

Capítulo 4

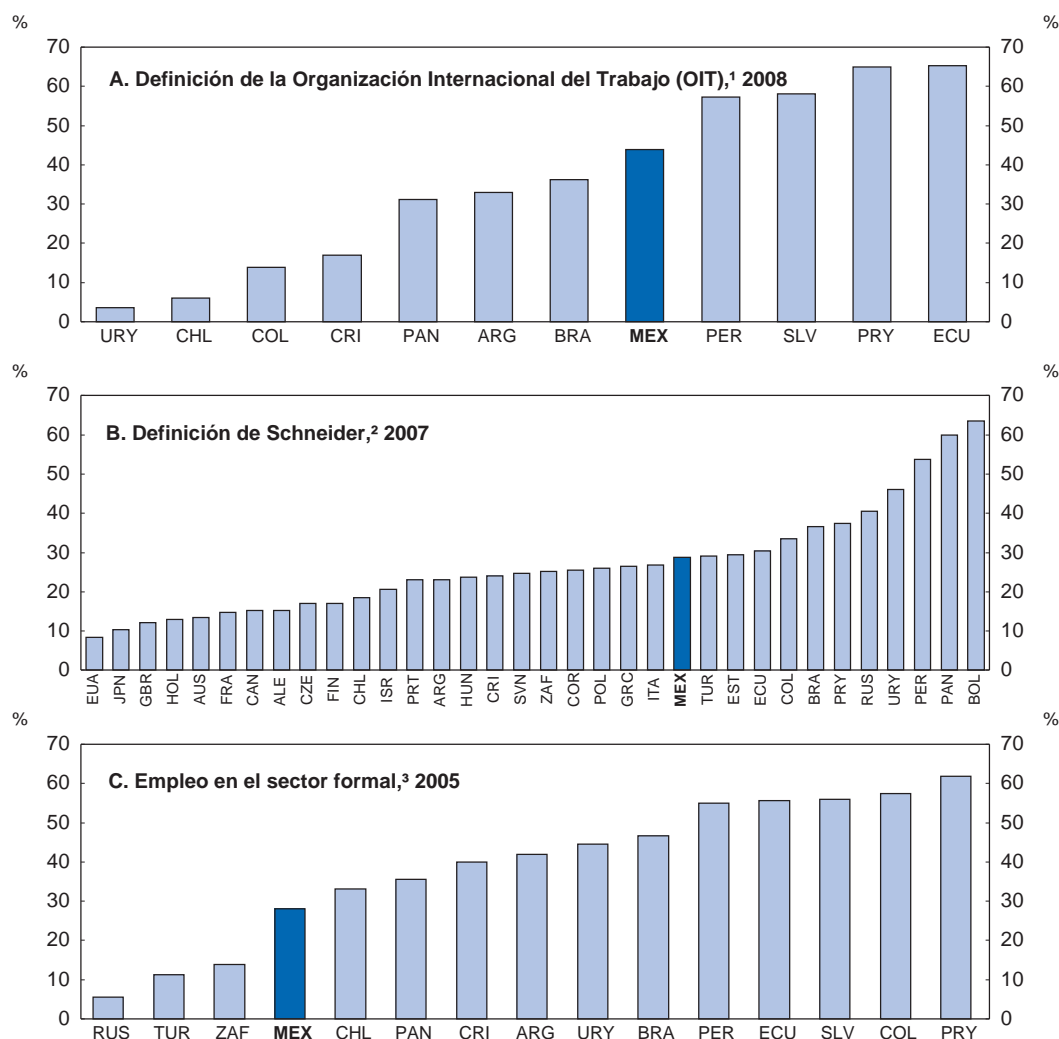
Informalidad

En México existe un sector informal relativamente grande para los estándares de la OCDE. Si bien en parte esto es un síntoma del desarrollo limitado y la baja productividad, en cierta medida también es su causa, ya que las empresas informales permanecen pequeñas para ocultar sus actividades y tienen acceso limitado a los servicios del gobierno que incrementan la productividad, como la protección de los derechos de propiedad y la capacitación. Es necesaria una estrategia general de largo plazo que tenga como centro la educación para que México alcance su potencial de productividad y combata la informalidad. Reducir los costos de la formalidad, a la vez que se amplían sus beneficios y se aumenta el costo del incumplimiento de las leyes tributarias y laborales, será una parte importante de esta estrategia. Esto incluiría leyes laborales más flexibles, una mayor reducción de la carga regulatoria para las empresas, replantear el paquete de seguridad social de manera que aumente su atractivo para los trabajadores con bajos salarios y limitar los costos haciendo la prestación de servicios más eficiente.

Se requiere una estrategia activa para combatir la informalidad

En México existe un sector informal relativamente grande para los estándares de la OCDE (Gráfica 4.1, Panel B). Muchas empresas no están registradas ni cumplen con las leyes tributarias o las regulaciones. Sin embargo, es importante hacer notar que hay diferentes grados de informalidad. Una empresa puede ser completamente informal cuando no declara su actividad o a sus trabajadores, y tampoco cumple con ninguna de las leyes o reglamentos que se aplican en su actividad. Pero una empresa también puede estar registrada, y aun estar evadiendo impuestos en cierta medida y declarando a sólo una parte, pero no a todos sus trabajadores. Por último, una empresa puede cumplir con la mayoría de las leyes fiscales y laborales pero preferir recurrir a trabajadores independientes por honorarios en lugar de empleados asalariados para evitar cumplir con la seguridad social y pagar lo correspondiente. En México, una parte importante de la población no está cubierta por una pensión ni tiene prestaciones de atención médica, ya sea porque trabaja por su cuenta o porque son empleados asalariados no declarados (Gráfica 4.1, Panel A).

En virtud de los distintos grados de informalidad y los diversos aspectos relacionados con ella, hay muchas medidas de la informalidad y las estimaciones de la parte del empleo o de la producción informal pueden variar mucho, dependiendo de la medida que se elija. Aunque no hay nada ilegal en el autoempleo como tal, a los trabajadores independientes en ocasiones se les clasifica como informales, precisamente porque no están cubiertos por la seguridad social, pero también porque de hecho muchos de ellos no cumplen las leyes laborales ni fiscales, al menos en países en desarrollo y emergentes donde el sector informal es extenso. Alcaraz *et al.* (2008) corrigen la medida que relaciona el empleo informal con la falta de cobertura en los servicios de salud y las pensiones relacionados con el trabajo (Gráfica 4.1, Panel A) al eliminar a los trabajadores independientes que están registrados ante las autoridades fiscales o locales o con una asociación empresarial. Esta corrección reduce la estadística para México en aproximadamente 10 puntos porcentuales a alrededor de 43%. La estadística para otros países en esta gráfica no se ha corregido e incluye a los trabajadores independientes registrados. La Gráfica 4.1, Panel C, muestra la proporción de empleados en las empresas informales. En las definiciones de la mayoría de los países esta medición no incluye a empleados no registrados en empresas más grandes o registradas. Por tanto, esta medida es generalmente más baja que la medida de empleo informal en el Panel A. Si bien la informalidad es en buena medida un síntoma de desarrollo económico limitado y de baja productividad, también puede reforzar el bajo crecimiento de la productividad llevando a un ciclo vicioso. Es por este motivo que se requieren políticas para apoyar la formalidad. Una sólida educación y capacitación serían elementos importantes de una estrategia para combatir la informalidad, ya que esto ayudaría a que más gente desarrollara su potencial máximo de productividad y de ese modo prosperara en la economía formal. Las políticas públicas para fortalecer la educación se exponen en el Capítulo 3. En este capítulo se analizan primero los riesgos que representa un sector informal para la productividad. Luego se examinan las políticas que pueden ayudar a promover la formalidad reduciendo sus costos y fortaleciendo sus beneficios, al tiempo que aumentan los costos para la

Gráfica 4.1. **Informalidad entre los países**Definición de Schneider,¹ 2007

- Definición de la OIT. Población urbana sin cobertura de salud, pensión o ambas en 2008. En el caso de México, esta medida se corrigió restando a los trabajadores independientes registrados ante las autoridades locales o fiscales o con asociaciones empresariales, como en Alcaraz et al. (2008).
- La definición de Schneider de la economía fantasma usa un modelo MIMIC (Múltiples Indicadores Múltiples Causas) para calcular económicamente la economía fantasma con una ecuación estructural con una variable latente. Es un intento por calcular toda la producción legal de tipo comercial de bienes y servicios que se ocultan deliberadamente a las autoridades públicas para evitar pagar impuestos sobre la renta, aportaciones a la seguridad social, acatar los estándares jurídicos del mercado laboral y los trámites administrativos. Aunque el método se basa en premisas sólidas y los resultados por tanto se interpretan con cautela, éste es el único indicador de la economía informal que permite hacer una comparación entre un amplio conjunto de países.
- El indicador cuenta a los individuos como informales, quienes están empleados en una empresa no constituida en el sector no agrícola, con menos de cinco empleados, que no está registrada. La definición de algunos países, entre ellos México, difiere de la definición unificada que sugiere la Organización Internacional del Trabajo y, por tanto, la información no es estrictamente comparable. 2005 o el año más próximo.

Fuente: OIT (2009), *Labour Overview – Latin America and the Caribbean*; Schneider, F., A. Buehn y C. Montenegro (2010), "New Estimates for the Shadow Economies all over the World", *International Economic Journal*, 24:4; OIT, *Key Indicators in the Labour Market*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384021>

informalidad a través de una aplicación de la ley más estricta. Las medidas que aumentan los beneficios de la formalidad haciendo más atractivo el paquete de seguridad social para los trabajadores con bajos salarios se exponen en la parte final del capítulo.

La informalidad puede ser un síntoma, pero también una causa de menor productividad

El tamaño de la economía informal se relaciona estrechamente con el desarrollo económico, en especial con el ingreso per cápita y —en menor medida— con los resultados del aprendizaje, medido por PISA (Gráfica 4.2). Una explicación es que los trabajadores relativamente improductivos, de los cuales hay más en los países menos desarrollados, tienen dificultades para producir rentablemente o hallar empleo en la economía formal considerando los costos de los impuestos y la reglamentación. Esto se respalda en la evidencia de que las empresas informales son muy pequeñas e improductivas comparadas incluso con las empresas formales más pequeñas, pero, sobre todo, si se comparan con las empresas formales más grandes (La Porta y Shleifer, 2008). Los mismos autores encuentran que las empresas formales son dirigidas por gerentes con mucho mejor preparación académica. Un segundo factor importante en los países menos desarrollados es la limitada capacidad para asegurar el cumplimiento de la ley. Los organismos encargados de hacer cumplir las leyes laborales y tributarias en los países más pobres con frecuencia son administrados de manera menos eficiente que en los países ricos o carecen de suficiente personal calificado. En muchos casos hay problemas de corrupción. Si bien esto sugiere que la informalidad puede desaparecer con el tiempo conforme un país se desarrolle y pueda aumentar su capacidad para asegurar el cumplimiento de la ley, hay razones para considerar que la informalidad es un problema en sí mismo que amerita medidas específicas, y probablemente no sólo sea un síntoma sino también una causa de la menor productividad —obstaculizando el desarrollo económico— y se relaciona con problemas sociales.

Los trabajadores en lo individual a veces pueden elegir un trabajo informal en vez de uno formal (Recuadro 4.1) y renunciar deliberadamente a la cobertura de la seguridad social, porque encuentran beneficios que no son lo suficientemente valiosos considerando los costos o bien porque no pueden permitirse asegurarse contra riesgos en el ingreso y en salud, por ejemplo, si lo que ganan apenas satisface sus necesidades básicas. Sin embargo, esto puede desembocar en resultados negativos desde un punto de vista social, como la pobreza generalizada en la vejez y una salud pública deficiente, vulnerando así la productividad. Sin asistencia social ni un seguro de desempleo eficaz, los trabajadores sin ahorros que resulten afectados por un choque en sus ingresos pueden verse obligados a sacar a sus hijos de la escuela, lo que tendría efectos negativos en su educación y en la capacidad de desarrollar su potencial de productividad. La baja cobertura también puede aumentar el costo de la seguridad social para los que sí contribuyen, ya que ellos tienen que proveer los recursos para los que no tienen esa protección mediante programas financiados con impuestos o porque la cobertura conjunta de riesgos es más deficiente con menos aportantes. Esto puede traer consigo menos beneficios netos para los aportantes y, por ende, incentivos más fuertes para continuar en la informalidad.

Las empresas informales usan y congestionan la infraestructura pública sin aportar recursos para construirla y mantenerla, ya que la evasión fiscal entre las empresas informales es generalizada. Según Encuestas de Empresas del Banco Mundial, las empresas informales en distintos países en desarrollo consideran que las empresas representativas de su sector evaden alrededor de 75% de sus obligaciones tributarias, comparado con 22%-35% en función del tamaño de la empresa, en una muestra de empresas

Recuadro 4.1. El mercado laboral formal frente al informal en México

Evidencia empírica sobre el mercado laboral informal muestra que una cantidad considerable de trabajadores cambia frecuentemente entre los sectores formal e informal en ambos sentidos, lo cual sugiere que algunos trabajadores pueden elegir la informalidad voluntariamente dadas sus oportunidades y limitaciones financieras (Maloney, 1999; Pagés y Stampini, 2009), aunque la información disponible no es concluyente sobre la importancia relativa de la informalidad voluntaria. La expansión relativa del sector informal en recesiones se explica casi totalmente por los menores porcentajes de obtención de trabajo en el sector formal, lo que en los países más ricos de la OCDE es el principal factor que explica el aumento del desempleo en recesiones (Bosch y Maloney, 2008). Sin embargo, al comparar las probabilidades de cambiar entre distintas situaciones laborales con un parámetro de referencia que se observaría de no haber ninguna fragmentación, Pagés y Stampini (2009) sí encuentran evidencia de que los trabajadores prefieren los trabajos formales a los informales: la probabilidad de pasar del sector informal al formal excede el parámetro, aunque se acerca a éste para los movimientos en sentido inverso.

En el caso de México, hay pruebas de que los empleados en el sector informal sufren un castigo en sus sueldos, lo que en cierta medida puede ser indicativo de una brecha en la productividad. Al observar a los trabajadores que cambian entre los sectores formal e informal, Alcaraz *et al.* (2008) encuentran que los sueldos del sector formal son 13% más altos en promedio que los del sector informal para el mismo trabajador. Bargain y Kwenda (2010) hallan en buena parte el mismo castigo a los sueldos de los empleados asalariados, mientras que el autoempleo se relaciona con una prima de ingresos de aproximadamente 15%, en promedio, en comparación con el empleo asalariado en el sector formal según sus hallazgos, aunque es negativa en el 15% inferior de la distribución de ingresos. Pagés y Stampini (2009) encuentran un menor castigo a los sueldos del trabajo informal frente al trabajo formal asalariado, de alrededor de 5% para los trabajadores poco calificados y 10% para los trabajadores calificados, aunque la prima salarial del autoempleo es positiva sólo para los trabajadores poco calificados. Nótese que los mayores ingresos de los trabajadores independientes no necesariamente implican mayor productividad o utilidad, ya que la valoración de los beneficios de la seguridad social que únicamente están disponibles para los trabajadores asalariados formales necesitaría tomarse en cuenta. Además, puede haber una prima por riesgo para el autoempleo. Considerando que la evidencia de un diferencial salarial positivo en el trabajo asalariado formal comparado con el trabajo asalariado informal es bastante robusta, esto puede tomarse en cierta medida como indicación de un diferencial de productividad entre los sectores formal e informal, ya que la valoración de beneficios y el menor riesgo tendrían que agregarse a los salarios más altos del sector formal.

La informalidad vulnera la productividad de las empresas que conforman este sector. En primer lugar, la necesidad de ocultar sus actividades limita su crecimiento, lo que por otra parte puede inhibir la integración vertical y horizontal eficiente, así como el crecimiento interno de las empresas. En sectores con rendimientos crecientes a escala, esto dificulta el crecimiento de la productividad. Sin embargo, las empresas informales tienden a ubicarse en industrias donde las pérdidas de eficiencia son limitadas, ayudado por el hecho de que la demanda de bienes intensivos en capital es menor en los países menos desarrollados (Banco Mundial, 2007). Lo que probablemente es más importante, sin embargo, es que un tamaño reducido

de la empresa puede dificultar el acceso al financiamiento y, por tanto, a las posibilidades de invertir en equipo moderno. La información mexicana sobre microempresas y pequeñas empresas muestra que alrededor de 10% de las pequeñas empresas reportan haber recibido crédito de una institución financiera formal o de fuentes informales (Fajnzylber *et al.*, 2006). Las pequeñas empresas también tienen mucho menos probabilidades de adoptar nuevas tecnologías (López Acevedo, 2002) o de invertir en capacitación para sus empleados que las empresas más grandes (Banco Mundial, 2006), lo que posiblemente afecte su productividad de forma negativa. Se ha demostrado que las inversiones realizadas por las empresas mexicanas en capacitación de personal tienen un efecto positivo en la productividad (López Acevedo *et al.*, 2005). Este efecto es especialmente fuerte para la capacitación externa formal. En parte, el hecho de que la capacitación sea menos frecuente en las empresas más pequeñas bien puede relacionarse con que las empresas informales, en especial, tienen acceso muy limitado a la capacitación patrocinada por el gobierno o por las asociaciones empresariales.

Además, la capacidad de las empresas informales para interactuar de manera eficiente con proveedores, clientes y el gobierno es limitada ya que carecen no sólo de acceso al financiamiento sino también a servicios públicos, como la aplicación de los derechos de propiedad y los programas de capacitación del gobierno, lo que debería aumentar la eficiencia de la producción. Aunque la pérdida de ventas por robo es elevada en los países en desarrollo en comparación con los industrializados, datos del Banco Mundial indican que las empresas informales gastan mucho en seguridad y en pagar protección a gánsters, pero recurren poco a la policía, ya que denuncian menos de 15% de los casos. En cambio, las denuncias aumentan rápidamente con el tamaño de la empresa. Las empresas formales, en especial las grandes, tienen también más probabilidades de usar los tribunales para resolver controversias de pago que las informales (La Porta y Shleifer, 2008).

La informalidad también puede perjudicar el crecimiento agregado de la productividad mediante los efectos de una competencia injusta. Si bien las empresas informales tienden a ser pequeñas y menos productivas, evadir impuestos y eludir la regulación empresarial les ayuda a reducir sus costos. Si esto compensa su desventaja en productividad, les permite conseguir una participación en el mercado de sus competidores formales más productivos (Farrell, 2004; OCDE, 2007b) en formas ineficientes y retardar el proceso de destrucción creativa de empresas improductivas (Banco Mundial, 2007), disminuyendo así la productividad agregada. Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial señalan que cerca de 20% de las empresas mexicanas identifican las prácticas informales y anticompetitivas como el principal obstáculo para hacer negocios (Banco Mundial, 2006). Este porcentaje es mayor entre las empresas más grandes, lo cual puede sugerir que esta percepción se debe en parte a las empresas informales que explotan su ventaja competitiva relacionada con la evasión de impuestos y la elusión de la reglamentación. Sin embargo, nótese que la preocupación también puede referirse a una conducta anticompetitiva de los competidores formales, ya que la pregunta del estudio no hace una diferencia entre informalidad y prácticas anticompetitivas de las empresas formales. Además, no es raro que las empresas formales e informales estén vinculadas, por ejemplo, a través de arreglos de subcontratación. Éste parece ser un fenómeno generalizado en México y recientemente el gobierno reaccionó con una iniciativa de ley para combatir la práctica de empresas que usan subcontratistas para evitar las leyes laborales, como se expone más adelante. A causa de estos vínculos no siempre es posible distinguir los efectos de la informalidad en las empresas formales e informales.

Las distorsiones que aumentan el sector informal pueden distorsionar la asignación de mano de obra y de capital en la economía con un efecto negativo sobre la productividad agregada. Éste puede ser el caso, por ejemplo, si una causa de la informalidad es que los trabajadores

valoran en menos de su costo los beneficios de la seguridad social (véase Levy, 2008). Esto crea un diferencial entre el costo de la mano de obra (sueldos y beneficios de la seguridad social) y su productividad marginal en el sector formal, cuando los trabajadores intentan cambiar al sector informal. Como resultado habría un número de trabajadores informales y sueldos ineficientemente altos, y la productividad marginal en este sector bajaría, al tiempo que aumenta en el sector formal. La productividad agregada sería menor que en el caso eficiente, ya que la productividad marginal diferiría entre ambos sectores. Los sueldos más altos en el sector formal también reducirían la rentabilidad del capital en ese sector, creando incentivos para inversiones ineficientemente altas en el sector informal. Un argumento similar sería relevante si los beneficios de registrar una empresa se valoraran por debajo de sus costos, por ejemplo, porque el sistema judicial fuera ineficiente y hubiera una corrupción generalizada. Como las empresas y los trabajadores intentan evitar el costo de integrarse a la economía formal, una cantidad ineficientemente grande de recursos se emplearía en el sector informal, los cuales podrían producir rendimientos más altos en el sector formal.

La relación entre la alta informalidad y la menor productividad ha sido establecida empíricamente, aunque la causalidad no siempre es clara. Estimaciones a nivel de empresa demuestran que las empresas que reportan haber empezado a operar sin haberse inscrito presentan una producción promedio mucho menor por trabajador, incluso después de controlar el tamaño de la empresa, el tiempo en el negocio, el sector y la región (Banco Mundial, 2007). En México esta diferencia asciende a 30%. Además, cada aumento de 10 puntos porcentuales en las tasas de evasión de impuestos y de la seguridad social en un sector o una región se relaciona con una reducción en la productividad de la mano de obra y total de los factores de 7% y 10%, respectivamente, en un panel de países latinoamericanos y del Caribe (Banco Mundial, 2007). Fajnzylber *et al.* (2006) encuentran que las microempresas que reportan impuestos muestran niveles más altos de ganancias, incluso después de controlar el empleo, el tamaño y el acervo de capital.

Se necesitan reformas para reducir la informalidad y aumentar la productividad

Se requiere una estrategia amplia y de largo plazo para combatir la informalidad. Un elemento será la aplicación más enérgica de la ley. Esto es especialmente importante en relación a la mano de obra informal que trabaja para empresas formales con relativamente buen desempeño, por ejemplo, a través de convenios de subcontratación u omitiendo declarar trabajadores. Sin embargo, como muchos trabajadores y empresas que operan en el sector informal son menos productivos, podrían no sobrevivir en el sector formal considerando sus costos y beneficios. Por consiguiente, una estrategia para combatir la informalidad también debe comprender medidas que reduzcan los costos de integrarse a la economía formal —por ejemplo, los costos de cumplimiento con la regulación— y fortalecer sus beneficios, incluyendo la calidad de los servicios públicos cuando se trata de proteger los derechos de propiedad, pero también los servicios de salud y educación. Esto facilitaría a las empresas relativamente improductivas sobrevivir en el sector formal. De hecho, muchas de estas medidas probablemente ayudarían a que los trabajadores y las empresas, formales e informales, fueran más productivos. Si estas medidas se complementaran con apoyo extra para que las empresas improductivas pequeñas aumentaran su eficiencia, como asistencia técnica para acatar las leyes laborales y tributarias (Recuadro 4.2), educación y capacitación, esto debería ayudar a incrementar el desempeño de las empresas y la productividad del trabajo en toda la economía. Una estrategia para combatir la informalidad también debe

Recuadro 4.2. **Ayudar a las pequeñas empresas a aumentar la productividad**

Establecer centros de desarrollo empresarial puede servir para dar asesoría e impartir capacitación básica a las empresas más pequeñas a fin de fomentar su productividad. La evidencia sugiere que las asociaciones empresariales y la capacitación tienen un papel positivo en la rentabilidad de las pequeñas empresas en México (Fajnzylber et al., 2009).

La capacitación y la ayuda técnica, incluyendo el acatamiento de la regulación y las leyes tributarias, pueden promover la integración a la economía formal. En Sudáfrica, un programa que ofrece capacitación a las empresas informales pequeñas coordinado por productores de bienes de inversión es un ejemplo interesante (Kenyon, 2007). Los organizadores ofrecen un paquete de capacitación y crédito condicionado a su integración a la economía formal para ayudar a ampliar su propio mercado.

El apoyo de las asociaciones empresariales también facilitó que empresas del norte de Italia se integraran a la economía formal. Estas asociaciones proporcionaron asistencia técnica para cumplir con las normas impositivas, al principio. Más tarde, ayudaron con la certificación del mercado de productos y el acceso a recursos financieros. Asociaciones empresariales españolas proporcionan una ayuda similar, en coordinación con las autoridades tributarias. Este programa está focalizado a las empresas pequeñas inscritas en el régimen fiscal especial.

México ha desarrollado esta clase de servicios a través de su programa México Emprende, con información en Internet y algunos centros de negocios que atienden a microempresas, así como empresas medianas y pequeñas en todo el país.

incluir esfuerzos considerables por mejorar la calidad de la educación básica y de los adultos, así como la capacitación, ya que uno de los factores clave de la informalidad es la baja productividad de las empresas y los trabajadores que operan en este sector.

Disminuir los obstáculos regulatorios y simplificar los procedimientos

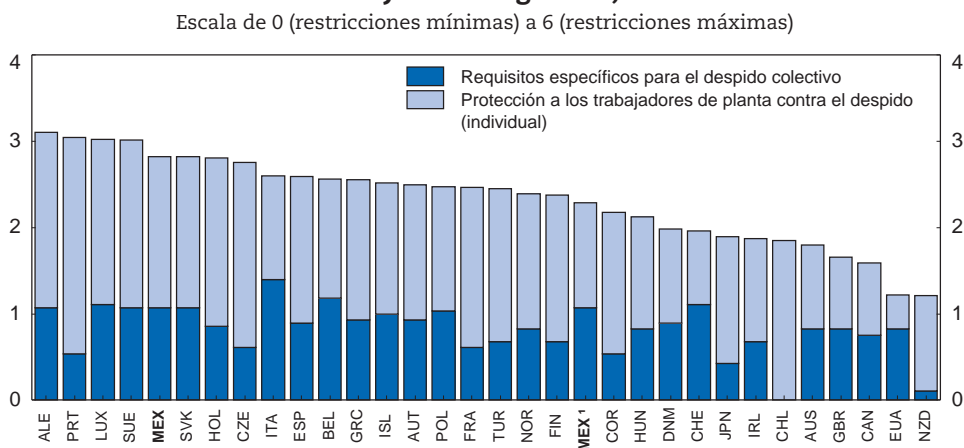
Simplificar y facilitar el acatamiento de la regulación debe ayudar a que todos los agentes de la economía aumenten su productividad, al tiempo que se fortalece la integración a la economía formal. La regulación demasiado onerosa hace costoso para las empresas integrarse a la formalidad, pero también puede poner trabas a la competencia y, por ende, a la productividad en la economía en general. Esto puede ser un factor que limite la integración a la economía formal en México, ya que se percibe que la regulación laboral y los trámites para dar de alta una empresa son algo rigurosos, pese a los importantes adelantos logrados recientemente.

La normatividad relativa al despido de un empleo regular es relativamente estricta en México en comparación con la mayoría de los países de la OCDE. Los trámites ante los tribunales laborales son complejos, prolongados y costosos. Es muy difícil acreditar en un tribunal que la duplicidad de funciones o el rendimiento deficiente son motivos válidos para el despido, lo que conduce a litigios por despido injustificado. Esto, junto con disposiciones estrictas relacionadas con el despido colectivo, puede crear incentivos para mantener empleados no declarados, recurrir al *outsourcing* con agencias de trabajo eventual o a trabajadores independientes. Lo anterior es relativamente fácil ya que las agencias de empleo eventual en gran medida no están reglamentadas. De hecho, las empresas que

no necesariamente ocultan sus actividades, y por tanto forman parte del sector formal en principio, a menudo subcontratan y contratan en forma externa a agencias de trabajo eventual para contar con trabajadores informales, más baratos, a los que es más fácil despedir. Relajar en alguna medida las disposiciones para el empleo regular, mientras se fortalecen las del empleo eventual, debería ayudar a evitar este tipo de conductas ya que los incentivos de las empresas para recurrir al empleo regular aumentarían. Esto podría dar por resultado una mayor productividad total, pues los incentivos para invertir en personal son más fuertes cuando los trabajadores son empleados en contratos a más largo plazo.

La reciente propuesta de reforma laboral en México aborda algunas de estas cuestiones. Entre otras cosas, limitaría la acumulación de salarios caídos durante los juicios laborales a seis meses. Como actualmente no existe un límite, hay los incentivos para que los trabajadores despedidos y sus abogados prolonguen los juicios laborales. Lo anterior incluso ha dado lugar a casos de corrupción, en los que los jueces acceden a prolongar el juicio a cambio de compartir los salarios caídos acumulados. El tiempo promedio de resolución de un caso de despido injustificado en la jurisdicción federal actualmente es de alrededor de 38 meses, e incluso mayor para los casos de jurisdicción estatal. La nueva disposición limitaría los costos del despido y la incertidumbre en torno a él. La evidencia de otros países de la OCDE sugiere que la incertidumbre en los trámites jurídicos y administrativos puede imponer una carga mayor en los despidos que los costos directos (OCDE, 2007a). Por tanto, las nuevas disposiciones podrían persuadir a los empleadores a contratar a más trabajadores con arreglos formales. La legislación introduciría periodos de prueba y de capacitación, que fluctuarían entre uno y seis meses. Esto podría aumentar los incentivos de los empleadores para considerar a trabajadores menos calificados y experimentados, especialmente gente joven, para el empleo formal. La reforma también facilitaría más la contratación de trabajadores para tareas eventuales, tales como el trabajo de temporada y el trabajo que no tiene que realizarse por toda una semana, un mes o un año. La reforma sigue examinándose en el Congreso, pero si se aplicara conforme a los lineamientos de la propuesta original, moderaría la carga de la legislación para la protección del empleo en forma muy considerable (Gráfica 4.3) y daría más certidumbre legal en cuanto a contrataciones y despidos.

Gráfica 4.3. **Legislación para la protección del empleo (LPE) de trabajadores regulares, 2008**



1. La estimación toma en cuenta la reforma propuesta.

Fuente: OCDE, OECD Indicators on Employment Protection Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384059>

Implementar la propuesta de reforma sería un paso en la dirección correcta. Reducir el costo de litigio por despido injustificado es positivo. A mediano plazo, México debería pensar en reducir el ámbito de aplicación de los litigios por despido injustificado, facilitando que sean consideradas las causales de desempeño inaceptable reiterado y duplicidad de funciones como fundamentos jurídicos válidos para el despido ante los tribunales. Para obtener apoyo en una reforma de ese tipo, México podría pensar en fortalecer la protección de los trabajadores desempleados, que es muy deficiente y tiene efectos secundarios no deseados en los ingresos de pensiones (Recuadro 4.3). Una forma de hacerlo sería incrementar aún más la aportación del gobierno para fortalecer el rubro de desempleo en las cuentas de pensiones. Además, podría agregarse al sistema un componente de seguro financiado con impuestos, semejante al de Chile. El financiamiento fiscal evitaría que un mayor peso del componente de desempleo afectara los ingresos de pensiones. Un sistema de beneficios por desempleo más eficaz podría fortalecer los incentivos para que los trabajadores se integren a la economía formal, aunque deberá diseñarse cuidadosamente para evitar que una reducción de los incentivos al trabajo provoque mayor desempleo.

Recuadro 4.3. **Fortalecer la protección a los trabajadores desempleados en México**

Un sistema de seguro de desempleo que funcione adecuadamente puede ayudar a los trabajadores a evitar caídas grandes en el consumo durante un periodo de desempleo (Gruber, 1997). También podría influir para aumentar la productividad, ya que esa reposición de ingresos les da tiempo a los trabajadores para buscar un empleo más acorde a sus habilidades (Acemoglu y Shimer, 2000). En el caso de México, puede permitir que los trabajadores se den tiempo para encontrar un nuevo trabajo en el sector formal y evitar así que se integren al informal, donde es probable que sean menos productivos, según indica un trabajo empírico reciente sobre los trabajadores que cambian entre ambos sectores (Alcaraz *et al.*, 2008). En cuanto a los inconvenientes, un sistema de beneficios por desempleo basado en un seguro que sea demasiado generoso puede limitar los incentivos para buscar trabajo al grado que los costos pudieran exceder a los beneficios.

Actualmente, México no cuenta con un sistema independiente de seguro de desempleo, pero se permite a los trabajadores recurrir a sus cuentas individuales de pensión durante un máximo de tres episodios de desempleo si han hecho aportaciones a lo largo de tres años como mínimo. En la última recesión, el gobierno disminuyó las condiciones de retiro y aumentó la cantidad máxima que se permite retirar. Al mismo tiempo, aumentó la aportación pública a las cuentas de pensiones, la cuota social, y la focalizó más en los trabajadores de bajos y medianos ingresos.

En principio, esta medida es similar a las cuentas individuales de desempleo y comparte sus ventajas en comparación con el seguro tradicional de desempleo en el que el riesgo está amparado por una cobertura conjunta. En particular, los costos del seguro por desempleo se internalizan, ya que los trabajadores recurren a sus propios ahorros, lo cual reducirá la tasa de reemplazo de su pensión más adelante (Hartley *et al.*, 2010; Stiglitz y Yun, 2002). Por tanto, los efectos negativos en los incentivos de los trabajadores para buscar empleo que pueden ocurrir en los sistemas de beneficios por desempleo basados en seguros deberían ser limitados, en el entendido de que el trabajador no será tan corto de visión como para ignorar el efecto que tendrá en sus ingresos durante la vejez.

Recuadro 4.3. Fortalecer la protección a los trabajadores desempleados en México (cont.)

Sin embargo, es probable que el sistema también comparta las desventajas de los subsidios por desempleo basados en cuentas individuales, que pueden ser especialmente acentuadas en economías con sectores informales grandes y desigualdades salariales. La experiencia con el sistema de cuentas individuales chileno ha demostrado que los trabajadores con mayores probabilidades de ser afectados por el desempleo —en especial aquéllos con contratos temporales y que entran y salen frecuentemente del empleo formal— también son los que tienen menos posibilidades de acumular montos suficientes en sus cuentas individuales de ahorro para gozar de una protección eficaz durante un periodo de desempleo. De hecho, un número importante de cuentas individuales había acumulado menos de un salario mínimo mensual en Chile, en 2008. Es por esta razón que Chile facilitó recientemente el acceso al Fondo de Solidaridad, que complementa las cuentas individuales con un seguro de desempleo tradicional respaldado por una cobertura conjunta de riesgos. Stiglitz y Yun (2006) muestran que es óptimo complementar un seguro de desempleo basado en retiros de los ahorros de la pensión con un componente de seguro financiado por impuestos, salvo en el caso improbable de que los trabajadores sean completamente neutrales al riesgo. Cuanto más grande sea el riesgo, es decir, la duración del periodo de desempleo comparada con la duración de la vida laboral en el empleo formal, más grande debe ser el componente de seguro.

En México, como en Chile, los trabajadores con salarios bajos tienen más probabilidades que sus pares más ricos de tener empleos inestables, entrando y saliendo frecuentemente del empleo formal y, por tanto, un saldo bajo en sus cuentas de pensiones. Recurrir a esos ahorros es probable que ponga en riesgo, aún más, sus ingresos para la jubilación. Si bien garantizar a todos un ingreso suficiente para la jubilación exigiría completar el proceso de reforma de pensiones que México ha iniciado, también hay razones para que México destine más recursos a la cuenta combinada de pensión y ahorros para el desempleo y, eventualmente, complementar esta última con un componente de seguro financiado con impuestos.

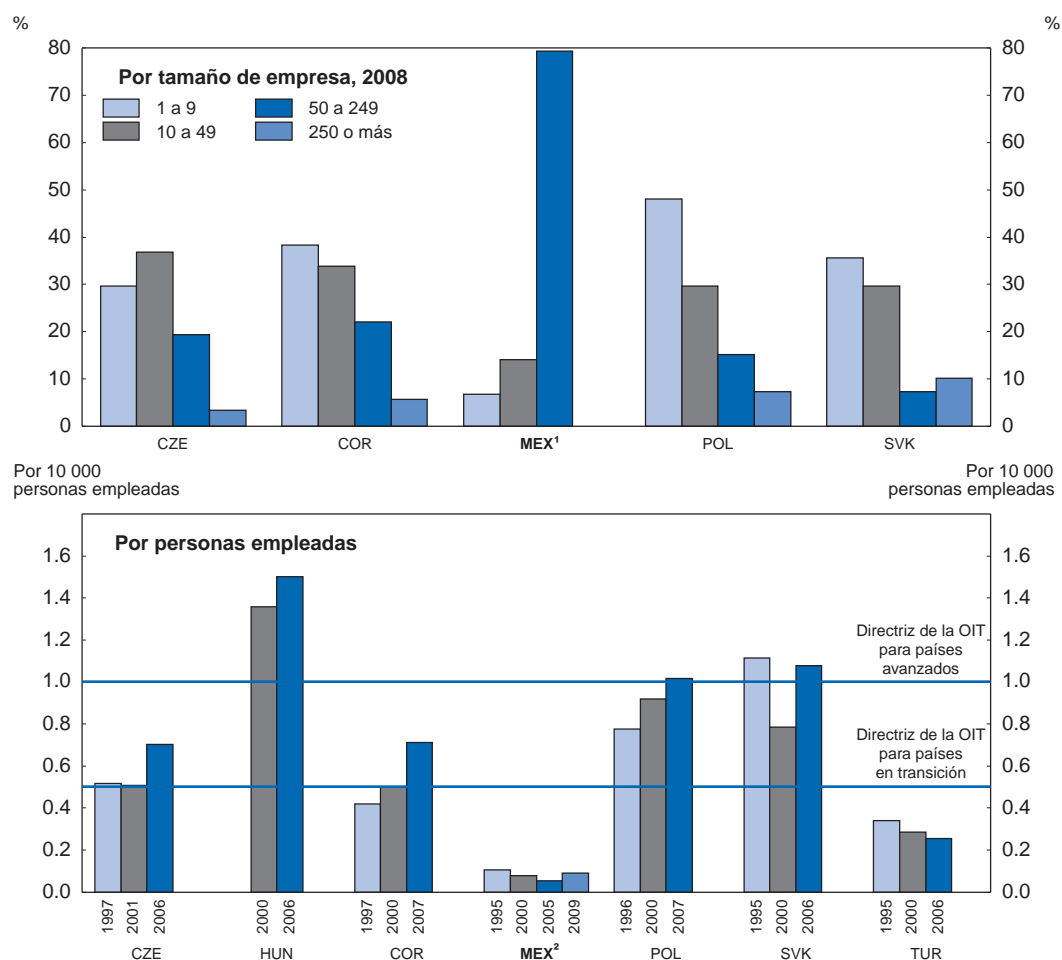
Una forma alternativa de fortalecer la protección a los trabajadores desempleados sería introducir una prestación de asistencia social en efectivo, como se sugiere en el Capítulo 2, aunque ésta sería una reforma difícil que implicaría cambios administrativos importantes. Sin embargo, con un programa de este tipo ya no sería necesario que los trabajadores desempleados recurrieran a sus ahorros de pensión, con efectos benéficos en sus ingresos para el retiro.

La reforma también impone una regulación más estricta a las empresas que recurren al *outsourcing*, pero quizá sea necesario aumentar la capacidad de la plantilla de inspectores laborales para que la reforma tenga la efectividad esperada. Las empresas que recurren al *outsourcing* o a convenios de subcontratación estarían obligadas a verificar que el subcontratista cumpla con las leyes laborales y de seguridad social. Esto complementa una disposición similar que se introdujo en la legislación de seguridad social en 2009, con aumentos en las multas. En general, las multas máximas por infringir la ley laboral aumentarían casi 16 veces con la reforma. La nueva propuesta también incluye abundantes disposiciones para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, como periodos

de descanso más largos para los trabajadores domésticos y disposiciones contra la discriminación. Si bien todas estas medidas son bienvenidas, México tal vez deba aumentar la capacidad de su plantilla de inspectores laborales para asegurar el cumplimiento de la nueva regulación. La propuesta de reforma exigiría que las empresas con actividades de alto riesgo sean certificadas por unidades privadas de verificación autorizadas por el gobierno. Esto sería un paso hacia el fortalecimiento de la capacidad de inspección laboral en México. Aunque México ha aumentado la cantidad de inspectores laborales en más de 70% en los últimos años, los niveles de personal siguen siendo mucho más bajos que en otros países de la OCDE con ingreso similar (Gráfica 4.4). La mayor parte de las inspecciones laborales se realiza en las empresas más grandes, aunque es menos probable que éstas operen en el sector informal.

México está haciendo avances notables para reducir el tiempo y los costos requeridos para constituir una nueva empresa. Las cargas administrativas a menudo se perciben como

Gráfica 4.4. Inspecciones laborales



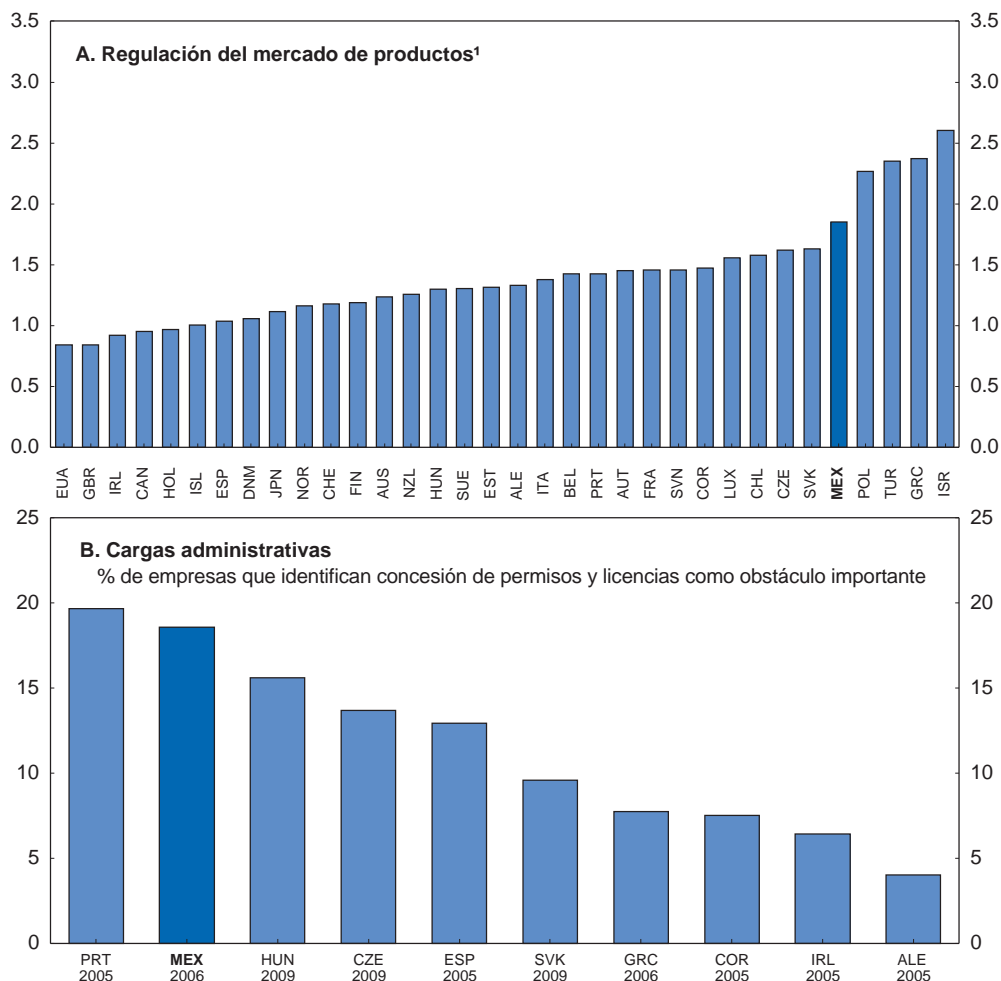
1. Para 50 y más.

2. Sólo inspecciones laborales federales.

Fuente: OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*, OCDE, París; datos mexicanos para 2009 proporcionados por las autoridades.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932384078>

Gráfica 4.5. Regulación del mercado de productos y cargas administrativas



1. Indicador general, la escala del indicador es de 0 a 6, desde lo menos hasta lo más restrictivo de la competencia.

Fuente: OCDE, Product Market Regulation Database y World Bank Enterprise Data.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384097>

relativamente altas en México. El porcentaje de empresas que identifican la concesión de licencias y permisos para operar como obstáculos importantes es alto en comparación internacional y también lo es la puntuación en el indicador de la OCDE denominado regulación del mercado de productos, lo cual indica una reglamentación relativamente restrictiva y trámites complicados (Gráfica 4.5). Sin embargo, México está progresando en este sentido. La reciente introducción de la ventanilla única electrónica *tuempresa.gob.mx* para cumplir con la regulación federal en la apertura de empresas se expone en el Capítulo 3. La investigación sobre esfuerzos anteriores de México por reducir el tiempo necesario para el cumplimiento de la reglamentación municipal para constituir una empresa conforme al Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) sugiere que esto puede tener un efecto positivo en la formalidad. La reducción del número de días requeridos para constituir una empresa de 30 a 1.4 disminuyó los costos de formalización. La evidencia sugiere que esto ha dado lugar a un aumento moderado pero sólido del registro de empresas. Kaplan et al. (2007) calculan un aumento en el flujo de empresas recién inscritas de aproximadamente

4%-8%, basándose en datos del IMSS, institución de seguridad social, lo que corresponde a alrededor de 12 a 19 empleos formales nuevos creados por municipio y mes, como resultado del SARE. Bruhn (2008) encuentra un efecto mayor basándose en las encuestas de empleo, lo que incluye datos sobre empresarios, además de los empleados asalariados. El efecto estimado corresponde a un aumento de 6% en el inventario de empresas registradas.

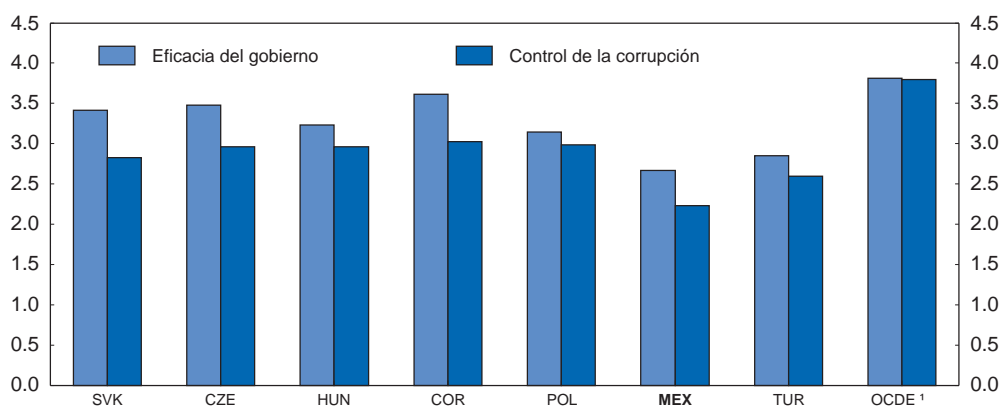
Sin embargo, la reforma parece haber hecho poco para promover la integración a la economía formal de empresas anteriormente informales. La mayor parte del efecto procede más bien de las nuevas empresas. Una posible explicación de ello sería que los costos de legalizarse —por ejemplo, aportaciones a la seguridad social e impuestos— son más importantes que los costos de inscripción. Las empresas poco productivas, entonces, seguirían teniendo un incentivo para evitar integrarse a la economía formal. De hecho, los dos estudios antes comentados aportan pruebas de que los propietarios de empresas informales tienen menos capacidad que los de las empresas formales o los trabajadores en el sector formal.

La corrupción puede limitar los beneficios de las mayores facilidades para registrarse. Si la corrupción es generalizada, las empresas quizá prefieran ocultarse simplemente para evitar el contacto con funcionarios que puedan pedir sobornos. Es más, los beneficios de la formalización podrían ser menores ya que no mejoraría el cumplimiento de los contratos en la medida que podría esperarse. Kaplan et al. (2007) mencionan evidencia anecdótica de que los reglamentos de salud y seguridad a menudo son usados por los burócratas para obtener sobornos, pues los funcionarios buscan hasta el menor incumplimiento. Estos autores también encuentran que el programa del SARE fue menos exitoso en los municipios con mayores niveles de corrupción. En consecuencia, combatir la corrupción será un factor decisivo de cualquier programa para promover la integración a la economía formal. Según datos del Banco Mundial, México necesita hacer más para controlar la corrupción y promover la eficacia del gobierno a fin de aumentar los beneficios de formalizarse (Gráfica 4.6).

Sin embargo, aun cuando reducir los costos de inscripción sólo tenga efecto en las nuevas empresas, con el tiempo, esto debería disminuir el peso relativo de las empresas informales. Los esfuerzos de México expuestos en el Capítulo 3 por reducir los costos de hacer negocios de manera más general también deberían ayudar a promover una reasignación de recursos a las empresas formales más productivas, conforme se reduzcan los costos de las mismas.

Gráfica 4.6. **Eficacia del gobierno y control de la corrupción**

Calificado de 0-5 (peor-mejor), 2009



1. Promedio no ponderado.

Fuente: Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384116>

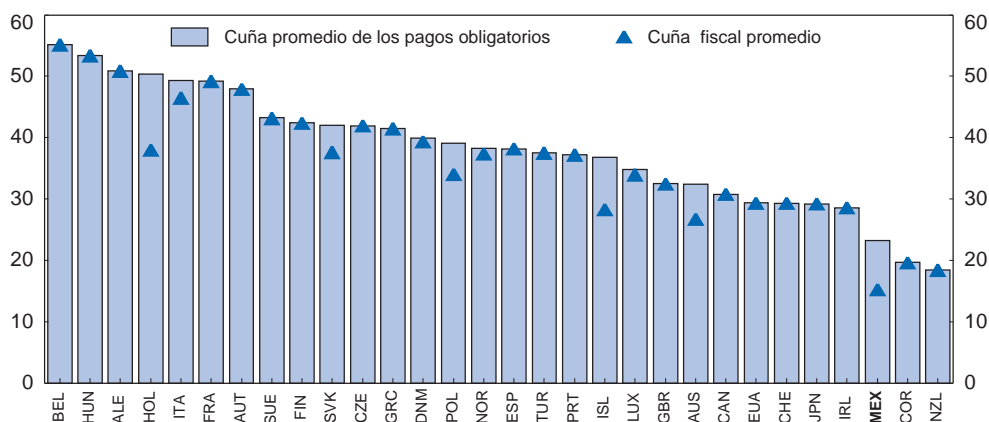
Abordar los efectos de las aportaciones de la seguridad social en la informalidad

En general, los impuestos laborales en México son moderados, pero probablemente hay formas más sencillas de lograr el mismo efecto. La carga impositiva sobre los sueldos promedio en México, incluidos los pagos obligatorios a los fondos de pensiones privadas, es comparativamente baja (Gráfica 4.7), excediendo sólo las de Nueva Zelanda y Corea. Sin embargo, las aportaciones sociales por sí solas son más altas que ésta para los trabajadores que ganan menos. Considerando que son regresivas, debido principalmente a una aportación de base fija que los empleadores tienen que hacer para el sistema de salud, las aportaciones sociales como porcentaje de los salarios son mayores para los trabajadores de salario mínimo, cerca de 40% (Gráfica 4.8). La proporción de empresas mexicanas que refieren el seguro de salud como el obstáculo más fuerte de la regulación laboral para formalizar a los trabajadores es particularmente grande, en comparación con otros países de América Latina (Banco Mundial, 2007). Dado que son poco comunes las aportaciones sociales decrecientes con respecto al ingreso en el extremo inferior de la escala salarial, las aportaciones sociales para los salarios bajos, de hecho, son altas en México, en una comparación internacional. Sin embargo, este efecto se compensa con una deducción fiscal laboral, el Subsidio para el Empleo, que es más alta que la aportación fija de salud para los salarios más bajos. Hace poco, México introdujo otras deducciones al impuesto sobre la renta para las empresas que contraten trabajadores que se inscriban en el sistema de seguridad social por vez primera, el Programa de Primer Empleo. Esto bajaría más los costos laborales para esos trabajadores. La combinación total de baja carga tributaria, aportaciones altas a la seguridad social, Subsidio para el Empleo y ahora el Programa de Primer Empleo implica que la carga al incorporar todos estos factores es moderada, pero compensar las elevadas cargas sociales con deducciones y créditos fiscales para trabajadores y empleadores es una forma relativamente complicada de asegurar una carga fiscal moderada para los trabajadores con bajos salarios. Sería más fácil y más transparente hacer más progresivas las cargas sociales.

Las cargas sociales sobre los trabajadores con bajos salarios podrían reducirse introduciendo una carga por concepto de salud que sea proporcional a los salarios,

Gráfica 4.7. **Carga promedio de los pagos obligatorios y carga tributaria promedio**

Como porcentaje de los costos laborales totales aumentados, 2009

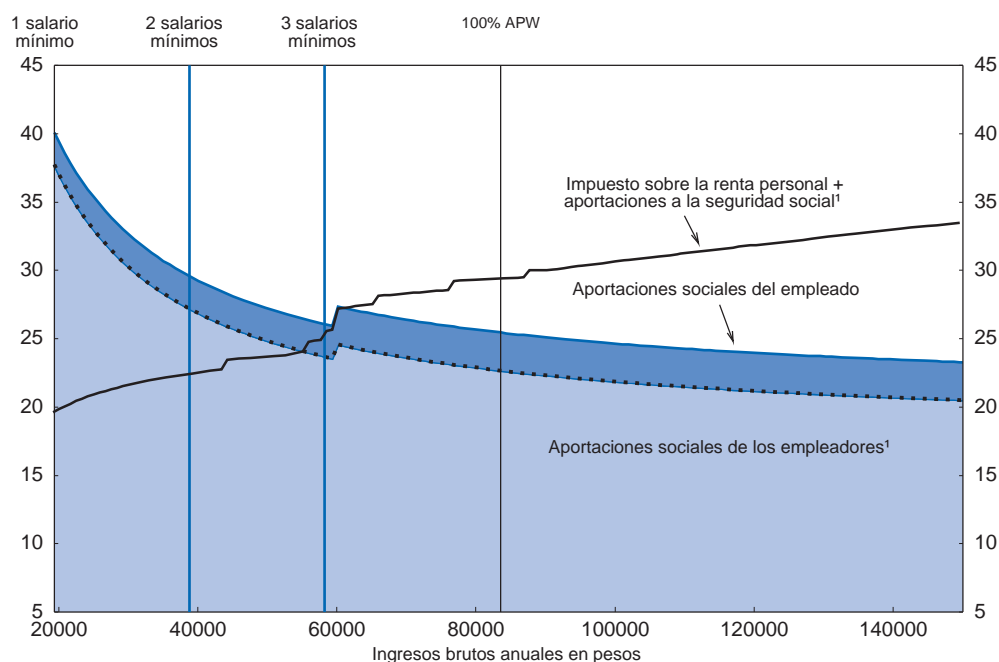


Fuente: OCDE, Taxing Wages Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384135>

Gráfica 4.8. **Cargas sociales en México**

2009, porcentaje de los ingresos



1. Incluye aportaciones hechas por los empleadores para el Fondo de Ahorro para el Retiro (SAR) y para el fondo para la vivienda (INFONAVIT), así como para liquidar un seguro por vejez.

Fuente: OCDE, *Taxing Wages* 2008-2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932384154>

disminuyendo así la carga sobre los trabajadores con los salarios más bajos, a la vez que se aumenta para los trabajadores con los salarios más altos. También podrían considerarse tasas reducidas para los trabajadores con los salarios más bajos. Esto podría ponerse en práctica en una forma fiscalmente neutral. Tales medidas permitirían reducir la carga fiscal sobre los trabajadores con salarios aún más bajos. Alternativamente, las deducciones y los créditos fiscales podrían limitarse para ampliar la base tributaria, en especial si México quisiera mantener una carga fiscal baja pero positiva sobre los trabajadores con bajos salarios por razones de equidad. De cualquier manera, los efectos y la eficiencia del Subsidio para el Empleo y del Programa de Primer Empleo deberían evaluarse, así como los efectos de cargas sociales más progresivas, a fin de tomar estas decisiones.

Aunque la carga fiscal sobre el trabajo no parece ser muy alta en México, existen razones para pensar que el efecto de las cargas sociales sobre la formalidad podría ser más fuerte de lo que la carga tributaria sobre el trabajo indica por sí misma:

- En primer lugar, las cargas de seguridad social son elevadas en relación con la carga tributaria sobre las pequeñas empresas. Las cargas sociales deben pagarse sobre el primer peso devengado, mientras que el ingreso de las pequeñas empresas es libre de impuestos hasta por cuatro salarios mínimos. El Subsidio para el Empleo y el Programa de Primer Empleo reducen la carga tributaria sobre los trabajadores con bajos salarios y en algunos casos sobre sus empleadores. Sin embargo, la estructura de las cargas sociales e impuestos de las pequeñas empresas aumentan la carga tributaria total sobre las pequeñas empresas que declaran a sus trabajadores, ya que el beneficio de

deducibilidad fiscal de las cargas sociales es más bajo conforme sea más baja la base tributaria empresarial. Esto también es un incentivo para que los trabajadores elijan trabajar por su cuenta en vez del empleo asalariado en la medida en que no valoran plenamente los servicios de la seguridad social. Por tanto, valdría la pena considerar la reestructuración de la carga tributaria mediante la reducción de la carga sobre el trabajo de bajos ingresos mientras se aumentan otros impuestos, incluyendo los relativos a las pequeñas empresas (OCDE, 2008).

- Algunos trabajadores con bajos salarios pueden valorar ciertos servicios incluidos en el paquete obligatorio de la seguridad social en menos de su costo. Esto reduciría los incentivos para contribuir a éste. Menos de la mitad de los trabajadores con bajos salarios logran conservar sus trabajos en el sector formal durante 25 años de su vida laboral, lo cual garantizaría una pensión mínima aproximadamente equivalente al salario mínimo (Casal y Hoyo, 2007). Además, los ahorros para los trabajadores de ingresos medianos a menudo son demasiado bajos como para generar un ingreso adecuado de jubilación. La capacidad del sector salud es baja en términos de enfermeras y médicos respecto a la población, en comparación con otros países de la OCDE, y en términos de camas de hospital, es baja incluso en comparación con Turquía. La fragmentación del sistema en los sectores formal e informal, así como entre el sector público y el privado, contribuye a limitar la calidad y la eficiencia, por ejemplo, porque es difícil compartir capacidad. Por último, el acceso a créditos para vivienda del organismo de vivienda de la seguridad social (INFONAVIT), a guarderías y actividades recreativas es muy limitado, en particular, para los trabajadores con bajos salarios que no viven en las áreas urbanas.
- Además, debe tomarse en cuenta la capacidad deficiente para la aplicación de la ley. En México, abundan los trabajadores con bajos salarios y la capacidad para la aplicación de la ley sigue siendo relativamente deficiente, pese a los adelantos recientes, sobre todo debido a los bajos niveles de personal en el cuerpo de inspectores laborales. Esto facilita más la evasión de las cargas sociales (OCDE, 2008).

Eliminar servicios del paquete de seguridad social, que serían mejor financiados con impuestos generales, ayudaría a hacerlo más atractivo para los trabajadores pobres y los rurales. Algunos de los servicios del paquete de seguridad social apenas son asequibles a los trabajadores pobres y los rurales, quienes tienen que seguir contribuyendo a su financiamiento a través de las cargas sociales. Probablemente éstos podrían proporcionarse de manera más eficiente si se integraran con programas equivalentes para trabajadores informales financiados con impuestos. Esto incluye prestaciones para vivienda, guardería y actividades recreativas. Las guarderías de la seguridad social son limitadas y asequibles principalmente en las áreas urbanas. Las instalaciones deportivas e infraestructura para actividades recreativas se ubican también en áreas urbanas y, por ende, difícilmente son asequibles para los trabajadores rurales. Las hipotecas subsidiadas se asignan a partir de un sistema de puntos que favorece a los trabajadores con los ingresos más altos, aunque en los últimos años el gobierno se ha esforzado por facilitar el acceso a crédito hipotecario subsidiado por el fondo para la vivienda de la seguridad social, a los trabajadores con ingresos bajos. Tendría sentido eliminar las prestaciones para vivienda, guarderías y actividades recreativas del paquete de seguridad social, y fusionarlas con programas equivalentes financiados por impuestos. Esto ayudaría a reducir las aportaciones sociales eliminando los factores disuasivos para formalizar a los trabajadores pobres y los rurales, que ahora deben pagar por esos servicios aunque tengan acceso limitado a ellos. Aunque los trabajadores con bajos salarios probablemente tengan que seguir contribuyendo a

financiar esos servicios cuando sean financiados por impuestos, esto ya no dependería de su situación laboral. Por consiguiente, disminuirían los factores disuasivos para formalizarse. El gobierno ya introdujo la posibilidad de excentar del pago de una parte de las cargas sociales a los jornaleros rurales y a los trabajadores de la construcción para compensar el hecho de que tienen acceso limitado a algunos de los servicios. Sin embargo, eliminar por completo esos servicios del paquete de seguridad social parece preferible, porque el grupo de trabajadores que tiene acceso limitado a ellos no se limita a los trabajadores de la construcción y a los jornaleros rurales. Esto permitiría integrar estos servicios con programas equivalentes financiados con impuestos que ya existen para los trabajadores informales, con la oportunidad de mejorar la planificación estratégica y, en consecuencia, la eficiencia de los programas.

También tendría sentido pensar en tomar medidas encaminadas a establecer un régimen de atención básica de salud integrado. Actualmente hay dos sistemas de salud de la seguridad social: para el sector privado, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y para el sector público, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que son financiados con cargas sociales; así como un nuevo sistema, financiado en buena medida con impuestos, el Seguro Popular, para trabajadores sin acceso a la seguridad social y que también cubre a los familiares que dependen de ellos. México introdujo este sistema para asegurar una cobertura universal del seguro de salud como un primer peldaño para un sistema unificado y universal. México ha logrado avances importantes al ampliar la cobertura del seguro de salud básica a la fuerza laboral informal a través del Seguro Popular, introducido en 2003, con una cobertura prevista de casi 50 millones de personas en 2011. Esto es positivo desde una perspectiva de salud pública, pero trabajar para un sistema de atención de salud más integrado podría aumentar la eficiencia y evitar cualquier factor disuasivo para la formalización que pudiera surgir de diferencias en los planes de financiamiento. Empero, es importante notar que por ahora la mayoría de los estudios no han encontrado pruebas de que la introducción del Seguro Popular hubiera agrandado el sector informal (Knox, 2008; Barros, 2009; y Heckman y Villarreal, 2010), aunque un estudio sí encontró un pequeño efecto negativo en la creación de trabajo formal (Bosch y Campos-Vázquez, 2010). México debe seguir monitoreando con atención este asunto. De cualquier modo, integrar los diferentes sistemas de atención de salud de México también podría ayudar a aumentar su calidad, elevando los incentivos para que los trabajadores se formalicen. En la actualidad, cada sistema de atención de salud tiene su propia infraestructura y proveedores. Compartir esta capacidad ha sido difícil, lo que ha dado lugar a ineficiencias. Por ejemplo, cierta capacidad es subutilizada mientras que hay cuellos de botella en otras partes, a menudo en la misma ciudad.

México está trabajando ya para integrar sus distintos sistemas de atención de salud con objeto de lograr incrementos de eficiencia. Los diferentes sistemas de atención de salud han empezado a comprar juntos medicinas de patente. Esto ha generado ahorros anuales de aproximadamente 9 mil millones de pesos cada año, según cifras calculadas por el gobierno. Gracias a una nueva base de datos integrada, la información de salud ahora puede transferirse con más facilidad entre los distintos sistemas de atención de salud. La Secretaría de Salud está redactando protocolos clínicos de 400 enfermedades para los tres sistemas de salud, para asegurar de este modo que los estándares coincidan. Por último, la Secretaría de Salud ha creado ya un sistema de tarifas comunes para los tres sistemas de salud. Esto facilitará compartir la capacidad, aumentando la eficiencia. Eventualmente, cada sistema de salud debería ser capaz de comprar servicios de cualquier proveedor. Continuar el proceso de integración de esta manera debería aumentar la eficiencia.

Tomar medidas para planes de financiamiento por impuestos o de financiamiento integrado de otro tipo a fin de brindar una atención de salud básica universal podría reducir las cargas sociales en forma considerable. En el extremo, de tomar medidas para el financiamiento por impuestos completo del sistema de atención de salud, se reducirían las cargas sociales para los trabajadores de salario mínimo de casi 40% del salario a poco más de 16%, y de 28% a 16% para los trabajadores que ganan dos salarios mínimos. En función de cómo se financie esto, también ayudaría a reducir todavía más, la carga tributaria para los trabajadores de bajos salarios, aumentando la demanda de este grupo de trabajadores en la medida en que la incidencia fiscal recae sobre el empleador. Sin embargo, quizá México quiera mantener una reducida tasa fiscal positiva en los trabajadores de bajos salarios, de manera que sigan contribuyendo a los servicios públicos que utilizan. Financiar el paquete de atención de salud a través de impuestos sobre la renta progresivos —tasas más altas o una base más amplia— reduciría de manera inequívoca la carga fiscal sobre los trabajadores con bajos ingresos, pero otras opciones de financiamiento podrían tener efectos similares. Retirar las exenciones del IVA y las tasas cero, como se sugiere en el Capítulo 2, al tiempo que se compensan los deciles de ingresos más bajos con transferencias fiscales focalizadas también reduciría la carga de financiamiento en los trabajadores de bajos salarios del sector formal. Sin embargo, dichas opciones exigirían una reforma fiscal integral. En la medida en que es difícil lograr esto, podrían considerarse otras opciones de financiamiento. Por ejemplo, México podría limitar el financiamiento fiscal a un paquete de atención de salud muy básico para todos los ciudadanos. O bien, el paquete podría financiarse mediante cuotas, que podrían no aplicarse a las familias de más bajos ingresos. El paquete podría ser relativamente limitado, cubriendo sólo un conjunto de enfermedades con gastos catastróficos, como era la intención originalmente del Seguro Popular. Los servicios que no se incluyan en este paquete básico podrían financiarse con cargas sociales para los trabajadores con empleo formal. O bien, podría ofrecerse una selección de seguros complementarios pagando cuotas respectivas. Los esfuerzos de México por ampliar la cobertura del seguro de salud básico son muy positivos, pero debe asegurarse un financiamiento sostenible.

En España, la unificación de los sistemas de salud transitando hacia un sistema financiado con impuestos combinada con una mejor ejecución de la normatividad tributaria ha ayudado a fortalecer los ingresos fiscales considerablemente a lo largo del tiempo, como se expone en el Capítulo 2. También ha mejorado la cobertura de atención de salud (Banco Mundial, 2007; Zubiri, 2006). La reducción asociada en las aportaciones sociales se usó para financiar pensiones y un sistema de beneficios por desempleo, lo cual puede haber ayudado a aumentar el cumplimiento de la regulación tributaria y laboral. La investigación ha demostrado que aumentar la calidad de los servicios públicos puede ayudar a consolidar la disposición para pagar impuestos, como se explica en el Capítulo 2. Aunque el desempleo estructural aumentó abruptamente en España a raíz de estas reformas, esto probablemente no tiene relación con ninguna de estas reformas. Dicho aumento está más relacionado con diferentes choques, incluyendo aquéllos de los precios del petróleo y la apertura de la economía al mercado común europeo, en el contexto de leyes laborales relativamente rígidas y, por tanto, flexibilidad salarial limitada. Algunos países de la OCDE con tasas de desempleo bajas ofrecen prestaciones mucho más generosas que España.

En México, hay posibilidades de destinar una proporción más grande de las cargas sociales a las pensiones o a los beneficios por desempleo, y esto sería positivo. Puede ayudar a que el paquete de seguridad social sea más atractivo para los trabajadores, promoviendo así su integración a la economía formal. La tasa de reemplazo de las pensiones puede ser bastante baja, en especial para los trabajadores de ingresos medios. Los trabajadores de

bajos ingresos, que a menudo tienen historiales laborales irregulares, pues entran y salen del empleo formal, en muchos casos batallan para permanecer en el sector formal durante 25 años, que es el requisito para obtener una pensión mínima apenas por encima del salario mínimo independientemente de si los fondos acumulados en la cuenta de pensión basten para cubrir esto. En ese sentido, aumentar los recursos que van a las cuentas de pensión de los trabajadores sería positivo. Incrementaría el valor del paquete de seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos. También hay razones para destinar mayores recursos al beneficio por desempleo.

El gobierno ha sometido a consideración del Congreso una propuesta que redireccionaría los recursos del fondo para la vivienda a las pensiones, y esto es positivo. Actualmente, el fondo para la vivienda, administrado por el INFONAVIT, recibe 5% de los salarios brutos; la cuenta de pensión recibe 6.5% más un subsidio (cuota social). La propuesta redireccionaría paulatinamente los recursos del INFONAVIT a una subcuenta de uso flexible del sistema de pensiones, hasta que las aportaciones a este último lleguen a 10.5% de los salarios. A partir de 2018, el INFONAVIT sólo recibiría 1% de los salarios brutos. Los recursos depositados en la subcuenta flexible seguirían estando a disposición de los trabajadores individuales para que los usen en vivienda. Al mismo tiempo, la propuesta fortalecería la capacidad de ahorro para la jubilación de los trabajadores. La idea subyacente es que el INFONAVIT ha aumentado su eficiencia y ahora refinanciarse en el mercado. De no hacerse la reforma, se estima que acumularía un gran superávit a largo plazo. Como los ahorros de la pensión de muchos trabajadores son muy bajos para ofrecerles un ingreso adecuado en la vejez, aumentar los fondos que van a la cuenta de pensión sería positivo.

Sin embargo, se necesitaría una reforma de pensiones más integral para proporcionar una verdadera cobertura de pensión básica para todos, en tanto se conservan los incentivos para ahorrar. La reforma probablemente necesitaría ofrecer una pensión no contributiva básica tras una evaluación socioeconómica y complementos para quienes no logren ahorrar lo suficiente, como sucede en Chile. Pero una reforma de ese tipo debe calibrarse cuidadosamente, para ofrecer suficientes incentivos a los trabajadores de bajos salarios para que ahorren. Por tanto, una reforma integral que tome en cuenta estos propósitos es preferible a los esfuerzos de reforma faltos de coordinación y poco sistemáticos que se realizan ahora, ya que, en algunos estados, como en la Ciudad de México, se han introducido pensiones no contributivas de manera aislada. Esto podría dar lugar a una peligrosa carrera ascendente que pudiera conducir vertiginosamente a problemas de financiamiento. Además, es importante que México termine la transición de su sistema de pensiones con prestaciones definidas hacia uno de aportaciones definidas financiado con capital antes de introducir una pensión no contributiva básica para coordinar los diferentes pilares. Ha habido esfuerzos de reforma muy importantes que transformaron el sistema nacional de pensiones para los empleados del sector privado (IMSS), para los empleados del gobierno federal (ISSSTE) y de varias empresas públicas, de modo que la mayoría de los trabajadores actualmente participan en un sistema de aportaciones definidas. Sin embargo, el sistema de pensiones de PEMEX y algunos sistemas con fuertes insuficiencias de fondos de empresas públicas y de empleados públicos estatales aún deben reformarse. El gobierno federal debería trabajar con los estados a fin de promover esta transición y diseñar una pensión no contributiva básica conjuntamente, una vez que esté instituido un pilar nacional financiado con capital.

Por último, ampliar la obligación de contribuir a la seguridad social a los trabajadores independientes podría mejorar la cobertura, al tiempo que limita los incentivos para seguir en la informalidad a través del autoempleo. Sin embargo, esto plantearía dificultades

importantes de implementación. Empero, debe considerarse por lo menos para los trabajadores de más altos ingresos. La proporción de trabajadores independientes en México es alta y la cobertura universal sería un objetivo importante para algunos de los servicios que proporciona el paquete de seguridad social mexicana, incluyendo las pensiones y los servicios de salud. Esto probablemente daría lugar a historiales de aportaciones más prolongados para los trabajadores que entran y salen frecuentemente del sector formal, asegurando así un mayor ingreso de jubilación para ellos. Además, reduciría los incentivos para que las empresas usen los servicios de trabajadores independientes en lugar de asalariados. También disminuiría los incentivos para que los trabajadores evitaran integrarse a la economía formal. Las experiencias con una reforma de ese tipo han sido favorables en los sistemas de pensiones del Reino Unido y Hong Kong, China (Hu y Stewart, 2009). Chile también está trabajando para ampliar la obligación de comprar un seguro de pensión a los trabajadores independientes.

Combatir la informalidad exige una estrategia amplia de largo plazo que no es fácil implementar y que tomará tiempo en surtir efecto. El gran número de trabajadores de baja productividad en México que luchan por prosperar en la economía formal no podrán mejorar sus habilidades de manera suficiente en un periodo corto. Sin embargo, México puede tomar algunas medidas para hacer menos costoso y más atractivo sumarse a la economía formal. Es probable que esto tenga un efecto positivo sobre la productividad agregada de la economía, independientemente de la capacidad de esos trabajadores para mejorar sus habilidades.

Recuadro 4.4. Principales recomendaciones para reducir la informalidad

- Aprobar e implementar la propuesta de reforma laboral.
- Considerar la simplificación de los procedimientos para el despido de trabajadores por motivos de rendimiento deficiente o duplicidad de funciones. Revisar si la plantilla de inspectores laborales necesita más personal para hacer cumplir las leyes laborales.
- Continuar esforzándose en la reducción de la carga regulatoria de las empresas, combatir la corrupción y promover la eficacia del gobierno.
- Considerar la posibilidad de sustraer las guarderías, la ayuda para vivienda y los servicios recreativos del paquete obligatorio de seguridad social, y fusionarlos con servicios equivalentes para la población general financiados con impuestos.
- Continuar los esfuerzos de integración de los distintos paquetes de atención de salud para obtener incrementos en eficiencia. Considerar la transición hacia el financiamiento integrado de un paquete básico de servicios de salud universal.
- Aprobar e implementar la propuesta de reforma para canalizar los recursos del fondo de vivienda de la seguridad social a la cuenta de pensión.
- Trabajar con los estados para completar la transición de un sistema de pensión con prestaciones definidas a uno con aportaciones definidas financiado con capital, y considerar la posibilidad de introducir un pilar de pensión no contributivo y complementos para los trabajadores con saldos bajos en sus cuentas de pensiones, que estén diseñados para conservar los incentivos al ahorro.
- Pensar en ampliar la obligación de contribuir a la seguridad social a los trabajadores independientes.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y R. Shimer (2000), "Productivity gains from unemployment insurance", *European Economic Review*, Núm. 44, Elsevier Science B.V., Amsterdam, pp. 1195-1224.
- Alcaraz, C., D. Chiquiar y M. Ramos-Francia (2008), "Diferenciales salariales intersectoriales y el cambio en la composición del empleo urbano de la economía mexicana en 2001-2004", *Banco de México Working Papers*, Núm. 6, Banco de México, Ciudad de México.
- Banco Mundial (2006), *Enterprise Surveys – Mexico Country Profile*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial, (2007), *Informality: Exit and Exclusion. Latin American and Caribbean Region*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bargain, O. y P. Kwenda (2010), "Is informality bad? Evidence from Brazil, Mexico and South Africa", *IZA Discussion Papers*, Núm. 4711, IZA, Bonn.
- Barros, R. (2009), "Wealthier, but not much healthier: Effects of a health insurance program for the poor in Mexico", *Stanford Institute for Economic Policy Research Working Paper*, Núm. 2, Stanford University, Stanford, C.A.
- Bosch, M. y W. Maloney (2008), "Cyclical movements in unemployment and informality in developing countries", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 4648, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bosch, M. y R. Campos-Vázquez (2010), "The trade-offs of social assistance programs in the labour market: The case of the Seguro Popular programme in Mexico", *Documento de Trabajo*, Núm. 12, El Colegio de México, Ciudad de México.
- Bruhn, M. (2008), "License to sell: The effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 4538, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Casal, J.-A. y C. Hoyo (2007), "Costo fiscal de la reforma a la Ley del Seguro Social", *Coordinación General de Estudios económicos, Documento del Trabajo Núm. 2*, Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro, Ciudad de México.
- Fajnzylber, P., W. Maloney y G. Monets-Rojas (2006), "Releasing constraints to growth or pushing on a string? The impact of credit, training, business associations and taxes on the performance of Mexican micro-firms", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 3807, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Fajnzylber, P., W. Maloney y G. Monets-Rojas (2009), "Does formality improve micro-firm performance? Quasi-experimental evidence from the Brazilian SIMPLES Program", *IZA Discussion Paper Series*, Núm. 4531, IZA, Bonn.
- Farrell, D. (2004), "The hidden dangers of the informal economy", *McKinsey Quarterly*, Núm. 3, McKinsey and Company, Nueva York, N.Y., pp. 26-37.
- Gruber, J. (1997), "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance", *The American Economic Review*, Vol. 87, Núm. 1, American Economic Association, Pittsburgh, pp. 192-205.
- Heckman, J. y C. Villarreal (2010), "Policies to promote growth and economic efficiency in Mexico", *IZA Discussion Paper*, Núm. 4740, IZA, Bonn.
- Hartley, G.R., J.C. van Ours y M. Vodopivec (2010), "Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: Evidence from Chile", *IZA Discussion Paper Series*, Núm. 4681, IZA, Bonn.
- Hu, Y. y F. Stewart (2009), "Pension coverage and informal sector workers: International experiences", *OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions*, Núm. 31, OCDE, París.
- Kaplan, D., E. Piedra y E. Seira (2007), "Entry regulation and business start-ups: Evidence from Mexico", *World Bank Policy Research Working Paper Series*, Núm. 4322, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kenyon, T. (2007), "A framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 4235, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Knox, M. (2008), "Health insurance for all: An evaluation of Mexico's Seguro Popular program", documento presentado en el UC Berkeley Development Lunch, Department of Economics, University of California, Berkeley, Cal.
- La Porta, R. y A. Shleifer (2008), "The unofficial economy and economic development", *Brookings Papers on Economic Activity*, The Brookings Press, Washington, D.C., pp. 275-352.
- Levy, S. (2008), "Social policy, informality, and economic growth in Mexico", *The Brookings Press*, Washington, D.C.

- López Acevedo, G. (2002), "Determinants of technology adoption in Mexico", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 2780, Banco Mundial, Washington, D.C.
- López Acevedo G., M. Tinajero y M. Rubio (2005), "Mexico: Human capital effects on wages and productivity", *World Bank Policy Research Working Paper*, Núm. 3791, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Maloney, W. (1999), "Does informality imply segmentation in urban labour markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico", *World Bank Economic Review*, Vol. 13, Núm. 3, Banco Mundial, Washington, D.C., pp. 275-302.
- OCDE (2007a), *Getting it right – OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico*, OCDE, París.
- OCDE (2007b), "Competition policy and the informal economy", *Competition Policy Roundtables*, OCDE, París.
- OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*, OCDE, París.
- Pagés, C. y M. Stampini (2009), "No education, no good Jobs? Evidence on the relationship between education and labour market segmentation", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 37, Núm. 3, Elsevier, Amsterdam, pp. 387-401.
- Schneider, F., A. Buehn y C. Montenegro (2010), "New estimates for the shadow economies all over the world", *International Economic Journal*, Vol. 24, Núm. 4, Routledge Press, Abingdon, Oxon, pp. 443-461.
- Stiglitz, J. y J. Yun (2002), "Integration of unemployment insurance within retirement insurance", *NBER Working Paper Series*, Núm. 9199, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Zubiri, I. (2006), "Social protection and social security contributions in Spain", *International Studies Program Working Paper Series*, Núm. 6-8, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.



From:
OECD Economic Surveys: Mexico 2011

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en

Please cite this chapter as:

OECD (2011), "Informalidad", in *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264115934-7-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.