

Santiago Levy: Hacia una seguridad social para todos
Andrés Lajous

Publicado en Revista Nexos, Número 377, Mayo 2009

<http://www.nexos.com.mx:80/>

Desde la campaña presidencial de 2006, en nuestro país se han discutido propuestas para implementar lo que se conoce como un ingreso ciudadano universal (ICU) o renta básica. Esto quiere decir que todos los ciudadanos recibirían del Estado una transferencia de recursos en efectivo sin importar su nivel de ingreso o su condición laboral. Dos propuestas concretas se han hecho, la primera desde la campaña presidencial de Patricia Mercado, y la segunda por el Frente Amplio Progresista. Sin embargo, ninguna de las dos ha sido tan completa como lo es la propuesta hecha recientemente por Santiago Levy en su libro *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico* (Brookings Institution Press, 2008) para implementar un sistema de Seguridad Social Universal en nuestro país (a la que me referiré como “propuesta Levy”). Dicha propuesta no está escrita en el lenguaje de quienes normalmente propone un ICU, ni lo describe de la misma manera. Aun así, la analogía es inevitable.

¿Qué es el ICU?

El ICU es una propuesta para erradicar la pobreza material extrema a partir de la transferencia directa e igual de dinero, sin condición alguna a todos los ciudadanos. Es decir, el Estado haría transferencias con determinada regularidad (mensual o semestral o anual, etcétera) de manera individual y sin importar si quienes la reciben trabajan o no, o si tienen ingresos propios o no. Esta propuesta ha sido promovida en años recientes por el filósofo belga Philippe Van Parijs, aunque en la historia de las ideas el ICU reaparece con cierta regularidad por lo menos desde el siglo XVIII. Los debates en torno a esta propuesta tienen promotores y detractores en todo el espectro ideológico. El hilo conductor entre las distintas posturas está en que cada persona sería más libre, frente a la incertidumbre o dominación, si tuviera garantizada su existencia material sin mayor intervención del Estado. Esto, a su vez, despierta otras posiciones morales, opuestas al ICU, que se preocupan por el valor social del trabajo o por los efectos de la disciplina del mercado en las personas.

En varios países europeos existen programas condicionados para garantizar un ingreso. Sólo personas que pierden su trabajo, o no tienen ingresos, reciben transferencias del gobierno. El principal problema de estos programas condicionados es que una vez que uno es beneficiario le conviene mantener (o mentir) cierta condición para no perder el subsidio, generando una trampa de desempleo. En países en desarrollo la condicionalidad de un subsidio tiende a generar redes clientelares en las cuales autoridades o líderes políticos intervienen para beneficiar a algunos, y para castigar a otros.

Actualmente, el ICU como tal sólo existe en Alaska, donde cada persona tiene derecho a recibir poco más de tres mil 200 dólares al año por el simple hecho de ser residente. En

Brasil, desde 2004, se aprobó una reforma constitucional para establecer un ICU, el cual será implementado gradualmente, empezando por las personas de más bajos ingresos. También hay una aproximación cada vez más común al ICU en las pensiones universales para adultos mayores como la del Distrito Federal, Nueva Zelanda, Bolivia, Islas Mauricio, y otros países en África, que es otorgada sin mayor condición que la residencia y edad. Este último tipo de programa cada vez es más común en países en desarrollo debido a que los gobiernos tienen poca información sobre la cantidad y forma de ingreso de las personas.

La s de Levy

La discusión del ICU en México acaba de sufrir un cambio radical a partir de la propuesta Levy. Para darle sentido a esta afirmación, trataré de hacer un resumen del paquete de garantías contenida en la propuesta:

- 1) Seguro médico
- 2) Seguro de vida
- 3) Pensión para el retiro
- 4) Seguro por discapacidad
- 5) Seguro de riesgos de trabajo para trabajadores asalariados
- 6) Seguro de desempleo para trabajadores asalariados
- 7) Transferencias directas al ingreso
- 8) Transferencias directas al ingreso condicionadas a la inversión en capital humano para familias pobres (Progres-a-Oportunidades)

La clave de la analogía con el ICU está en que la implementación de este sistema sería a partir de la creación de una credencial de seguridad social en el mismo sentido que la credencial para votar, lo cual implica sólo una condición: la ciudadanía. Todo financiado con la generalización del IVA de 15%, la abolición de los subsidios a la seguridad social formal y el sistema de protección social (informal: Seguro Popular, 70y+, etcétera), del sistema actual de contribuciones al IMSS e Infonavit, y del impuesto sobre la nómina. El efecto regresivo del IVA en alimentos y medicinas en la personas de bajos ingresos sería contrarrestado por las transferencias directas al ingreso y el incremento en la recaudación en las personas de más altos ingresos.

En la fórmula de identidad del modelo de la propuesta Levy, esta transferencia de ingreso está representada por la letra s. La s es una transferencia mensual depositada en la misma cuenta del Afore que todos los ciudadanos registrados tendrían (todos) en la misma cantidad, y que esta porción podría ser retirada de manera regular o ahorrada según las preferencias del receptor. La s no está limitada a que la reciban sólo las personas de bajos ingresos o por condición laboral, sino que se ponga en un nivel, que sólo redistribuya a personas con cierto nivel de ingreso (en este caso tres salarios mínimos o menos). Toda la propuesta Levy tiene un costo de 4.3% del PIB, aunque un incremento neto de 1.6% del PIB en la recaudación fiscal, lo que implica también cierta redistribución de personas de más altos ingresos hacia las de más bajos ingresos.¹

Una vez establecido el mecanismo bajo el cual se hace una transferencia directa sin condiciones de ingreso o situación laboral, la única diferencia entre la s de Levy y un ICU es la cantidad, lo que parece sólo una diferencia fiscal, aunque también es moral. ¿La s debe ser sólo para contrarrestar el efecto del IVA generalizado entre los más

pobres? ¿O debe ser para garantizar un mínimo de existencia? ¿Quizá para liberar políticamente a las personas de cualquier sujeción? ¿O para igualar el nivel de ingreso?

A forma de experimento, si tomamos como ejemplo la cantidad definida en la Pensión Universal del DF, 758 pesos mensuales,² que según encuestas del propio programa ha “liberado” (o le ha dado una garantía de existencia) en cierta medida a casi todas las personas mayores de 70 años en el DF. El costo sería aproximadamente 4.1% del PIB si se le otorgara al mismo número de personas que en el cálculo de Levy (o 6.6% del PIB si se le otorgara a absolutamente todas las personas mayores de 18 años). Este incremento en vista de un incremento neto de 1.6% del PIB en la recaudación fiscal para la propuesta Levy no sería menor. Una de las lecciones más importantes del libro de Levy es que jugar con la recaudación y el gasto puede tener consecuencias que van más allá de los números totales, y que claro, siempre cuestan.

Ese 4.1% del PIB podría venir de las rentas petroleras, de mayores incrementos al IVA o al ISR. La magnitud de la cifra, considerando la baja recaudación que hay en México, no quiere decir que no se pueda, sino que si se elaborara una propuesta sería tendría que incluir todas las variables de impacto sobre el rendimiento general de la economía y la capacidad real del Estado para incrementar la recaudación sin terminar reduciendo la base recaudatoria. Una posible objeción es que si se va a encontrar la manera de elevar la recaudación, valdría la pena gastar esos recursos en infraestructura y en la calidad de los servicios establecidos en la propuesta Levy. A lo que se puede contestar que así como las personas sufren miopía y por eso las contribuciones tienen que ser obligatorias para la Seguridad Social, el Estado mexicano ha demostrado sufrir de astigmatismo, a veces no invierte bien ni en el corto ni el largo plazos.

Lo que provee a la discusión pública la propuesta Levy es un sistema operativo sobre el cual diferentes perspectivas o intereses pueden operar agregando o modificando programas, pero garantizando el estándar mínimo. Cualquier propuesta del ICU en México tiene que incluir una propuesta de Seguridad Social Universal. Parafraseando a Van Parijs, “la causa del ingreso universal no es una causa para puristas, es una causa para oportunistas y talacheros”. Por esta misma razón, la propuesta no puede quedarse únicamente en la discusión académica o especializada sino que tiene que ampliarse para cobrar sentido en el contexto político.

Los argumentos del contexto (pragmatismo ultra)

La debilidad endémica del Estado mexicano es un hecho histórico que ha perseguido a casi todos los gobiernos nacionales desde la Independencia. Su expresión más evidente es la incapacidad para construir un sistema fiscal sólido, acompañada de décadas de pérdida del ejercicio monopólico de la violencia, y de manera sobresaliente la incapacidad por hacer efectivo el Estado de derecho hasta en los aspectos más diminutos de la vida social.

Si hoy la violencia que proviene del crimen organizado está retando de manera importante al Estado, no sólo es por el poder organizativo y tecnológico de las bandas criminales, sino por la falta de legitimidad de las instituciones. La cual se expresa en el desinterés por protegerlas, en la evasión de impuestos, en la violación recurrente de la ley. Muchos ciudadanos muestran su deslealtad a las instituciones de la República al hacer de lo ilegal su forma de vida cotidiana y en sus términos legítima. El Estado, para

ellos, ha perdido todo significado, pues no protege por igual, sino que interfiere de manera desigual. Para decirlo concretamente: los jóvenes sicarios de Ciudad Juárez no le tienen ninguna lealtad a las instituciones compartidas, y pese lo deleznable de sus actos, encuentran buenas razones para que así sea. El Estado nunca les ha ofrecido nada bueno ni parece que lo vaya a hacer.

Hoy, quien crea que la lealtad a las instituciones y el monopolio de la fuerza se pueden recuperar simplemente de manera coercitiva, o niega las noticias de todos los días o no tiene ningún respeto por un futuro compartido con los vivos. El Estado, para dejar de ser débil, tiene que recuperar su legitimidad no coercitiva, en un acto táctico tiene que “recomprar” la lealtad de la gran mayoría de los ciudadanos haciéndose presente en sus vidas como una fuerza de bien, no sólo como un obstáculo más. Sin duda esto se puede hacer ofreciendo la reconstrucción de nuestra comunidad política a través de un sistema de seguridad social y un ingreso universal.

Andrés Lajous. Maestro en planeación urbana por el Massachusetts Institute of Technology.

1 Es importante notar que si se tomara como referencia la población de 18 años y mayor (según la proyección de Conapo) y no la Población Económicamente Activa, el costo sería de alrededor de 8.45% del PIB.

2 Actualmente la Pensión para Adultos Mayores del DF es de 822 pesos, pero para hacerlo consistente con los datos de Levy se usa la cantidad otorgada en 2007.