

¿Universalización de la salud o de la seguridad social?

Santiago Levy-Algazi*

Oficina del Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., USA

Resumen

En el presente artículo se presenta un análisis de la arquitectura del sistema de salud de México basado en que el principal problema es económico, al no lograr una tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) que aumente los salarios reales y que otorgue a los trabajadores empleos formales con cobertura de seguridad social. Dentro de este análisis, se describe la relación entre la seguridad social de la población y el estado de empleo de la misma (ya sea empleo formal o informal) y el impacto que este panorama representa para nuestro sistema de salud. Asimismo, se culmina con una propuesta de reforma que otorgue a todos los trabajadores los mismos derechos sociales, es decir, que otorgue la universalización de la seguridad social.

PALABRAS CLAVE: Seguridad social. Reforma de salud. Universalización de la seguridad social.

Abstract

This article presents an analysis of the architecture of Mexico's health system based on the main economic problem, failing to achieve a GDP growth rate to increase real wages and give workers in formal employment coverage social security. This analysis describes the relationship between social security of the population and employment status of it (either formal or informal employment) and the impact that this situation poses to our health system. Also, it ends with a reform proposal that will give all workers the same social rights, ie to grant universal social security.

KEY WORDS: Social security. Health care reform. Universal social security.

Introducción

En primer lugar, quisiera expresar mi agradecimiento a J.R. de la Fuente por sus amables palabras y por la invitación para estar con ustedes esta mañana. Para mí es un privilegio tener la oportunidad de dirigirme a una audiencia tan destacada. Agradezco también a la Academia Nacional de Medicina, en particular a D. Kersenovich, así como a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Secretaría de Salud por la oportunidad de estar aquí.

Quiero compartir con ustedes algunas preocupaciones y propuestas respecto a la arquitectura del sistema

de salud en México. No voy a hablar, por supuesto, de la salud desde una perspectiva médica; no me atrevería a hacerlo frente a una audiencia como ésta. Pero sí quiero hablar de por qué pienso que estamos en la ruta equivocada en la construcción de un sistema de salud público en el país.

Parto de la premisa de que nuestro principal problema social es también nuestro principal problema económico: no hemos logrado una tasa de crecimiento del PIB alta y vigorosa, que aumente los salarios reales y que dé a los trabajadores empleos formales con cobertura de seguridad social. Voy a argumentar que necesitamos un cambio drástico en los incentivos que damos a las empresas y a los trabajadores a favor de la formalidad y de la productividad para poder enfrentar ese problema. En este contexto, voy a argumentar que

Correspondencia:

*Santiago Levy-Algazi

Oficina del Vicepresidente de Sectores y Conocimiento

Banco Interamericano de Desarrollo

1300, New York Avenue, N.W.

20577 Washington, D.C., USA

E-mail: slevy@iadb.org

Este documento es producto de la versión estenográfica de la ponencia del Dr. Santiago Levy en este simposio

Fecha de recepción en versión modificada: 04-10-2011

Fecha de aceptación: 11-10-2011

la política social –y, destacadamente, la política de la salud–, desafortunadamente, opera en la dirección opuesta, al fomentar la informalidad, gravar los empleos de alta productividad y subsidiar los empleos de baja productividad, con altos costos para el país. Y voy a argumentar que nuestra política social, no solamente la política de salud, ni siquiera cumple con los objetivos de proteger eficazmente a los trabajadores contra riesgos porque la protección que ofrece es errática y contradictoria.

Finalmente, voy a cerrar argumentando a favor de una reforma que dé a todos los trabajadores –la palabra «todos» es importante– los mismos derechos sociales o, dicho de otra forma, la universalización de la seguridad social. Voy a abogar que esta reforma, además de generar obvios beneficios sociales, simultáneamente aumentaría el crecimiento del producto, la productividad y los salarios reales, y ampliaría la base fiscal, dándonos más recursos para enfrentar los propios retos sociales que tenemos a futuro. Entro directamente a la materia.

Trabajo asalariado y no asalariado y sector formal e informal

El punto de partida es señalar que la arquitectura juridico-institucional que soporta la política social genera un problema profundo. El artículo 123 de la Constitución¹ y leyes de gran importancia como la Federal del Trabajo² y la del Seguro Social³ segmentan a los trabajadores en dos grandes categorías: asalariados y no asalariados. Los asalariados son aquellos que tienen un patrón y reciben un salario a cambio de su trabajo, y en que hay una relación obrero-patronal. Esa relación es fundamental porque crea derechos sociales, derechos que yo voy a llamar de seguridad social, y que incluyen entre otros el derecho a una pensión de retiro y, muy importantemente para esta audiencia, el derecho a un seguro médico. Por otro lado, los trabajadores no asalariados (como son, entre otros, los ejidatarios, los que trabajan por cuenta propia, los que trabajan con contratos por algún tipo de comisión, etc.) no tienen derecho a la seguridad social y reciben un conjunto de programas sociales que para propósitos de esta plática voy a denominar programas de protección social.

En suma, hay una asimetría en los derechos sociales de los trabajadores en función de su estatus laboral, asalariado o no asalariado. Esta asimetría es importante porque la seguridad social y la protección social son diferentes. La primera consiste en un conjunto de

programas obligatorios y agrupados y, de forma muy importante, financiados mayoritariamente con contribuciones obrero-patronales. A su vez, un conjunto de instituciones como el Infonavit, el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y las Juntas de Conciliación y Arbitraje administran los programas de seguridad social. Considerados en su conjunto, estas instituciones, empresas y trabajadores conforman el sector formal de nuestra economía.

La protección social consiste en un conjunto de programas voluntarios y desagrupados. Los trabajadores sin seguridad social tienen acceso a servicios de salud a través de diversos programas como IMSS-Oportunidades, el Seguro Popular, el Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG), el Seguro de Salud para la Familia o, hace algunos años, el Programa de Ampliación de Cobertura, IMSS-Solidaridad o IMSS-Coplamar. También tienen acceso a programas de vivienda (a través del FONHAPO u otros mecanismos); a programas de guarderías (a través de la Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] o del desarrollo integral de la familia [DIF]); o a programas de pensiones no contributivas (como el Programa de Adultos Mayores de 70 y algunos programas estatales). De forma muy importante, estos programas se financian a través de la recaudación general. A su vez, dependencias o instituciones como las Secretarías de Salud y Desarrollo Social, el DIF y la Sociedad Hipotecaria Federal, entre otros, junto con los gobiernos estatales, administran estos programas. A este conjunto de instituciones, trabajadores y empresas le llamamos sector informal.

La inclusión de empresas y trabajadores asalariados dentro del sector informal resalta el hecho de que la legislación en materia laboral y de seguridad social en México es ampliamente violada (un tema sobre el que regreso más adelante). A raíz de eso, no todos los trabajadores asalariados son formales, ni tampoco lo son todas las empresas que contratan a trabajadores asalariados. Si la ley se cumpliera completamente, los trabajadores asalariados y los formales serían los mismos; como no es así, los trabajadores formales son menos que los trabajadores asalariados, y, en consecuencia, los informales son más que los no asalariados.

Movilidad de los trabajadores entre formalidad e informalidad

Contrariamente a lo que se piensa, los trabajadores en México no se dividen en dos grupos autoexcluyentes de formales e informales. Utilizando los registros

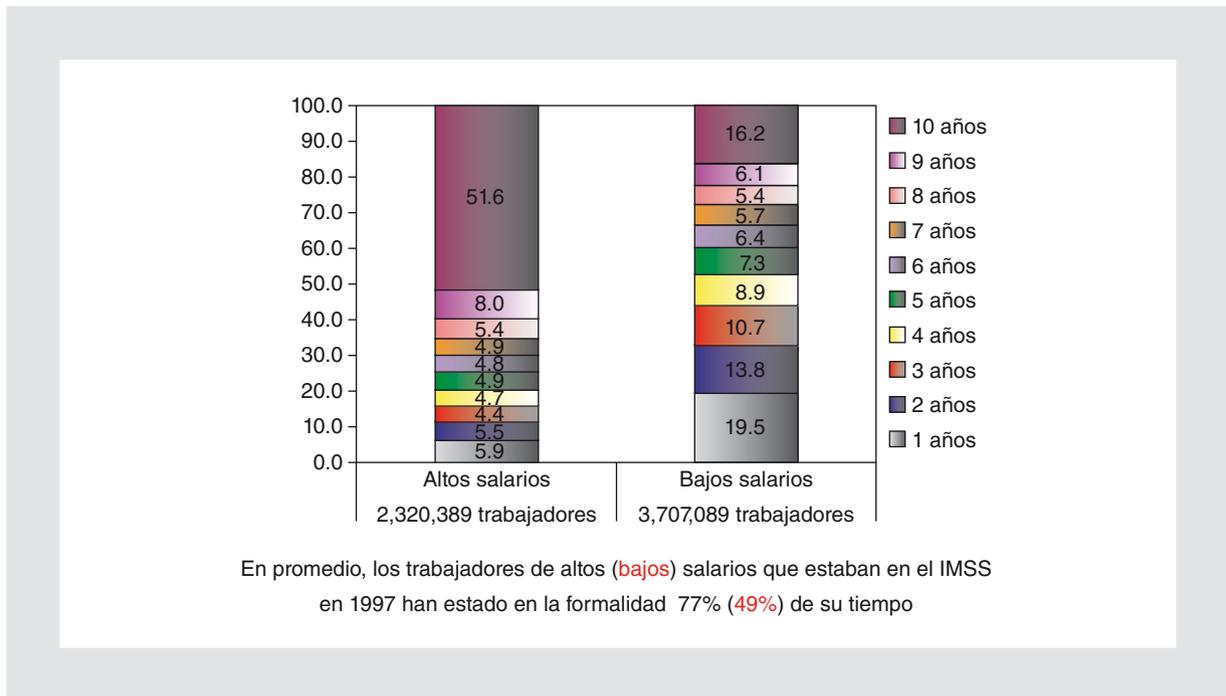


Figura 1. Permanencia en la formalidad, 1997-2006 (IMSS. Registros 1997-2006).

del IMSS pude reconstruir la historia de los trabajadores afiliados a ese instituto durante un periodo de 10 años, de 1998-2007. Para presentar los resultados, conviene dividir a los trabajadores entre aquellos de bajos salarios (que ganan hasta tres salarios mínimos [SM]), y aquellos de altos salarios (que ganan más de tres SM). Ese punto de corte es útil porque está alrededor de la moda de la distribución de salarios conforme a los registros del IMSS. La figura 1 señala que durante esa década el 51.5% de los trabajadores de altos salarios estuvo 10 años afiliado al IMSS y, por lo tanto, en la formalidad, el 8% 9 años, y así sucesivamente. Para los de bajos salarios, sólo el 16.2% estuvo en la formalidad durante 10 años, el 6.1% durante 9 años, y así sucesivamente. El resultado es el siguiente: durante esa década, los trabajadores de altos salarios fueron formales 77% de su tiempo, y los de bajos salarios –la mayoría– 49% de su tiempo. Estos resultados generan una interrogante: ¿qué sentido tiene llamar a un trabajador formal si durante 10 años de su vida laboral sólo estuvo en la formalidad 5 años?

Podemos ir más lejos. Los registros del IMSS permiten medir también el número de veces que un trabajador individual entró y salió de la formalidad durante esa década. Esto es importante porque un trabajador pudo haber estado 5 de los últimos 10 años en la formalidad (que fue el promedio de los trabajadores de bajos salarios) como resultado de varias trayectorias

laborales: en un extremo, primero 5 años en la formalidad, y luego 5 fuera de ella; en el otro, 1 año en la formalidad, el segundo fuera, el tercero de nuevo en la formalidad, el cuarto fuera, y así sucesivamente, alternando cada año. Al estudiar las frecuencias de entrada y salida de la formalidad encontramos que –contrariamente a lo que se piensa– los trabajadores de bajos salarios entran más a la formalidad que los trabajadores de altos salarios; también salen más de ella. Lo que estos resultados nos dicen es que entrar a la formalidad no es complicado; lo complicado es mantenerse en ella por un largo periodo y obtener un salario alto.

Se puede utilizar otra base de datos para profundizar más sobre la problemática de tránsitos entre la formalidad y la informalidad: la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo⁴, que es un panel de datos que permite seguir a los trabajadores durante 1 año completo con cuatro observaciones trimestrales. Los resultados están en la figura 2. Observemos primero el cuadro del centro, que contiene la distribución de la población económicamente activa (PEA) entre cinco categorías: trabajadores formales de altos y bajos salarios (en color azul oscuro y claro, respectivamente), asalariados informales (en color rojo), independientes (verde) y desempleados (amarillo). El cuadro compara la estructura de la PEA entre 2005-2006, y lo que se observa es básicamente una composición estable; parecería que la formalidad y la informalidad no cambian mucho.

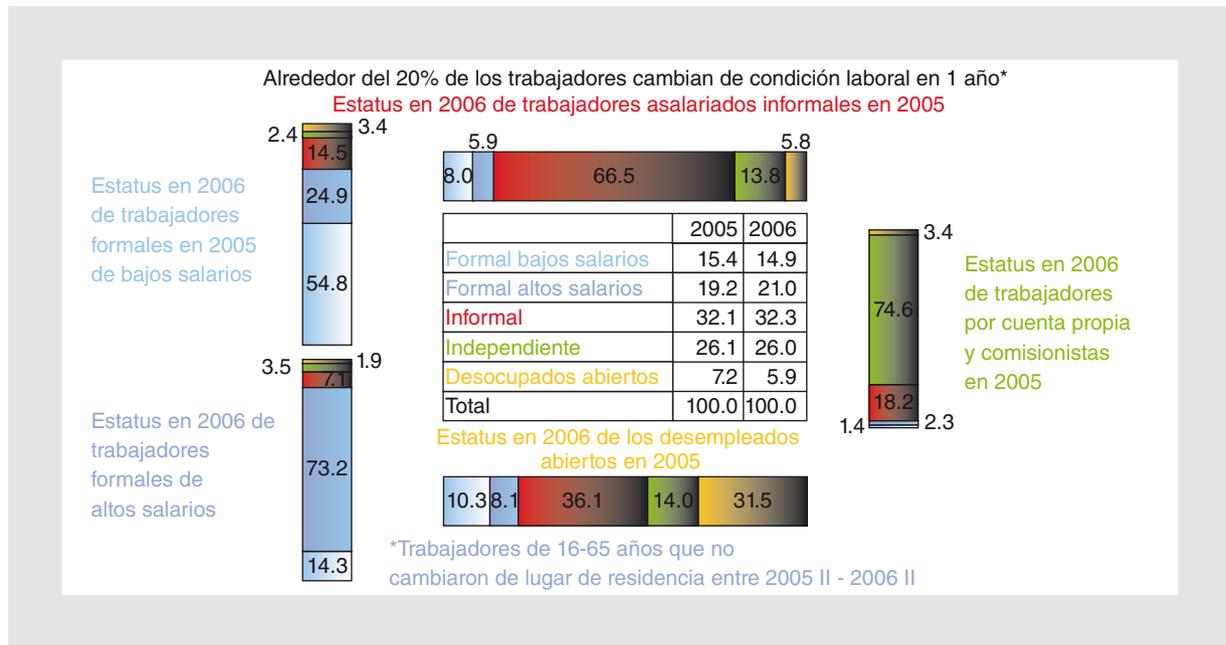


Figura 2. Tránsito entre la formalidad y la informalidad (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2006).

Pero ¡el punto clave está en notar que entre 2005-2006 no se trata de las mismas personas! Para ver eso, ahora conviene mirar los rectángulos alrededor del cuadro central. El rectángulo superior señala cuál era el estatus en 2006 de los trabajadores que en 2005 habían tenido un empleo asalariado informal. Encontramos que 1 año después sólo el 66% seguía teniendo ese estatus; casi 14% habían cambiado a ser trabajadores por cuenta propia, 14% habían conseguido un trabajo formal (8% de bajos salarios y 6% de altos), y casi 6% había pasado al desempleo. Miremos ahora el rectángulo del lado derecho, que describe el estatus en 2006 de los trabajadores que en 2005 trabajaban por cuenta propia. Encontramos que 1 año después sólo 75% seguía en ese estatus; 18% habían transitado a ser trabajadores asalariados informales; 3.7% había conseguido un empleo asalariado formal y 3.4% habían pasado al desempleo. El resto de los rectángulos se puede interpretar de manera similar.

Podemos resumir los resultados: en promedio, alrededor de 20% de los trabajadores cambia de condición laboral en 1 año. Eso quiere decir que los mismos trabajadores a veces son formales y a veces son informales. Además, los trabajadores de bajos salarios tienen periodos más cortos en la formalidad que los de altos, entrando y saliendo con mayor frecuencia, pero con menores estancias promedio.

¿Qué implica esto para la política de salud en México? En el discurso público estamos acostumbrados a

utilizar las expresiones «derechohabiente del IMSS» y «población abierta». Pero estas expresiones no reflejan lo que ocurre en el mercado laboral; en el mercado laboral las mismas personas a veces son derechohabientes del IMSS y a veces población abierta. Y, por supuesto, desde el punto de vista social, lo que importa es lo que pasa en el mercado laboral, ya que los derechos sociales están asociados al estatus laboral de los trabajadores. Las expresiones «derechohabiente del IMSS» y «población abierta» son comunes, pero poco útiles para el análisis de políticas públicas. Es mejor hablar de trabajadores que a veces están en la formalidad y tienen acceso a los servicios médicos del IMSS, y a veces en la informalidad y tienen acceso a los servicios médicos del Seguro Popular, o de IMSS-Oportunidades o del Seguro de Salud para la Familia (estos últimos dos programas administrados a su vez por el propio IMSS, lo que señala que ese instituto también ofrece servicios a los trabajadores informales). Y ese cambio de lenguaje o, mejor dicho, esa mayor precisión en el lenguaje, lleva inmediatamente a la pregunta de por qué el sistema público de salud del país le ofrece al mismo trabajador, y a los miembros de su familia, a veces un paquete de servicios y a veces otro, y por qué a veces el trabajador tiene que pagar por los servicios médicos que recibe y a veces no.

El tránsito entre formalidad e informalidad también tiene grandes implicaciones para el sistema de pensiones, ya que los trabajadores sólo cotizan para su

pensión de retiro (o de invalidez o riesgos de trabajo) cuando están en la formalidad. Si yo soy un trabajador que sólo estoy la mitad de mi vida laboral en la formalidad (como es el caso de los trabajadores de bajos salarios), sólo ahorro para mi pensión durante la mitad de mi vida laboral y, como resultado, no alcanzaré el derecho a una pensión mínima garantizada, a menos que trabaje 50 años (ya que la Ley del Seguro Social requiere cotizar 25 años para tener ese derecho). Así no se pensó el sistema pensionario; cuando se promulgó la primera Ley del Seguro Social, en 1943, se pensó que la gente iba a entrar y permanecer en la formalidad, e iba a ahorrar lo suficiente para alcanzar una buena pensión. Y ese problema lo sigue teniendo la ley actual (de 1997). Más profundamente, independientemente de si el sistema de pensiones es uno de capitalización o de reparto, no será eficaz en la medida en que los trabajadores transiten durante su vida laboral entre estatus laborales que implican que a veces se cotiza para la pensión y a veces no.

Un dato relevante: conforme a los registros de la CONSAR, desde que entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social en 1997, el tiempo promedio que los trabajadores han cotizado a su pensión es de 45% del tiempo que potencialmente podían haber cotizado. Ése es un número muy bajo, y recordemos que es un promedio; como los trabajadores de bajos salarios tienen menos tiempo de estancia en la formalidad, su porcentaje de tiempo de cotización es menor (y, por lo tanto, su pensión como porcentaje de su salario).

En suma, en el contexto de la dicotomía formal-informal, nuestro sistema pensionario tiene muy poca eficacia, y difícilmente va a cumplir con su objetivo de proteger a los trabajadores durante la vejez. Y como ya vimos, nuestro sistema de salud en el contexto también de la dicotomía formal-informal ofrece al mismo trabajador a veces un paquete de servicios de salud y a veces otro, y a veces le cobra por él y a veces no. La misma persona a veces puede recibir un tratamiento médico y a veces no, dependiendo de lo que pase en el mercado laboral. (De hecho, el mismo trabajador, aun sin cambiar de trabajo, puede cambiar de estatus laboral, en la medida en que la empresa que lo contrata a veces lo registra en el IMSS y a veces no.)

El problema va más allá de las pensiones de retiro o del acceso a servicios de salud. La movilidad formal-informal implica cobertura errática contra otros riesgos. Por ejemplo, si un trabajador fallece cuando está empleado formalmente, su familia está protegida, porque tiene derecho a una pensión de sobrevivencia; si una mujer trabajadora se embaraza y da a luz cuando

es formal tiene derecho a un subsidio de maternidad. Pero si esas mismas personas experimentan esos eventos cuando están empleados informalmente, carecen de protección: la familia del trabajador se queda en desamparo, y la trabajadora se queda sin subsidio de maternidad. Algo similar ocurre si a un trabajador lo despiden mientras es formal: en ese caso recibirá una indemnización por despido; pero si en ese momento tenía un contrato informal, no. Sintetizo: los programas sociales de México, incluyendo los programas de salud, no protegen adecuadamente a la población contra riesgos elementales como la invalidez, la enfermedad, la muerte o la pérdida de empleo.

(Hay otro problema generado por la dicotomía formal-informal que es relevante desde el punto de vista de un sistema público de aseguramiento en salud: el problema de selección adversa y de agregación incompleta de riesgos. Esto tiene implicaciones importantes para la viabilidad financiera del sistema y es un tema importante y subestimado en México, pero por razones de tiempo no abundo aquí sobre el tema.)

Dicotomía formal-informal y productividad

Es común en las discusiones de política pública enfocarse sobre las implicaciones sociales de la dicotomía formal-informal; es menos común, pero no por eso menos importante, enfocarse sobre las implicaciones económicas, en particular sobre la productividad.

¿Qué pasa cuando una empresa va a contratar a un trabajador formalmente? La empresa tiene que pagar su salario y el costo monetario de las prestaciones de seguridad social, que representan alrededor de 35% del salario. Con eso se cubren conceptos como las aportaciones al IMSS, al Infonavit y los impuestos estatales, entre otros conceptos. ¿Qué recibe el trabajador? El trabajador recibe su salario y el valor que él le atribuye a las prestaciones de seguridad social. Pero ¿qué pasa si el servicio que el IMSS da al trabajador no es muy bueno?; ¿qué pasa si el trabajador sabe que no va a alcanzar la pensión mínima garantizada porque no estará 25 años en la formalidad?; ¿qué pasa si sabe que nunca va a conseguir una vivienda del Infonavit porque no tiene suficientes semanas continuas de cotización?; ¿qué pasa si no tiene servicio de guardería porque los espacios del IMSS son insuficientes? Para ese trabajador todo este conjunto de beneficios probablemente no vale tanto como lo que la empresa paga.

Aquí surge un concepto muy importante: el malfuncionamiento de la seguridad social introduce *de facto*

un impuesto al trabajo formal, impuesto que refleja el hecho de que las empresas pagan más por el trabajo que lo que los trabajadores reciben. Yo he hecho algunos cálculos numéricos y estimo que este impuesto en México es de alrededor de 20% del salario. Éste es un número brutal, que obstaculiza de manera sustantiva la contratación de trabajadores formalmente.

Por otro lado, ¿qué pasa cuando una empresa contrata a un trabajador informalmente? La empresa sólo paga su salario. Pero ¿qué recibe el trabajador? El trabajador recibe su salario más un conjunto de programas sociales que ni él ni la empresa que lo contrató pagan; tal vez un programa de salud (a lo mejor a través de IMSS-Oportunidades o a través del Seguro Popular); tal vez un crédito subsidiado para su vivienda a través del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); tal vez acceso a una estancia infantil a través de un programa de SEDESOL o del DIF estatal; o tal vez tiene la expectativa de una pensión de retiro a través del Programa Adultos Mayores de 70 o de un programa similar a nivel estatal. El punto clave aquí es que el trabajador recibe (o tiene la expectativa de recibir) algo que la empresa no paga, exactamente lo opuesto a lo que ocurre si la empresa lo contrata formalmente, cuando la empresa paga más de lo que el trabajador recibe. En otro lenguaje, ese conjunto de programas de protección social para trabajadores informales se constituyen en un subsidio a la informalidad. Yo he hecho cálculos de lo que ese subsidio puede representar, y para 2007 estimo que era de alrededor del 8% del salario.

En suma, la dicotomía seguridad social - protección social (generada a su vez por la dicotomía formal-informal) se traduce desde una perspectiva económica en un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad: una brecha en los costos para las empresas de casi 30% entre contratar a sus trabajadores formal o informalmente (20% de impuesto a la formalidad y 8% de subsidio a la informalidad). Esta combinación de impuestos y subsidios es muy inconveniente. En efecto, las empresas sólo contratan a trabajadores cuando la productividad del trabajador es igual o mayor al costo de contratación (si no, la empresa perdería dinero al contratar, que es algo que en el mediano plazo no puede sostenerse). Y ya vimos que el costo de contratación es mayor cuando ésta se hace formalmente. La implicación clave es que la productividad de los trabajadores es mayor en el sector formal que en el informal. Sin embargo, la interacción entre los programas de seguridad y protección social *de facto* grava los empleos formales –de más

alta productividad– y subsidia los informales –de más baja productividad.

Es muy grave para el país que trabajadores con habilidades y características similares tengan productividades sustancialmente diferentes en función de cómo se contratan, en particular si lo hacen formal o informalmente. Pensemos en un caso particular, digamos J. Pérez. México invierte en J. Pérez a través de la Secretaría de Educación Pública, y gracias a eso, y a su esfuerzo, J. Pérez alcanza los 25 años de edad, digamos con tercer año de secundaria. Pero la productividad de J. Pérez depende mucho de si está trabajando en una fábrica produciendo textiles con maquinaria moderna, o si lo hace en un pequeño taller informal con máquinas anticuadas. Las economías de escala, la capacitación laboral, el acceso al crédito y muchos otros factores hacen que en su ciclo de vida J. Pérez sea mucho más productivo en la formalidad que en la informalidad.

Éste no es un problema de los trabajadores; no es un problema de J. Pérez. Su objetivo en la vida es vivir lo mejor posible. Lo que a J. Pérez le importa es la combinación de cuánto le pagan y qué beneficios o prestaciones sociales puede obtener en cada trabajo. Pero si los beneficios de estar formalmente empleado son inferiores a los costos, y los de estar informalmente empleado son mayores, las empresas que contratan a J. Pérez, y J. Pérez mismo, tendrán más incentivos de hacerlo informalmente.

Nótese un corolario importante: desde una perspectiva social es claramente deseable que se amplíe la cobertura y el alcance de los programas de protección social; que mejore el Seguro Popular, o los programas de guarderías de SEDESOL, o el Programa de Adultos Mayores de 70. Pero eso aumenta progresivamente el subsidio a la informalidad: cada vez más trabajadores se ocuparán en el sector informal, cada vez más se mermará la productividad del país, y cada vez se dificultará que aumenten los salarios reales. Este corolario resalta un punto sobre el que regreso más adelante: en el contexto de la dicotomía formal-informal el Gobierno enfrenta un dilema. Por un lado, mejorar los beneficios sociales para los trabajadores; por el otro, promover la productividad y ampliar la base fiscal.

Hay otra faceta de este problema. Cuando una empresa contrata a un trabajador asalariado pero no le otorga prestaciones de seguridad social, se está violando la ley. En el discurso público estamos acostumbrados a hablar de «asalariados informales». Pero en realidad se trata de asalariados contratados ilegalmente. Desafortunadamente, la evasión de la seguridad social

es masiva en el país. Y esto es natural si hay un fuerte impuesto a contratar formalmente, y un subsidio creciente a contratar informalmente. Yo calculo que en 2007 había en México alrededor de 22 millones de trabajadores asalariados, de los cuales sólo 14 millones estaban contratados legalmente, y 8 millones ilegalmente (el 36%). La ilegalidad en la contratación en nuestro país es un problema grave.

Piensen ustedes en la siguiente negociación, que ocurre sin duda alguna cientos de veces al día en nuestro país. Una empresa va a contratar a un trabajador y establece las siguientes ofertas de empleo: 2,500 pesos al mes de salario «sin seguro», o 2,000 pesos «con seguro» (refiriéndose a la inscripción en el IMSS, y por ello en el Infonavit, las Afores, etc.). La oferta que el trabajador acepta depende de muchas consideraciones. Si el trabajador vive cerca de una clínica del IMSS, si quiere obtener una vivienda del Infonavit, o está preocupado por su pensión, aceptará la oferta «con seguro» (tal vez su mujer está esperando un bebé y quiere acceso a la atención médica del parto). Pero si vive lejos de la clínica del IMSS (o es soltero o tiene buena salud), si su pensión no le preocupa (piensa migrar a EE.UU. en algunos años), o alguna otra combinación de circunstancias, entonces aceptará la oferta «sin seguro». Ahora piensen qué pasa con el cálculo de la empresa y el trabajador si existe acceso a algún programa de salud gratuito a través de IMSS-Oportunidades o del Seguro Popular. Aceptar la oferta «sin seguro» se facilita, ya que el trabajador no se queda sin acceso a servicios médicos.

Los incentivos a evadir se generan cuando hay un fuerte impuesto a la formalidad, pero se acentúan con los subsidios a la informalidad. Esta combinación de impuestos y subsidios también genera incentivos a eludir: se fomentan los contratos por honorarios, por *outsourcing*, por obra y tiempo determinado, etc.; se fomenta el mundo de la simulación, de la rotación innecesaria de trabajadores, de la subcontratación. Y todo ello erosiona la base fiscal al haber más evasión, y mina la vigencia del Estado de Derecho. Las empresas en México observan que los recursos públicos para subsidiar la informalidad están creciendo, lo cual fomenta más las conductas evasivas. Se dice que en la época en que México era una colonia de España, cuando llegaban leyes o decretos emitidos por la Corona la actitud en ocasiones era «obsérvese pero no se cumpla». Parecería que ahora la actitud frente a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social es «obsérvese pero subsídiase el incumplimiento».

El impacto de la política social sobre la productividad tiene otro canal. Las empresas saben que si evaden al IMSS, al Infonavit y a las Afores y son detectadas tendrán que pagar multas. Pero las probabilidades de ser detectadas dependen fuertemente del tamaño de la empresa: mientras mayor sea ésta, mayor la probabilidad de detección. Por ello, las empresas pequeñas evaden más, pero también por eso muchas empresas se mantienen pequeñas; saben que si crecen la probabilidad de ser detectadas es mayor, y eso puede ser catastrófico para la empresa. Si soy una empresa de 300 trabajadores, es sumamente improbable que escape a la atención de los inspectores del IMSS o del Servicio de Administración Tributaria (SAT); pero si soy una empresa de cuatro o cinco trabajadores, es poco probable que el IMSS o el SAT me encuentre. Entonces, las empresas adaptan sus decisiones sobre tamaño-escala en parte en función de sus estrategias de evasión. Y eso a su vez reduce la productividad, porque las empresas más pequeñas no explotan economías de escala, hacen poca innovación o adopción de nuevas tecnologías, e invierten poco en la capacitación de sus trabajadores.

Algunos datos sobre empresas, trabajadores y productividad

La figura 3 señala que la informalidad de las empresas ha aumentado en la última década. Los tres círculos superiores muestran el total de establecimientos capturados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en los censos económicos de 1998, 2003 y 2008. Se observa que había un total de 2.8 millones de establecimientos en 1998, 3 millones en 2003 y 3.7 millones en 2008. Los tres círculos inferiores se refieren al número de establecimientos registrados en el IMSS en los mismos años: 680,000 en 1998, 772,000 en 2003 y 795,000 en 2008. A su vez, los colores en ambos círculos se refieren a la distribución de establecimientos por tamaño: en rojo los que tienen hasta 5 trabajadores, en verde los que tienen entre 6-10, en azul los que tienen entre 11-50, y en amarillo los que tienen más de 50.

El contraste entre los registros de los censos y los del IMSS es muy revelador. Cito algunas implicaciones: a) la mayoría de las empresas del país no están registradas en el IMSS; b) si bien entre 1998-2008 aumentó el número de establecimientos en 930,363, en el mismo periodo el número de establecimientos registrados en el IMSS aumentó en sólo 115,173; c) la mayor parte de los establecimientos no registrados

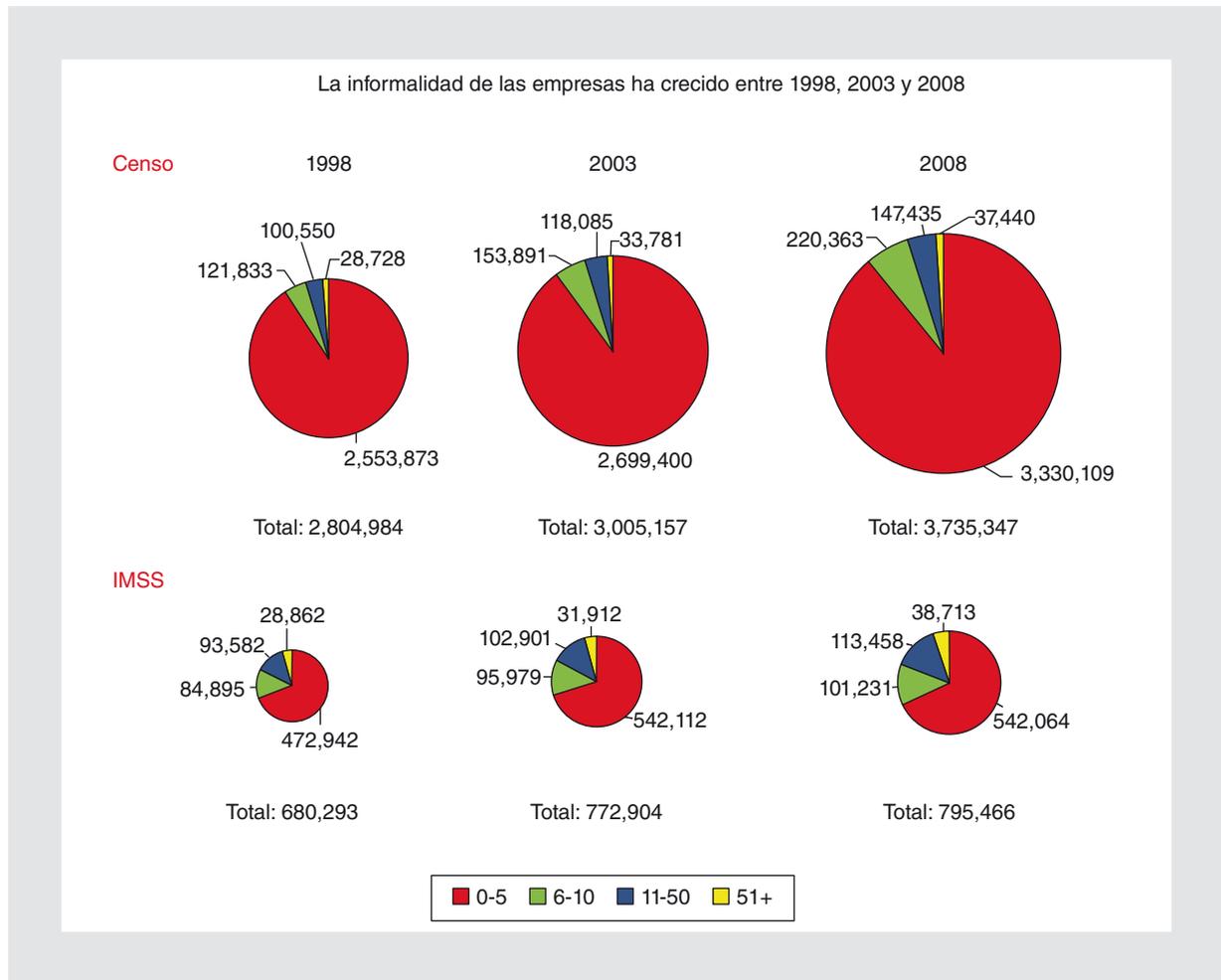


Figura 3. Informalidad en las empresas (INEGI. Años 1998, 2003 y 2008).

son pequeños, de hasta cinco trabajadores, pero aun en establecimientos medianos hay subregistro; d) la mayor parte del crecimiento de establecimientos en el lustro 2003-2008 fue de pequeños, 630,709 de los 730,190; e) prácticamente la totalidad de los establecimientos pequeños creados entre 2003-2008 son informales, y f) en 2008 90% de todos los establecimientos tenía menos de 5 trabajadores, y sólo 1% tenía más de 50.

¿Por qué hay trabajos precarios en México? Porque hay empresas precarias; porque la mayoría de nuestras empresas son ilegales, informales, chiquitas, con bajas tasas de sobrevivencia, todo ello parte del mismo problema de informalidad que estoy describiendo.

La figura 4 permite profundizar un poco más. Contiene la distribución de las productividades de los establecimientos manufactureros capturados en el censo, clasificando a los establecimientos por tamaño. La línea vertical roja divide a los establecimientos entre aquellos donde la productividad es más alta que el

promedio, y aquellos donde es más baja (el promedio se normaliza sobre la unidad).

Como se observa, para todos los tamaños se encuentran empresas que son más productivas que el promedio, y otras que son menos productivas. Pero la figura muestra que las distribuciones por tamaño de empresas no son iguales. Una proporción mucho mayor de las empresas pequeñas tienen baja productividad comparadas con las medianas y grandes. Esto tiene una implicación clara: mientras más se fomenten las empresas pequeñas (e informales), menor es la productividad promedio de las empresas del país.

La figura 5 hace una comparación de la dispersión de la productividad de las empresas manufactureras entre EE.UU. y México. Resalto que la comparación no es de niveles de productividad entre países, sino de dispersión en la productividad de las empresas dentro de cada país. Dos resultados son importantes: primero, se observa que en EE.UU. también hay empresas

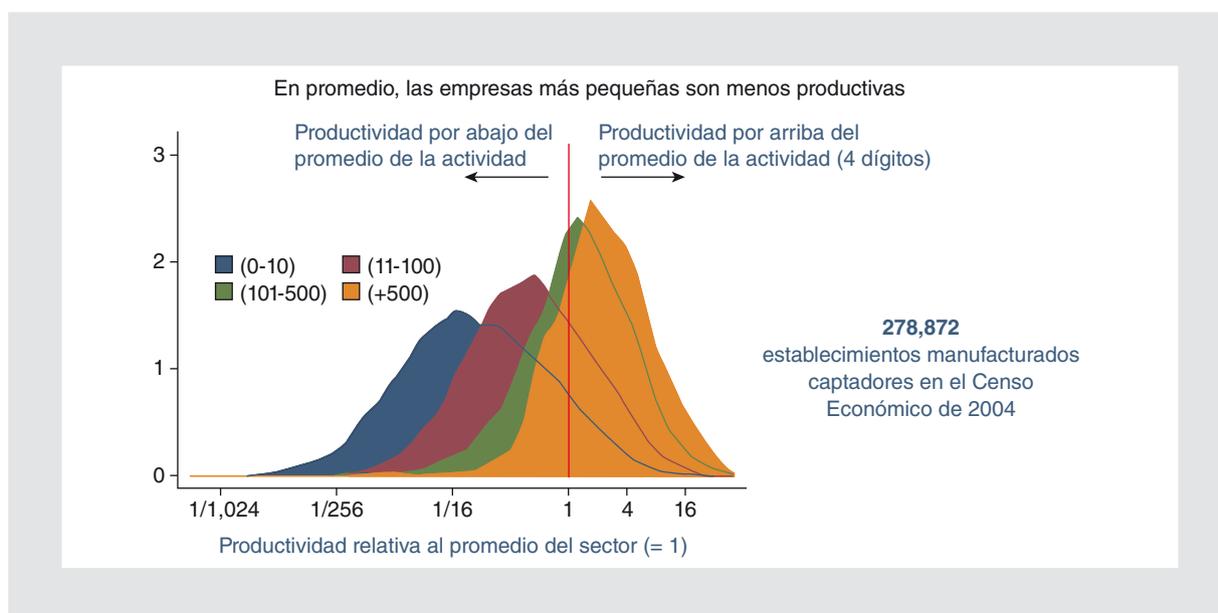


Figura 4. Distribución de las productividades de los establecimientos manufactureros (INEGI).

que son más y menos productivas que el promedio. Sin embargo, las diferencias son pocas. La empresa más productiva lo es 4 veces más que el promedio, y la menos productiva alrededor de 16 veces menos. Compárese eso con lo que ocurre en México: las más productivas lo son 16 veces más que el promedio, y las menos casi 1,000 veces. La comparación de las masas de las distribuciones señala que en México hay una gran cantidad de empresas poco productivas que castigan el promedio de productividad del país.

El segundo resultado se obtiene al comparar la distribución de los establecimientos por tamaño entre los dos países. En EE.UU. sólo el 55% de las empresas manufactureras tiene hasta 10 trabajadores, y esas empresas ocupan sólo el 4.2% de los trabajadores; en México las empresas en ese rango representan el 90% del total y ocupan el 22.7% de los trabajadores. En el otro extremo, en EE.UU. casi el 9% de las empresas manufactureras tienen más de 100 trabajadores, y ocupan al 68% del total de trabajadores; en México esas cifras son 1.6 y 56.3%, respectivamente.

En suma, si bien en EE.UU. también hay empresas que son más y menos productivas que el promedio, la distribución está mucho más concentrada que en México: hay menos dispersión de productividades. El capital y el trabajo se utilizan de manera más eficiente. Y la principal razón de la diferencia con México es la existencia de una gran cantidad de empresas pequeñas e informales. Esas empresas sobreviven a pesar de su baja productividad porque evaden las disposiciones

fiscales y de seguridad social y porque, como ya señalé, indirectamente son subsidiadas por la política social, mientras que las más grandes son tasadas.

Es conveniente ahora considerar las cifras de empleo. Para ello es necesario una observación metodológica: a pesar de su nombre, el Censo Económico no es un censo de toda la actividad económica del país. El censo sólo captura la actividad que se realiza en establecimientos fijos; debe haber un techo, una pared y alguna maquinaria o equipo para que un establecimiento sea capturado en el censo. Dicho de otra forma, el censo excluye toda la actividad que se lleva a cabo de forma móvil o ambulante: toda la actividad en la calle, así como la actividad económica en el medio rural. Con esa observación, la figura 6 muestra la distribución de la población económicamente activa en 2003. El color gris se refiere a los trabajadores públicos (básicamente el apartado «B» del art. 123 de la Constitución); el color verde a los trabajadores rurales; el color rojo a los trabajadores urbanos no capturados en el Censo Económico por no laborar en un establecimiento fijo; finalmente, el color azul se refiere a los trabajadores urbanos ocupados en empresas capturadas por el censo, mismo que distribuimos por el tamaño de la empresa en que se ocupan. A su vez, los tonos claros y oscuros distinguen entre trabajadores formales e informales.

En 2003 la población ocupada era de 40.6 millones de personas, de las cuales 4.2 millones trabajaban en el sector público. Dentro de los trabajadores ocupados

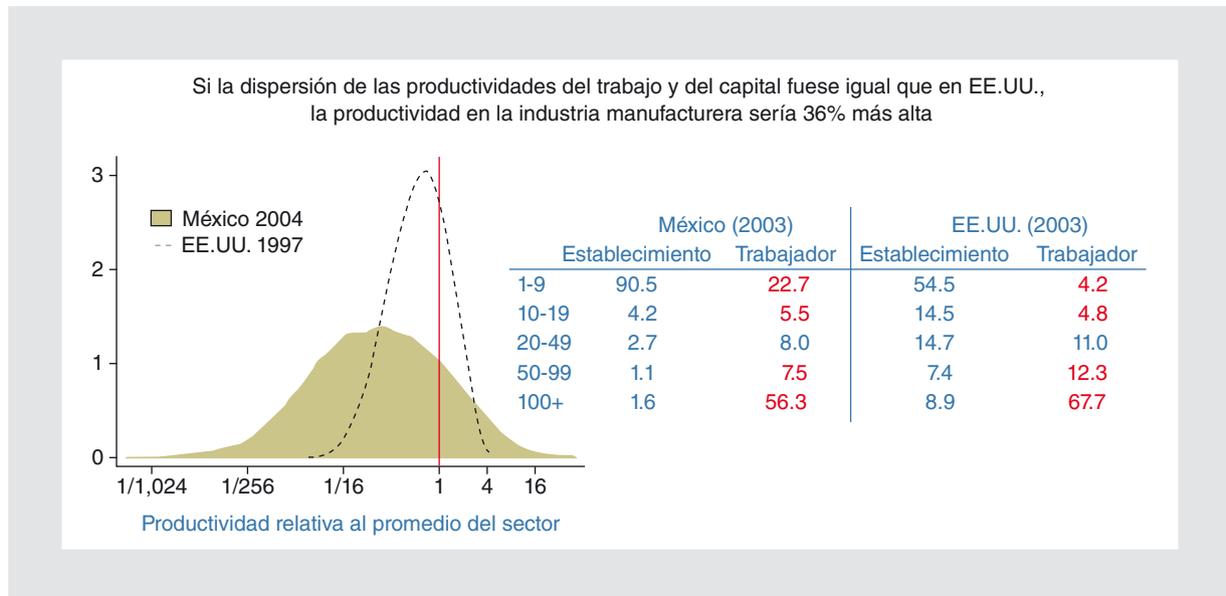


Figura 5. Comparación de la dispersión de la productividad de las empresas manufactureras entre EE.UU. y México (Censo Económico).

en actividades privadas destaca la gran cantidad de trabajadores urbanos en establecimientos móviles, trabajando ya sea por su cuenta o en pequeños establecimientos con dos o tres trabajadores más: casi 11 millones de trabajadores, o el 30%. Destaca también que dentro de los trabajadores ocupados en establecimientos fijos muchos son informales, concentrados a su vez en establecimientos pequeños (consistente con la hipótesis de que estos establecimientos eluden o evaden más que los más grandes). Al considerar también la población ocupada en el medio rural, el resultado es que, excluyendo a los trabajadores públicos, en 2003 más de la mitad de los trabajadores en México estaban informalmente empleados.

¿Qué pasó entre 2003-2008? Una forma de responder a esta interrogante es repetir el cálculo realizado para 2003 y medir las diferencias. La figura 7 contiene los resultados.

Se puede observar que entre 2003-2008 la población ocupada aumentó en casi 2.6 millones de personas, de las cuales 455,000 ingresaron al sector público. El resultado importante, sin embargo, es éste: de los nuevos trabajadores que se emplearon en actividades privadas, 1.1 millones se ocupó informalmente, y 1 millón formalmente. Éste es un resultado muy preocupante, ya que el lustro bajo estudio fue uno de estabilidad macroeconómica, cuando el PIB estaba creciendo a una tasa promedio de 3.4%. La expectativa hubiese sido un aumento importante del empleo formal y una disminución del empleo informal, pero eso no se observó. Además, el empleo en las empresas

más grandes se contrajo, mientras que en las más pequeñas aumentó, concentrado en empleo informal.

Muchas razones están detrás de estos resultados decepcionantes, pero entre ellas están sin duda el impuesto a la contratación formal y el creciente subsidio a la contratación informal, asociados a la combinación de programas de seguridad y protección social en el contexto de la dicotomía formal-informal.

Los resultados anteriores reflejan cifras agregadas. En paralelo, otros investigadores han realizado ejercicios estadísticos que evalúan en qué medida programas sociales individuales están teniendo un impacto sobre la informalidad. Cito aquí dos relevantes en materia de salud. Uno se refiere al impacto del Seguro Popular. El ejercicio es similar al que hacen los médicos en sus investigaciones, comparando un grupo de control y otro tratado. El trabajo, realizado por un economista español, encuentra que, desde la creación de ese programa, el empleo formal se ha reducido en alrededor de 380,000 trabajadores, es decir, en ausencia del Seguro Popular el empleo formal hubiese sido mayor. El segundo trabajo lo realizó una economista del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), estudiando el impacto de un programa de salud para mujeres impulsado por el Gobierno del Distrito Federal. El trabajo compara las probabilidades de inserción de las mujeres en empleos informales entre el Distrito Federal (grupo de tratamiento) y Monterrey y Guadalajara (grupo de control), y encuentra que a raíz del programa esas probabilidades aumentaron en el Distrito Federal más no en las otras dos ciudades.

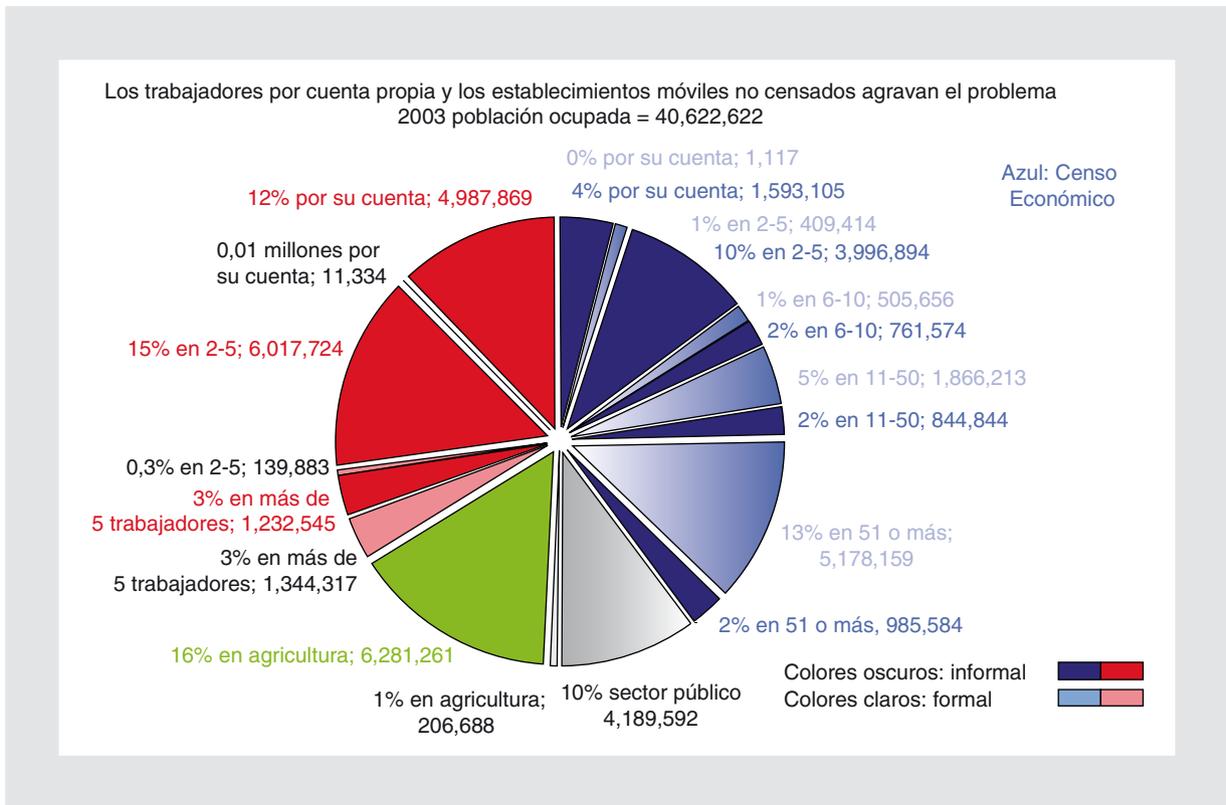


Figura 6. Distribución de la población económicamente activa en 2003.

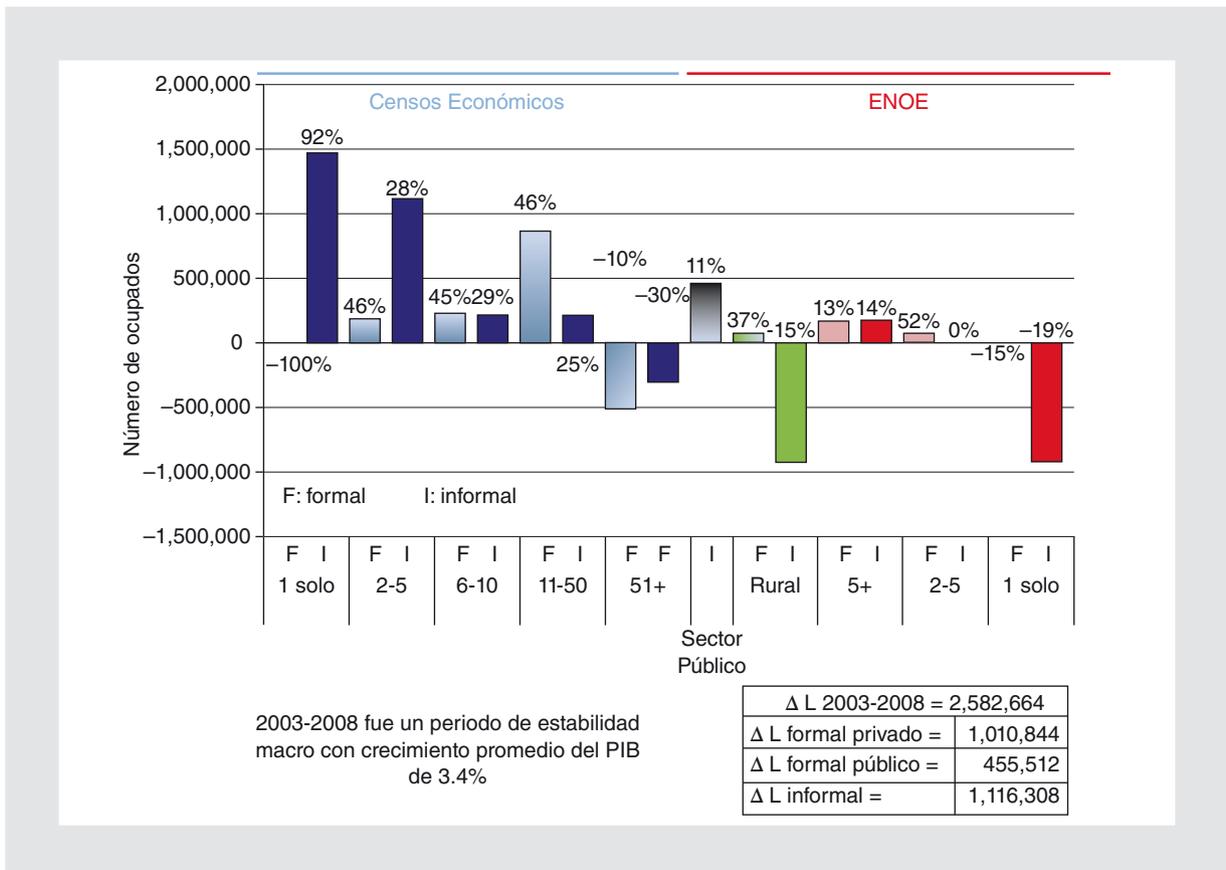


Figura 7. Porcentaje de ocupación 2003-2008.

Estos dos trabajos ilustran el dilema en que se encuentra el Gobierno: por un lado, es claro que desde la perspectiva de la salud ambos programas son bienvenidos. Tanto el Seguro Popular como el Programa de Salud del Gobierno del Distrito Federal están mejorando la salud de la población y ampliando la cobertura de los servicios. Eso sin duda es una buena noticia. Por otro lado, sin embargo, ambos programas están reduciendo el empleo formal y ampliando el informal, con impactos negativos en la productividad y la base fiscal; además, al ampliarse el empleo informal, se reduce el número de trabajadores que cotizan para su pensión de retiro, de forma tal que las mejoras en la salud están desafortunadamente acompañadas de retrocesos en materia de pensiones. Nada de esto es una buena noticia.

Otros estudios muestran resultados cualitativos similares, aunque el impacto cuantitativo es diferente; esto es natural en función de diferencias en las técnicas y los datos utilizados. Pero en general la conclusión es que los programas de protección social sí están acentuando la informalidad, lo cual es consistente con las cifras agregadas antes discutidas. Por las razones expuestas, los mismos efectos se observarían con otros programas de salud, como el de IMSS-Oportunidades o, en su momento, el de Ampliación de Cobertura. Si existiesen los datos para hacer estudios estadísticos similares, en principio se obtendrían resultados cualitativos similares. El problema es que estos programas se crearon hace muchos años, y no se pueden utilizar técnicas de medición con grupos de control y tratamiento.

Debo resaltar que no argumento que los programas de protección social son la única causa de la informalidad. Lejos de ello. Como ya señalé, los programas de seguridad social también son causa de informalidad al gravar el empleo formal; de hecho, como ya vimos, el impuesto a la formalidad derivado de los programas de seguridad social es cuantitativamente mayor que el subsidio a la informalidad. Lo único que apunto aquí es que los programas de protección social suman a las causas de informalidad. Y, en la medida en que esos programas de protección social se fortalezcan, se estarán fortaleciendo las fuerzas detrás de la informalidad en México.

Por las razones expuestas, tampoco es posible hacer ejercicios estadísticos similares a los antes referidos en los casos del Seguro Popular y el Programa de Salud del Distrito Federal para evaluar el impacto del impuesto a la formalidad. Sin embargo, se pueden utilizar técnicas de simulación. Yo he hecho algunos

ejercicios de esa naturaleza, y en efecto el resultado es el esperado: el impuesto a la formalidad generado por los programas de seguridad social genera informalidad, y la reducción en el empleo formal (y, por tanto, aumento del informal) es cuantitativamente mayor al impacto de los programas de protección social.

¿Un sistema paralelo de seguridad social?

Muchos de los programas de seguridad social tienen ya muchas décadas de funcionar mal. También desde hace varias décadas se han impulsado programas de protección social. El impuesto a la formalidad y el subsidio a la informalidad no son nuevos; lo novedoso es que, por razones sociales muy válidas, desde mediados de la década de 1990 el impulso a los programas de protección social ha aumentado de forma notable. Por las razones expuestas, éstas son buenas noticias desde el punto de vista social, y malas noticias desde el punto de vista de la productividad, la legalidad y la sostenibilidad fiscal de la política social.

El problema es más sistémico y más profundo. Cuando se creó el IMSS en 1943 se creó simultáneamente la Secretaría de Salud y el país empezó a ofrecer servicios de salud paralelos a través de diversos programas que han ido cambiando de nombre y de alcance, pero que en esencia representan lo mismo: servicios diferenciados de salud tanto en calidad como en forma de financiamiento en función del estatus laboral de los trabajadores.

Más recientemente, a la oferta de programas de salud para los trabajadores informales se han sumado programas de pensiones no contributivas y de guarderías. Los primeros empiezan en el Distrito Federal, con un programa para la población que alcanza la vejez sin ninguna pensión. Sin embargo, en 2007 se crea un programa similar a nivel federal (el de Adultos Mayores de 70), y se inicia un programa de guarderías por parte de la SEDESOL para las mujeres con empleos informales (ya que las trabajadoras formales en principio tienen acceso a ese servicio a través del IMSS). Poco a poco, se está creando un sistema paralelo de seguridad social para la población informal. De hecho, en el último año del presidente Fox se emite un decreto presidencial que crea una Coordinación Nacional de Protección Social, con el objetivo de armonizar y coordinar todos los programas sociales para la población informal.

Esta construcción juridicoinstitucional es muy preocupante, porque apuntaría hacia la coexistencia

permanente de dos sistemas de seguridad social en el país: uno para los formales y otro para los informales; uno financiado con impuestos a la nómina que pagan los trabajadores y las empresas directamente, y otro con recursos de la tributación general (o de la renta petrolera); y uno donde se agrupa a un conjunto de beneficios, y otro donde se ofrecen de manera separada. Eso implicaría que habría una segmentación permanente en beneficios sociales, al mismo tiempo que personas individuales transitan entre un esquema y otro; e implicaría también un castigo permanente a la productividad del país y a nuestra capacidad de competir con el mundo.

En materia de salud, en particular, el esquema implicaría la coexistencia permanente de un sistema de salud a través del IMSS para los formales, y otro para los informales a través básicamente del Seguro Popular. Esta arquitectura no es deseable. El Estado no puede decir a los trabajadores: si obtienes un empleo formal debes pagar por tu servicio médico, pero si obtienes un empleo informal, puedes recibir servicios médicos gratuitos. Tampoco puede decir a las empresas: si contratas a un trabajador legalmente debes cubrir las prestaciones de salud del trabajador, pero si lo contratas ilegalmente el trabajador las recibirá de manera gratuita. Un sistema de salud debe, por supuesto, prestar buenos servicios de salud, pero debe también ser armónico con el resto de la política de desarrollo del país, no contribuir a minar el sistema pensionario, reducir la productividad (¡y los salarios reales!), erosionar la base tributaria, y socavar el Estado de Derecho.

Si pensamos un poco más en detalle del por qué nos encontramos en esta situación, la respuesta se centra en un tema: la asimetría en las fuentes de financiamiento para los servicios de salud, en un caso a través de impuestos a la nómina contingentes en la situación laboral, y en el otro a través de la recaudación general. Es útil contrastar lo que ocurre en el campo de la educación con el campo de la salud. No hay en México un IMSS de la educación. En materia educativa no se habla de «población derechohabiente» y «población abierta». Los hijos de los trabajadores de México no van a una escuela si su papá es un trabajador asalariado y a otra escuela si es no asalariado. Y la razón es muy sencilla: el derecho a la educación es totalmente independiente del estatus laboral de los trabajadores, y la educación de todos es financiada de la misma fuente de recursos.

Me temo que, en materia de aseguramiento social, no sólo de salud sino también de pensiones, el país puede estar atrapado en un círculo vicioso. Hay

«malos» empleos, en empresas precarias e informales o por cuenta propia, con poca estabilidad y nula o casi nula capacitación laboral y sin acceso a seguridad social, pagando salarios insuficientes porque la productividad es baja; eso genera una presión muy entendible por extender beneficios sociales a la población informal a través de programas de protección social o de la creación, *de facto*, de un sistema paralelo de seguridad social; a su vez eso implica preservar el impuesto a la formalidad e incrementar el subsidio a la informalidad, lo que a su vez dificulta la creación de «buenos» empleos y subsidia los «malos» empleos, cerrándose el círculo.

Es evidente que el Gobierno no puede ni debe dejar a la población sin seguridad social, sin aseguramiento social. Creo que nadie argumenta contra extender y mejorar la cobertura de los beneficios sociales. Creo que nadie argumenta que, desde el punto de vista de la salud en particular, los programas de IMSS-Oportunidades, de Seguro Popular, de SMNG no son programas deseables y necesarios, al igual que el Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS. Mi punto de vista es que esta combinación de programas y de fuentes de financiamiento no es la correcta. *Mutatis mutandis*, argumentos similares aplican en materia de pensiones, guarderías o vivienda. Creo que nadie argumentaría que estos programas deben desaparecer. Al contrario, también se deben extender y mejorar. Pero no con la arquitectura actual. No es una cuestión de fines; es una cuestión de medios.

¿Universalización de la salud o de la seguridad social?

Quiero concluir mi charla con un breve esbozo de una propuesta alternativa, que resuelve el dilema en que está atrapado el país entre extensión del aseguramiento social, por un lado, y la productividad, la sostenibilidad fiscal y el Estado de Derecho, por el otro. Por razones de tiempo no me puedo extender en los detalles. Ya he hablado demasiado, y ustedes han sido muy generosos en escucharme; no debo abusar de su paciencia.

El reto tiene dos partes, y la clave es resolver ambas partes simultáneamente, no una u otra, o una a costa de la otra; a riesgo de caer un lugar común, una visión integral es esencial. Una parte es el reto social, que consiste en asegurar a todos los trabajadores contra aquellos riesgos que son independientes de su situación laboral. La otra parte es el reto económico, que consiste en asegurar una fuente de financiamiento unificada

que supere la dicotomía impuestos a la nómina - tributación general que está detrás de la dicotomía formal-informal.

Resalto que el reto social es cubrir a los trabajadores contra todos los riesgos que les son comunes, no sólo riesgos de la salud. Sé que estoy frente a una audiencia de destacados médicos, pero es fundamental asegurar la cobertura no sólo de salud, sino también de pensiones de retiro, de invalidez y de muerte. Así como un trabajador no asalariado puede enfermarse, también puede fallecer, invalidarse, o alcanzar la vejez sin recursos. No debemos alcanzar la cobertura universal de salud a costa de nuestro sistema de pensiones (¡sobre todo ante el envejecimiento de la población que experimenta el país!). Por eso no debemos aspirar a la universalización de la salud a través de cualquier combinación de programas y métodos de financiamiento. Debemos aspirar a la universalización de la salud dentro del contexto más amplio de la universalización de la seguridad social. No son conceptos excluyentes; al contrario, son complementarios.

El reto económico es conceptualmente sencillo: unificar la fuente de financiamiento, de forma muy similar a lo que ahora ocurre en materia de educación. No podemos hablar con seriedad de la universalización de un derecho, si no hablamos al mismo tiempo de una fuente de financiamiento que no discrimine entre los que disfrutan de ese derecho. Por esta y por otras razones de naturaleza más técnica sobre las que no abundo aquí, creo que debemos cubrir la seguridad social universal a través de la tributación general. Más específicamente, mi propuesta es establecer un impuesto al consumo, similar al impuesto al valor agregado, pero destinar específicamente los recursos generados por ese impuesto (o, mejor dicho, contribución) a garantizar los derechos de seguridad social de todos los trabajadores, con total independencia de su condición laboral (y, por supuesto, género o lugar de trabajo).

Mi propuesta tiene varias implicaciones, tanto sociales como económicas. Por razones de tiempo sólo destaco una en cada caso. En materia social, en particular en materia de salud, implica ofrecer a todos los trabajadores el mismo paquete de servicios de salud que actualmente reciben los trabajadores cuando están afiliados al IMSS. Ello representa una mejora sustancial respecto a la situación actual, ya que cuando los trabajadores no están afiliados al IMSS reciben el paquete de servicios de IMSS-Oportunidades o del Seguro Popular, que tiene una menor cobertura.

En materia económica, por otro lado, mi propuesta implica eliminar el impuesto a la formalidad y el subsidio

a la informalidad que tanto daño causa al país. Dicho de otra forma, para una empresa las diferencias en costos de contratación a través de diferentes contratos desaparecerían. Ello eliminaría los incentivos a la evasión, la simulación, y reduciría los costos laborales de las empresas. Las empresas se podrían dedicar totalmente a la labor más importante, crear buenos empleos con aumentos en productividad, que se traducirían más adelante en mayores salarios reales. Las empresas ya no tendrían por qué violentar los derechos sociales de los trabajadores, ni por qué evadir la ley; al contrario, tendrían todos los incentivos para crecer, explotar economías de escala, invertir en la capacitación de sus trabajadores y aumentar la productividad.

Estoy convencido de que la arquitectura que propongo sería mucho más eficaz que la que tenemos, y sentaría las bases reales de una política social más incluyente y de un país más equitativo. Enfatizo que no se trata de un sueño académico. He hecho algunos cálculos numéricos que sin duda se pueden mejorar, pero que señalan que un sistema como el que propongo está dentro de las posibilidades presupuestarias y administrativas del país.

El obstáculo central no es fiscal; el obstáculo central es, en mi opinión, ideológico: reconocer que nuestra concepción de la seguridad social (nacida, de hecho, en la Alemania del siglo XIX con Bismarck) ya no es útil al país, y que los intentos de reparar las limitaciones inherentes a esa visión a través de programas de protección social no son adecuados. Para superar ese obstáculo ideológico necesitamos debate, discusión e intercambio de ideas, y una mayor comunicación entre los que, como ustedes, se dedican a los temas de la salud, y los que, como yo, nos dedicamos a los temas económicos.

Por ello, y con esto concluyo, ha sido una gran privilegio el tener la oportunidad de compartir estas ideas con ustedes y ser parte de este debate, y por eso le reitero a J.R. de la Fuente mi agradecimiento por haberme invitado a este evento, mismo que hago extensivo a todos ustedes por haberme escuchado. Muchas gracias.

Bibliografía

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
2. Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>.
3. Ley del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf>.
4. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2006. INEGI, 2007.