

Hacer el mal queriendo hacer el bien

Doing evil while wanting to do good



Levy, Santiago.

Esfuerzos mal recompensados.

La elusiva búsqueda de la prosperidad en México.

Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, pp. 364.

Reseña

Gerardo Leyva Parra*

Idea general

El Mefistófeles de Fausto se describe a sí mismo como parte de aquel poder que "...siempre quiere el mal y siempre obra el bien...". En *Esfuerzos mal recompensados*, Santiago Levy nos muestra que nos hemos dado un marco institucional y legal que, en ocasiones, es como un Mefistófeles al revés, es decir, que queriendo hacer el bien termina obrando mal.

Pese a que se ha logrado una valiosa estabilidad macroeconómica y una economía abierta al comercio exterior, además de haber establecido importantes reformas para promover la competitividad y la eficiencia en sectores clave, la tasa de crecimiento medio anual del producto interno bruto (PIB)

* Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), gerardo.leyva@inegi.org.mx

per cápita de México en los últimos 20 años ha sido de apenas 1.2%, al mismo tiempo que 1%¹ de los hogares con mayores ingresos concentra alrededor de una quinta parte del ingreso corriente total de los hogares y que los indicadores de pobreza no muestran mejoras notables. En otras palabras, no solo tenemos una economía que casi no crece, sino permanecemos atrapados en niveles de pobreza y desigualdad escandalosos.

A México le urge tener una economía que crezca a tasas aceleradas, pero de forma incluyente, de modo que nadie se rezague. *Esfuerzos mal recompensados* nos muestra que no todas las rutas para incluir a los individuos y los negocios menos aventajados son igualmente favorables para el crecimiento de la economía y que, de hecho, algunas pueden resultar contrarias a éste. Inclusión y crecimiento deberían ser objetivos concurrentes y complementarios. La idea de tener inclusión sin crecimiento es autolimitativa y la de tener crecimiento sin inclusión es una bomba de tiempo.

El nuevo libro de Levy enseña cómo algunas políticas públicas, que en principio parecen justas y loables, terminan generando incentivos perversos que promueven una asignación ineficiente del capital y del trabajo, minando la productividad y saboteando el crecimiento de la economía. Plantea con lucidez la manera en la cual los elementos del entorno normativo e institucional han favorecido un uso subóptimo de los recursos disponibles que explica, en buena medida, por qué el país no ha sido capaz de generar la cantidad de empleos bien remunerados y de calidad que necesita. Presenta evidencia empírica sólida que deja ver la forma en que la baja productividad ha sido promovida y la alta, desalentada. Al hacer esto, el autor rescata la relevancia de los incentivos y destaca la importancia de alinear las acciones micro con los objetivos macro.

En buena medida, este actuar mefistofélico resulta de la falta de conciencia y de cuidado de los actores a cargo del diseño de las leyes y la implementación de las políticas económicas y sociales respecto a los canales de transmisión que vinculan temas como la seguridad social, legislación laboral, política impositiva y calidad del cumplimiento de la ley con la productividad de la economía en general.

Fuentes de información

Santiago Levy ofrece un análisis que parte de un sólido fundamento empírico. No exagero si digo que él es el usuario más intensivo de los resultados de los Censos Económicos (CE) que produce el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Su analista, Óscar Fentanes, pasó más de cinco años trabajando en el Laboratorio de Microdatos del INEGI. El trabajo implicó usar la totalidad de los registros de manufacturas, comercio y servicios, es decir, casi toda la información de los CE, establecimiento por establecimiento y empresa por empresa, de varios levantamientos censales. Es un esfuerzo realmente enorme y, también, un examen muy exigente para los Censos Económicos. Santiago y Óscar están entre los sinodales más acuciosos y exigentes que han tenido estos operativos del INEGI en toda su larga historia.

¹ Las cifras de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) subestiman la desigualdad en la distribución del ingreso corriente de los hogares. El dato que aquí se reporta proviene de una versión corregida de dicha encuesta, tal como se reporta en: Santaella, Julio, Gerardo Leyva y Alfredo Bustos. "¿Quién se lleva los frutos del éxito en México? Una discusión sobre la verdadera distribución del ingreso", en: *Nexos*. 28 de agosto de 2017 (DE) <https://www.nexos.com.mx/?p=33425> y en Bustos, Alfredo y Gerardo Leyva. "Towards a more realistic estimate of the income distribution in Mexico", en: *Latin American Policy*. Vol. 8, núm. 1, junio de 2017 (DE) <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/lamp.12114>

Si bien el grueso del análisis se basa en los CE, el libro también hace uso de información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) la cual, al ser en hogares, permite darse una idea de lo que ocurre con las unidades económicas que quedan fuera de la frontera conceptual y operativa de los Censos Económicos, los cuales cubren 981 de las 1 051 clases de actividad a seis dígitos que reporta el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), por lo que no incluyen todas las actividades económicas. Además, los CE solo reportan información sobre las unidades económicas fijas o semifijas, por lo que los negocios de naturaleza ambulante o los que para su realización no requieren de algún establecimiento no son objeto de cobertura. La información de la ENOE permite darse cuenta del número de unidades económicas en los sectores de interés que quedan fuera del levantamiento censal, así como de su tamaño medio aproximado. El uso complementario de los CE y la ENOE le otorga al análisis de Levy un nivel de exhaustividad que solo refuerza su solidez.

Tener datos, en especial de buena calidad, es fundamental. “Sin datos, cualquiera que haga algo es libre de reclamar éxito...”, nos dice Angus Deaton en *El gran escape*. Pero una vez que se tienen éstos se debe saber usarlos, y cito de nuevo a Deaton: “...a menos que entendamos cómo es que se acopian los datos y qué significan, corremos el riesgo de ver problemas donde no los hay, de soslayar necesidades urgentes que se pueden solucionar, de experimentar ira ante meras fantasías al tiempo que soslayamos horrores reales, y de recomendar políticas fundamentalmente equivocadas...”. Al respecto, debo decir que Santiago y su equipo realmente conocen los datos a profundidad y no solo eso, sino que también, de manera generosa, han compartido con el INEGI algoritmos de *matching* que le podrían servir para extender la comparabilidad empresa por empresa, más allá de los Censos Económicos 2009 y 2014, para incorporar también los de 1994, 1999 y 2004.

Esfuerzos mal recompensados es un ejemplo del impacto social que conlleva el disponer de recursos institucionales como el Laboratorio de Microdatos del INEGI, y muestra cómo es que los esfuerzos por ofrecer esta alternativa a los investigadores sí pueden estar bien recompensados. En la dialéctica entre disponibilidad de información y nuestros modelos de la realidad, el uso cuidadoso y extensivo de fuentes como los CE abre la puerta a la realización de análisis más sofisticados y también más realistas sobre nuestro entorno. Los grandes teóricos del desarrollo de la primera mitad del siglo XX hubieran querido tener las herramientas analíticas y de información que están disponibles para los investigadores hoy en día. Los datos de que hoy disponemos, y su accesibilidad sin precedentes, nos ofrecen la posibilidad de indagar a profundidad en la búsqueda de patrones novedosos que nos revelen aspectos relevantes y sorprendentes de la realidad.

Taxonomía utilizada

La línea argumental básica del libro es que los elementos del entorno legal e institucional establecen reglas del juego a partir de las cuales los individuos y los negocios toman decisiones en materia de asignación de recursos materiales y humanos que inciden en la productividad de las unidades económicas y, a través de ella, en la del conjunto del aparato productivo. Levy emplea una taxonomía de unidades económicas que cuenta con la doble ventaja de que es operacionalizable desde las bases de datos de los CE y tienen un significado relevante.

A diferencia de lo que ocurre con la matriz de Hussmans empleada por el INEGI para la identificación del sector del trabajo informal² —la cual usa un doble criterio que considera, por una parte, la disponibilidad de seguridad social por la vía de la relación laboral (para identificar trabajo informal fuera de ese sector) y, por otra, una *proxy* del registro ante la autoridad fiscal (para identificar al trabajo que participa en las unidades económicas del sector informal)—, en el análisis de Levy se sigue la propuesta de Ravi Kanbur de usar un único criterio que, en este caso, es el de la disponibilidad de seguridad social por la vía de la relación laboral. A partir de esto, el autor genera una taxonomía que consiste en: a) empresas plenamente formales (con trabajo asalariado contratado de conformidad con la ley), b) empresas mixtas (con trabajadores asalariados y no asalariados), c) empresas informales sin trabajo asalariado (legales) y d) empresas informales con trabajo asalariado no protegido (ilegales). Ésta transita de forma transversal a lo largo de casi toda la obra y resulta clave para establecer los principales hechos estilizados. Santiago muestra que, en términos gruesos, las empresas plenamente formales son las más productivas y las informales legales, las menos. Hechas sándwich entre estas dos, las mixtas son, en promedio, más productivas que las informales ilegales.

Modelo Hsieh y Klenow

El diagnóstico de las distorsiones en la asignación de factores que merman la productividad de la economía mexicana se alimenta del artículo de Hsieh y Klenow (publicado en el *Quarterly Journal of Economics* de noviembre del 2009) y que parte de un modelo de optimización microeconómica de competencia monopolista, la cual permite reflejar los efectos de las decisiones de las unidades económicas individuales en la productividad factorial total y el nivel del valor agregado generado por la industria a la que pertenecen y luego por el de las industrias, hasta llegar al agregado de la economía en su conjunto.

La propuesta de Hsieh y Klenow no solo es elegante y relevante, sino que es operacionalizable para la medición empírica de la mayor o menor presencia de distorsiones en las decisiones óptimas de las unidades económicas respecto a cuánto producir, así como cuánto trabajo y capital incorporar. Ellos muestran que, al interior de una actividad económica definida de manera muy detallada (como podría ser una clase de actividad económica a seis dígitos de los CE), la ausencia de distorsiones supondría que el valor de la productividad factorial total —es decir, el resultado de multiplicarla por el precio de mercado del producto— sea igual para todas las unidades al interior de esa clase de actividad. Dicho de otra manera, la presencia de distorsiones se refleja cuando hay dispersión en las cifras del valor de la productividad factorial total. Mientras más dispersos estén los valores correspondientes, mayor es la presencia de distorsiones.

Nótese que dada la estructura de mercado que se supone en el modelo (competencia monopolista), las industrias altamente concentradas con muy pocos participantes no se prestan con naturalidad a este análisis, por lo que, a mi juicio, las clases de actividad con mayor nivel de concentración deberían ser excluidas. Por otra parte, el modelo sirve muy bien para ver si hay mucha o poca presencia de distorsiones, pero no para identificar sus causas ni la contribución relativa de cada una de aquéllas. Es por esto que la selección de los elementos sospechosos de estar detrás de esas distorsiones requiere de una muy desarrollada intuición económica, un conocimiento profundo

2 VerNegrete, Rodrigo. "El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi", en: *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía*. Vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre de 2011 (DE) <http://www.inegi.org.mx/rde/2011/09/04/el-concepto-estadistico-de-informalidad-y-su-integracion-bajo-el-esquema-del-grupo-de-delhi/>

del ambiente de los negocios en México y de la disponibilidad de sólidos elementos analíticos e informativos que permitan articular las fuentes posibles de distorsiones con la evidencia empírica de su presencia.

No son los sospechosos de siempre...

Dado que las distorsiones en la asignación de factores son elementos que hacen que una cierta dotación de factores, capitales físico y humano rinda menos valor agregado del que rendiría sin distorsiones, es claro entonces que la fuente de éstas no son los factores, lo cual significa que la explicación del bajo nivel de desempeño del aparato productivo nacional ofrecida por Santiago Levy no gravita en la necesidad de fortalecer la educación y la salud o en la de incrementar la inversión en maquinaria y equipo e infraestructura; tampoco se enfoca en la innovación y el desarrollo tecnológico al estilo de la explicación tradicional del residual de Solow. Sin dejar de reconocer la fundamental importancia de estos elementos, Levy enfoca sus baterías en aspectos del entorno empresarial, legal e institucional que median entre los elementos que se incorporan en el proceso productivo y el valor agregado resultante.

Así las cosas, el libro es también una advertencia en el sentido de que ignorar el papel de las distorsiones para identificar sus fuentes y atacarlas de manera prioritaria parece ser una receta muy adecuada para frustrar las altas expectativas que, en distintos momentos, han sido depositadas en iniciativas tales como lograr una mayor apertura e integración comercial, mantener la estabilidad macroeconómica, reformar las reglas del juego en sectores económicos clave, fortalecer la cobertura y la calidad de la educación o invertir masivamente en infraestructura.

Ignorar el papel de las distorsiones que el entorno normativo e institucional inflige sobre el nivel de eficiencia de la economía en su conjunto implica un gran peligro de cometer errores de atribución al momento de buscar identificar lo que no funciona para hacerlo a un lado. Desde estos errores de atribución seríamos incapaces de separar las causas que provocan los efectos deseados de las que generan los efectos no deseados; esto implica el grave riesgo de que se ejerzan acciones *correctivas* que terminen debilitando las causas de los efectos deseados y se dejen intactas o, incluso, se fortalezcan las de los no deseados; es decir, hacer el mal queriendo hacer el bien: otra vez, ¡Mefistófeles al revés!

Los sospechosos de Levy

Desde su perspectiva, los principales sospechosos del entorno legal e institucional son: 1) la política fiscal, 2) la protección social, 3) la política laboral y 4) el cumplimiento de los contratos. Un sistema impositivo que cobra tasas más bajas a los negocios más pequeños es un sistema que castiga el crecimiento de los negocios, evita la formación de economías de escala y promueve la baja productividad. Uno de seguridad social que es pagado por el sector formal, pero ofrece cobertura a los trabajadores del informal, impone costos operativos a las unidades económicas formales que les hace perder cuota de mercado frente a las informales menos eficientes, lo cual castiga la formalidad y promueve la ineficiencia. Un entorno de condiciones del mercado donde no se confíe en el cumplimiento de los contratos favorece que las empresas se mantengan en el ámbito familiar y evita que adopten

formas organizacionales más complejas, pero también más eficientes. Éstos son sospechosos bastante plausibles, y la argumentación del autor para justificarlos es muy sólida. Sin embargo, podría valer la pena probar si temas como la corrupción, la inseguridad y la tramitología, entre otros, podrían también calificar para integrar la lista de sospechosos.

Costo de oportunidad

Esfuerzos mal recompensados es un libro que se aleja de afirmaciones categóricas simplistas. No sataniza a las unidades económicas informales ni a los micronegocios, al contrario, reconoce que muchas unidades de producción informales o pequeñas pueden ser altamente eficientes y que, incluso, tendrían un lugar en el entramado de un aparato productivo con mínimas distorsiones. Sin embargo, también muestra de manera convincente —y basada en evidencias— que el tamaño promedio de las unidades económicas en México está por debajo del óptimo, que en conjunto el país destina una proporción demasiado grande de los capitales físico y humano disponibles a unidades económicas ineficientes cuya abrumadora mayoría consiste de empresas pequeñas e informales y que el costo de oportunidad de no atender tales distorsiones es enorme.

Para dar un ejemplo estrictamente indicativo, usando la información de los CE del 2014 y la metodología de Hsieh y Klenow, en el área de investigación del INEGI hemos estimado que el valor agregado que resultaría de usar el mismo capital y trabajo, pero en un México sin distorsiones, permitiría lograr un PIB manufacturero 18% más alto y uno de servicios 56% más elevado. Si bien, como lo reconoce Santiago en su libro, un mundo aséptico de distorsiones es un ideal inalcanzable, estas cifras resultan, sin duda, sugerentes. Un escenario más asequible resulta de ver lo que pasaría si las distorsiones de las manufacturas presentes en el 2013 ya no se eliminaran sino que solo se redujeran a lo que eran en el 2008, en cuyo caso, nuestros cálculos indican que el PIB de la economía en su conjunto habría sido 1.5% mayor de lo que se reportó para el 2013.

Dinámica del crecimiento

El doctor Levy nos habla de un proceso antischumpeteriano de *creación destructiva*. Con esto nos quiere decir que nuestro aparato productivo sufre de una especie de bipolaridad, pues mantiene al interior de los mismos sectores a unidades económicas altamente productivas conviviendo con otras bastante menos eficientes; uno pensaría que éstas tenderían a desaparecer a expensas de las otras, pero eso no es lo que ocurre. Usando el panel de los CE 2009 y 2014, Santiago nos muestra que las probabilidades de sobrevivencia de las más productivas son apenas un poco más grandes que las de las menos. Considerando que estas últimas se reproducen a mayor velocidad (las salidas se reponen rápidamente con nuevas entradas), se entiende que entre el 2008 y el 2013 (años de referencia de los Censos Económicos 2009 y 2014) la distribución de la productividad se haya hecho un poco más pesada en las colas, con algunas empresas altamente productivas más, pero también con muchas más que son poco productivas. El resultado es que la productividad en su conjunto se mantuvo estancada. En este proceso, del 2008 al 2013, las empresas de alta productividad disminuyeron su participación en el total del capital (de 21.5 a 17.2%) y del trabajo (de 29.1 a 27.5%). Así las cosas, seguimos destinando una fracción muy alta de nuestro capital y trabajo hacia las de baja productividad; continuamos echándole dinero malo al bueno. ¿Cómo podríamos esperar que el PIB creciera a mayores tasas bajo estas circunstancias?

Al final todo repercute en la gente

La mala asignación de factores significa que la economía produce menos de lo que podría producir en un entorno con menos distorsiones. Supone, también, que mucha gente termina en empleos peor remunerados, más inseguros y, en general, de menor calidad de los que tendría de otra manera. En el caso del capital humano implica que: a) hay muchas personas que podrían ser más productivas y ganar más como trabajadores asalariados que como miniempresarios; b) hay mayor cantidad de empleados de los que debería haber con trabajos no asalariados vinculados a unidades económicas pequeñas e informales; c) se tiene mucha más gente empleada en sectores de actividad hechos prósperos artificialmente a causa de las distorsiones en el entorno; y d) hay más trabajadores ocupados en negocios en los que su capital humano no es usado plenamente, lo que, a su vez, conduce al decrecimiento del premio a la educación, desincentivando la acumulación más acelerada de capital humano. Asimismo, Levy nos dice que la idea de que "...la calidad del capital humano es la principal limitación para el aumento de la productividad en México no está respaldada por la evidencia empírica...". Sin duda, *Esfuerzos mal recompensados* es una lectura obligada para los legisladores y los hacedores de políticas públicas interesados en que sus esfuerzos por hacer el bien no redunden en manifiestos mefistofélicos, sino que realmente resulten en el bien para la gente.

Las propuestas de política

El doctor Levy propone siete lineamientos (que se presentan a la letra) de política orientados a mejorar la eficiencia en la asignación de factores y, con ello, promover el mayor crecimiento de la productividad y el PIB de México:

1. "La seguridad social no debe discriminar entre trabajadores asalariados y no asalariados".
2. "La protección común a todos los trabajadores debe financiarse a partir de la misma fuente de ingresos, y la cobertura y calidad de los servicios deberán ser iguales para todos".
3. "La protección contra riesgos específicos de los trabajadores asalariados deberá financiarse a partir de una fuente de ingresos específica a los contratos asalariados".
4. "Las regulaciones sobre el despido deben ser reemplazadas por un seguro de desempleo moderno y los trabajadores desempleados en todo momento deben tener acceso a los beneficios comunes de la seguridad social".
5. "Las empresas deben poder ajustar flexiblemente su fuerza laboral ante *shocks* de demanda o cambios tecnológicos".
6. "Los regímenes fiscales especiales deben reconsiderarse y los impuestos corporativos no deben discriminar entre empresas de diferentes tamaños; en paralelo se deben eliminar las exenciones del IVA al mismo tiempo que se compensa a los hogares de bajos ingresos por la pérdida de ingreso real".
7. "El balance entre impuestos a la nómina y otros tributos debe inclinarse hacia estos últimos".

Una breve historia para terminar

Cuando el INEGI preparaba los CE 2009 viajé a varias ciudades, incluida Oaxaca, para supervisar las actividades de capacitación. Acompañé a entrevistadores durante sus prácticas de aplicación de los cuestionarios censales. Hubo dos casos que se me quedaron grabados en especial: el de

un párroco gruñón que se indignó cuando el entrevistador se refirió a su parroquia como *su unidad económica* y el de la dueña de una tienda de ropa en un pequeño centro comercial de establecimientos bonitos y modernos que vendían productos y servicios de marcas reconocidas. Me enfoqué en este segundo caso: estuvimos esperando a la dueña por un rato para entrevistarla hasta que la dependiente se apiadó de nosotros y nos indicó dónde encontrarla; caminamos no más de tres cuadras y llegamos a un parque público donde había un tianguis. La dueña de la tienda que queríamos censar también tenía puestos de venta de ropa ahí; claramente, en éste había más clientela que en el centro comercial; por diversas razones, ella prefería estar atendiendo de manera personal sus negocios en el tianguis que los de su establecimiento formal. Supongo que esos motivos tenían mucho que ver con lo que Santiago Levy nos revela en su nuevo libro que, por cierto, vale mucho la pena leer con gran detenimiento.