sean plenamente valorados por todos los trabajadores. Y tercero, la calidad y provisión de los servicios, y las reglas de acceso a éstos, acusan serias deficiencias.

El resultado conjunto de los dos últimos factores hace que la seguridad social sea, al menos en parte, un impuesto al trabajo adicional, a los impuestos puros a la nómina derivados de la legislación fiscal federal y estatal, y al componente de impuestos a la nómina derivado de la legislación laboral. Esto último, junto con el hecho de que no todos los vínculos al mercado de trabajo toman la forma de relaciones obrero-patronales, genera un segmento muy grande de la PEA que carece de seguridad social. En consecuencia, el objetivo central de ésta —obligar a todos los trabajadores a adquirir un seguro médico y a ahorrar para su retiro o para su vivienda— sólo se logra parcialmente⁴². Y si adicionalmente había un componente redistributivo en el financiamiento de la seguridad social, su alcance se ve limitado. Es más, por los motivos expuestos en el Capítulo IV, la seguridad social falla de manera más notoria allí donde más se necesita: en la cobertura de los trabajadores de bajos ingresos, particularmente los de las familias Oportunidades.

En este documento se ha tratado de demostrar que el intento de sustituir la seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos por un conjunto de programas de protección social que ofrecen beneficios similares es contraproducente: acentúa los incentivos a la informalidad —tanto de trabajadores como de empresas— por encima de aquellos genera-

⁴² En términos estrictamente jurídicos la obligación legal es de la empresa. Pero como se señaló, la incidencia del costo de esta obligación recae sobre el trabajador.

dos por el componente de impuesto a la nómina asociado a la seguridad social (y aquellos derivados de la legislación fiscal y laboral), lo cual induce a más trabajadores a ocuparse en actividades de más baja productividad. Como el financiamiento de la seguridad social y la protección social es diferente, su coexistencia equivale a un impuesto al trabajo asalariado formal, y a un subsidio al trabajo informal, asalariado o no.

En tales condiciones, la protección social no será un programa transitorio que otorga beneficios sociales a los trabajadores de bajos ingresos mientras que éstos se incorporan a la seguridad social. Será un programa paralelo y permanente. Y como la protección social no obliga a los trabajadores a adquirir un seguro médico y a ahorrar para su retiro o para su vivienda, la coexistencia de la seguridad social y la protección social tiene dos efectos. El primero es que una parte de los trabajadores del país —probablemente los de salarios más altos— tendrá acceso a un conjunto de beneficios sociales bajo ciertas reglas, mientras que otra parte de los trabajadores del país —probablemente los de más bajos ingresos— tendrá acceso a otro conjunto de beneficios bajo otras reglas. El segundo efecto es que se generarán pérdidas permanentes de productividad y posiblemente una menor tasa de crecimiento, en la medida en que trabajadores y empresas prefieran la informalidad a la formalidad. El país será menos productivo y competitivo. En particular, la menor productividad del trabajo hará que los trabajadores pobres requieran transferencias de ingreso año tras año. Este es, en gran medida, el statu quo.

La política social en México enfrenta una disyuntiva: avanzar por la ruta del fortalecimiento de la protección social, o hacer un replanteamiento profundo del alcance y naturaleza de la seguridad social. La decisión tiene implicaciones sustantivas para Oportunidades: concentrarse en sus objetivos originales como un programa de transferencias de ingreso a la población pobre asociado a la formación de capital humano —aunque sin introducir incentivos sobre la participación laboral de los trabajadores—, o evolucionar hacia un componente de un esquema permanente de protección social. Pero la decisión tiene implicaciones que van más allá de Oportunidades y de la lucha contra la pobreza, puesto que afecta el cumplimiento de los propios objetivos de la política social, incide en la política fiscal, y repercute en la productividad y el crecimiento. También hay implicaciones jurídicas sobre la naturaleza de la política social.

Bajo su diseño y forma de operación actual, en México es imposible alcanzar la meta de seguridad social universal. Una seguridad social que agrupa ocho beneficios tan diferentes y depende de la relación obrero-patronal no es una seguridad social para el México contemporáneo, incluso si no tuviese problemas de calidad y acceso a sus beneficios, que no es el caso⁴³.

⁴³ Este documento se ha concentrado en el vínculo de la seguridad social y el mercado de trabajo. Para aquellos elementos relevantes asociados a cambios en la composición de las familias y al fenómeno migratorio, véase IMSS (2002: Cap. 1).

El mundo del empleo es mucho más amplio que el mundo de la relación obrero-patronal. Hay motivos legítimos que hacen que tanto a empresas como a trabajadores les convengan unas relaciones laborales distintas de la obrero-patronal. Si bien los contratos de comisión pueden ser un disfraz de la relación obrero-patronal, también pueden ser un acuerdo contractual eficiente entre empresa y trabajador cuando el desempeño de estos últimos no puede ser supervisado y se requieren incentivos al esfuerzo individual (como el caso de las empresas de seguros), o como una forma de compartir riesgos (caso de los contratos de mediería en el ámbito rural). Las formas de remuneración también pueden ser muy variadas y no solamente consistir del salario. En ciertos casos, además del salario pueden contener un elemento de retribución al esfuerzo individual (como las propinas a los meseros). Las empresas, por su parte, enfrentan un entorno incierto que hace que continuamente ajusten su producción y empleo, tanto en el medio urbano como el rural: cambios en el clima, en los precios internacionales, en la demanda por sus productos, en la tecnología, entre otros. Y lo mismo ocurre con los trabajadores: hoy les conviene cultivar su tierra, mañana emplearse en una empresa y tal vez posteriormente iniciar su propio negocio.

El resultado neto de la interacción de empresas y trabajadores es un cambio constante en las formas y niveles de contratación. En ocasiones esto ocurre a través de despidos y contrataciones en el marco de la ley, y en ocasiones por fuera de ella, sobre todo cuando las empresas son más pequeñas y los trabajadores más jóvenes y menos educados. Como se ha visto, los períodos intermitentes, erráticos e impredecibles de formalidad e informalidad en el trabajo —trabajo asalariado registrado en el IMSS y trabajo de cualquier tipo no registrado— caracterizan hoy en día la vida laboral de los trabajadores, especialmente de los que tienen bajos ingresos. En tales condiciones, cabe preguntarse qué sentido tiene contar con un sistema de seguridad social que funciona alrededor de la categoría de trabajador formal y con su contraparte, un sistema de protección social que opera alrededor de la categoría de trabajador informal.

Si se quiere ayudar a los trabajadores pobres, la seguridad social debe adaptarse a la dinámica del mercado de trabajo, así como a las necesidades de competitividad y productividad del país. Si la vía de la protección social es contraproducente por las razones ya identificadas, existe la necesidad imperiosa de adecuar y actualizar la seguridad social. Más aún, es indispensable llevar a cabo una reforma profunda encaminada a fortalecer radicalmente los incentivos de empresas y trabajadores de modo que una cree y otros busquen empleos más productivos. Sin esta reforma, es difícil pensar que los trabajadores pobres vayan a tener “ingresos propios más altos mañana”. Con el statu quo, Oportunidades o alguna otra forma de transferencia de ingreso a los pobres será una necesidad permanente pues seguirá habiendo trabajadores en extrema pobreza.

Se podría argumentar que el crecimiento económico resolverá, por sí solo, el problema. No es así. Si la estructura de impuestos y subsidios a la formalidad e informalidad, respectivamente, se mantiene constante, se requerirán varias décadas para incorporar a los trabaja-

dores informales a la seguridad social⁴⁴. Y si, como ha ocurrido, se continúan fortaleciendo los incentivos a la informalidad, el tiempo será mayor. El punto es éste: el rezago es de tal magnitud, y los incentivos están tan mal alineados, que apostar al crecimiento económico como único mecanismo para resolver los problemas del mercado laboral es prácticamente garantizar que la mayoría de los trabajadores pobres seguirán como hoy, es decir en trabajos de baja productividad, y con acceso errático y escaso a la seguridad social.

Un replanteamiento profundo de la seguridad social debe preguntarse si el aseguramiento médico debe estar asociado a la forma de participación en el mercado de trabajo o ser independiente de ésta. Un replanteamiento profundo de la seguridad social debe preguntarse por qué a unos trabajadores sí se les obliga a ahorrar para su retiro o para su vivienda y a otros con iguales habilidades y educación no. Más grave aún, debe preguntarse por qué al trabajador de Oaxaca del Capítulo II se le obliga a ahorrar para su retiro durante seis meses del año cuando es jornalero agrícola, y no se le obliga a ahorrar el resto del año. Un replanteamiento profundo de la seguridad social también debe preguntarse si el acceso a la cultura y al deporte es parte esencial de la seguridad social, o si estos beneficios —indudablemente valiosos e importantes— deben ser otorgados por otras instancias del Estado mexicano, manteniendo su carácter público. La misma pregunta debe hacerse en el caso del servicio de guardería. Un replanteamiento profundo de la seguridad social debe preguntarse, en suma, cuál es el conjunto de beneficios que indisolublemente desea agrupar y cómo asegurar que éstos lleguen a todos los trabajadores, independientemente de su estatus laboral o nivel de ingresos. A partir de las respuestas a estas preguntas se deberá considerar su forma de financiamiento.

Mientras la seguridad social sea financiada con contribuciones asociadas a la nómina, su efecto no será redistributivo ya que éstas repercuten sobre los salarios de los trabajadores⁴⁵. La seguridad social, y la política social en general, sólo pueden ser redistributivas si se financian con impuestos al consumo o al ingreso. Financiar la seguridad social con la renta petrolera es ineficaz desde el punto de vista distributivo e inconveniente desde el punto de vista de la vulnerabilidad del país frente a las sacudidas externas. Y financiarla con la reducción de la inversión pública es contraproducente desde el punto de vista del crecimiento y la competitividad.

⁴⁴ Considérese un ejercicio mecánico que sólo puede caracterizarse como optimista. Supóngase que al finalizar el 2006 hay 14 millones de trabajadores en el IMSS. Supóngase asimismo que a partir del 2007 el PIB crece sostenidamente a una tasa de 6% anual, y que la elasticidad del empleo formal respecto del PIB es igual a la unidad (!). Dentro de 10 años el empleo registrado en el IMSS sería de 25 millones de trabajadores. Supóngase ahora que la PEA crece al 1,5% anual. Excluyendo a los trabajadores del Estado, ésta pasaría de 41 millones en 2006 y a 47,5 millones en el 2016. La proporción de la PEA formal en el total aumentaría de 34% a 52%.

⁴⁵ En este contexto debe apuntarse que un aumento a las contribuciones a la seguridad social para enfrentar los pasivos laborales del IMSS tendría efectos muy negativos sobre las empresas formales (particularmente las medianas y pequeñas) y los trabajadores (particularmente los de más bajos ingresos).

Por otro lado, lo importante no es que el financiamiento a la salud, de forma aislada, sea redistributivo, o que el financiamiento a las pensiones o de la vivienda lo sea. Tampoco es particularmente importante si un impuesto, en forma aislada, es regresivo o progresivo. Lo clave es que el balance global de estos instrumentos fiscales y de gasto social sea redistributivo y que sus incentivos queden alineados hacia la formalidad, la inversión, la capacitación y la productividad; en suma, hacia empleos de calidad. Por ello, si el objetivo es más que un ejercicio retórico o académico, el replanteamiento de la seguridad social lleva implícito una reforma fiscal recaudatoria.

Los trabajadores pobres necesitan una reforma fiscal de esta naturaleza que genere recursos para financiar de manera sostenible un conjunto de beneficios que todos deben tener sin reducir la rentabilidad relativa del sector formal frente al informal. Los trabajadores pobres necesitan —en paralelo a Oportunidades— empleos más productivos. A los trabajadores pobres les es indispensable que haya empresas más competitivas que inviertan en ellos a través de capacitación, y que expandan su tamaño y sus contrataciones. Y como Oportunidades prácticamente ya los cubre a todos, los trabajadores pobres requieren que ahora el énfasis se traslade hacia la utilización de los recursos públicos para crear empleos productivos y no para subsidiar la informalidad. Además, los trabajadores pobres necesitan que esos empleos se generen en empresas de mayor tamaño que puedan desarrollar y aprovechar economías de escala, y con tasas de sobrevivencia más altas para ofrecer empleos con mayor estabilidad y permanencia.

Los trabajadores pobres también requieren una reforma fiscal recaudatoria porque son los más afectados cuando la política social se financia con el sacrificio de la inversión pública. Esta última es indispensable para aumentar tanto la competitividad de las empresas que los van a emplear como la productividad de sus propios activos⁴⁶. Además, el desarrollo de las regiones rezagadas del país donde viven muchas de sus familias no puede lograrse con subsidios permanentes a la producción agrícola, a los insumos intermedios o al crédito. Retórica aparte, estos apoyos en muy pocas ocasiones llegan a los pobres y en la mayoría de los casos son regresivos, particularmente los que se canalizan hacia el desarrollo agrícola (Rodríguez, 2006). En realidad, lo que los trabajadores pobres requieren son grandes obras de infraestructura pública que aumenten de forma sistémica la competitividad de esas regiones y modifiquen la distribución geográfica de las ventajas competitivas del país, con énfasis particular en el sudeste⁴⁷. Esas inversiones públicas son indispensables en

⁴⁶ En el caso de aquellos trabajadores Oportunidades con acceso a tierra, por ejemplo, inversiones en caminos rurales, pequeñas obras de irrigación, nivelación de suelos y drenaje, etc.

⁴⁷ Dávila *et al.* (2002) presentan un diagnóstico del rezago del sudeste del país y una propuesta de gran calado para su desarrollo basada en el impulso a la infraestructura pública para elevar las ventajas comparativas de la región y cerrar la brecha de competitividad con el norte, acentuada por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

la creación de un círculo virtuoso de crecimiento, productividad y reducción de pobreza. Por último, a los trabajadores pobres les es indispensable una reforma fiscal que reduzca la dependencia de los ingresos públicos de la renta petrolera. Las condiciones internacionales pueden no ser en el futuro tan favorables como lo han sido en años recientes, y si así fuera los pobres estarían entre los más afectados por los inevitables ajustes macroeconómicos. En suma: sin reforma fiscal recaudatoria, Oportunidades puede seguir pero la lucha contra la pobreza se estancará.

Conviene aquí también hacer una breve mención de las disposiciones de la legislación laboral. Dado que éstas generan una brecha entre los costos laborales de las empresas y los beneficios que los trabajadores perciben, se presenta un problema similar al aquí analizado para el caso de la seguridad social, el cual repercute negativamente en la creación de empleos productivos. Muchas de estas disposiciones se originan como elementos de la política social. Pero cabría preguntarse en qué medida algunas de ellas sustituyen la ausencia de una seguridad social universal y eficaz. De ser así, y en caso de lograrse una transformación profunda de esta última en dirección a la universalidad y la eficacia, se podría entonces valorar si estas disposiciones siguen siendo necesarias, o si al existir mejores alternativas para alcanzar los mismos fines, pueden ser reformadas para fortalecer los incentivos de las empresas y los trabajadores hacia la formalidad y la productividad.

Los esfuerzos por combatir la pobreza no pueden descansar sólo en la política social, y mucho menos en un programa individual como Oportunidades. La lucha contra la pobreza requiere de la alineación de un conjunto de políticas públicas que trabajen de manera armoniosa en la misma dirección. Pero en este documento se argumenta un punto adicional: reformar la política social es parte esencial de un programa económico para impulsar la competitividad, la creación de empleos más productivos y el crecimiento. En otras palabras, la política social es política económica.

¿Qué sigue después de Oportunidades? Primero, sigue Oportunidades persistiendo en el esfuerzo y muy bien enfocado en sus objetivos. Y evidentemente debe producirse un cambio radical en los incentivos a empresas, trabajadores y gobierno a favor de la formalidad, la productividad, la competitividad y la inversión pública en grandes obras de infraestructura productiva. La política social necesita una transformación de fondo para alcanzar sus propios objetivos, mientras que las políticas fiscal y laboral también deben hacer lo propio, de manera simultánea. No se trata de varias reformas desarticuladas y sin ninguna secuencia particular. Se trata más bien de un solo esfuerzo reformador que responda a una visión clara con un propósito único: empleos productivos y con seguridad social para todos. Este sí sería un avance notable en la lucha contra la pobreza.



REFERENCIAS

- Arias, O., A. Blom, M. Bosch, W. Cunningham, A. Fiszbein, G. López-Acevedo, W. Maloney, J. Saavedra, C. Sánchez-Páramo, M. Santamaría y L. Siga. 2005. Pending Issues in Protection, Productivity Growth, and Poverty Reduction. World Bank Policy Research Working Paper 3799, LAC. World Bank, Washington, D.C.
- Calderón-Madrid, A. 2006. Mobility of Workers between Formal and Informal Job Status: An Empirical Assessment of Earnings Variations and Exit Hazards in Mexico's Urban Labor Market. El Colegio de México. Mimeo.
- Dávila Capalleja, E. 1994. Regulaciones laborales y mercado de trabajo en México. G. Márquez, editor. *Regulación del mercado de trabajo en América Latina*. Centro internacional para el Desarrollo Económico, San Francisco.
- Dávila Capalleja, E., G. Kessel y S. Levy. 2002. El Sur también existe: Un ensayo sobre el desarrollo regional de México. *Economía Mexicana*, Vol. XI, pp. 202-60.
- Gertler, P., S. Martínez y M. Rubio. 2005. The Effects of OPORTUNIDADES on Raising Household Consumption through Productive Investments in Micro-Enterprise and Agricultural Production. Oportunidades Technical Evaluation Paper 19.
- Gong, X., A. Soest y E. Villagomez. 2004. Mobility in the Urban Labor Market: A Panel Data Analysis for Mexico. *Economic Development and Cultural Change*.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). 2002. Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS 2001–2002. Junio.
- . 2003. Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS 2002–2003. Junio.
- . 2004. Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS 2003–2004. Junio.
- . 2005. Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS 2004–2005. Junio.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2005. Encuesta Nacional de Empleo Urbano 2005.
- Inter-American Development Bank. 2004. *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. Economic and Social Progress Report. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Levy, S. 2006a. *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-a-Oportunidades Program*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- . 2006b. Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-a-Oportunidades? Borrador. Julio 18.
- Levy, S. y E. Rodríguez, E. 2005. *Sin herencia de pobreza*. Editorial Planeta.
- Maloney, W. 1998. Are LDC Labor Markets Dualistic? World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Maloney, W. 2005. Informality Revisited. World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Razú, D. 2006. Competencia desleal entre políticas públicas en México: El modelo de seguridad social vs. programas asistenciales. Tesis presentada para obtener la maestría en Dirección y Gestión de Sistemas de Seguridad Social, Universidad de Alcalá de Henares-Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
- Rodríguez, E. 2006. Pobreza y gasto público en desarrollo rural en México. Mimeo.
- Skoufias, E. 2005. *PROGRESA and its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, Research Report 139.
- World Bank. 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, D.C.: World Bank Latin American and Caribbean Studies.

Bibliografía adicional

- Bosch, M., W. Maloney. 2006. Gross Worker Flows in the Presence of Informal Labor Markets: The Mexican Experience. World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Barret, C. y M. Carter. 2005. The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach. *Journal of Development Studies*. En imprenta.
- Bell, L.A. 1997. The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia. *Journal of Labor Economics*. Vol. 15, pp. 103–35.
- Kaplan, D., G. Martínez y R. Robertson. 2005. Worker and Job Flows in Mexico. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Junio. Mimeo.
- Levy, S. 2006. Social Policy, Productivity and Growth. Mimeo.
- Levy, S. y S. Van Winjbergen. 1992. Maize and the Mexico-United States Free Trade Agreement. *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, pp. 481–503.
- . 1993. Labor Markets, Migration and Welfare: Agriculture in the North-American Free Trade Agreement. *Journal of Development Economics*, Vol. 43, pp. 263-78.
- . 1995. Transition Problems in Economic Reform: Agriculture in the North American Free Trade Agreement. *American Economic Review*, Vol. 85, pp. 738-54.
- Maloney, W. y J. Núñez Méndez. 2004. Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America. En J. Heckman y C. Pages, editores. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. University of Chicago Press.

- Rosenzweig, A. 2005. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, México.
- World Bank. 2005. Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres. Informe Ejecutivo. México.
- World Bank. 2006. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, D.C.

