

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**EL INCUMPLIMIENTO PATRONAL DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD
SOCIAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

GUSTAVO ALEJANDRO LARA PERAZA

DIRECTORA DE LA TESIS: MTRA. JIMENA MORENO GONZÁLEZ

Feliz y dichoso quien, conociendo todas las propiedades de los días, trabaja sin ofender a los
Dioses, consultando las aves y evitando transgresiones.

HESÍODO

Trabajos y días

Era fuerte el obrero, y por su boca
Que se hubo puesto, sin quererlo, blanda,
Como una flor que vence las espinas
Asomó, dulce y tímida, su alma.

ALFONSINA STORNI

“El obrero”

AGRADECIMIENTOS

Alguna vez escuché la interesante idea de que la palabra *gracias*, como fórmula de cortesía para agradecer, es de las pocas que no encuentran sinónimo. Quiero creer que la placidez que se siente en el espíritu por la concesión gratuita de amabilidad, bondad y atención que le otorgan a uno los demás, en un primer momento puede agradecerse con unas palabras que, aunque simples como estas, sean verdaderas. En ese intento, por lo que significan para mí, extendiendo mis profundos agradecimientos:

Muchas gracias a mi familia, por inspirarme a pensar, intentar y lograr cosas hermosas; por fincar su inmenso amor en mí. Sepan que mi vida y mi carácter son fiel testimonio de su generosidad y su nobleza, valores que hacen *loch* mi corazón. A mi madre, por su sabiduría, su amor y su entrega inagotables; por ser luz en mi camino. A mi padre, por su invaluable apoyo, consejo y confianza; por ser ejemplo de entrañable persistencia y superación. A ambos, porque, quizá sin pretenderlo, me transmitieron un profundo amor por el Derecho y por la vida. A mis abuelitas y abuelitos, tías y tíos, en cuya fe y recuerdo encuentro fuerzas.

Gracias a mis amistades, por decidir constantemente compartir conmigo lo más valioso y real que tenemos: tiempo, cariño y sonrisas. A Román, por hacer de los retos y las dificultades un constante aprendizaje y una dicha cuando se superan, porque el mundo es de los audaces. A Aldair, por los espacios compartidos, y por respaldar mis ideas, desvaríos, sueños y frustraciones; porque así la hermandad se fortalece. A Edu, por traer un toque especial de alegría, diversión y reflexión a los días, que se vuelven mucho mejores con su amistad. A Víctor, Lupita y Paco H., por ejemplificar la tenacidad, y por admirarnos y valorarnos cada día más. A Alba y Paco B., por demostrar que las amistades son mejores cuando se abrazan con risas, porque es lo que más necesitamos. A Dani, por mostrarme cómo se dan los paseos: con ilusión, sinceridad y ternura; porque así las caminatas, las palabras y las miradas también acarician. A Isa, Sofi, Marce, Diego, Julio, César, Jaffet y Romina, por su compañía, ánimos y gran consideración, dentro y fuera del salón de clases.

También agradezco desde el alma a Adrián, Juanito, Lalo, George, Leo, Diego S., Dante y Héctor, por escucharnos y apoyarnos mutuamente, por procurarnos desde hace tantos años y por conocerme, muchas veces, mejor que yo mismo; porque nuestros vínculos, sobre todo durante los años de mi carrera, han sido un constante recordatorio de que somos mucho más que

el lugar en donde estudiamos, a lo que nos dedicamos o de dónde vengamos; porque me quieren como soy.

Gracias a cada una de mis Profesoras y Profesores, desde mi formación educativa cuando apenas era un niño hasta la carrera que ahora concluyo, porque con su paciencia, ejemplo y vocación han nutrido mi esperanza en el porvenir. En el CIDE, quisiera hacer especial mención a los Profesores Poncho García, Ernesto Silva, Werner Vega y Alexis Herrera, así como a las Profesoras Lucero Ibarra, Ximena Medellín, María Solange Maqueo, Catherine Andrews y María del Refugio González. Gracias por mostrarme un camino firme y emocionante para iniciar mi carrera profesional, pero más aún, por recordarme los verdaderos valores de la docencia: la pasión por aprender y la generosidad para enseñar.

Agradezco infinitamente a la Profesora Jimena Moreno por confiar atrevidamente en este proyecto y en mí, y por toda su paciencia durante este proceso. Igualmente, gracias a los Profesores Enrique García Tejeda, Miguel Rábago y Gustavo Fondevila, por sus atinados comentarios, correcciones y sugerencias, y porque, de muchas maneras, le dieron vida auténtica a este trabajo. No olvido agradecer a la Dra. Alil Álvarez Alcalá, al Lic. José Gallegos y al Sr. Eduardo Reyna por brindar su valioso tiempo en apoyo a la realización de esta tesis.

Finalmente, muchas gracias al CIDE por presentarme a las personas más brillantes de mente, más fuertes de convicción y más nobles de corazón que haya tenido el encanto de conocer. Ahora sé que haber estudiado y aprendido en una institución de tal calibre me ha convertido en un hombre más sensible, consciente, entusiasta y, por ende, feliz. Por eso y tanto más, agradezco a mi *alma mater* por abrazarme, a veces algo fuerte, pero siempre con la intención de hacerme gente de bien.

Ciudad de México, verano 2024.

RESUMEN

Este trabajo examina las aportaciones de seguridad social, destacando su importancia para enfrentar los desafíos y problemas que en materia de recaudación y operabilidad aquejan al sistema de seguridad social mexicano. La presente investigación adopta un enfoque multidisciplinario que incluye elementos legales, económicos y conductuales, con el objetivo de identificar las causas del incumplimiento y proponer estrategias que aumenten la incidencia en el entero de las aportaciones de seguridad social por parte del sector patronal. El estudio señala que la baja percepción ciudadana del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como entidad fiscalizadora y proveedora de servicios de salud pública, se conjuga con una predisposición de los agentes económicos, patrones y trabajadores, de buscar alternativas de atención médica y de financiamiento para el ahorro; sin embargo, esto genera un estado de precariedad para el sistema de seguridad social, el cual, a su vez, ha provocado una dilución de las responsabilidades estatales para hacer frente a las necesidades poblacionales en términos de acceso a la salud, pensiones dignas y suficientes, así como en cuestiones de acceso a la justicia. Como este trabajo propone, el complejo entramado legal que contiene a las aportaciones implica un estudio pormenorizado de la figura jurídica, a efecto de lograr un mayor entendimiento del sistema normativo que se traduzca en mejores condiciones para la toma de decisiones en torno a la actividad contributiva de las aportaciones de seguridad social. Al mismo tiempo, se busca enaltecer la relevancia de fomentar una “cultura de seguridad social” en los distintos sectores sociales —educativo, profesional, empresarial y jurídico— como una medida urgente e imprescindible para abordar las deficiencias sistémicas tan dolientes para el país y que deben ser cubiertas y solventadas por la Seguridad Social.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: ¿QUÉ SON LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL?	7
1.1 CONCEPTOS IMPORTANTES PARA UNA DEFINICIÓN	7
1.1.1 EN MATERIA FISCAL Y TRIBUTARIA	8
1.1.2 EN MATERIA LABORAL	13
1.1.3 EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL	18
1.1.4 EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS	21
1.2 CARACTERIZACIÓN LEGAL DE LA FIGURA JURÍDICA PARA SU OPERABILIDAD	24
CAPÍTULO II: ¿CÓMO FUNCIONAN LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL?.....	27
2.1 REGÍMENES DE SEGURIDAD SOCIAL	27
2.1.1 RÉGIMEN OBLIGATORIO	30
2.1.2 RÉGIMEN VOLUNTARIO	46
2.2 CÁLCULO DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	48
2.3 RECAUDACIÓN DE LAS APORTACIONES	55
CAPÍTULO III: ¿CÓMO REVERTIR EL INCUMPLIMIENTO PATRONAL DEL PAGO DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL?.....	63
3.1 EL <i>DERECHO Y ECONOMÍA CONDUCTUAL</i> COMO MARCO TEÓRICO PARA ESTUDIAR EL PROBLEMA	63
3.2 LAS RAZONES E INCENTIVOS DETRÁS DEL INCUMPLIMIENTO	68
3.2.1 EL SESGO HACIA EL PRESENTE	68
3.2.2 LA AVERSIÓN A LA PÉRDIDA	73
3.2.3 BAJA PERCEPCIÓN DE CASTIGO	79
CONCLUSIONES.....	86
BIBLIOGRAFÍA	93
ANEXO 1: ENTREVISTA CON EL LIC. JOSÉ GALLEGOS.....	100
ANEXO 2: ENTREVISTA CON LA DRA. ALIL ÁLVAREZ-ALCALÁ.....	106
ANEXO 3: ENTREVISTA CON EL SR. EDUARDO REYNA.....	109

INTRODUCCIÓN

La vida quiso que tan sólo unos días previos a la fecha de entrega del primer borrador final de este trabajo tuviera la oportunidad de observar y recordar la realidad de nuestro sistema de seguridad social de primera mano, y así obtener un grado de sensibilización adicional tan necesario para cualquier proyecto al cual se dedique tanto tiempo y esfuerzo.

En medio de las recientes olas de calor, lamentablemente cada vez más frecuentes debido a la crisis climática mundial, a mi tía abuela de 81 años, Elsy, que trabajó más de tres décadas en una farmacia particular en la ciudad de Mérida, Yucatán, sufrió un golpe de calor que la dejó con fiebre y malestar estomacal. Transcurridos un par de días sin que su situación mejorase, mi madre, mi abuela y yo la llevamos al área de urgencias de la Clínica Médica Familiar del IMSS más cercana a su domicilio: en ella se encontraban decenas de personas en espera de ser atendidas. Había un señor con una herida abierta en la muñeca derecha, otro con una tos intensa y, por lo que escuché del personal, síntoma de algo muy contagioso. También se encontraba un matrimonio muy joven que anunciaba su llegada con los gritos y el llanto por un dolor abdominal insoportable de la esposa, y él, preocupado por tal situación, desesperadamente buscaba la documentación requerida (número de seguridad social, registro patronal, CURP, etc.) y exasperado reclamaba ser atendido rápidamente.

También había adultos mayores de avanzada edad que, al igual que mi tía, requerían de una silla de ruedas o de ser cargados con la ayuda de dos o tres personas. Si bien con algo de tiempo de espera, mi tía fue atendida relativamente pronto, le proporcionaron medicamentos y le aplicaron una inyección para contener el malestar. Esto podría haber sido resultado de la buena suerte o de llegar a una hora afortunada del día o por ser una clínica no tan concurrida o porque estábamos en tierras yucatecas amables. Sin embargo, en circunstancias normales, la situación habría implicado horas de espera para recibir la atención médica necesaria, lo que en muchos casos implica resistir malestares, dolores y angustias — propios y ajenos— en una sala de espera, o de plano irse sin los medicamentos necesarios debido a su escasez. En cualquier caso, mi impresión fue de admiración y gratitud hacia el personal médico que, pese a los recursos limitados, atiende a cientos de personas diariamente en situaciones necesarias con una hermosa vocación y voluntad.

Mi tía Elsy falleció por otras complicaciones al día siguiente, el 18 de junio de 2023, pero me gusta pensar que el día anterior se sentía satisfecha, gracias a la seguridad social, por

haber recibido la atención médica que necesitaba urgentemente y agradecida por tener la bendición de contar con seres queridos que la acompañaran, sentimiento que expresó con una hermosa sonrisa en el rostro cuando de ella nos despedimos, sin saberlo, por última vez.

Me atrevo a comenzar con esta anécdota ya que este trabajo, dentro de todo, trata de supuestos jurídicos y normativos que tienen un impacto directo en la vida de personas de carne y hueso, muchas veces en sus momentos de más vulnerabilidad. Por tanto, antes de dar el paso a un análisis bien direccionado y puesto en un contexto real quería subrayar el hecho de que, más allá de las críticas y los aspectos por mejorar en la seguridad social para México, que sin duda son numerosos y que serán mencionados durante este trabajo, debo reconocer que existe gente que lucha y trabaja para atender esas situaciones de la mejor manera posible. Siempre y ante todo se deben reconocer los esfuerzos por hacer bien las cosas, más aún en circunstancias adversas como en las que se encuentra nuestro sistema de seguridad social.

En mis primeras aproximaciones a la rama de la Seguridad Social tuve que estudiar la obra de Don Ángel Guillermo Ruiz Moreno, un referente en la materia. En ella encontré un epígrafe que él mismo escribió, y que me dejó perplejo: “Hoy en día, en pleno siglo XXI, la seguridad social en el mundo entero es algo de lo más inseguro que existe”. Esta frase, para el contexto nacional, se entiende mejor si partimos de la idea de que el trabajo en México ha sido un concepto dotado de un fuerte sentimiento de orgullo, mas no por ser un país ejemplar en garantizar a la población seguridad social y todas las certezas que ello implicaría. Por el contrario, es así porque el trabajo lleva consigo una evocación al esfuerzo y la resistencia de mexicanas y mexicanos, quienes pareciera que su mejor virtud es trabajar arduamente para “salir adelante”, aun en condiciones precarias. Ese sentimiento de orgullo —y cómo no serlo, si nuestra Constitución fue la primera en establecer textualmente derechos sociales como los laborales— resulta innecesario y hasta en ocasiones absurdo si se toma en cuenta lo subvalorado y la baja remuneración del trabajo en México; más aún, si se consideran las condiciones de riesgo y desprotección a las que se enfrentan cotidianamente en el desempeño de sus labores trabajadoras y trabajadores dedicados a los diversos sectores: la construcción, el campo, el transporte, la minería, el comercio, el turismo, el trabajo del hogar y tantos más que proliferan en todo el territorio.

Parte importante de los problemas que en materia del trabajo tiene actualmente el país se llevan arrastrando prácticamente desde tiempos posrevolucionarios y mediados del siglo

XX, cuando los ideales de justicia social todavía parecían estar firmes, las convicciones políticas fuertes y las propuestas por una legislación que reduzca la brecha social y económica entre patrones y trabajadores consistían en un proyecto serio para construir colectivamente mejores condiciones para trabajar. Fue en esta época, también, cuando en México se instauraron de manera institucional y normativa¹ las políticas de seguridad social que han sido el soporte para millones de personas y familias desde entonces. Actualmente en México seis de cada diez personas conforman la población económicamente activa, es decir, personas que se encuentran ocupadas en un empleo o en búsqueda activa y reciente de alguno.² De tal conjunto se desprende la desoladora estadística de pobreza laboral nacional, en la cual el 38.5% de la población no tiene acceso a la canasta básica con los ingresos derivados de su trabajo;³ lo que significa para estos hogares una falta de acceso a alimentos, educación y transporte.⁴ Asimismo, *más de la mitad* de la población está en la informalidad laboral y por ende, en sentido estricto, no tiene seguridad social. Es decir: puede no disponer de servicios de salud básicos, y lo más probable es que no cotice ante el Seguro Social y, por tanto, no podría recibir una pensión ante alguna contingencia ni aspirar a recibir las prerrogativas que los asegurados y sus beneficiarios pudieran obtener por parte del Estado a raíz de un accidente de trabajo, una enfermedad grave, un estado de invalidez, viudez, retiro o en casos de maternidad.

Como un factor de suma relevancia dentro del panorama de deuda histórica y sistémica que se tiene con la clase trabajadora mexicana está la existencia de las llamadas aportaciones de seguridad social, coloquialmente conocidas como cuotas obrero-patronales. Estas contribuciones son un tipo de aporte complejo, desvirtuadas por el pragmatismo de las relaciones laborales y por la imperfecta operabilidad del Derecho. El cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones derivadas de las aportaciones de seguridad social tiene

¹ En concreto la Ley del Seguro Social promulgada en 1943 y consecuentemente la fundación del IMSS en el mismo año.

² MCV, “Semáforos económicos: Participación laboral, Población económicamente activa”, *México, ¿cómo vamos?*, <https://mexicocomovamos.mx/semaforo-nacional/participacion-laboral/>

³ Pero existen entidades federativas como Oaxaca, por ejemplo, en las que esta cifra rebasa el 60% de la población.

⁴ CONEVAL, “Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza”, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_pobreza_laboral.aspx#:~:text=El%20porcentaje%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20con%20ingreso%20laboral%20inferior%20al,%25%20a%2038.5%25%20C%20respectivamente.

implicaciones de gran alcance en aspectos sociales, económicos, sanitarios y, si se profundiza, incluso políticos. Estos efectos van desde el desarrollo social que las condiciones laborales de los trabajadores han tenido a lo largo de las décadas hasta la realidad precaria y deplorable de los servicios de salud pública en México. Por esta razón, es fundamental resaltar la importancia de las aportaciones de seguridad social para el desarrollo económico y social del país, la cual espero subsanar de alguna manera con esta obra. Al mismo tiempo, esta obra representa un intento de reivindicar la seguridad social como concepto y como materia jurídica.

Resulta imperante visibilizar que la informalidad en el empleo, la falta de condiciones laborales dignas y de salarios justos y suficientes, el difícil o desigual acceso a la justicia en asuntos laborales, los conflictos laborales por sí mismos, la falta de supervisión por parte de las autoridades del trabajo en la solución de dichos conflictos, entre otros, son problemas que surgen directa o indirectamente del incumplimiento de las normas jurídicas en torno a las aportaciones de seguridad social. Ante tal situación crítica es que desde la reforma en materia laboral del 2019 se ha intentado remediar estas problemáticas. Será cuestión de observar cómo evolucionan estos cambios en temas procesales, de acceso a la justicia y de reafirmación de derechos, esperando que involucren a la seguridad social como parte fundamental de la reestructuración del sistema de justicia en temas laborales. Incluso, esto toma aún mayor relevancia con las reformas que, exclusivamente, en materia de seguridad social durante la realización de esta tesis, el gobierno federal ha propuesto para ser implementadas, y van desde reformas constitucionales hasta modificaciones a la ley en la materia y al sistema de pensiones en lo esencial.

Mientras tanto, la anhelada armonización entre los ámbitos público y privado, al menos en lo que respecta a la complicada dinámica entre las relaciones laborales, tiene en la normativa de las aportaciones de seguridad social uno de sus pilares fundamentales. Una figura que, además de ser poco estudiada por su singularidad dentro del ordenamiento jurídico mexicano, se comprende poco. Esto no sólo se refiere a los trabajadores, muchos de los cuales desconocen sus derechos y prerrogativas, o a los empleadores que —sin generalizar— aprovechan esta falta de conocimiento para su beneficio económico personal. También se aplica a los profesionales del derecho, que en ocasiones han demostrado un desconocimiento generalizado y hasta desdén por la materia.

Por ello, la presente investigación tiene como objetivo, en la medida de lo posible, revertir el desconocimiento en lo referente a esta crucial contribución y, por ende, a los derechos de los trabajadores y a las obligaciones de los patrones. Lo anterior, toda vez que este desconocimiento se traduce en una predisposición patronal a no cumplir total o parcialmente con las obligaciones en relación con el pago de las cuotas de seguridad social. Mientras eso no se revierta, es posible que se siga olvidando que las aportaciones de seguridad social son una contribución fiscal necesaria para la recaudación hecha por el Estado y, a su vez, para el cumplimiento de sus funciones más elementales en temas de salud pública y bienestar social. Además, éstas financian al sistema de seguridad social en general, el cual en principio debería ser universal no sólo en lo normativo, sino en lo práctico y lo cotidiano.

Dentro de otros temas, esta investigación discutirá cómo el hecho de que un empleador no inscriba a sus trabajadores al IMSS o que lo haga con un salario base mínimo o menor del correspondiente, afecta el cumplimiento de las disposiciones legales. Además, son factores perjudiciales para el desarrollo económico y social del país a mediano y largo plazo. Por lo tanto, ante la magnitud del problema y la complejidad de la posible solución, es que resultaría insuficiente tomar únicamente al elemento fáctico principal como lo es, en este caso, el incumplimiento de las aportaciones de seguridad social, o a sus problemas devenidos como objeto de estudio. Es fundamental darle mayor profundidad de análisis para incluir elementos conductuales de los sujetos obligados que incumplen las normas y así vislumbrar acciones propositivas y concretas.

De esta manera, es necesario incluir en el estudio los hábitos de los sujetos jurídicos involucrados en el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social, representada por un sistema complejo de relaciones obrero-patronales entre particulares; es decir, las relaciones laborales correspondientes al Apartado “A” del art. 123 constitucional.⁵ Las conductas referidas son las que finalmente darán una mejor explicación a la situación consistente en la baja incidencia de cumplimiento en las cuotas de seguridad social, específicamente por parte de los patrones.⁶ Este tipo de comportamientos, con relación al

⁵ Por tanto, cabe aclarar que la investigación radicará en el estudio de las relaciones laborales de carácter privado, ya que las relaciones del Apartado “B” correspondientes a trabajadores gubernamentales es sumamente distinta en cuanto a su normatividad y al mercado en el que se desenvuelven.

⁶ Alil Adriana Álvarez-Alcalá, “Cumplimiento de las normas fiscales, el caso de México”, Tesis de Doctorado en Derecho, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013), 23.

cumplimiento de las normas jurídicas, serán analizados a partir de una interpretación de las disposiciones legales. Dicho análisis tiene como objetivo analizar las consecuencias que tienen las normas en la conducta las personas. De esta manera, además, será posible comprender sus deficiencias, mismas que pueden provenir del marco normativo aplicable, del diseño legal e institucional o incluso de las cargas fiscales aplicadas a este tipo de contribución. Lo anterior, siempre y cuando se haga un repaso de la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, su función social y la manera en que opera esta figura dentro del sistema jurídico mexicano en su interrelación de sujetos y de ramas jurídicas.

Precisamente por ello, el primer capítulo de este trabajo aborda la figura de las aportaciones de seguridad social jurídicamente. Sin entrar en debates teóricos innecesarios, con ello se plantea definir qué entiende el ordenamiento jurídico por cuotas de seguridad social y cómo se plantean en él las normas para ser aplicadas. En el segundo capítulo, por su parte, habrá una descripción de los principales elementos de las aportaciones de seguridad social, las características de los regímenes de seguros sociales, los factores jurídicos del pago y cobro de las cuotas, al igual que la relación que tienen los sujetos y la autoridad con la normatividad aplicable para su interpretación y aplicación. Así pues, para el tercer apartado, a través de entrevistas realizadas a expertos en la materia y de la literatura pertinente en temas de la disciplina del Derecho y Economía, exploraré las razones que, tras las discusiones de los primeros capítulos, se obtengan respecto al incumplimiento de las aportaciones de seguridad social; además incluiré un análisis de los factores económicos, sociológicos y hasta psicológicos que abonen a la propuesta de estrategias que favorezcan la recaudación de las cuotas y el cumplimiento por parte de los sujetos obligados, para así entregar de manera más efectiva las prestaciones a los sujetos de aseguramiento. Todo ello, proporcionando una relación de los principales retos a nivel legal, financiero y conceptual vislumbrados en el panorama mexicano actualmente, junto a los últimos avances que en materia de seguridad social se han planteado.

CAPÍTULO I: ¿QUÉ SON LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL?

1.1 Conceptos importantes para una definición

El ingreso público, es decir, la cantidad de dinero percibida por el Estado para la realización de sus fines constitucionales está comprendido —entre otras categorías tales como productos y aprovechamientos— por contribuciones, también llamadas tributos.⁷ A grandes rasgos, una contribución es una aportación que el Estado tiene derecho a percibir para funcionar y para sufragar el gasto público.⁸ El artículo 2° del Código Fiscal de la Federación (CFF) contempla cuatro tipos de contribuciones: impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aportaciones de seguridad social. Estos cuatro conceptos comprenden distintas categorías tributarias y en su conjunto conforman al sistema tributario mexicano: cada una, a su manera, resulta fundamental para la recaudación estatal. Las últimas enlistadas, las aportaciones de seguridad social, son sobre las que particularmente versará el presente trabajo.

La definición legal de las aportaciones de seguridad social ofrecida por el Código tributario es la siguiente:

*“...son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.*⁹

Dicho de otro modo, las aportaciones de seguridad social son un tipo de contribución a la que están obligados a enterar quienes:

- i) sean sustituidos por el Estado en el ofrecimiento y satisfacción de servicios en materia de seguridad social, o
- ii) sean beneficiados por dichos servicios.

Sin embargo, esta definición, como tantas definiciones más, si se lee directamente de lo plasmado en algún dispositivo legal deja muchas dudas sobre la naturaleza de la figura jurídica que busca describir. Por lo tanto, es necesario acercarse a la doctrina que ha intentado definir a las aportaciones de seguridad social, sus principales elementos y características, así

⁷ Juan Manuel Ortega Maldonado, *Derecho Fiscal*, (México: Porrúa, 2021), 17.

⁸ Gabriela Ríos Granados, *Derecho tributario*, (México: Porrúa, 2014), 13.

⁹ Artículo 2, fracción II. Código Fiscal de la Federación [CFF], Diario Oficial de la Federación [DOF], publicado el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada DOF 12-11-2021.

como las figuras, conceptos y sujetos jurídicos alrededor de ellas que idealmente ayuden a confeccionar una nueva definición clarificada y robustecida en torno a este tipo de contribución. Para ello será preciso abarcar el estudio desde las distintas ramas jurídicas que contemplan a las aportaciones de seguridad social como parte de su entramado normativo. Las materias jurídicas vinculadas para el estudio de las aportaciones de seguridad social son: el derecho fiscal y tributario, el derecho del trabajo, los derechos humanos y, desde luego, el de la seguridad social.

1.1.1 En materia fiscal y tributaria

Las obras publicadas que sirven a la divulgación y la enseñanza del derecho fiscal por lo general destinan, a lo máximo, un par de páginas para tratar las aportaciones de seguridad social. Esto se entiende en la medida en que esta figura es considerada por la ley una contribución, pero atiende a una lógica distinta de los impuestos, de las contribuciones de mejoras o de los derechos. También, porque esencialmente su razón de ser como figura jurídica está ligada desde la práctica a la seguridad social por sobre el ámbito fiscal; o al menos debería estarlo. Esto sin omitir que, además, generalmente hay un cierto trato despectivo a la seguridad social desde los actores jurídicos, políticos y económicos dedicados a la materia propiamente fiscalista.

En principio, es importante señalar que las aportaciones de seguridad social se encuentran contempladas en diversos ordenamientos jurídicos y en diversas ramas del derecho. Sin embargo, su inclusión al sistema tributario mexicano obedece a que su incorporación está dentro de una categoría tributaria como parte de la recaudación del Estado. Por lo tanto, el carácter fiscal otorgado a las aportaciones de seguridad social tiene como objetivo “facilitar a la autoridad administrativa su cobro o recaudación”.¹⁰ Es decir: aparentemente para el legislador resultó más sencillo considerar estas aportaciones como una contribución toda vez que de esta manera fueran susceptibles de ser fiscalizadas. En esencia, la idea fundamental es que se ha preferido tratar a las aportaciones de seguridad social como la necesidad de salvaguardar y proteger los intereses del Estado y cubrir el gasto público, en lugar de proteger los derechos de los ciudadanos y sus ingresos, y es algo que debe repensarse en cuanto a su propósito en el ordenamiento.

¹⁰ Mauricio Yanome Yesaki, *Compendio de Derecho Fiscal*, (México: Porrúa, 2009), 105-106.

Para comenzar con el análisis de estas y otras cuestiones, es preciso realizar una significativa distinción entre la materia fiscal y la tributaria, que, si bien suelen utilizarse como sinónimas, es necesario diferenciarlas brevemente. En términos generales, el derecho fiscal supone lo relacionado con los ingresos de carácter público que el Estado percibe en sus distintos órdenes gubernamentales.¹¹ Específicamente, se trata del conjunto de normas jurídicas que regulan “el establecimiento, recaudación y control de ingresos de derecho público del Estado derivados de su potestad tributaria”.¹²

Por otra parte, el derecho tributario está acotado a las normas jurídicas encargadas de regular únicamente la creación de contribuciones o tributos decretados por el Estado, así como las relaciones jurídicas derivadas de su aplicación. Esto significa que en lo que respecta a las aportaciones de seguridad social, su aspecto fiscal se encuentra definido por las normas que establecen su recaudación, o dicho de otro modo, que mediante el derecho fiscal logran su carácter de ingresos públicos.

En este sentido, la Ley de Ingresos de la Federación es la que anualmente regula esta situación jurídica. Esta ley contiene un rubro específico para la estimación del ingreso por concepto de “2. Cuotas y Aportaciones de seguridad social”,¹³ las cuales se dividen en:

Cuotas y aportaciones de seguridad social

21. Aportaciones para Fondos de Vivienda: - Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
22. Cuotas para la Seguridad Social: - Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
23. Cuotas de Ahorro para el Retiro: - Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.
24. Otras Cuotas y Aportaciones para la Seguridad Social: - Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores. - Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.
25. Accesorios de Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social.

Fuente: Tomado del Artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2024.¹⁴

¹¹ Yanome, 6.

¹² Yanome, 6.

¹³ Artículo 1. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 13 de noviembre de 2023, última reforma publicada DOF 30-04-2024.

¹⁴ Para el ejercicio fiscal de 2024 se calculó un ingreso estimado de 535,254.7 millones de pesos por concepto de “Cuotas y Aportaciones de seguridad social”; sin embargo, la totalidad (100%) del estimado corresponde a las Cuotas para la Seguridad Social, dejando en cero a rubros como la Vivienda o el Ahorro para el Retiro, lo

Sin embargo, si se consideran las aportaciones de seguridad social como una forma de contribución, es importante revisarlas desde la perspectiva del derecho tributario. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31, fracción IV, estipula la obligación de los ciudadanos mexicanos de contribuir al gasto público. Para ello, se le confiere al Estado una potestad tributaria que va dirigida en dos sentidos.

En primer lugar, se encuentra la potestad *normativa* tributaria que implica una función legislativa. De acuerdo con esta potestad, el Estado, de conformidad con la ley y los principios de justicia fiscal, tiene la facultad para crear las contribuciones que sean necesarias para financiar el gasto público y cumplir con sus mandatos constitucionales. Esta facultad se delega en el Poder Legislativo tanto a nivel federal como en las entidades federativas.¹⁵

En segundo lugar está la potestad *administrativa* que radica en el Estado a través del Poder Ejecutivo como el único ente facultado para aplicar las normas correspondientes y así recaudar las contribuciones.¹⁶ Esta última potestad adquiere sentido a través de las acciones que lleva a cabo el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para realizar la recaudación y la fiscalización de las contribuciones a nivel federal. A nivel local, las encargadas de hacerlo son las secretarías de finanzas de las entidades federativas y sus respectivas tesorerías.

Las aportaciones de seguridad social tienen un diseño normativo particular en México, ya que en muchos países se les considera como exacciones parafiscales en lugar de contribuciones tributarias.¹⁷ Estas exacciones parafiscales cumplen un fin específico, que es el de financiar los gastos de una entidad territorial predeterminada. Además, se rigen por la lógica de ser parafiscales, lo que significa que este tipo de contribuciones no forma parte del presupuesto de ingresos, y buscan obtener un beneficio específico tras su recaudación que se traduzca en la promoción de fines económicos y sociales, en este caso relacionados con la

cual se entiende ya que éstos son directamente destinados a las cuentas individuales de los trabajadores manejadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

¹⁵ Para esta potestad normativa en materia tributarias, se está a lo establecido por la Constitución Federal en sus artículos 73, fracción VII y XXIX para las facultades del legislativo federal, y 115, fracción IV, que refiere a la obligación de las entidades a imponer las contribuciones a favor de sus municipios, así como el artículo 124 para la cláusula residual en cuanto a las facultades conferidas al legislativo local.

¹⁶ Ríos, *Derecho tributario*, 3-6.

¹⁷ Ríos, 17.

seguridad social.¹⁸ Inclusive, respecto a la cuestión de la verdadera naturaleza de las aportaciones de seguridad social en el sistema jurídico mexicano, es importante señalar que los procesos de fiscalización —y, por lo tanto, la caracterización de tipo fiscal— a los que están sujetas, son relativamente recientes desde el punto de vista normativo y, como ya hubo mención, se deben a una lógica que facilite la cobranza de las aportaciones. Sin embargo, a diferencia de los impuestos, éstas no siguen los requisitos de proporcionalidad y equidad contemplados por el artículo 31, fracción IV de la Constitución, sino que se calculan según el salario base de cotización con el cual esté registrado un trabajador.

Al respecto, Ángel Guillermo Ruiz Moreno opina que es un desacierto considerar a las aportaciones de seguridad social como de naturaleza contributiva. Señala que estas aportaciones sostienen la prestación de servicios de seguridad social, no como un gasto público,¹⁹ sino que constituyen el fundamento para el cumplimiento de los derechos sociales del trabajo; y que, por tanto, deberíamos pensar mejor en fundamentar la naturaleza de las aportaciones de seguridad social en el artículo 123 constitucional.²⁰ Lo anterior, desde luego, sin omitir que los servicios de seguridad social son públicos, ni que las cuotas aportadas por los sujetos obligados en principio no pueden —o no deben— ser destinadas para fines distintos en el gasto público a los que establece la ley.²¹ Esta discusión, a mi parecer, deriva precisamente del origen del mandato de su cumplimiento: o se toman a las aportaciones de seguridad social meramente como tributos desde la obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público, o bien se toman en cuenta desde las pugnas que el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social han impulsado históricamente, a saber, los derechos sociales consagrados principalmente en el artículo 123 constitucional.

En realidad, sería apropiado considerar a las cuotas y aportaciones de seguridad no como contribuciones puras, sino como especiales o parafiscales. Esto ya que, si bien existe una relación entre el Estado como ente recaudador y los sujetos obligados fiscalmente al pago de las contribuciones, éstas han sido diseñadas para ser destinadas exclusivamente al

¹⁸ Ríos, 17.

¹⁹ Sobre esta discusión específica, en siguientes capítulos discutiremos cómo han de entenderse las erogaciones hechas por el Estado en referencia con las aportaciones de seguridad social, y si es que se cumple con lo dispuesto legal y socialmente en la materia.

²⁰ Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, (México: Porrúa, 2007), 288.

²¹ Esto podría debatirse, toda vez que el artículo 168 de la Ley de Seguridad Social, en su último párrafo, precisa que las cuotas obrero-patronales, al destinarse al otorgamiento de pensiones, se entiende se destinan al gasto público.

financiamiento del gasto público referente a los servicios, protecciones y beneficios de la seguridad social. No obstante, de una lectura formalista de la legislación tributaria, en México las aportaciones de seguridad social son planteadas como contribuciones y, como tales, conforman parte del ingreso público.

Efectivamente, en el ámbito fiscal y tributario las aportaciones y cuotas de seguridad social cumplen un papel muy importante al designar una fracción del ingreso público que los sujetos obligados, que pueden ser patrones, trabajadores u otros sujetos obligados definidos por la ley, deben cumplir para subsanar los costos de los servicios de seguridad social brindados por el Estado. De esta manera, los procesos de fiscalización derivados del incumplimiento en la correcta aportación de estas cuotas condicionan a la figura jurídica y la dotan de un sentido coactivo y, por regla general, obligatorio.

Ahora bien, para el caso particular del ordenamiento jurídico mexicano en el cobro de las aportaciones de seguridad social, la potestad tributaria administrativa no la ejerce el SAT, sino que la ejercen entidades como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), para relaciones laborales particulares, o en su defecto el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para relaciones laborales de orden público, y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para las aportaciones consistentes en cuotas destinadas a la vivienda. Estas entidades funcionan a modo de Organismos Fiscales Autónomos (OFA). Con esta condición tan particular en México de los OFAs, mediante su competencia tributaria, éstos pueden fiscalizar a los sujetos obligados, determinar de manera líquida sus obligaciones fiscales y, en un momento dado, emitir créditos fiscales para su cobro y percepción, con las consecuencias legales que en el caso correspondan.²²

Por último, cabe notar que, como contribuciones que son, para términos fiscales las cuotas de seguridad social a cargo de los patrones pagadas al IMSS e INFONAVIT son deducibles respecto al Impuesto Sobre la Renta, en términos del artículo 25 de la Ley respectiva. Para conocer los casos en los que se actualiza este supuesto y cómo opera —al igual que las consecuencias jurídicas por su indebido tratamiento u omisión—, se dispondrá espacio en siguientes capítulos del trabajo. Además, incluiremos uno de los mayores problemas teórico-prácticos que surgen de la discusión de estas aportaciones, que es el

²² Ruiz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 260.

referente a la facultad estatal para ejecutar su cobro, la confusión en el desarrollo de los procedimientos y controversias laborales, así como el rol que tiene el IMSS en el entramado jurídico respectivo.²³

1.1.2 En materia laboral

Si se tomara únicamente el carácter fiscal de la definición de las aportaciones de seguridad social, se dejarían fuera la verdadera esencia y el objetivo de esta figura. Por tanto, es pertinente recordar que las cuotas y aportaciones de seguridad social, más allá del Código Fiscal de la Federación, también están contempladas en las distintas disposiciones legales en materia del trabajo y de seguridad social. Las aportaciones o cuotas obrero-patronales como son conocidas en materia laboral se entiende que están comprendidas por cuotas que sirvan al objeto de la seguridad social, o de manera más amplia, de la *previsión social*: el fin último es dotar a los trabajadores de un patrimonio que sirva de protección en caso de alguna contingencia en el desempeño de sus labores, por ejemplo, en los supuestos de algún riesgo de trabajo o para la adquisición de viviendas para su goce y beneficio.²⁴

Más allá de la nomenclatura, esto implica que, entre otras cosas, y retomando lo consignado por la Ley de Ingresos de la Federación, las aportaciones de seguridad social deben incluir cuotas a fondos para la vivienda y a los fondos de ahorro para el retiro. En siguientes capítulos haremos una inspección pormenorizada de cada concepto inmiscuido en la integración de las aportaciones de seguridad social para lograr entender de mejor manera su composición y más adelante su aplicación. Mientras tanto, ahondaremos en la discusión que desde la visión del derecho del trabajo se ha planteado para ser capaces de acotar el tema de las aportaciones de seguridad social en función de lo que el presente trabajo se propone analizar en concreto.

Los principios rectores del derecho que legal y doctrinalmente guían el derecho del trabajo son la libertad, la igualdad y la estabilidad en el empleo.²⁵ La libertad en el trabajo se

²³ De hecho, hay un gran número de trabajos de investigación de grado que tocan el tema de la naturaleza jurídica de las cuotas obrero-patronales desde lo teórico. Sin embargo, la gran mayoría se mantienen en un análisis superficial de sus orígenes históricos, del aspecto contable para su operatividad y cobro, o de su presencia en los ordenamientos legales a grandes rasgos, dejando a un lado sus alcances normativos, las flaquezas del IMSS como institución garante de la seguridad social o el estatus de interdependencia entre ramas jurídicas del trabajo, de seguridad social y fiscal, que generan confusión al momento de llevar a cabo los procesos de ejecución del cobro de las aportaciones, o bien, las instancias judiciales idóneas para que los asegurados hagan efectivos sus derechos.

²⁴ Yanome, *Compendio de Derecho Fiscal*, 105-106.

²⁵ José Dávalos, *Derecho Individual del Trabajo*, (México D.F.: Porrúa, 1985), 22-25.

refiere a la posibilidad de llevar a cabo cualquier actividad laboral mientras sea lícita. La igualdad en el trabajo se refiere a la percepción de un pago igual por trabajo igual, a la prohibición de no ser sujeto de discriminación laboral alguna. En lo relacionado con la estabilidad en el empleo, ésta es el ideal que siguen las relaciones laborales, puesto que un empleo estable, por tiempo prolongado y con prestaciones suficientes y sustanciales, puede traducirse en una mejor condición económica y social de vida para los trabajadores. En este contexto, el derecho del trabajo busca cumplir con estos principios para el mayor bienestar y el mejor desarrollo integral del trabajador a través de la figura de la previsión social.

La previsión social tiene dos objetivos principales. Por un lado, busca la “dilución de los riesgos entre trabajadores y empleadores sujetos de una relación de trabajo”²⁶, y por el otro, la *responsabilidad* social con la que mediante las aportaciones de seguridad social los trabajadores y los patrones conforman fondos con el fin de reparar los daños sufridos por trabajadores en las situaciones en que deban atenderse para su beneficio de seguridad social.²⁷

Por tanto, la seguridad social vinculada al trabajo tiene que ver con la previsión social, que se traduce en atención a las contingencias que durante el desempeño laboral pueden surgir: accidentes de trabajo, enfermedades generales, maternidad, invalidez, muerte, retiro, cesantía en edad avanzada, etc. Es ante estas eventualidades que la interrelación entre la materia laboral y la de seguridad social tiene su manifestación mediante las cuotas y aportaciones de seguridad social que los patrones, los trabajadores y los demás sujetos obligados deben pagar al Estado como garante de la seguridad social. Lo anterior, de nuevo, con tal de subsanar los costos de los servicios de seguridad social que en su caso los organismos públicos descentralizados destinados a ello brinden a la población de los derechohabientes y sus beneficiarios: entre otras, atención médica en caso de enfermedades; guarderías para madres y padres trabajadores; pensiones en caso de invalidez, riesgo de trabajo o por la muerte del trabajador que el IMSS, en su caso, debe otorgar.

Con lo anterior en mente, cabe recordar que las relaciones laborales en México pueden ser de distintos tipos y modalidades, según la naturaleza de la actividad laboral, la temporalidad de la relación o bien el sector en donde se desenvuelva el trabajo, ya sea en el sector público o privado. En ese sentido, es comprensible que dentro del diseño normativo-

²⁶ Alfredo Sánchez-Castañeda y María Ascensión Morales, *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014), 7.

²⁷Sánchez-Castañeda y Morales, 7.

institucional mexicano existan distintos tipos de Seguros Sociales que atiendan particularmente a sectores de la población según la naturaleza de sus actividades o de las relaciones laborales de las cuales sean objeto.²⁸ Como pieza central de la conceptualización de las aportaciones están las denominadas de manera literal “Cuotas para la seguridad social”, a cargo de patrones y de trabajadores, que para mayor referencia son las que los patrones en el mercado laboral privado formalizado enteran al IMSS para la amortización de pensiones.

De la acepción más simple determinada por ley se entiende que existe una relación laboral si hay una prestación de un servicio personal y directo, de manera subordinada y por la cual se recibe una contraprestación a favor del trabajador y a cargo del patrón.²⁹ Así, las cuotas obrero-patronales son susceptibles de ser otorgadas si se cumplen con ciertos presupuestos legales, tales como: el acreditamiento de la relación laboral y el régimen de seguridad social bajo el cual existe dicha relación. Para ello, una jurisprudencia emitida por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en concordancia con la subordinación requerida en términos fiscales para la obligación patronal de contribuir con las aportaciones de seguridad social, dispuso lo siguiente:

SUBORDINACIÓN LABORAL PARA EFECTOS FISCALES. CONCEPTO DE LA MISMA. “La subordinación que deriva de una relación laboral consiste en la facultad jurídica del patrón de dar órdenes e instrucciones relacionadas con el servicio personal que le presta el trabajador, quien tiene el deber de sujetarse a ellas; es, pues, un poder jurídico de mando que se refiere estrictamente a los servicios contratados, el cual es correlativo a una trascendencia al ámbito fiscal, en tanto que toda relación con las características antes indicadas, en la que se establezca el pago de una retribución a favor del trabajador y a cargo del patrón, constituye el hecho generador de la obligación de pago de cuotas obrero patronales a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.”³⁰

En ese orden de ideas, la ley establece para los patrones —que son aquellas personas físicas o morales que utilizan servicios de trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del

²⁸ En el Sistema de Salud Pública están contemplados los gastos e incapacidades ocasionadas por accidentes de trabajo y enfermedades laborales, los cuales, si no conformaran parte del rango de seguros de la materia, los patrones tendrían que asumir la responsabilidad mediante un juicio laboral o incluso civil.

²⁹ Artículo 20. Ley Federal del Trabajo [LFT], Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 01 de abril de 1970, última reforma publicada DOF 04-04-2024.

³⁰ Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Tesis II-J-322 RTFF. Segunda Época. Año IX No. 95 noviembre 1987, 501.

Trabajo— como para aquellos considerados como sujetos obligados por la Ley del Seguro Social la obligación de registrarse ante el IMSS e inscribir a sus trabajadores, lo que se denomina el *proceso de afiliación*.³¹

El proceso de afiliación sirve fundamentalmente para que el organismo público desconcentrado, en este caso el IMSS, pueda otorgar de manera oportuna las prestaciones a que tienen derecho los asegurados y sus beneficiarios legales. Los patrones deben estar en constante comunicación con el IMSS para mantener actualizados los datos, y realizar los cambios necesarios para dar de alta o baja a sus trabajadores según la situación laboral en que se encuentren y, de esta manera, cumplir con las cuotas a las que están obligados a aportar. Más adelante, en el apartado correspondiente a la materia de seguridad social, se mencionarán los regímenes del IMSS para trabajadores, de los cuales depende, precisamente, la manera y la naturaleza de las cuotas obrero-patronales que deben ser enteradas.

Ahora bien, hay que abarcar los conceptos desglosados de las aportaciones de seguridad social con origen en la esencia del derecho laboral. Desde el ámbito constitucional se contempla una distinción entre trabajadores del sector privado y trabajadores pertenecientes a los Poderes de la Unión, es decir, del sector público: el Apartado A y el Apartado B del art. 123 constitucional, respectivamente. Estos apartados en la Carta Magna regulan los supuestos jurídicos para la implementación de leyes, instituciones y ficciones jurídicas para proteger las relaciones y las condiciones jurídicas de las y los trabajadores mexicanos.

En principio, el Apartado A incluyó la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Seguridad Social, y correspondientemente la creación del organismo del IMSS. A su vez, el Apartado B dispuso de un articulado para la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y por tanto la creación del ISSSTE. La aplicación efectiva del pago y cobro de las cuotas obrero-patronales nace dentro de toda esta normatividad que se ramifica, a su vez, en cuotas para la vivienda de los trabajadores y para su retiro.

³¹ Gustavo Cázares García, *Derecho de la seguridad social*, (México: Porrúa, 2007), 159.

Respecto a la vivienda, las aportaciones de seguridad social bajo este rubro están estipuladas constitucionalmente en el artículo 123, apartado A, fracción XII.³² Sin embargo, mientras que para el sector privado el INFONAVIT es el indicado para percibir esta especie de cuotas, para el sector público las “adquiere” el FOVISSSTE, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Más aún, respecto a las aportaciones destinadas a los fondos para el retiro de los trabajadores, a raíz de una serie de decretos y reformas profundas a la normatividad en cuanto a los Sistemas de Ahorro para el Retiro durante la década de 1990, estas cuotas pasaron de ser recaudadas, administradas y distribuidas por el Estado, a ser recibidas por las AFORES, las Administradoras de Fondos para el Retiro, de naturaleza privada. Esto implicó un cambio en la naturaleza de este tipo de cuotas como parte del ingreso público, los lineamientos respecto a las cotizaciones de los salarios base para el financiamiento de los fondos, así como la misma lógica detrás de la responsabilidad de suministrarlos cuando se cumplan los requisitos por parte del trabajador para su retiro. En general se trasladó, por así decirlo, la responsabilidad y la obligación de brindar el servicio y asegurar a los afiliados en los casos aplicables, y confirió la carga administrativa a las AFORES. Al mismo tiempo, dejó a los obligados y beneficiarios de las cuotas la difícil tarea de adoptar estrategias para ahorrar y así aportar a los fondos para el retiro lo contemplado por la ley y lo necesario para obtener mejores “rendimientos”.³³ De estas cuestiones se hablará pormenorizadamente en siguientes apartados.

Sobre estas consideraciones, por lo pronto, lo más importante es dejar en claro que la presente investigación tratará únicamente al supuesto de los trabajadores pertenecientes al Apartado A, toda vez que el análisis normativo y social que se plantea responde a características del mercado laboral privado, y no al régimen de los trabajadores en el Apartado B. Esto también significa acotar el estudio de caso a las cuotas de seguridad social, *grosso modo*, dirigidas particularmente al IMSS, y si acaso abarcar ligeramente las del INFONAVIT y las dirigidas a los Fondos de Retiro, excluyendo así las aportaciones dadas

³² Art. 123, apartado A, f. XII, CPEUM: “Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones...”

³³ Cázares, *Derecho de la seguridad social*, 530.

al Seguro Social de las Fuerzas Armadas y demás del sector público, puesto que éstas configuran otras reglas de cobro, otras especificaciones en su pago y otra lógica de seguridad social.

Todo lo anterior atiende en realidad a la lógica del cumplimiento de las cuotas obrero-patronales, en la que los patrones del sector privado siguen distintas tendencias y conductas de índole económica, jurídica y fiscal para cumplir —o incumplir— con sus obligaciones patronales. Esto, en cambio, para las relaciones del Apartado B en las que el Estado funge como patrón, implica que es el propio Estado quien tiene que enterar y retener de sus trabajadores las cuotas destinadas a la seguridad social. Esta distinción, nada menor, se suma a las condiciones tan diferentes en las que se desenvuelven los mercados, las estructuras y las contrataciones laborales, factores que pueden repercutir en el cabal cumplimiento del pago de las cuotas obrero-patronales.

1.1.3 En materia de seguridad social

Con las aproximaciones expuestas hasta el momento, si bien ya es posible confirmar que la previsión social liga los derechos laborales con los de seguridad social, ahora resulta esencial exponer en qué consisten los derechos de seguridad social y los principios legales que los respaldan. De acuerdo con el artículo 123 constitucional, Apartado A, fracción XXIX, la Ley del Seguro Social es de utilidad pública, y en ella están comprendidos “los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.³⁴ Aquellas son, precisamente, las contingencias que las aportaciones de seguridad social buscan prevenir y subsanar. Al mismo tiempo, el Artículo 2 de la Ley del Seguro Social dispone lo siguiente:

“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que,

³⁴ Artículo 123, Apartado A, fracción XXIX. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], Diario Oficial de la Federación. [DOF], publicada el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 15-09-2024.

en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”³⁵

Por supuesto, este fraseo legal suena maravilloso. Habría que analizar hasta qué punto se cumple, en lo real, con los ideales, los objetivos y los derechos que desde la seguridad social se contemplan a nivel general y constitucional. Esto sin omitir mencionar que verdaderamente las definiciones en nuestro ordenamiento quedan muy cortas para el verdadero concepto de seguridad social.

En principio, de los artículos transcritos se puede asumir que tan sólo el concepto de seguridad social se presta a diversas interpretaciones, persigue diversos objetivos e incluye toda una gama de derechos, protecciones y garantías. Incluso habría que hacer la distinción entre *seguridad social* y *seguro social*. Mientras que la seguridad social comprende al seguro social, los seguros sociales se refieren a los distintos regímenes contributivos que se establecen para garantizar la seguridad social, primordialmente —mas no exclusivamente— para la ciudadanía laboral regulada; es decir, para los grupos poblacionales sujetos a una relación contractual de trabajo.³⁶ En estos regímenes contributivos las personas reciben compensaciones proporcionales a las aportaciones realizadas a los seguros sociales.

En materia de seguros sociales existen en México dos regímenes de seguridad social: el obligatorio y el voluntario. Dentro del régimen obligatorio están los seguros de riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, invalidez y vida, cesantía en edad avanzada y vejez, además de guarderías y prestaciones sociales. Por su parte, en el régimen voluntario se encuentran los seguros de salud para la familia y los llamados seguros adicionales. Genéricamente, los sujetos del régimen obligatorio son las personas sujetas a una relación de trabajo, además de los socios de sociedades cooperativas, las personas que determine el Ejecutivo Federal y, más recientemente, las personas trabajadoras del hogar.³⁷ Esto significa que es una *obligación* para el patrón inscribir a sus trabajadores en este régimen, del cual nacen a su vez obligaciones como el pago de cuotas y aportaciones de seguridad social.

En esa tesitura, los sujetos obligados son, por excelencia, los patrones, pero también los asegurados —los trabajadores— deben cubrir ciertas cuotas obligatorias. Los patrones

³⁵ Artículo 2. Ley del Seguro Social [LSS], Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 21 de diciembre de 1995, última reforma publicada DOF 07-06-2024.

³⁶ Sánchez-Castañeda y Morales, *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, 10-11.

³⁷ Artículo 12. Ley del Seguro Social.

deben, antes que nada y como ya se mencionó, registrarse e inscribir a sus trabajadores ante el IMSS. De igual manera, tienen que comunicar las altas y bajas de trabajadores, las modificaciones a su salario y autodeterminarse las cuotas a su cargo. Además, deben retener y enterar el importe, lo que implica dotar a la autoridad de los elementos suficientes para acreditar la existencia, naturaleza y cuantía de las cuotas, parecido a los demás procesos de fiscalización. Para el caso de patrones con más de 300 trabajadores en promedio anual, las cuotas deberán dictaminarse usando un contador público autorizado.

Así, la seguridad social deviene en un conjunto de medidas estatales que incluyen aspectos de asistencia social y de seguros sociales que buscan prevenir, reparar y recuperar situaciones en las que los individuos pudieran encontrarse en el transcurso de su vida laboral o una vez terminada ésta. Se busca garantizar por sobre todo el bienestar de la población mediante principios rectores de la seguridad social:³⁸

- i) la *universalidad*, en tanto resolver en todo tiempo y lugar el problema de la necesidad para toda persona;
- ii) la *integralidad*, en tanto se busque la prevención, la recuperación y el resarcimiento, pero también la readaptación y la rehabilitación de las personas en la comunidad;
- iii) la *expansividad*, que es la adecuación del sistema normativo a las necesidades actuales;
- iv) la *unidad de acción*, respecto a la centralización en la gestión de los servicios de seguridad social; y
- v) la *eficacia*, que simplemente es la superación real y efectiva de las contingencias.

Entonces, el derecho de la seguridad social se define preliminarmente como el conjunto de dispositivos normativos y reglamentarios que “protegen a los trabajadores y a sus familiares o dependientes económicos contra los riesgos susceptibles de reducir o suprimir sus ingresos. Lo anterior, se da en casos de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte”.³⁹ Para ello, las aportaciones de seguridad social son parte

³⁸ Sánchez-Castañeda y Morales, *El derecho a la seguridad social y a la protección social.*, 17.

³⁹ Sánchez-Castañeda y Morales, 14.

importante de la materialización en el ordenamiento jurídico mexicano de la protección que la seguridad social, como concepto y como disciplina, busca dotar a la ciudadanía.

Hay que partir de la idea de que los seguros sociales en el país —el IMSS, el ISSSTE, el ISSFAM— enfrentan históricamente problemas de financiamiento, infraestructura y, en el fondo, de calidad en los servicios brindados. En este supuesto quizás habría que replantearse en tiempos actuales los alcances de estos mecanismos de previsión y seguridad social; además, repensar la operatividad del sistema de seguros sociales para las personas que no están incluidas como beneficiarios de estas prerrogativas ni garantías, como lo pueden ser las personas trabajadoras que se mantienen en la economía informal, cuestión que, precisamente, y como habrá mención más adelante, en pleno 2024 está siendo atendida por el gobierno federal mediante reformas legales e institucionales, ante lo que muchos podrían llamar una crisis en el sistema de seguridad social mexicano. Sin embargo, ante la falta de recursos de los órganos públicos desconcentrados encargados de ofertar los servicios de seguridad social, es necesario incluir en las reformas que se planteen soluciones a la imperfecta y mejorable recaudación y tributación de las aportaciones de seguridad social. Esta problemática será estudiada en el siguiente capítulo cuando se toque la forma en que operan, desde el punto de vista de las distintas ramas, organismos y personas jurídicas, el pago y cobro de las cuotas obrero-patronales en el país.

1.1.4 En materia de derechos humanos

La confección de una nueva definición y conceptualización de la seguridad social ha sido un esfuerzo que, si bien ha sido postergado durante mucho tiempo, actualmente podemos vislumbrar una serie de acciones encaminadas a su reivindicación como disciplina. Al fin y al cabo, en tiempos actuales no hay que olvidar que la seguridad social es un derecho humano fundamental, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 22 dispone: “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener (...) la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.⁴⁰

⁴⁰ Art. 22. Declaración Universal de los Derechos Humanos, DUDH, Organización de las Naciones Unidas [ONU], 10 de diciembre de 1948.

Asimismo, establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure al individuo, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”⁴¹

En ese sentido, es pertinente incluir en la concepción de la seguridad social la cultura de derechos humanos que a través de reformas legales y de decisiones judiciales se ha estado intentado promover y consolidar: se observa que los criterios actuales presentan características que indican la enmarcación de la seguridad social y sus manifestaciones como derecho humano, lo cual es algo muy positivo, ya que por un lado sensibiliza a la sociedad sobre el lugar que debe ocupar la seguridad social en nuestro ordenamiento, como derecho fundamental, y por el otro hace más factible el ejercicio de derechos y, así, un acceso a la justicia para las personas.⁴²

En principio, como observaremos en el siguiente capítulo en donde expondré las características jurídico-normativas de las cuotas, la seguridad social es considerada de estricto derecho, es decir, que su materialización está supeditada al cumplimiento de diversos requisitos legales y de hipótesis normativas para que las personas puedan acceder a las prerrogativas y beneficios de la seguridad social (debidamente inscrita, mínimo de semanas cotizadas, certificación de enfermedades o incapacidades, etc.). No obstante, el hecho de que la satisfacción de derechos fundamentales como los reconocidos a nivel convencional y constitucional sea prioritaria para la judicatura en circunstancias cada vez mejor pensadas y fundamentadas, habla de un progreso paulatino de la concientización sobre la importancia de contar con un sistema de seguridad social fuerte, próspero, respetable y más que nada *accesible*, en su parte burocrática, pública y social.

⁴¹ Art. 25. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁴² Como un ejemplo, respecto al tema de capitales constitutivos, véase este criterio: Seguridad Social. Al ser un derecho humano cuyo cumplimiento no queda a la voluntad de las partes, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) debe subrogarse y otorgar las prestaciones que correspondan a los derechohabientes de un trabajador fallecido que no fue dado de alta en el régimen obligatorio, así como determinar los capitales constitutivos a cargo del patrón omiso. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023881>

Lamentablemente, si bien es un buen avance, esta conceptualización derechohumanista no resuelve el fondo del problema concreto, a saber, el financiamiento del sistema de seguridad social para subsanar los gastos de aseguramiento para la masa poblacional de beneficiarios y trabajadores: dicho de otro modo, no importa mucho si a nivel jurisdiccional o incluso legislativo se plantean nuevas formas de hacer efectivo un derecho si no se cuentan con los suficientes recursos económicos o materiales para brindarlo.⁴³

Incluso, si este discurso de cultura de derechos humanos no se matiza en estos temas, puede ser un disfraz para que, desde el Estado, se diga que “se está mejorando” en materia de seguridad social, ya sea por una mayor cobertura de los servicios a más población o una virtual mejoría y aumento en los montos de las prestaciones, sin que en la realidad se vea reflejado necesariamente. Es por ello que, antes que todo, es necesaria una armonización de las ramas jurídicas inmiscuidas en la aplicación de la normatividad en torno a las aportaciones de seguridad social, y una apropiada capacitación técnica jurídica de los operadores jurídicos para la interpretación y aplicación de las normas relativas a la determinación, pago y cobro de las aportaciones de seguridad social, no solo en instancias plenamente jurisdiccionales, sino desde los procesos de fiscalización del que sea objeto el cobro de las cuotas. En ese mismo sentido, debe existir una mejor capacitación y sensibilización para los operadores técnicos (burócratas, personal médico, inspectores, etc.), que se dirija a la estructuración, planeación y evaluación de los procesos fiscalizadores del IMSS, al mismo tiempo que se revisan los gastos administrativos institucionales y potencializar los recursos humanos disponibles, cabe insistir, en temas de fiscalización, pero también en los servicios de salud y atención médica ofrecidos.

De esa manera, atendiendo estas cuestiones, podríamos hablar efectivamente de la garantía y satisfacción del derecho humano de seguridad social. Sin embargo, la confianza debe ser depositada en que se puede apuntar más alto y que, más allá de la universalidad, este complejo y amplio derecho esté pensado no únicamente en temas de salud, atención médica, contingencias económicas, vivienda o pensiones para el retiro, sino que se abra camino para pensar en un bienestar integral de la población que incluya la cultura, el esparcimiento y

⁴³ Por ejemplo, la serie de propuestas de reformas constitucionales planteadas a principios de 2024 por el Ejecutivo Federal, de entre las que se incluye una al sistema de pensiones. Tal reforma será comentada en siguientes apartados del trabajo, como parte del análisis contextual.

espacios seguros en donde desenvolverse, pues al fin y al cabo, es un mecanismo de progreso social y un compromiso colectivo para cerrar las brechas existentes en sociedad.⁴⁴ Retomaré estas cuestiones tan importantes al final del trabajo, una vez realizado el debido análisis normativo y ya expuesto el panorama del cobro y pago de las cuotas obrero-patronales.

1.2 Caracterización legal de la figura jurídica para su operabilidad

Del cotejo realizado desde las distintas disciplinas sobre la noción de aportaciones de seguridad social/cuotas obrero-patronales, es posible adelantar algunos puntos que facilitarán el estudio pormenorizado de su operación en el contexto mexicano.

Primero, que más allá de lo que tradicionalmente se piensa de ellas, las cuotas y aportaciones en materia de seguridad social son parte del ingreso público, en la medida en que su pago y cobro sirve para que el Estado ofrezca los servicios que la seguridad y la previsión social requieren. Ahora bien, si al momento de administrar las contribuciones, las instituciones encargadas de administrarlas desvían los recursos hacia otros fines distintos a los previstos, se genera un problema distinto. Es factible que, dadas las circunstancias y tal como la experiencia sugiere, los órganos desconcentrados encargados de suministrar los servicios y prestaciones de seguridad social a los derechohabientes se escuden en la falta de recursos para atender su mandato legal. Es un escudo en la idea que, desde su creación, las aportaciones de seguridad social cumplen la función en nuestro ordenamiento de que los contribuyentes se subroguen, mediante el pago de las cuotas, en la facultad que tiene el Estado para poder ofrecer los servicios de salud, seguridad y previsión social; pero que, si la masa de contribuyentes no dota al Estado de tales recursos ¿cómo podrá ofrecerlos y cómo podrá atender a la población? En ese sentido, la responsabilidad del Estado se diluye por la omisión en el pago de las cuotas.

Segundo, que los procesos de fiscalización con los que cuentan los OFAs (el IMSS, el INFONAVIT, etc.) son de índole independiente a los realizados por el SAT, pero en ambos casos las autoridades tienen facultades plenas para exigir el entero de las contribuciones de las que son acreedores. El hecho de que estos órganos fiscalizadores cuenten con plena autonomía jurídica y material, pero no logren ejercer sus facultades a cabalidad ni con

⁴⁴ José Narro Robles, *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993), 56.

eficacia para el cobro de las aportaciones de seguridad social como lo marca la ley, sugiere la existencia de asimetrías en cuanto a la capacidad institucional, deficiencias en la normatividad, o mero desorden en cuanto a la manera de hacer ejecutables los créditos fiscales fincados a los contribuyentes/sujetos obligados por parte del IMSS respecto del SAT. Incluso, podría haber una percepción ciudadana del IMSS, como autoridad fiscalizadora, de que es informal, desorganizada o inconsecuente. Esto sin dejar de lado que, en la práctica, cuando ejerce plenamente sus facultades o cuando afronta litigios, el IMSS es sumamente rudo y aguerrido. Al respecto, en lo personal alguna vez oí de una abogada decir la siguiente frase que considero oportuno incluir: “el SAT te dejará sin casa, pero el IMSS te deja hasta sin ropa”. Es por ello que no sólo será importante tomar en cuenta la percepción del IMSS como autoridad administrativa y recaudadora, sino también como el ente de salud complejo y relevante que es. Lo anterior, ya sea desde el punto de vista de los patrones que pueden percibirlo como un organismo totalmente ineficaz para atender las necesidades de sus trabajadores —y entonces se desmotivan a pagar las contribuciones a su cargo—, pero también desde el punto de vista de los trabajadores, que podrían concebir al IMSS como un ente burocrático lento, pero a fin de cuentas indispensable y necesario ante las contingencias de la vida.

Lo cual lleva al último punto de reflexión: el cobro por parte de los OFAs de las aportaciones de seguridad social. Como habrá exposición, hay un debate sobre si existe la suficiente claridad normativa por un lado, para los porcentajes establecidos y los conceptos, prestaciones y regímenes financieros de los seguros en el cálculo de las cuotas, y por otro, para el ejercicio de las facultades de la autoridad para su cobro, fiscalización, ejecución de créditos y las vías legales para hacerlos exigibles a los sujetos obligados. Sin embargo, más allá de eso es necesario cuestionar si las estrategias internas de fiscalización, como pueden ser las manifestaciones legales para el ejercicio de facultades de comprobación de la autoridad, se conjugan con la torpe forma de recabar la información de afiliados y sujetos obligados para su análisis y resguardo, al igual que una base de datos a primeras luces mal estructurada, que sirvan de piso firme en la actividad coactiva del IMSS para hacer que los sujetos obligados paguen las cuotas en tiempo y forma. En otras palabras, si se atienden estas deficiencias se pudiera revertir desde un inicio la mala recaudación estatal de las aportaciones de seguridad social.

Ante estas cuestiones, el panorama quedaría sintetizado de la siguiente manera: por un lado, la normatividad aplicable les otorga un carácter eminentemente fiscal a las aportaciones de seguridad social; por el otro, los mecanismos legales existentes, aun cuando están bien definidos en el ordenamiento, no son lo suficientemente eficaces para que *exijan*⁴⁵ a los patrones a que cumplan con sus obligaciones fiscales respecto a sus trabajadores y el Estado. Esto implica necesariamente una disonancia cognitiva, por enmarcarlo de alguna manera, entre lo que la legislación planteó como objetivos sociales, económicos y jurídicos para este tipo de contribución, y lo que en realidad piensan los patrones al respecto de las cuotas de seguridad social. En lugar de ver a las aportaciones como un pago por un servicio público que cuesta mucho —y que por lo mismo lo “absorbe” el Estado— y del cual pudieran simultáneamente beneficiarse y evitar mayores costos económicos o responsabilidades legales, lo ven como una imposición.

A grandes rasgos, lo mencionado anteriormente genera una tendencia en el comportamiento de los sujetos, quienes, guiados con una racionalidad limitada, tienden a tomar decisiones que pueden alejarse de su mejor interés y perjudicar su bienestar a largo plazo.⁴⁶ Por ello, resulta necesario preguntarnos ¿qué tipo de incentivos existen para que los patrones no cumplan cabal y justamente con las cuotas de seguridad social que, por ley, están obligados a pagar? En principio, la combinación de factores normativos y sistémicos, como lo son el carácter fiscal e impositivo de la figura, la percepción popular del papel deficiente del IMSS como ente de salud y la desarmonización entre las ramas jurídicas para regular las aportaciones de seguridad social, resultan en una carga fiscal muy agresiva y generan en los patrones una renuencia por cumplir con el pago de las mismas. Para demostrar ello se analizarán los elementos jurídicos, fiscales, contables, económicos y sociales que contribuyen al incumplimiento generalizado de las cuotas de seguridad social por parte de los patrones, los cuales confluyen para que en México predomine un sistema de seguridad social precario, una falta de acceso a la justicia para la clase trabajadora y, en últimos términos, una desigualdad abrumadora que cada vez parece tener más amplitud.

⁴⁵ Exigencias no sólo entendidas como legales, sino también como incentivos económicos para evitar sanciones.

⁴⁶ Álvarez-Alcalá, “Cumplimiento de las normas fiscales, el caso de México”, 25.

CAPÍTULO II: ¿CÓMO FUNCIONAN LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL?

2.1 Regímenes de seguridad social

La discusión en torno a la estructura y el carácter contributivo de las cuotas de seguridad social tiene como base una dualidad en su observancia y aplicación.⁴⁷ Se tiene, en resumen, que las aportaciones de seguridad social legalmente son consideradas contribuciones al estar contempladas en el Código Fiscal de la Federación. Además, que el IMSS como institución es el instrumento de aplicación de la normatividad —particularmente la Ley del Seguro Social— que funge como un organismo fiscal autónomo y, en lo ideal, como garante de los derechos, de la protección y de los beneficios para la clase trabajadora y los sujetos de aseguramiento que correspondan. Empero, entre otras cuestiones, en este capítulo hay que esclarecer de manera meticulosa cómo está regulada la obligación fiscal para los sujetos obligados a enterar estas contribuciones. Con ello será posible acercarnos más adelante a las posibles explicaciones en la falta del cumplimiento efectivo en su pago, pues al clasificar los supuestos en que los sujetos cumplen o incumplen, precisamente se vislumbran los motivos para hacerlo.

Estrechamente ligado a lo anterior están los sujetos de aseguramiento y los regímenes de seguridad social bajo los cuales se manifiesta el beneficio por el pago de las cuotas obrero-patronales para éstos; supuestos normativos que de igual manera describiré a lo largo del capítulo. Como veremos de la interrelación de sujetos y relaciones jurídicas en la especie, las particularidades legales, fiscales y sociales deben estar incluidas en el repaso sobre la aplicación del pago y el cobro de las aportaciones de seguridad social.⁴⁸ Así pues, que este capítulo, entre otras cosas, sirva para explicar la frágil situación de las personas frente al sistema de seguridad social mexicano.

Como ya se indicó en el capítulo anterior, en México existen dos regímenes del Seguro Social: el obligatorio y el voluntario.⁴⁹ Cada uno en esencia sigue los objetivos de la previsión y seguridad social, conceptos previamente desarrollados, y mantienen dentro de

⁴⁷ José Pérez Chávez y Raymundo Fol Olguín, *Taller de prácticas laborales y de seguridad social*, (México: Tax Editores, 2022), 404.

⁴⁸ Como nota al respecto, el art. 5 A de la Ley de Seguro Social facilita el entendimiento preliminar de la delimitación y definición de sujetos y sus obligaciones, responsabilidades y beneficios en torno a las aportaciones de seguridad social; igualmente, dicho artículo remite a otros dispositivos legales relevantes.

⁴⁹ Art. 6. Ley del Seguro Social: “El Seguro Social comprende: I. El régimen obligatorio, y II. El régimen voluntario.”

sus supuestos normativos la capacidad de asegurar a cierto tipo de personas según el régimen de que se trate. Sin embargo, respecto a los supuestos legales existen distintas categorías o ramificaciones en dichos regímenes para la cobertura de seguros sociales, concretamente en las mecánicas para ser beneficiario de ellos.

Cada régimen cubre contingencias y proporciona servicios específicos con prestaciones en dinero o en especie, siempre que se cumplan con los requisitos y los plazos establecidos por las leyes y los reglamentos en la materia; esto según lo dispuesto por los artículos 7 y 8 de la LSS. En todo caso, es interesante observar la ambivalencia de la normatividad de seguridad social: mientras que en lo teórico y recientemente en los trabajos legislativos y jurisdiccionales se ha buscado la universalidad de la seguridad social mediante la ampliación de beneficiarios en la sociedad mexicana, en lo real la Ley está llena de requisitos y tecnicismos. Estas trabas, en la práctica, impiden el aseguramiento de una diversidad de personas, el otorgamiento de sus prestaciones y, en el fondo, la garantía de sus derechos fundamentales (a la salud, a la asistencia médica, a los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, etc.). Además de lo dispuesto en ley está el factor de que, para poder recibir efectivamente las prestaciones de seguridad social, los asegurados y demás derechohabientes tienen que acatar las instrucciones administrativas. Dichas instrucciones suponen los molestos, ineficientes y en muchos casos desesperantes trámites internos con el Seguro Social.⁵⁰ Todos estos elementos pueden convertirse en desincentivos para el cumplimiento, tanto para el patrón que ve a las cuotas como parte de un sistema fallido y un gasto innecesario, como para el trabajador que pudiera preferir recibir más ingreso de manera directa e inmediata, lo que en términos de la economía del comportamiento se denomina un sesgo hacia el presente.⁵¹

Como último apunte previo a la explicación de los regímenes, cabe mencionar que las normas de seguridad social con un aspecto fiscalista son de aplicación *estricta*. Esto pues, a fin de cuentas, las leyes de seguridad social que contienen cargas a los particulares y las excepciones a ello son las que regulan en gran medida el manejo de recursos por parte del Estado derivado de las contribuciones enteradas por la ciudadanía, en este caso las

⁵⁰ Ruiz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 377.

⁵¹ Se incluirá en el tercer capítulo una descripción adecuada de este y otros sesgos cognitivos relacionados con el pago de las aportaciones de seguridad social.

aportaciones de seguridad social.⁵² Sin embargo, al dotar a la mayoría del aparato normativo de un carácter “fiscal” para su interpretación y aplicación, se corre el riesgo de dejar de lado el aspecto laboral de las disposiciones o, mejor sea dicho, su objetivo socializador. No quiero decir con lo anterior que los requisitos planteados por los legisladores para cumplir, entre otros, con los supuestos de aseguramiento deban ser reducidos; simplemente es cuestión de replantear el tratamiento que se da a la materia por parte de los distintos operadores jurídicos —litigantes, funcionarios, personal de salud, juzgadores, etc.—, con miras a ubicar en el centro del interés gubernamental, público y social a la multiplicidad de grupos poblacionales, al igual que sus necesidades más elementales en cuanto a las políticas de salud, cuidado y bienestar.

Por cuestiones de orden conceptual y economía de espacio —y porque necesariamente van juntos en la explicación—, en cada subapartado dedicado a los regímenes se incluirán también quiénes son los posibles sujetos de aseguramiento, al igual que las prestaciones u obligaciones que en cada caso correspondan. No obstante, antes debo aclarar con total precisión que, si bien mencionaré las características de cada uno de ambos regímenes, haré un énfasis especial en la descripción del régimen obligatorio. Esto simple y sencillamente por la naturaleza del régimen voluntario, el cual no posee las dinámicas coactivas ni siquiera en un primer momento, como lo es al tiempo del registro y afiliación de personas. En cambio, el régimen obligatorio, ya en incentivos económicos o fiscales, ya en responsabilidades legales por caso de incumplimiento del pago de las cuotas, sí presupone una relación coercitiva entre el Estado y los sujetos jurídicos responsables de contribuir con las aportaciones de seguridad social; un aspecto que, cabe insistir, juega un papel central en la demostración de los puntos que este trabajo se propone.

Con estas explicaciones espero clarificar para el público, aunque sea ligeramente, la manera en que operan las cuotas de seguridad social, cómo son idealmente enteradas por los contribuyentes desde lo que dicta la ley, así como la manera en que son cobradas por las autoridades fiscales de la materia. A fin de cumplir con dichos objetivos en particular, incluiré en algunas secciones del capítulo ejemplos prácticos para mejor comprensión del lector, ya sea con las contextualizaciones pertinentes o por medio de casos hipotéticos. Lo

⁵² Una analogía de la naturaleza de las normas de seguridad social en el ordenamiento es el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, el cual establece de igual manera la caracterización de las normas tributarias y su interpretación estricta en lo que atañe a normas que establezcan cargas a los particulares.

anterior, además, con el propósito de no hacer tan pesada la lectura de un tema que no por importante deja de ser complejo y, por tanto, en ocasiones, algo fastidioso: deseo hacer ver que no debe ser así, y por lo que atañe a las necesidades poblacionales en temas de seguridad social, no puede serlo. Así, intentaré en las siguientes páginas reflejar la realidad de la diversidad de hipótesis, supuestos y hechos jurídicos en los que las aportaciones de seguridad social funcionan no sólo como un recurso necesario para la viabilidad económica y sanitaria para el grueso de la población mexicana, sino también como una figura que aspira a ser entendida cabalmente en el sistema jurídico nacional, y sus deficiencias sistémicas ser atendidas con apremio.

2.1.1 Régimen obligatorio

No hace falta intentar buscar sinónimos para entender que el régimen obligatorio radica en la responsabilidad legal que tienen los sujetos jurídicos para aportar obligatoriamente las cuotas de seguridad social. En él, por regla general, una persona es afiliada por su patrón por tener una relación laboral subordinada y remunerada. Según el informe anual que el IMSS hace al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera del instituto, a diciembre de 2021 este régimen tenía al 69.6% de las personas aseguradas.⁵³ Esto implica que hay alrededor de 20 millones de personas aseguradas bajo este régimen.⁵⁴

Además de las personas que acrediten una relación laboral en los términos de la ley —del hecho generador de responsabilidades según los artículos 20 y 21 de la LFT—,⁵⁵ y las demás personas que contempla el artículo 12 de la LSS, también están los sujetos que pueden ser *incorporados* voluntariamente al régimen obligatorio: entre otros, los trabajadores en industrias familiares, ejidatarios, comuneros, y hasta 2021, las personas trabajadoras

⁵³ IMSS, “Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2021-2022”, Instituto Mexicano del Seguro Social, <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20212022/15-anexos.pdf>

⁵⁴ De un total de 28.9 millones de personas inscritas.

⁵⁵ Ley Federal del Trabajo: “Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

Artículo 21.- Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.”

domésticas, que ahora son obligatoriamente inscribibles. Más aún, incluso los propios patrones pueden incorporarse al régimen obligatorio.⁵⁶ Estas personas tendrán que firmar un convenio con el IMSS para establecer la fecha de inicio de la prestación de servicios, los sujetos de aseguramiento, la vigencia, qué prestaciones se otorgarán, así como las cuotas especificadas a cargo de los asegurados, del Gobierno Federal si así procede y demás sujetos obligados. Sobre este modo de incorporación, de manera positiva, recientemente en mayo de 2024 se hizo efectiva una reforma que contempla la incorporación voluntaria al régimen obligatorio a las personas trabajadoras independientes (PTI), así como a los mexicanos residentes en el extranjero, en un afán de ampliar la cobertura de la seguridad social, y así redefinir las relaciones laborales, en busca de combatir institucionalmente la situación de riesgo y desamparo en la que se encuentra la masa poblacional de personas trabajadoras en estado de informalidad.⁵⁷

Parecido a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, está la *continuación* voluntaria en tal régimen. Ello consiste en la posibilidad de una persona trabajadora que haya sido dada de baja del régimen obligatorio —por extinguirse la relación laboral—, pero que quiere seguir cotizando para recibir las prestaciones que en su caso correspondan.⁵⁸ Es decir, el asegurado deberá aportar con sus propios recursos las cuotas de seguridad social, para las que se tomará, por regla general, el último salario base de cotización del trabajador al ser dado de baja, o uno mayor si así lo decide.⁵⁹ Debo enfatizar que ni la incorporación ni la continuación voluntaria forman parte del régimen voluntario, el cual será descrito más adelante brevemente, sino que se trata de modalidades bajo las cuales las personas pueden seguir o entrar en el régimen obligatorio, pues abarca una gama de seguros y protecciones más amplio.

De nuevo, por ser la seguridad social de estricto derecho se requiere como presupuesto lógico la realización y el cumplimiento de los requisitos legales para el otorgamiento de las prestaciones. Por eso, como un apunte importante y necesario, antes de

⁵⁶ Para más detalle, estarse a lo que indican los arts. 13, 14 y 222 de la Ley del Seguro Social.

⁵⁷ Para más información, ingresar a la página oficial: <https://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-independientes> ; así como en el Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 2024 <https://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-independientes>

⁵⁸ Art. 218. Ley del Seguro Social.

⁵⁹ Para conocer los requisitos y porcentajes de las cuotas obrero-patronales bajo esta modalidad, revisar, entre otros, los arts. 218, 168, 147, 148, 221, todos de la Ley del Seguro Social.

pasar a las ramas de seguros debo mencionar que, además de los regímenes de seguridad social respecto al origen de la afiliación —obligatorio o voluntario—, están los regímenes en cuanto a la vigencia de la normatividad aplicable: los famosos regímenes del ‘73 y del ‘97. La distinción es particularmente importante para supuestos de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, al igual que para casos de invalidez. Esto, ya que la dinámica de las pensiones sobre su amortización, su reintegro y su pago para los beneficiarios, y sobre cómo y quién se encargaría de ello, fue uno de los elementos principales por los cuales se reformó la Ley del Seguro Social en las postrimerías del siglo XX.

Estos regímenes de los que hablo se determinan según la fecha en que un asegurado comenzó a cotizar ante el Seguro Social, pues se está ante el primero si uno ha cotizado antes del 1° de julio de 1997, y ante el segundo si ha cotizado a partir de esa misma fecha y en adelante. En realidad, un asegurado que haya cotizado en ambos periodos puede optar por el que resulte en su mayor beneficio.⁶⁰ Este nuevo paradigma de seguridad social tuvo mucho que ver con el nuevo sistema de ahorro para el retiro y el manejo de cuentas individuales, que pasaron a ser administradas por empresas —las AFORES— en lugar del IMSS y el INFONAVIT. Entre dichos regímenes existen distinciones de índole técnica y sustancial, sobre todo al momento de la actualización de los supuestos legales ante alguna de las contingencias, pues las personas aseguradas reciben de una manera determinada sus prestaciones dependiendo de cuál régimen les aplique, toda vez que los requisitos para tal actualización cambiaron en la forma y en el fondo.

Igualmente, por razones de espacio y claridad, sólo me referiré a los supuestos normativos del régimen de 1997 para la explicación de los tipos de seguros, y por supuesto a la normatividad vigente al año 2024, y porque actualmente la mayoría de las personas que están activamente cotizando se encuentran bajo tal régimen. Si bien es cierto lo anterior, actualmente, a mediados de 2024, en aras de la transición presidencial del poder ejecutivo federal, se han realizado una serie de reformas de fondo en la normatividad aplicable, que pueden redireccionar la noción que tiene la ciudadanía sobre las pensiones, la responsabilidad

⁶⁰ Esto se encuentra fundamentado en el artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reforma a la Ley del Seguro Social de 1997, el cual derogó la ley vigente hasta 1973, y que indica: “**TERCERO.** Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha Ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento.”

social de sujetos obligados a cumplir con el pago de las cuotas y la propia lógica del financiamiento de los regímenes de seguridad social; de dichas reformas, en su momento, señalaré sus puntos principales y sus posibles efectos en el futuro cercano.

De cualquier manera, mientras tanto, cabe mencionar que en los supuestos del régimen obligatorio el trabajador tiene derecho a solicitar al IMSS su inscripción, comunicar con la documentación pertinente las posibles modificaciones a su salario o a sus condiciones laborales, sin que esto exima al patrón de las sanciones y responsabilidades por no hacerlo, pues es este último quien está legalmente obligado.⁶¹ No sólo eso: debe ser para él una responsabilidad moral y ética el cumplir con las disposiciones legales, y cumplir con ellas bien.

Con todo esto en mente, ahora tocará mencionar quiénes son el tipo de personas sujetas de aseguramiento y cuáles son legalmente sus prestaciones, que dependen del tipo de seguro que contemple la contingencia a cubrir. El régimen obligatorio podría decirse que es una esquematización de protecciones, relativamente integral, que de acuerdo con el artículo 11 de la ley de la materia consiste en los seguros siguientes:

*i) Riesgos de trabajo:*⁶²

Este seguro lo comprenden las personas trabajadoras aseguradas que se accidentan o se enferman en ejercicio o con motivo de su trabajo.⁶³ Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), anualmente hay en México alrededor de 2,500 accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 7.7 muertes, e increíble y penosamente apenas un (1) inspector por cada 100,000 trabajadores.⁶⁴

La diferencia entre el accidente y la enfermedad de trabajo es que el primero es repentino, mientras que la segunda requiere una acción continuada que cause daño a la salud del trabajador. En cualquier caso, las prestaciones que se otorgan en especie al trabajador consisten en asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalización, rehabilitación, aparatos de prótesis y ortopedia. El único ente facultado para determinar la existencia de un

⁶¹ Art. 18. Ley del Seguro Social.

⁶² Hay que entender al riesgo de trabajo como el género, mientras que al accidente y a la enfermedad de trabajo como las especies.

⁶³ Es importante tener en cuenta que también entra como accidente de trabajo el que ocurre durante el traslado directo del domicilio al centro de trabajo o viceversa.

⁶⁴ OIT, “Seguridad y salud en el trabajo: México”, *Organización Internacional del Trabajo*, <https://ilostat.ilo.org/es/topics/safety-and-health-at-work/#>

accidente de trabajo es el IMSS, pero, al respecto, no existe un procedimiento reglamentado ni en la LSS ni en la LFT para llevar a cabo una calificación de la profesionalidad de un riesgo de trabajo. Por ello, en la práctica resulta sumamente complejo determinar si se acredita o no un accidente de trabajo.

Las consecuencias de sufrir un riesgo de trabajo, según el artículo 55 de la LSS, son incapacidad temporal —no podrá exceder de 52 semanas—, incapacidad permanente parcial —disminución de las facultades para trabajar, que no impiden al trabajador ser rehabilitado y reubicado—, incapacidad permanente total —pérdida de las facultades de trabajar— y muerte profesional. En caso de incapacidad temporal se da al trabajador el 100% de su salario como subsidio por parte del Seguro Social.⁶⁵ A su vez, para casos de incapacidad permanente, si es esta total, el afiliado tiene derecho a recibir prestaciones económicas, subsidios que sustituyen al salario equivalentes al 70% de su salario. Pero si la incapacidad es parcial, la pensión se calculará en tanto se determine, según la tabla de valuación de incapacidades permanentes, el grado de disminución orgánico-funcional.⁶⁶

Si es menor o igual a un 25% de incapacidad, entonces el trabajador recibirá una indemnización global equivalente a 5 anualidades de la pensión que le correspondería, tomando como base el porcentaje de la incapacidad permanente total (70%) y el porcentaje de incapacidad sufrida. Si es entre 25 y 50% de incapacidad, el trabajador puede optar por la indemnización o una renta vitalicia, pero si es mayor a un 50%, entonces sólo puede recibir la renta vitalicia. En ambos casos de incapacidad permanente, el IMSS otorgará a los pensionados que tengan un mínimo de 50% de incapacidad, un aguinaldo anual de quince días de la pensión que reciban.

Por ejemplo, supongamos que el Señor Arango, quien es operador de grúa, sufre un accidente de trabajo que lo deja en estado de incapacidad permanente parcial; él tenía un salario base de cotización de 350 pesos. Si fuera el caso de que su incapacidad es de un 20%, al señor le correspondería la indemnización, equivalente en este caso a \$89,425.00 pesos.

- $\$350.00 \times 365 = \$127,750.00$
- Al 70% = \$89,425.00
- Incapacidad determinada 20% = \$17,885.00

⁶⁵ Los certificados de incapacidad que emite el IMSS amparan al trabajador por 7, 14, 21 o 28 días; éstos son para justificar las ausencias y como requisito para recibir las prestaciones económicas que correspondan.

⁶⁶ Remitirse a la Ley Federal del Trabajo en su Anexo 1 (Ley anterior al 2012 arts. 513 y 514).

- Anualidades de 5 años: $(17,885 \times 5) = \$89,425.00$

Ahora, si su incapacidad fuera de 60%, entonces le corresponde una renta vitalicia de \$4,471.25 pesos mensuales.

- $\$350.00 \times 365 = \$127,750.00$
- Al 70% = \$89,425.00
- Incapacidad determinada 60% = \$53,655.00
- Renta vitalicia: $\$53,655.00 / 12 = \$4,471.25$

Ahora bien, en caso de algún juicio o controversia respecto a un riesgo de trabajo, un Juez del Tribunal Laboral puede aplicar lo dispuesto en el artículo 493 de la LFT: que independientemente del porcentaje que determinen los dictámenes periciales en materia de medicina de trabajo, en caso de que la incapacidad parcial consista en “la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, el Tribunal podrá aumentar la indemnización hasta el monto que correspondería por incapacidad permanente total”.⁶⁷

Para casos de *muerte* profesional, se pueden obtener pensiones para los beneficiarios. Existe la pensión por viudez, la cual le corresponde a viudas/os o concubinas/os que dependieran económicamente de la persona asegurada fallecida. Esta pensión mensual es del 40% de la pensión que le correspondería al asegurado en caso de incapacidad permanente total. También existe la pensión de orfandad, destinada a los hijos o hijas menores de 16 años, a los menores de 25 siempre que se encuentren estudiando y no estén bajo el régimen obligatorio de seguridad social. La cuantía en este caso es del 20% de la pensión correspondiente al supuesto de incapacidad permanente total.⁶⁸ Finalmente, está la pensión por ascendientes, que le corresponde a la madre o padre del asegurado, siempre que dependieran económicamente y no haya otros beneficiarios con derecho a pensión. Esta igual es de un 20% sobre las mismas bases.

Es de importante nota que los casos de enfermedades de trabajo en la práctica no son tan comunes como los accidentes. Sin embargo, esto se debe a que generalmente los patrones no cumplen con dar el aviso al Instituto tal como lo establece el artículo 51 de la Ley de Seguro Social. Más aún, hay conocimiento de que muchos patrones ocultan los riesgos profesionales para evitar que les aumente la *prima de riesgo*. Esta prima se cuantifica a partir

⁶⁷ Artículo 493. Ley Federal del Trabajo.

⁶⁸ Esta puede aumentar a un 30% si fallece el ascendiente supérstite, lo que implicaría una doble orfandad.

de la adjudicación de un grado de peligrosidad a una empresa, con la que se determina una tasa —o índice— de siniestralidad, la cual se debe actualizar anualmente. Dicha prima la impone el mismo IMSS en función de factores como incidencias de riesgos de trabajo del año inmediato anterior. Debo recalcar que las cuotas patronales de seguridad social que debe pagar el patrón por concepto de riesgos de trabajo, entonces, se determinan con dos factores: los salarios base de cotización y el grado de riesgo a los que están expuestos los trabajadores.

Con tanta incidencia de riesgos de trabajo en el país, cabe preguntarse si las cuantías para las pensiones de este rubro no son meramente bajas e insuficientes, si se tiene en consideración que puede darse el caso de que un trabajador con cierto grado de incapacidad permanente sea despedido y por tanto le sea complicado conseguir un nuevo trabajo dada su condición. También, debe haber una crítica dirigida a la omisión regulatoria respecto a las certificaciones del IMSS para emitir incapacidades, con tal de que éstas no sean indebidamente emitidas en perjuicio del trabajador, haciendo la acotación que éstas son impugnables como resoluciones administrativas mediante un juicio contencioso administrativo.⁶⁹ También que, dado el estado de las cosas en México y la poca cultura de cuidado y de concientización sobre el bienestar de las personas —por poner ejemplos, tener jornadas laborales extremadamente largas y salarios precarios, la alta competencia en los mercados laborales y lo desechable de las relaciones laborales—,⁷⁰ habría que reflexionar sobre las condiciones de estrés laboral excesivo que la malas prácticas en los espacios de trabajo se acostumbran, o bien sobre lo descuidado de los hábitos alimenticios, de salud física y mental de la clase trabajadora. Todos estos aspectos por lo pronto tendrán que quedarse como pregunta retórica: ¿será que los casos de accidentes y enfermedades derivadas de estos supuestos podrían considerarse como riesgos de trabajo para efectos de aseguramiento? Tal vez deberíamos planteárnoslo seriamente si queremos dotar a los trabajadores de una mayor protección y de mejores condiciones de salud y bienestar durante sus labores.

ii) *Enfermedades y maternidad:*

⁶⁹ Por analogía, esta tesis, si bien habla de las resoluciones del ISSSTE, se entiende que la naturaleza de las certificaciones es la misma: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002317>

⁷⁰ Apenas en 2023 se impulsó una reforma legislativa para aumentar los días de vacaciones y se está trabajando otra para disminuir las horas de trabajo a la semana, pues México es el país con menos días y más horas respectivamente, por lo menos, en el conjunto de países de la OCDE.

Aquí se incluyen a las personas aseguradas y pensionadas, al igual que familiares directos que dependen económicamente de ellas; este seguro aplica en casos de maternidad, y de enfermedades no profesionales, es decir, que *no* deriven del trabajo. Las personas que particularmente están amparadas por este tipo de seguro están enlistadas por el artículo 84 de la LSS. Por supuesto, si bien obtienen un financiamiento en común, no hay ni siquiera que sugerir que la maternidad es una enfermedad, pero dado el grado de aseguramiento y las atenciones médicas derivadas de ambos supuestos, se engloban dentro de una misma categoría. Este seguro podría decirse que es la columna vertebral del seguro social, pues abarca la mayoría de los servicios prestados por el IMSS, toda vez que incluye la cobertura de los padecimientos de asegurados, pensionados o sus beneficiarios.⁷¹

Las prestaciones dadas en especie bajo este seguro en casos de *enfermedades* incluyen las médicas-quirúrgicas, farmacéuticas y hospitalarias, que duran desde el comienzo del padecimiento y hasta cincuenta y dos semanas para el mismo. Las prestaciones en dinero consisten en el pago de un subsidio equivalente al 60% del salario diario base de cotización, que se otorga a partir del cuarto día de inicio de la incapacidad, y, de igual manera, hasta 52 semanas que dure el padecimiento.⁷² Esto únicamente si el trabajador cumple con los requisitos de semanas de cotización, que para trabajadores permanentes son cuatro semanas anteriores a la enfermedad, y para eventuales, seis semanas cotizadas dentro de los últimos seis meses. Además, cabe mencionar que dicho subsidio se destinará únicamente al asegurado, no así a sus posibles beneficiarios.

En la rama de *maternidad* los beneficios en especie se extienden a la trabajadora/asegurada, o en su caso, a la esposa o concubina del asegurado o pensionado. En ese sentido, para casos de maternidad los beneficios dados en especie radican en brindar asistencia obstétrica, ayuda por seis meses para lactancia, o bien el beneficio de obtener reposos durante su actividad laboral consistentes en dos descansos extraordinarios de media hora cada uno o uno de una hora con el fin de que la madre tenga oportunidad de amamantar al bebé, entre otras. Estas prerrogativas serán dadas a partir del día en que el médico certifique el estado de embarazo, en el que se deberá señalarse la fecha probable del parto. Las prestaciones en dinero para esta rama también sólo se otorgan a la madre trabajadora

⁷¹ Escuela Federal de Formación Judicial, *Contenidos de Seguridad Social. Módulo VI. Derecho de la Seguridad Social*, Curso de Especialización sobre la Reforma en Materia de Justicia Laboral, PJF, 2019.

⁷² Prorrogable hasta por 26 semanas más, previo dictamen del IMSS.

asegurada, que durante las seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto tendrá derecho a un subsidio económico equivalente al 100% de su salario diario de cotización; esto siempre que cumpla el requisito de tener por lo menos 30 cotizaciones semanales en los últimos 12 meses. También cabe recordar que la Ley Federal del Trabajo contempla para la mujer una licencia de incapacidad por seis semanas antes y seis semanas después del parto, con la posibilidad de transferir hasta cuatro semanas del periodo prenatal al postnatal.⁷³

Quisiera hablar entonces de la condición de desigualdad que, en relación con la seguridad social y su protección, existe en nuestro país en torno a la brecha de género que afecta particularmente a las mujeres; cuestión que por lo general en discusiones teórico-jurídicas de este tipo brilla por su ausencia. La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) sostiene que la maternidad es un riesgo social: se le da un valor, un significado, desde el punto de vista público, que pone a las mujeres en condiciones de riesgo ante las estructuras sociales patriarcales.⁷⁴ Por ello se ha buscado crear un diseño de sistema de seguridad social que promueva la deconstrucción de los roles de género, sobre todo en cuanto al cuidado y la crianza, y que en un momento dado sirva, precisamente, para que las mujeres afronten con mayor éxito el riesgo social de ser madres.

Sin embargo, como está diseñado normativa e institucionalmente nuestro sistema de seguridad social, las protecciones de este seguro de maternidad —atención médica, licencias remuneradas, etc.— se quedan preferenciales para las mujeres en una relación laboral formal. Y es que, de nuevo, la situación de las mujeres en el mercado laboral formal es muy dispar en comparación con la de los hombres, y si son madres, todavía peor.⁷⁵ Entonces ¿qué pasa con aquellas mujeres que no están inscritas ante el seguro social ni, para efectos prácticos, tienen un esposo/a o concubino/a que lo esté? Deben recurrir a la atención médica alternativa, que en este caso sería mediante los programas de la Secretaría de Salud (SS). El Sistema Nacional de Salud contempla a modo de prioridad los servicios de salud materna, pero la cantidad de mujeres atendidas en estos espacios es el doble para las mujeres embarazadas en

⁷³ Art. 170, f. II. Ley Federal del Trabajo.

⁷⁴ Lourdes Jiménez Brito, *Maternidad y seguridad social en México*, Nota Técnica 18, CISS, Ciudad de México, 2022, 3.

⁷⁵ Para ejemplificar esto, en 2017, de los 2.2 millones de nacimientos en México, el 69% de las madres declararon no desempeñar alguna actividad económica. [Datos del INEGI/INMUJERES, *Mujeres y hombres en México*, 2019].

comparación con las que son atendidas en el IMSS. Sin embargo, en esta dimensión no es únicamente importante que el Estado cubra los servicios y atienda a las personas, sino también que estos servicios sean de *calidad*, con tal de reducir, entre otras complicaciones, la incidencia de muertes maternas en el país.⁷⁶ Desde luego, la preocupación aquí expresada respecto a los servicios de salud materna es para ser considerada, pero el mismo planteamiento debe hacerse para los demás servicios de salud para enfermedades generales y todas las prestaciones que esta rama de seguridad social contempla.

Si se toma en cuenta el poco presupuesto que le es asignado al sector salud, más el hecho de que en el último lustro se eliminaron el Seguro Popular y, más recientemente, su sustituto el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), dejando los servicios que ofrecía a manos del IMSS-Bienestar⁷⁷ —un programa extensivo del IMSS—, se está ante un grave problema de atención médica básica y las insuficiencias económicas y estructurales que se perpetúan en México. Aun cuando una centralización de la atención médica a nivel federal no suena del todo descabellada, si desde el marco legal no se cuenta con las protecciones mínimas para las personas, se les dejará en incertidumbre respecto a tener acceso a su derecho a la salud. Por ello, en el contexto de la maternidad, habrá que propugnar por la extensión de licencias familiares más allá de relaciones laborales formales, mejorar la calidad de la atención de la salud materna y en general destinar más recursos a campañas de información, prevención y bienestar de las mujeres; y mejor aún, apuntar a un acceso universal de las mujeres y los hombres en un modelo de seguridad social sin importar su condición laboral.⁷⁸

Como último apunte respecto a la maternidad, no es nada fuera de lo común que en la práctica los patrones ante un caso de embarazo, para evitar pagar el subsidio, o no inscriben a sus trabajadoras o despiden injustificadamente a la mujer embarazada; lo anterior sin siquiera mencionar los casos en los que se discrimina a la mujer embarazada para ser contratada por las mismas razones.⁷⁹ Ante ello, incluso la SCJN ha establecido la necesidad

⁷⁶ Jiménez, “Maternidad y seguridad social en México”, 15.

⁷⁷ Capital 21. “Gobierno de México consolidará atención médica con IMSS-Bienestar”, Capital 21 Web, publicado el 26 de abril de 2023. <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=40188#:~:text=De%20acuerdo%20a%20lo%20avalado,en%20concurrentia%20con%20los%20estados>

⁷⁸ Mariela Sánchez-Belmont Montiel, Miguel Ángel Ramírez Villela y Frida Romero Suárez, Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, CISS, Ciudad de México, 2019, 5.

⁷⁹ Aun cuando la Ley Federal del Trabajo lo prohíbe expresamente en su art. 331.

de que los titulares jurisdiccionales, ante un caso de despido de una mujer durante o posterior a su embarazo, juzguen con perspectiva de género.⁸⁰

iii) Invalidez y vida:

Para este tipo de seguro vale hacer una distinción importante. Por una parte, está el seguro de invalidez, el cual aplica en supuestos en los que la persona trabajadora asegurada está imposibilitada para trabajar en un empleo por el cual reciba una remuneración superior a 50% de su remuneración habitual, y que esta situación se derive de accidente o enfermedad *no* profesional. Por otra parte, las prestaciones del seguro de vida se actualizan en los casos en que fallezca la persona trabajadora o pensionada.

En la especie, para la contingencia de invalidez, su declaración únicamente puede ser dada por el IMSS. A diferencia del riesgo de trabajo y las incapacidades, no existen grados de invalidez: es decir, se está inválido o no. Sin embargo, el artículo 122 de la LSS pretende determinar un porcentaje mínimo de invalidez para recibir las prestaciones legales, lo cual es, a mi opinión, incongruente con la naturaleza de la rama de aseguramiento, pues ¿cómo se puede estar 50%, 70% u 85% inválido? El estado de invalidez da derecho, tal como las ramas anteriores, de prestaciones en especie consistentes en asistencia médica —en los términos del seguro de enfermedades no profesionales, establecidas en el artículo 91 LSS—, asignaciones familiares —que son incrementos a la pensión por carga familiar— y ayuda asistencial —incrementos por prescripción legal, como en casos de “soledad” de necesidad de asistencia, etc.—. Así también, da derecho a prestaciones en dinero, una vez que se determine el estado de invalidez y no antes, se podrá otorgar al asegurado una pensión temporal o una pensión definitiva. Dicho de otro modo, el IMSS tendrá un período de 52 semanas, y 26 de prórroga, para otorgar subsidio en dinero, en los términos del seguro de enfermedades. La cuantificación de las pensiones de invalidez, que se desprende del artículo 141 de la ley en la materia, será igual al 35% del promedio de los salarios de las últimas quinientas semanas de cotización anteriores al otorgamiento de esta.⁸¹ Pretender vivir con estas cantidades, es absurdo, sobre todo si se considera que se está en estado de invalidez y

⁸⁰ Ofrecimiento de trabajo. Aun cuando se considere de buena fe, no debe tomarse en cuenta para la distribución de las cargas probatorias cuando el despido se da durante el periodo de embarazo de la trabajadora, al constituir un tema que obliga a juzgar con perspectiva de género. Tesis de jurisprudencia 2a./J. 66/2017 (10a.), Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Libro 43, junio de 2017, Tomo II, página 1159.

⁸¹ Artículo 141. Ley del Seguro Social.

el trabajador difícilmente puede obtener la misma remuneración por su trabajo. En caso de que la cuantía sea menor a la pensión mínima autorizada se aplicará lo establecido en el artículo 170 de la LSS respecto a la pensión garantizada.

Ahora, para casos de seguros de vida —que Ruiz Moreno a modo ocurrente llama seguro de muerte—, es lógico que no pueden darse prestaciones en especie para un difunto; no obstante, éstas se otorgan a los familiares beneficiarios. Las prestaciones que refiero son pensiones de viudez, orfandad, ascendientes, ayuda asistencial y servicios médicos institucionales en la rama de enfermedades y maternidad. Para ello, se requiere de un total de 150 semanas de cotización como mínimo, o que el titular haya estado recibiendo una pensión por invalidez.

Así, para la de viudez, la cuantía de la pensión es del 90% que correspondía a la persona fallecida en caso de pensión por invalidez; se deja de percibir si el viudo o la viuda fallece, se vuelve a casar o tiene un nuevo concubinato. Para la pensión de orfandad, corresponde el 20% de la pensión en los mismos términos, y va dirigida a menores de 16 años y menores de 25 que estudien activamente. En cuanto a la pensión de ascendientes, la cuantía igual es del 20% de la pensión, y está destinada al padre o madre que se encontrara dependiendo económicamente del asegurado.

Como único apunte, hay conocimiento práctico de que la autoridad tiende a definir y determinar como enfermedad no profesional en lugar de invalidez a muchos trabajadores que solicitan su certificación médica en ese sentido. Esto tiene lógica pues la determinación de una enfermedad provoca que ésta sea por tiempo limitado y establecido legalmente. En cambio, una invalidez da pauta para que el trabajador reciba otras prerrogativas, como las antes descritas consistentes en pensiones definitivas. Por ello también es imperioso que de parte de los servidores públicos de la salud a los que les corresponda atender a asegurados que se encuentren en estos supuestos, se conduzcan con ética y profesionalismo, y no, por intentar ahorrarle dinero al Estado, o porque así se lo ordenan sus superiores jerárquicos, pongan en riesgo la salud e integridad de trabajadores.

iv) *Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez:*

Particularmente hay que empezar por decir que, por concepto de *retiro*, y aun cuando hay una laguna legislativa de un seguro de retiro formalmente dicho, el patrón debe aportar el 2% del salario base de cotización a una cuenta individual del trabajador de su fondo para

el retiro. Aquí también se incluye la aportación del 5% del salario base de cotización por concepto de fondos para la vivienda.⁸² Estos enteros, cabe recordar, son deducibles para el patrón, según lo establecido por el art. 25, fracción X de la Ley del ISR.

Ahora, para el caso de *cesantía*, se trata de pensiones para casos de personas que, a partir de los 60 años, queden privadas de trabajos remunerados. Por tanto, además del requisito de la edad, se necesita, para que se actualice el supuesto normativo, que la persona asegurada haya sido dado de baja; o lo que es lo mismo, que ya no esté en una relación laboral ni cotizando. Más aún, la misma ley refiere que se necesita por parte del trabajador una cotización de mínimo mil semanas —que equivalen aproximadamente a veinte años—. Para tales casos el IMSS deberá otorgar una pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. Si no llega a las mil semanas, pero sí a setecientas cincuenta, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir el requisito. Sin embargo, si sí cumple con los requisitos, puede escoger entre mantener el saldo en una AFORE o bien contratar con una institución de seguros una renta vitalicia; de cualquier modo, esto es el resultado de las reformas al Sistema de Ahorro para el Retiro de las últimas tres décadas. Por último, recibir esta pensión impide que el asegurado reciba otra de vejez o invalidez. Ahora, en casos de *vejez*, la pensión está destinada a personas aseguradas a partir de los 65 años, que igual tengan un mínimo de mil semanas cotizadas y que queden privados de trabajo remunerado. Se actualizan los mismos supuestos como en la cesantía de edad avanzada respecto a la pensión y las opciones del asegurado para recibirla.

La crítica en este rubro radica en que, para la ley del Seguro Social de 1973, los requisitos para poder optar por una de estas pensiones, primero, eran más ligeros: apenas 500 semanas cotizadas, y segundo, que conforme uno era de mayor edad, la cuantía para la pensión aumentaba progresivamente. Y, por si fuera poco, las opciones que ahora existen para poder pensionarte, hablando del retiro, son de índole privada. Esto implica que el IMSS se deslindó, por así decirlo, de esas funciones, derivado de las crisis financieras en la década de 1980.⁸³ Hay un riesgo mayúsculo sobre esta nueva forma de administrar las cuentas individuales, sobre todo si tenemos en cuenta la tendencia poblacional de envejecimiento de

⁸² Estas aportaciones también las capta el IMSS, derivado de un convenio celebrado entre el IMSS y el INFONAVIT sobre la captación de recursos.

⁸³ Cázares, *Derecho de la seguridad social*, 556.

la fuerza de trabajo: mientras se ralentiza el crecimiento demográfico, se produce un envejecimiento de la población activa.⁸⁴ Las personas trabajaremos más años, pues en la medida en que están disminuyendo las tasas de natalidad, está aumentando los índices de esperanza de vida. Mientras más edad tenga uno, más probabilidades de sufrir un riesgo de trabajo o una enfermedad general, aun no profesional, lo que se traduce en una mayor demanda hospitalaria y de atención médica.

Sin entrar en muchos detalles, ya que se trata de un tema por demás complejo para el cual alcanza toda una investigación independiente, está el tema de los retiros programados de las cuentas individuales, los rendimientos de las AFORES y las comisiones que cobran.⁸⁵ En México, un país en donde de por sí no se tiene una cultura de ahorro, y que, por el alto costo de vida, las condiciones de desempleo e inestabilidad laboral o las necesidades de retirar los ahorros de los fondos ante contingencias que precisamente no son cubiertas por nuestro sistema de seguridad social y de salud pública, no hay manera que se asegure que el Sistema de Ahorro para el Retiro actual tenga la fuerza para sostener a la masa poblacional. El grueso de la población cada vez vemos más obscuro nuestro futuro para el retiro. Durante la pandemia del COVID-19 incluso se exhortó a la población a no hacer retiros parciales,⁸⁶ pues eso pudo haber tenido repercusiones no sólo en la economía de las familias, sino en el sistema financiero nacional.⁸⁷ A mediados de 2023, había alrededor de 72 millones de cuentas administradas por AFORES, incluidas las cuentas por asignar, de las cuales apenas 54 millones son cuentas de trabajadores debidamente registrados.⁸⁸

⁸⁴ OIT, *Seguridad y Salud en el Centro del Futuro del Trabajo*, 38.

⁸⁵ Este sistema de pensiones, denominado como de Contribución Definida, se basa en cuentas individuales, que son financiadas mediante las aportaciones realizadas por los mismos trabajadores, los patrones o el Estado. El financiamiento de estas cuentas y los recursos que recibe un trabajador al retirarse dependen enteramente del saldo acumulado en su cuenta individual, con lo que sea que éste haya ahorrado durante los años de cotización y servicio.

⁸⁶ Elizabeth García Espinoza, “Retiros por situación de desempleo en tiempos de pandemia”, *Comisión Representativa ante Organismos de Seguridad Social (CROSS)*, septiembre de 2021. <https://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Retiros-por-situaci%C3%B3n-de-desempleo-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

⁸⁷ Al respecto, es interesante lo dispuesto por el art. 93, fracción XXVII, de la Ley del ISR, en tanto no causarán pago de tal impuesto “Los retiros efectuados de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la cuenta individual abierta en los términos de la Ley del Seguro Social, por concepto de ayuda para gastos de matrimonio y por desempleo. También tendrá este tratamiento, el traspaso de los recursos de la cuenta individual entre administradoras de fondos para el retiro, entre instituciones de crédito o entre ambas, así como entre dichas administradoras e instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, con el único fin de contratar una renta vitalicia y seguro de sobrevivencia conforme a las leyes de seguridad social y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”.

⁸⁸ CONSAR, Cuentas administradas por las AFORES, Gobierno de México. <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/CuadroInicial.aspx?md=5>

Es verdad que existe una interrogante planteada desde inicios de este siglo, y que nunca caducó del todo: ¿es acaso el Sistema de Ahorro para el Retiro vigente desde 1997 una política que garantiza seguridad social a la población económicamente activa que cotiza ante el Seguro Social? De nuevo, sin entrar de lleno a esta discusión al exceder los límites de este trabajo, importa mucho mencionar que la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, como parte de un paquete de reformas constitucionales y legales ha buscado un replanteamiento del sistema de pensiones, desde un aumento progresivo en las contribuciones, hasta la estructuración de conceptos como la Pensión Mínima Garantizada, establecer un tope a las comisiones que cobran las AFORES, y más recientemente la creación de un Fondo de Pensiones del Bienestar para financiar la tasa de reemplazo de trabajadores que, cumpliendo los requisitos legales, pero teniendo un SBC menor al promedio de lo cotizado ante el IMSS a nivel nacional (alrededor de 16,778 pesos) esté dirigida hacia la población de menores ingresos y la garantía de una pensión y un retiro dignos. Sin embargo, estos cambios, aun cuando suenan prometedores al estar ligados a la justicia social tan anhelada, si no van acompañados de un enfoque de sostenibilidad fiscal, es probable que resulte en falsas promesas y en afectaciones a los ingresos de los trabajadores, por la misma transición entre sistemas de pensiones y el paso del tiempo, de manera intergeneracional.⁸⁹

v) *Guarderías y prestaciones sociales:*

La prima que el patrón debe aportar por concepto de este seguro es de 1% sobre el salario base de cotización. Estas prestaciones se dan a las personas trabajadoras para que, durante su jornada de trabajo, tengan acceso a los servicios de guardería para hijos e hijas desde los 43 días de edad hasta los 4 años. Este seguro otorga al asegurado y a sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos, es decir, cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados a sus hijos durante la jornada laboral. En cuanto a las *prestaciones sociales*, denominadas institucionales, estas buscan fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes, así como contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población

⁸⁹ Vale mucho la pena la lectura de los artículos publicados respecto a las reformas planteadas por López Obrador el 5 de febrero de 2024, en una obra compilada por el IJJ UNAM, particularmente los referentes a materia de pensiones, salarios y seguridad social: Víctor Gómez Ayala y José Derbez, “Reforma al Sistema de Pensiones: el criterio de justicia social no debe dissociarse de la sostenibilidad fiscal” y Alfredo Sánchez-Castañeda, “La viabilidad de las iniciativas de reforma constitucional en materia de salarios y pensiones” en *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República*, (México, IJJ UNAM, 2024).

a través de diversos programas y servicios. Dentro de este rubro se incluyen: cursos y campañas de bienestar, actividades culturales y deportivas, y demás programas que abonen al mejoramiento de la calidad de vida. También están las llamadas prestaciones de solidaridad social, las cuales consisten en acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria en favor de “los núcleos de población que, por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana”.⁹⁰

En concordancia con el seguro de maternidad, para el de guardería y prestaciones sociales no puede omitirse el factor del género en su análisis. En el fondo, hay en las empresas formales mecanismos discriminatorios y una inflexibilidad estructural y organizacional que impide a las mujeres articular una combinación entre el trabajo de cuidado y el trabajo económicamente productivo.⁹¹ Más aún, existen serios problemas en la disponibilidad de servicios de cuidados infantiles: las dificultades que enfrentan sobre todo las mujeres —los hombres que son padres también tienen derecho al servicio de guarderías, algo que recientemente el IMSS reconoció— para regresar al mundo laboral tras convertirse en madres y así continuar con sus actividades económicas remuneradas tienen que ver mucho con el hecho de no disponer de servicios de guarderías infantiles.⁹²

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI ha señalado que casi 8 de cada 10 mujeres en México que son trabajadoras, subordinadas y remuneradas no disponen de servicios de guardería o cuidados maternos.⁹³ Todavía más asombrosa es la cuestión de que, de las casi 6 millones de madres que tienen un trabajo remunerado y son madres de infantes con edad de entre 0 y 6 años, cerca del 25% debe cuidar a sus hijos e hijas en su mismo lugar de trabajo; el 15% los deja en la escuela; el 7% logra que sus hijos e hijas se queden en una estancia infantil pública; 2% en una privada; apenas el 4% los deja con el padre; y cerca del 33% los deja con las abuelas y abuelos.⁹⁴ Son cifras en verdad preocupantes, que confluyen con las noticias recurrentes de que en las distintas entidades federativas han cerrado cientos de guarderías subrogadas al IMSS.

⁹⁰ Art. 215. Ley del Seguro Social.

⁹¹ Natalia Ramírez-Bustamante, “A mí me gustaría, pero en mis condiciones no puedo”, en *¿Mujeres al margen? Estudios empíricos en trabajo y derecho*, Revista CS, Universidad Icesi, agosto 2019, 242.

⁹² Jiménez, “Maternidad y seguridad social en México”, 34.

⁹³ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI, 2019.

⁹⁴ Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS), INEGI, 2017.

Finalmente, quisiera traer a la memoria un litigio ante la SCJN en la que la parte actora, un padre de familia, intentó inscribir a su hijo en una guardería del IMSS. En aquel momento, las disposiciones normativas no contemplaban a los padres como sujetos con el derecho a recibir tal prestación; estaba destinado exclusivamente a las mujeres o bien a los viudos o divorciados trabajadores. La Corte resolvió que ello era contrario a los arts. 4 y 123 de la CPEUM:⁹⁵ en principio, porque en las normas impugnadas estaban evidenciados los roles de género, que perpetraban una discriminación doble. Se discriminaba en un sentido de que la norma contemplaba para la trabajadora mujer el acceso al servicio de guardería en su ámbito esencial, ya que los estereotipos de género fincan la responsabilidad en la madre para cuidar o buscar quién cuide a los hijos; además, había discriminación en el sentido de que, para la legislación, no era “necesario” contemplar al padre de familia como posible beneficiario de esta prestación, pues siempre habría una mujer que se hiciera cargo.⁹⁶ Por ello, tras este precedente de la SCJN, ahora lo correcto y lo dispuesto por ley es afirmar que el servicio de guardería es susceptible de ser recibido por las *personas trabajadoras aseguradas*.

2.1.2 Régimen voluntario

Si por un lado el régimen obligatorio es de naturaleza imperativa por la Ley, por otro el régimen voluntario tiene un carácter potestativo para incorporar a determinadas personas para recibir los beneficios de la seguridad social.⁹⁷ Dispuesto por el art. 13 LSS, el régimen voluntario puede ser *facultativo*, en la medida que contiene protecciones que se contratan con el organismo de seguridad social para dar servicios a personas que no están obligadas a inscribirse —por ejemplo, el servicio para estudiantes de nivel medio superior y superior—; o bien, puede ser *adicional*, en tanto que el Seguro Social acepta otorgar las prestaciones que se hayan pactado en un contrato colectivo de trabajo o en un contrato ley. En teoría, legalmente este régimen bien podría servir para personas que se encuentren en la economía informal, sin embargo, realmente no sucede así. Este es un tema de suma importancia, que habría que investigar más a fondo, quizás de igual manera desde los incentivos que existen en la informalidad para optar por no registrarse ante el IMSS incluso en el régimen voluntario

⁹⁵ Igualdad de hombres y mujeres ante la ley, el interés superior de la infancia y el derecho a la seguridad social.

⁹⁶ Amparo en Revisión 59/2016, Segunda Sala, SCJN, 29 de junio de 2016.

⁹⁷ Cázares, *Derecho de la seguridad social*, 135.

o preferir servicios de salud alternativos o de índole privada. En cierto sentido, la iniciativa de incluir a las personas trabajadoras independientes dentro de los grupos que pueden inscribirse voluntariamente en el régimen obligatorio (que, de nuevo, no es lo mismo a optar por el régimen voluntario) resulta una alternativa práctica, a ser estudiada en su etapa de prueba por si es que se da una reducción de la informalidad laboral en México con la mayor protección posible para los asegurados y sus familiares.

Este régimen voluntario, al ser considerado Seguro de Salud para la familia, sólo contempla las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, lo cual cobra mucho sentido, ya que no hay una relación laboral de por medio y, por lo mismo, no hay cabida para riesgos de trabajo, invalidez para trabajar o cesantía por edad avanzada. Así pues, el soporte de este régimen es bipartito: sólo cotizan los solicitantes y el propio Estado. Esto quiere decir que los patrones no están obligados a enterar las cuotas de seguridad bajo este régimen, por lo que no será necesario revisar los supuestos normativos del régimen voluntario y sus sujetos de aseguramiento para esta investigación.

La incorporación a este régimen se puede hacer de manera individual o colectiva. Si se da de esta última manera, significa que habrá un convenio celebrado con el IMSS para reconocer las prestaciones que los beneficiarios de los trabajadores tendrán, y el representante legal de la persona moral se obligará, ahí sí y hasta ese momento, a aportar las cuotas respectivas, para un mínimo de cincuenta personas.⁹⁸ Mientras que el representante legal aportará anualmente el importe de las cuotas, el Estado contribuirá con ellas conforme al art. 106, f. III LSS: mensualmente pagará una cuota diaria de 13.9% de un salario mínimo. Hay como tal una terminación del aseguramiento, ya sea porque se cumplió el plazo establecido, porque el asegurado permitió que se utilizara su documentación indebidamente, o bien por la preexistencia de una enfermedad grave a la vigencia del aseguramiento.

Simplemente queda mencionar que sería provechoso mirar más a fondo a este régimen en particular y quizá dotarle de una mejor cobertura respecto a las personas que no caben dentro de los supuestos del régimen obligatorio ni que son familiares de éstos; mirar a quienes quedan marginados de la seguridad social, y a los que se les pretende cubrir sus necesidades de salud y atención médica desde otros horizontes ajenos a la seguridad social

⁹⁸ Art. 100. Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización [RACERF], Diario Oficial de la Federación [DOF], publicado el 1° de noviembre de 2002, última reforma publicada DOF 15-07-2005.

institucionalizada. No queda más por agregar en este trabajo respecto al régimen voluntario, no sólo para evitar posibles confusiones, sino porque por su misma naturaleza no contiene los elementos necesarios para estudiar su cálculo y recaudación de cuotas en términos de los supuestos de incumplimiento por parte de sujetos obligados, cuestiones que precisamente expondré a continuación, en el desentrañamiento del régimen obligatorio y las obligaciones fiscales de los sujetos obligados para el entero oportuno de las cuotas obrero-patronales a su cargo.

2.2 Cálculo de las aportaciones de seguridad social

Establecidos los regímenes, los seguros y las prestaciones que cubren las contingencias, hace falta puntualizar los sujetos con obligaciones de carácter fiscal. Como la figura contributiva que son las aportaciones de seguridad social, hay una relación tributaria de fondo entre los sujetos obligados, las autoridades fiscalizadoras y los beneficiarios del aseguramiento. Concretamente, el artículo 15 de la LSS enlista las obligaciones patronales, los cuales se toman como los sujetos obligados por excelencia, sin embargo, pensar que son los únicos es una equivocación, pues dependiendo del seguro de que se trate, también son los propios trabajadores o el Estado quien debe aportarlas.⁹⁹ Sin embargo, es de suma relevancia expresar que, aun con lo anterior, dada la naturaleza de la relación tributaria, en realidad los únicos que están obligados *fiscalmente* a enterar las cuotas, bajo pena de ser sancionados si no lo hacen correctamente, son los patrones/empleadores.

De entrada, como una de las obligaciones fundamentales que les son impuestas legalmente a los patrones está la de llevar registros —como nóminas— de los días trabajados y los salarios de los trabajadores, al igual que conservarlos al menos cinco años. También está la obligación, como ya expliqué en el capítulo anterior, de registrarse ante el IMSS e inscribir a sus trabajadores en el Seguro Social. La más explícita de las obligaciones patronales indica la determinación de las cuotas obrero-patronales a su cargo y el entero de su importe al Instituto.¹⁰⁰ Dos puntos que vale la pena mencionar son que aunque parezca

⁹⁹ También es preciso tener en cuenta que la gran variedad de personas que, según lo que permite la ley, se incorporan al régimen obligatorio, de igual manera son consideradas como sujetos obligados; o incluso como vimos, dependiendo de la naturaleza del seguro, el propio Estado puede ser el obligado a aportar las cuotas de seguridad social.

¹⁰⁰ Art. 15, f. III. Ley del Seguro Social.

una obviedad las cuotas son propiedad de los trabajadores;¹⁰¹ además, que en caso de una omisión en su pago por parte de los sujetos obligados se deberán enterar retroactivamente incluso si ya no hay un nexo laboral, al ser un derecho imprescriptible.¹⁰²

Para calcular las cuotas obrero-patronales hay que partir del salario base de cotización con el cual está registrado un trabajador asegurado. Según la definición acuñada por Cázares García, la base de cotización es “la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo o que devenga cualquier otro sujeto asegurado por sus servicios, y que *sirve para determinar el importe de la cuota a pagar* por el sujeto asegurado, por el patrón y demás sujetos obligados y por el Estado al IMSS, para constituir el régimen financiero de cada uno de los ramos del seguro social”.¹⁰³ Existe un límite inferior y superior establecido por ley: el salario mínimo de la región geográfica de que se trate —374.89 pesos diarios para la zona libre de la frontera norte y **248.93** pesos diarios para el resto del país—,¹⁰⁴ y a su vez, máximo veinticinco veces el salario mínimo, sin embargo, en realidad debe entenderse en su lugar 25 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA), que para 2024 es la cantidad de \$108.57 pesos; de la cual se obtiene, por tanto, \$2,714.25 pesos (108.57 X 25) como tope máximo diario.

El período de pago de cuotas es en meses naturales. Así, el pago se debe efectuar por parte de los sujetos obligados a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente, incluso si se trata de un trabajo que, por su naturaleza, no contenga un salario pagado por semana o quincena sino por día trabajado, puesto que está prohibido que el trabajador reciba en el plazo legal cuotas con base en un salario inferior al mismo. En la práctica, estas cuestiones suelen ser por demás complicadas de comprobar para la autoridad, y el registro de los trabajadores, aun siendo éstos bajo el régimen obligatorio, suelen estar inscritos con un salario base menor al que realmente reciben. El patrón debe autodeterminarse las cuotas a enterar, de tal manera

¹⁰¹ Aportaciones de seguridad social. Son propiedad del trabajador, empleado o servidor público, por considerarlo así el derecho jurisprudencial interno y el interamericano. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026350>

¹⁰² Cuotas obrero patronales. Al tratarse de un derecho de seguridad social imprescriptible a favor de los trabajadores procede su pago retroactivo, aun cuando ya no exista nexo laboral. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006285>

¹⁰³ UNAM, *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1994), 381.

¹⁰⁴ Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, 2024. STPS- CONASAMI. *Tabla de Salarios Mínimos Generales y Profesionales por Áreas Geográficas*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/873886/Tabla_de_Salarios_Minimos_2024.pdf

que tenga los importes determinados en formato impreso o bien mediante el programa informático del IMSS, con las llamadas *cédulas de determinación*. Es decir, en principio se debe cumplir con la determinación de las cuotas a cubrir y después con el pago de estas, con las que por su parte son llamadas las *cédulas de liquidación*. Las cédulas en cuestión en realidad no son equivalentes a una resolución administrativa determinante de crédito fiscal, dado que, por sí solas, no generan obligatoriedad para los patrones ni podrían ser impugnadas en juicio de nulidad. Esto, desde luego, no significa que se les exima del entero correspondiente.¹⁰⁵

La integración del salario base de cotización (SBC) consiste en los pagos en efectivo por cuota diaria, pero también por una serie de prestaciones salariales, tales como gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo (Art 27 LSS).¹⁰⁶ Así, se tiene que el salario base se determina, *mínimamente*, a partir de elementos fijos, de los que se desprenden en concreto el sueldo tabular o nominal, el aguinaldo y la prima vacacional; pero, como lo antes mencionado, también puede incluir las diversas ayudas a los trabajadores —de transporte, renta, etc.—.¹⁰⁷ No obstante, más aún pueden incluirse elementos variables, o mejor sea dicho, que no pueden ser previsibles, como sería el caso de un trabajador contratado por comisión. De igual manera un salario puede estar compuesto por elementos mixtos, una combinación de los factores fijos y variables, que simplemente se suman para integrar al salario base de cotización.¹⁰⁸ En la práctica, los contadores han desarrollado una fórmula contable para determinar la cuantía base, pero ésta aplica únicamente para el primer año, ya que hay que recordar que después del primer año de trabajo los factores de vacaciones y prima vacacional tienen variaciones.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Al respecto, consultar como referencia la siguiente tesis aislada: Propuestas de cédula de determinación de cuotas obrero-patronales. Al no causar una afectación en la esfera jurídica del patrón, no constituyen resoluciones definitivas impugnables a través del juicio de nulidad. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/169644>

¹⁰⁶ Esto excluye, entre otras cosas, a las cuotas de seguridad sociales *adicionales* a cargo de los patrones, además de las dirigidas a fondos de vivienda; tampoco incluye despensas, herramientas de trabajo ni premios, así como tampoco la participación de las utilidades (PTU).

¹⁰⁷ Una tesis jurisprudencial indica, sin embargo, que las prestaciones de alimentación y habitación dadas a los trabajadores se excluyen del SBC cuando se otorgan en especie. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023410>

¹⁰⁸ Cázares, *Derecho de la seguridad social*, 251.

¹⁰⁹ Escuela Federal de Formación Judicial, *Contenidos de Seguridad Social. Módulo VI. Derecho de la Seguridad Social*, Curso de Especialización sobre la Reforma en Materia de Justicia Laboral, PJF, 2019.

Por enmarcarlo más visiblemente, en el cálculo del SBC hay que incluir, a partir del salario diario, la gratificación anual —aguinaldo— de 15 días de salario; la prima vacacional, consistente en el 25% del salario multiplicado por los días de vacaciones; y, si es el caso, los demás importes mensuales que integran al salario, como la alimentación y la despensa. Todos estos conceptos serán divididos entre el número de días en los cuales son pagados para obtener el monto diario.¹¹⁰ A modo ejemplificativo, pensemos en una trabajadora del hogar con un año de servicio, que recibe un salario diario de \$250.00 pesos. Para determinar su SBC hay que cuantificar los conceptos siguientes que integran su salario:

- aguinaldo, correspondiente a \$3,750.00 pesos (250 X 15);
- prima vacacional, por la cantidad de \$750.00 pesos (250 X 12 X 25%)

Estos conceptos hay que dividirlos entre 365 días, para obtener la cantidad del SBC; por lo tanto, la determinación quedaría como sigue:

- Salario diario:	\$250.00
+	
- Aguinaldo:	\$10.27
+	
- Prima vacacional:	\$2.05

Salario diario Base de Cotización (SBC): \$262.32

De esta manera, una vez teniendo cuantificado el salario base de cotización, el patrón deberá también determinar propiamente las cuotas obreras-patronales a enterar al IMSS. Esto en los plazos determinados por ley, con los porcentajes fijados legalmente y en concordancia con las prestaciones de cada seguro del régimen obligatorio. Como nota aclaratoria, el SBC sirve de referencia para la cantidad líquida diaria, pero los porcentajes siguientes hacen

¹¹⁰ En la materia laboral, el salario base percibido cuantificable puede representarse en términos de salario diario o salario diario integrado. El segundo es el que incluye las prestaciones legales que, en torno al salario diario nominal, se añaden como parte de la contraprestación dada al trabajador. Para el cálculo de las cuotas de seguridad social, se toma en principio el salario diario como un rubro de entre otros, pero desde luego que, en el desglose de conceptos para el cálculo, se contienen rubros que *integran* al salario, puesto que las aportaciones también incluyen, por ejemplo y como hubo mención, enteros a fondos o diversos apoyos. Sirve de apoyo la definición dada por el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo: “El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo”.

referencia al SBC en un mes, dado que, de nuevo, el pago de las cuotas es por *mensualidades vencidas*. Igualmente, los patrones podrán al efecto reducir de la cuantificación las ausencias injustificadas de los trabajadores, tanto para las prestaciones de ley como para los elementos variables y prestaciones adicionales. En lo general, estos son los porcentajes que la Ley del Seguro Social vigente contempla para los regímenes financieros de los seguros sociales en el régimen obligatorio:¹¹¹

- para riesgos de trabajo, de acuerdo con la clase en que esté calificada la empresa, según su índice de siniestralidad, se entera un porcentaje del salario: aproximadamente entre el 0.54 y el 7.5%.
- Para el seguro de enfermedades y maternidad, el patrón deberá aportar mensualmente el 13.9% del salario mínimo diario de la CDMX, mientras que, si el SBC es mayor a tres veces el salario mínimo, también cubrirá el patrón el equivalente al 6% de la diferencia entre el SBC y tal cantidad de 3SM. El trabajador deberá, a su vez, aportar un 0.40% del excedente del salario SBC sobre el mismo monto de 3SM; 0.375% por prestaciones en especie de pensionados; y 0.25% por prestaciones en dinero.
- Para el de invalidez y vida el patrón paga el 1.75% del SBC, y el trabajador el 0.625% del mismo. A su vez el Estado 7.143% de las cuotas aportadas.
- Para el seguro de retiro, es el 2% del SBC por parte del patrón; para el de cesantía en edad avanzada y vejez, el patrón debe aportar entre el 3.15 y el 11.875% del SBC dependiendo el salario del trabajador; al mismo tiempo el trabajador cubre una cuota de 1.125% de su SBC.
- Para el de guarderías y prestaciones sociales, el patrón cubre el 1% adicional al SBC del trabajador.

Mucho puede discutirse respecto a si los porcentajes establecidos en la normatividad son bajos o si generan una carga económica por demás onerosa al gremio empresarial. No obstante, también está la discusión de si es que el diseño de los regímenes financieros del

¹¹¹ Para una mejor referencia de cómo se calculan las cuotas patronales, revisar la Unidad de Apoyo para el Aprendizaje *Cuota Obrero-Patronal del IMSS: Casos prácticos*, de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, http://132.248.48.64/repositorio/moodle/pluginfile.php/1250/mod_resource/content/1/contenido/index.html

IMSS para la calculación de las aportaciones de seguridad social meramente no cuenta con la suficiente claridad; y que, a partir de ello, en la práctica, los contadores y empresarios hagan de las suyas y “jueguen” con las cantidades mediante las lagunas legales existentes. La realidad refleja una tendencia a malinterpretar o, mejor sea dicho, diferir en cómo se interpreta un concepto tan importante como el Salario Base de Cotización y los rubros que en él están contenidos para la cuantificación de las cuotas obrero-patronales en perjuicio, por supuesto, del trabajador. No debe ser ignorado que el concepto tiene un doble carácter, es decir, es un referente económico para dos cosas: si bien sirve para el cálculo de derechos en favor del asegurado, también sirve para el cumplimiento de obligaciones por parte del patrón y demás sujetos obligados. De manera que el SBC se vuelve algo muy delicado, porque “jalarlo mucho en favor del trabajador implica una afectación a la empresa, pero soltarlo mucho por parte de la empresa implica un detrimento para el trabajador”.¹¹² Al respecto, el propio legislador ha establecido una serie de mecanismos y de incentivos para el cumplimiento del pago de las cuotas, entre los cuales destaca el artículo 27 de la LSS, en tanto que establece exclusiones de integración al SBC, lo que busca implantar claridad en la autodeterminación de los montos o reducir la carga tributaria a los sujetos obligados en su carácter empresarial.

A la par de la determinación del SBC y el entero de las cuotas de seguridad social, está la cuestión de la retención de dichas aportaciones. Como he mencionado en repetidas ocasiones, es responsabilidad del patrón retener las cuotas correspondientes a los trabajadores de su salario, y en ese sentido serán los patrones quienes deberán asumir las consecuencias derivadas de la omisión de realizar la retención o el entero de las aportaciones, en su carácter de responsables solidarios. Lo anterior, de conformidad con el artículo 6, quinto párrafo, del Código Fiscal de la Federación.¹¹³ Usualmente, para saber el porcentaje a retener, el patrón suma los porcentajes de cada seguro que corresponda a cada cuota en un período determinado. Cabe recordar que por concepto de cuotas de seguridad social se contemplan también las aportaciones hechas al INFONAVIT, la cuales de manera bimestral corresponden

¹¹² José Gallegos (abogado del IMSS, entrevista realizada en Mérida, Yucatán, junio de 2023). Tal entrevista está anexada al final del documento como “Anexo 1”.

¹¹³ Art. 6. Párrafo quinto. Código Fiscal de la Federación: “En el caso de contribuciones que se deben pagar mediante retención, aun cuando quien deba efectuarla no retenga o no haga pago de la contraprestación relativa, el retenedor estará obligado a enterar una cantidad equivalente a la que debió haber retenido.”

al 5% del salario.¹¹⁴ Dichas aportaciones deberán, en los mismos términos legales, ser abonadas por los patrones a las subcuentas de vivienda de los trabajadores en sus cuentas individuales, previstas en los sistemas de ahorro para el retiro.¹¹⁵ También deberán retenerles por concepto de retiro el 2% del salario base de cotización. En lo real ¿cuántos contratos individuales de trabajo contemplan estos conceptos dentro de las aportaciones de seguridad social? Y más aún, ¿cuántos empleadores respetan los términos legales para incluirlos ya no digamos como conceptos adicionales, sino como las prestaciones de ley mínimas?

Finalmente, como el factor eminentemente fiscal del tema, está la *deducibilidad* de las aportaciones de seguridad social para los sujetos obligados. Nada más para hacer memoria, la Ley del Impuesto Sobre la Renta considera a las cuotas patronales, es decir, las que le corresponden enterar al patrón, como un gasto deducible para efectos del ISR. En ese sentido, el conocido artículo 25 de la mencionada ley, el cual determina en lo general las deducciones que los contribuyentes pueden efectuar, contiene en su fracción VI a “*las cuotas a cargo de los patrones pagadas al Instituto Mexicano del Seguro Social...*”.¹¹⁶ La claridad en el enlistado de deducciones generales se contrasta con lo tergiversado que puede ser para el contribuyente el acreditar el pago de tales cuotas: es decir, la exigencia para los sujetos obligados fiscalmente a llevar los registros necesarios para cumplir con lo que la ley indica, con tal de acreditar el pago de las cuotas y, así, merecer su deducción en los términos legales que correspondan.

Lo anterior, cabe agregar, será posible siempre y cuando el sujeto obligado cumpla con los requisitos específicos que, en la especie, existen para las deducciones: en principio, que se cumplan las obligaciones establecidas legalmente en materia de retención y entero de impuestos a cargo de terceros o en su caso que se recabe de éstos copia de los documentos en que conste el pago de dichos impuestos. Además, lo que sea considerado ingreso para personas físicas, relativas a salarios y prestaciones de servicios personales subordinados, se podrán deducir siempre que las erogaciones por concepto de remuneración, las retenciones

¹¹⁴ Art. 29, f. II. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [LINFONAVIT], Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 24 de abril de 1972, última reforma publicada DOF 30-04-2024.

¹¹⁵ La función de estas aportaciones es proporcionar a los trabajadores créditos hipotecarios y no hipotecarios relacionados con la vivienda, al igual que obtener rendimientos en ahorros de pensión.

¹¹⁶ Art. 25, f. VI. Ley del Impuesto sobre la Renta [LISR], Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 11 de diciembre de 2013, última reforma publicada DOF 23-04-2024.

correspondientes y las deducciones consten en comprobantes fiscales.¹¹⁷ Del lado de los trabajadores, éstos no pagarán el impuesto sobre la renta por la obtención del ingreso consistente en cuotas de seguridad social pagada por los patrones, de conformidad con el artículo 93, fracción XII, de la Ley del ISR.

Con todo lo expuesto, hay que entablar el debate de manera apropiada. Si por un lado parece haber un incentivo económico para cumplir con lo dispuesto legalmente y que así los pagos —que al final son erogaciones para los patrones— de las aportaciones sean susceptibles de deducción, por el otro está el beneficio social y moral —y por qué no, también económico— de tener a una clase trabajadora protegida y salvaguardada por las prestaciones que merecen y necesitan ante alguna contingencia vital.¹¹⁸ En la lógica del cumplimiento cabal y oportuno de las obligaciones fiscales en torno a las cuotas de seguridad social, no habría razón suficiente para que los sujetos obligados no sintieran que son beneficiados por las normas en la materia ni respaldados por el sistema de seguridad social, el cual busca subrogarse en la responsabilidad ante alguna de las contingencias discutidas en todo este Capítulo.

Por ello, resulta imprescindible traer al debate las últimas variables en la ecuación: el rol de los institutos de seguridad social como entes fiscalizadores, como autoridades responsables de brindar los servicios de seguridad social pertinentes, al igual que como últimos encargados de administrar al caudal de asegurados y aseguradas, desde su registro y afiliación, pasando por la tramitación y resolución de solicitudes, hasta el otorgamiento de las prestaciones, servicios, pensiones e indemnizaciones que les correspondan. Sin omitir incluir, por supuesto, el papel de estos institutos en los litigios, procedimientos administrativos de ejecución y demás controversias que se susciten del sinfín de hipótesis normativas y supuestos de hecho que ocurren durante y con motivo del desarrollo de una relación laboral.

2.3 Recaudación de las aportaciones

Desde 1943 en que se instauraron las políticas de previsión social del IMSS hasta como esencialmente se conciben ahora, las condiciones socioeconómicas en el país han sido

¹¹⁷ Art. 147, f. VII. Ley del Impuesto sobre la Renta.

¹¹⁸ La entrevista realizada a la Dra. Alil Álvarez-Alcalá puede servir de referencia en esta discusión, entre otras.

la vara con la que se mide la situación financiera e infraestructural del sistema de seguridad social. Si a México le va mal en el contexto económico, la efectiva protección social de las personas se ve mermada. En la década de 1980 hubo un deterioro notable de la actividad económica, al igual que procesos devaluatorios, un incremento en los índices de desempleo y estragos financieros de efecto profundo.¹¹⁹ Por ello, con el neoliberalismo se plantearon estrategias para revertir el déficit en el que las instituciones de seguridad social estaban sumidas, como la privatización de la administración de los fondos para el retiro antes discutida; estrategias que no necesariamente ayudaron al saneamiento económico que se requería. Al mismo tiempo, sin embargo, hubo por parte del Gobierno Federal un intento por expandir el concepto de seguridad social y los sujetos de aseguramiento, lo que implicó a su vez una gama más expansiva de las facultades de las autoridades en la materia.

El IMSS tiene toda una serie de facultades y atribuciones otorgadas por ley: administrar los seguros, satisfacer prestaciones, invertir sus fondos, registrar patrones e inscribir trabajadores, darlos de baja, al igual que, como he mencionado en reiteradas ocasiones, recaudar y cobrar las cuotas de seguridad social. El Instituto, como garante de brindar los servicios de seguridad social, tiene facultades fiscalizadoras y de recaudación para poder recibir el pago de las aportaciones, de la cual se desprende su denominación como organismo fiscalizador autónomo: ejerce sus atribuciones al determinar créditos fiscales¹²⁰ y las bases para la liquidación de las cuotas y recargos, así como sus accesorios; al ordenar y practicar visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos; o bien al requerir información a los patrones para que exhiban en las oficinas del Instituto la contabilidad, los datos u otros documentos e informes. También, en su caso, el IMSS tramita y resuelve el recurso de inconformidad y demás recursos respecto al Procedimiento Administrativo de Ejecución, el cual aplica para cobrar las liquidaciones no cubiertas por los sujetos obligados.

En buena medida existe coordinación entre los organismos que brindan servicios de seguridad social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante las distintas

¹¹⁹ Pedro García Caudillo y Julián Paz Calderón, *La seguridad social en México: otro nudo en la precariedad laboral*, Pensamiento al margen, núm. 11, 2019, 259.

¹²⁰ El art. 287 de la Ley del Seguro Social define como crédito fiscal a “las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, las multas impuestas en los términos de la Ley, los gastos realizados por el Instituto por inscripciones improcedentes y los que tenga derecho a exigir de las personas no derechohabientes”.

disposiciones legales esparcidas por los ordenamientos como el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Sobre la Renta: el Estado busca frenar la evasión contributiva por parte de la ciudadanía.¹²¹ También hay coordinación con demás instituciones de seguridad social y financieras: a partir de la reforma a la Ley del Seguro Social de 1997, es deber de las empresas presentar al mismo tiempo al IMSS y al INFONAVIT los avisos sobre movimientos afiliatorios; lo anterior para evitar una doble carga administrativa a los patrones.¹²² En este nuevo sistema de seguridad social se celebró un convenio colaborativo entre ambos Institutos en lo concerniente a los procesos de afiliación, emisión, notificación recaudación y fiscalización.¹²³ De tal convenio se cumple la cualidad de que, una vez inscrito el trabajador ante el IMSS, se entiende que está inscrito también ante el INFONAVIT; además, los y las trabajadoras tendrán para tal efecto el mismo número de registro, al igual que se unificaron las bases de cotización para simplificarle a los patrones la determinación de salarios integrados.¹²⁴

En cuanto a los medios de defensa con los que disponen los patrones y demás sujetos obligados, pero también los sujetos asegurados y sus beneficiarios, está el recurso de inconformidad para cuando se considere impugnabile algún acto definitivo del IMSS, en la forma y términos que establezca el Reglamento del Recurso de Inconformidad, o bien proceder en los términos del artículo 295 de la LSS. Tal precepto determina que las controversias que puedan suscitarse entre asegurados o sus beneficiarios y el IMSS, en cuanto a las prestaciones a otorgar, se tramitan ante Tribunales Federales en materia laboral.¹²⁵ Sin embargo, las que sean entre los patrones y el Instituto se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

Esta distinción hecha por la legislación muy probablemente se debe a que una controversia entre el IMSS y un asegurado tiene, en el fondo, una litis relacionada a los servicios y derechos de seguridad social con motivo de alguna contingencia, o incluso alguna solicitud administrativa, pero que va encaminada a cumplir con los requisitos para

¹²¹ Ruiz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 435.

¹²² Román Román Alejandro, *La incorrecta integración del salario diario, como causa de evasión de cuotas obrero-patronales*, (México: UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, Tesis de Licenciatura en Contaduría, 1998), 79.

¹²³ Pérez y Tol Olgún, *Taller de Prácticas Laborales y de Seguridad Social*, 417-418.

¹²⁴ Pérez y Tol Olgún, 417-418.

¹²⁵ Esto es de reciente modificación, pues se derivó de la reforma en materia laboral de 2019.

beneficiarse de las prestaciones, ya sea en especie o económicas, problemáticas derivadas naturalmente de una relación *laboral*. Un ejemplo podría ser una controversia respecto a las semanas de cotización que un trabajador lleva para entrar en los supuestos de aseguramiento, sin omitir recordar de nuevo que tales resoluciones o trámites pueden ser impugnados, también, en la vía administrativa o inclusive mediante una queja, siempre que no sea un acto definitivo impugnable. En cambio, se entiende que las controversias del Instituto con los sujetos obligados versan más que nada en el cumplimiento de las obligaciones *fiscales*, que además del entero de las contribuciones causadas, consisten en responsabilidades de administración de datos, información y documentación que el patrón debe resguardar y entregar, tanto para acreditar el pago de las cuotas, como para corroborar que dicho pago, en efecto, corresponde a lo que su trabajador merece proporcionalmente de acuerdo a sus propios registros.¹²⁶

Desde luego, la falta de pago por parte de los patrones le da a la autoridad la facultad de fincarles un crédito fiscal. Estos serán determinados en cantidad líquida y tendrán una caducidad, es decir, un límite para que la autoridad lo determine mediante sus facultades de comprobación, consistente de cinco años contados a partir de la fecha en que el IMSS tenga conocimiento de la presentación del aviso o liquidación por parte del patrón como hecho generador de la obligación.¹²⁷ Dicho plazo no podrá ser interrumpido a menos que se interponga el recurso de inconformidad antes referido. En el mismo sentido, una vez determinado el crédito, éste tiene una prescripción de cinco años para que la autoridad pueda hacerlo exigible. Más aún, hablando de plazos importantes, cabe especificar que el derecho a reclamar el pago de las prestaciones *económicas* derivada de los seguros sociales prescribe para los asegurados o sus beneficiarios en un año.¹²⁸

¹²⁶ La entrevista realizada al Lic. José Gallegos, abogado del IMSS, trata esta y otras discusiones interesantes, sobre todo desde una perspectiva que busca demostrar que, en realidad, la legislación es muy clara en cuanto a las facultades del IMSS como OFA y en cuanto a las vías idóneas para que los sujetos jurídicos hagan valer sus acciones.

¹²⁷ Art. 297. Ley del Seguro Social.

¹²⁸ Con las reglas siguientes: I. Cualquier mensualidad de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial, así como el aguinaldo; II. Los subsidios por incapacidad para el trabajo por enfermedad no profesional y maternidad; III. La ayuda para gastos de funeral, y IV. Los finiquitos que establece la Ley. Los subsidios por incapacidad para trabajar derivada de un riesgo de trabajo, prescriben en dos años a partir del día en que se hubiera generado el derecho a su percepción

Todo esto tiene su exacta manifestación en materia fiscal respecto a las atribuciones del SAT con la recaudación de impuestos federales, incluso en cuanto a la posibilidad de los sujetos obligados a solicitar la devolución de saldo a favor y de hacer correcciones ante la autoridad respecto al entero de sus contribuciones. Sin embargo, también hay similitudes respecto a que los créditos determinados pueden comprenderse, además de las contribuciones omitidas, por multas y recargos: las multas irán del cuarenta al cien por ciento del concepto omitido.¹²⁹ Para entrar en este supuesto, que la ley considera como infracciones, se tienen los siguientes actos y omisiones del artículo 304 A de la LSS, insertados a la letra:

- I. No registrarse ante el Instituto, o hacerlo fuera del plazo establecido en la Ley;
- II. No inscribir a sus trabajadores ante el Instituto o hacerlo en forma extemporánea;
- III. No comunicar al Instituto o hacerlo extemporáneamente las modificaciones al salario base de cotización de sus trabajadores;
- IV. No determinar o determinar en forma extemporánea las cuotas obrero-patronales legalmente a su cargo;
- V. No informar al trabajador o al sindicato de las aportaciones realizadas a la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- VI. Presentar al Instituto los avisos afiliatorios, formularios, comprobantes de afiliación, registros de obras o cédulas de determinación de cuotas obrero-patronales con datos falsos, salvo aquéllos que por su naturaleza no sean de su responsabilidad;
- VII. No llevar los registros de nóminas o listas de raya, en los términos que señala la Ley y el Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social;
- VIII. No entregar a sus trabajadores la constancia semanal o quincenal de los días laborados, en caso de estar obligado a ello;
- IX. No proporcionar, cuando el Instituto se lo requiera, los elementos necesarios para determinar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo o hacerlo con documentación alterada o falsa;
- X. Obstaculizar o impedir, por sí o por interpósita persona, las inspecciones o visitas domiciliarias, así como el procedimiento administrativo de ejecución, que ordene el Instituto;
- XI. No cooperar con el Instituto en los términos del artículo 83 de la Ley, en la realización de estudios e investigaciones para determinar factores causales y medidas preventivas de riesgos de trabajo, en proporcionar datos e informes que permitan la elaboración de estadísticas de ocurrencias y en difundir, en el ámbito de sus empresas, las normas sobre prevención de riesgos de trabajo;
- XII. No dar aviso al Instituto de los riesgos de trabajo, ocultar su ocurrencia en las instalaciones o fuera de ellas en el desarrollo de sus actividades, o no llevar los registros de los riesgos de trabajo o no mantenerlos actualizados;
- XIII. No conservar los documentos que estén siendo revisados durante una visita domiciliaria o los bienes muebles en los que se dejen depositados los mismos como consecuencia de su aseguramiento;
- XIV. Alterar, desprender o destruir, por sí o por interpósita persona, los documentos, sellos o marcas colocados por los visitadores del Instituto con el fin de asegurar la contabilidad, en los sistemas, libros, registros y demás

¹²⁹ En caso de que las obligaciones patronales se cumplan espontáneamente fuera de los plazos, no se impondrán multas.

documentos que la integren, así como en los equipos, muebles u oficinas en que se encuentre depositada dicha contabilidad y que se le hayan dejado en depósito como consecuencia del aseguramiento derivado de una visita domiciliaria;

XV. No presentar la revisión anual obligatoria de su siniestralidad y determinación de la prima del seguro de riesgos de trabajo o hacerlo extemporáneamente o con datos falsos o incompletos, en relación con el periodo y plazos señalados en el reglamento correspondiente. No se impondrá multa a los patrones por la no presentación de los formularios de determinación de la prima del seguro antes mencionado cuando ésta resulte igual a la del ejercicio anterior;

XVI. No dar aviso al Instituto o hacerlo extemporáneamente del cambio de domicilio de una empresa o establecimiento, cuando se encuentre en alguno de los supuestos que señala el reglamento respectivo;

XVII. No retener las cuotas a cargo de sus trabajadores cuando así le corresponda legalmente, o habiéndolas retenido, no enterarlas al Instituto;

XVIII. No comunicar al Instituto por escrito sobre el estallamiento de huelga o terminación de la misma; la suspensión; cambio o término de actividades; la clausura; el cambio de nombre o razón social; la fusión o escisión;

XIX. Omitir o presentar extemporáneamente el dictamen por contador público autorizado cuando se haya ejercido dicha opción en términos del artículo 16 de esta Ley;

XX. No cumplir o hacerlo extemporáneamente con la obligación de dictaminar por contador público autorizado sus aportaciones ante el Instituto;

XXI. Notificar en forma extemporánea, hacerlo con datos falsos o incompletos o bien, omitir notificar al Instituto en los términos del reglamento respectivo, el domicilio de cada una de las obras o fase de obra que realicen los patrones que esporádica o permanentemente se dediquen a la industria de la construcción, y

XXII. No presentar o presentar fuera del plazo legal establecido, la información señalada en el artículo 15 A de esta Ley.”¹³⁰

Sin embargo, en algunos casos, más que multas se considerarán delitos los supuestos de incumplimiento patronal. Por ejemplo, se actualiza el delito de defraudación a los regímenes del seguro social cuando los patrones o sus representantes, con engaños o aprovechamientos, *omitan total o parcialmente el pago de las cuotas obrero-patronales u obtengan un beneficio indebido con perjuicio al IMSS o a sus trabajadores*. Este delito, según la misma Ley del Seguro Social, se paga con prisión desde los tres meses hasta los nueve años, dependiendo del monto de la defraudación. Dicha pena puede ser aumentada en una mitad si el delito es calificado, es decir, si se hace a sabiendas la omisión total o parcial. Otros delitos que se consideran fraude a la ley son el recibir los servicios o prestaciones sin tener el carácter de derechohabiente mediante engaños, simulaciones o sustitución de personas; que se alteren, oculten o destruyan los sistemas y registros contables que lo patrones están obligados a llevar; o que se proporcionen datos falsos para evadir el pago o reducir el importe

¹³⁰ Art. 304 A. Ley del Seguro Social.

de las cuotas, en un porcentaje de mínimo 25% de la obligación fiscal. Todos estos delitos prescriben en tres años a partir de la fecha en que el IMSS tenga conocimiento de ellos. En cualquier caso, el IMSS debe formular querrela para proceder penalmente, independientemente del estado del procedimiento administrativo que se tenga iniciado.

Para todo lo expuesto en este apartado, hay que tener en consideración lo que de manera exhaustiva está contenido en el Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización (RACERF), e incluso los criterios de los órganos jurisdiccionales recientes.¹³¹ Dicho Reglamento, promulgado a inicios del siglo XXI, es manifestación de los esfuerzos gubernamentales para hacer más sencillo y eficaz el cobro de las cuotas de seguridad social. Allí, por tanto, se encuentran pormenorizados los supuestos jurídicos para que la autoridad actúe, sancione, fiscalice, ejecute créditos, etc. No quisiera cansar al lector con más detalles de tales supuestos, dado que son muchos y muy específicos; y de cualquier manera pueden ser consultados en cualquier momento en tal ordenamiento reglamentario.

Lo verdaderamente importante que vale la pena destacar, son las altas cargas económicas del sistema de seguridad social: lleno de sanciones y penas para el incumplimiento patronal en la determinación y el entero de las aportaciones de seguridad social. Pero ¿qué tan efectiva es la autoridad, en este caso el IMSS, en estos procesos de recaudación? ¿De qué manera los patrones y sujetos obligados eluden sus responsabilidades y la ley para no pagar sus cuotas? Pensemos por ejemplo en el *outsourcing* como mecanismo patronal para desconocer la relación laboral con sus trabajadores y, por ende, evitarse obligaciones legales de erogaciones por concepto de cuotas de seguridad social, además de los beneficios fiscales que tal estructura traía. Si bien se ha regulado al respecto en México en los últimos años para evitar posibles afectaciones económicas y sociales a la clase trabajadora, el ejemplo habla de una tendencia de la clase empresarial por querer deslindarse del pago de sus contribuciones de seguridad social o de inicio la relación laboral, muy probablemente para evitar futuros conflictos y responsabilidades económicas y legales. ¿Por

¹³¹ Por ejemplo, este que abarca lo tocante al inicio de facultades del IMSS: “Determinación presuntiva de cuotas obrero patronales omitidas. Para emitir la resolución relativa el Instituto Mexicano del Seguro Social no está obligado a iniciar el procedimiento secuencial previsto en los artículos 171 y 172 de su Reglamento en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización para su Liquidación”. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002754>

qué pareciera que un patrón no quiere cumplir voluntariamente con estas disposiciones normativas? ¿es que acaso no tiene realmente un beneficio económico si las cumple? ¿no es suficiente el beneficio social consistente en dotar a sus trabajadores y sus familias de protección? ¿de asegurarles un mejor futuro y una vida más digna? En el siguiente capítulo entraremos de lleno a estas cuestiones, teniendo en cuenta todo lo hasta aquí expuesto, al igual que elementos económicos, psicológicos y sociológicos que aclaren de mejor forma la razón de ser del actuar generalizado de la clase empresarial y la trabajadora en el país.

CAPÍTULO III: ¿CÓMO REVERTIR EL INCUMPLIMIENTO PATRONAL DEL PAGO DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL?

3.1 El *Derecho y Economía Conductual* como marco teórico para estudiar el problema

Me encantaría decir que con que se alzara la incidencia de cumplimiento en el entero de las cuotas de seguridad social a cargo de los patrones, el sistema de salud mejoraría radicalmente, la oferta de atención médica y hospitalaria sería de primer nivel, las pensiones para el retiro consistirían en cantidades más sustanciosas o el servicio de guarderías subrogadas al IMSS funcionaría en todo el territorio nacional. Sería ingenuo de mi parte afirmar algo así de categórico, sin embargo, puede ser un primer avance hacia la reparación de nuestro sistema de seguridad social.

En los capítulos anteriores expuse las características y elementos normativos de las cuotas de seguridad social y los regímenes de aseguramiento ligados al IMSS. Aun con los intentos de contextualizar la situación de los seguros, las pensiones y los servicios de salud en el país, hace falta dar enfoque a la discusión de que la cuestión de la recaudación fiscal de las aportaciones de seguridad social, relativa a la falta de pago de las cuotas, se traduce en un problema de falta de acceso a la justicia laboral, a la salud y a una vida digna, englobados indirectamente por el concepto de seguridad social y derivados, eso sí, de una deficiencia tributaria. En estos términos sería más provechoso enmarcar la discusión, lo cual será uno de los principales objetivos de este capítulo, con miras a llegar a conclusiones útiles y propositivas, que abonen también a redefinir el concepto de seguridad social y su importancia en el contexto de buscar el bienestar poblacional. Sin embargo, en México raramente se ve desde esa perspectiva al problema, por ello hay que buscar nuevas maneras de abarcar las situaciones sociojurídicas.

En ese sentido, como he venido anunciando, resulta oportuno dar cauce a la discusión mediante el análisis de los incentivos que moldean el comportamiento de los sujetos obligados, tendiente a incumplir con el pago correcto de las cuotas. Esta enmarcación es más útil, porque las normas ahí están: para bien o para mal, si somos sinceros, están organizadas y categorizadas de manera medianamente clara excepto que no son acatadas correctamente; ahora hay que encontrar el porqué. Para tal objetivo, será necesario valerse de voces acreditadas en la materia, que desde la experiencia práctica sepan la realidad de la operabilidad y la viabilidad de la normativa en torno a las cuotas obrero-patronales o, en un plano más general, en el cumplimiento de normas fiscales en México. De igual manera, hay

que complementar el análisis con los conceptos y bases que la perspectiva de la economía del comportamiento pueda aportar en el señalamiento de las externalidades negativas para los patrones en seguir lo indicado por la ley de seguridad social. De tal forma, sus nociones principales se utilizarán como base del análisis de este apartado. Más aún, se añadirán aspectos sociológicos y psicológicos —que van de la mano con los factores económicos y conductuales a explorar— para examinar la conducta de los agentes en los supuestos normativos descritos a lo largo de la obra.

La finalidad de tal empresa, como en muchas otras oportunidades investigativas, debería apuntar hacia propuestas concretas para la implementación de políticas públicas. Además, dada la metodología escogida para el análisis, se tendría la ventaja de que el comportamiento “irracional” de las personas es, en realidad, como diría Dan Ariely, predeciblemente irracional y por tanto es modelable.¹³² Empero, dichos objetivos —modelar el comportamiento de los agentes y plantear políticas públicas concretas— en principio exceden el alcance y los propósitos de un trabajo de grado de licenciatura, dada su profundidad y metodología. Al mismo tiempo, sin embargo, es cierto que el planteamiento de una política pública comienza por un diagnóstico adecuado de un problema socioeconómico y jurídico. Ese es el principal objetivo de este trabajo en su totalidad y en especial el de este capítulo.

Así, basta con presentar breve y concretamente cómo la disciplina de la economía conductual aplicada al derecho puede efectivamente abonar a la discusión, al igual que cómo puede ser aplicable al estudio de caso. Hay que partir de la premisa de que, de acuerdo con la economía del comportamiento, las personas no somos seres racionales, pues nuestras decisiones llevan la influencia de factores según nuestro contexto y situación particular.¹³³ Su análisis busca predecir el comportamiento humano relevante al ámbito jurídico con herramientas económicas tradicionales, pero con mayor precisión en el estudio de las suposiciones conductuales y en las disposiciones legales.¹³⁴ En otras palabras, un estudio basado en la economía del comportamiento aplicado al derecho es un análisis de algún

¹³² Dan Ariely, “Introduction” en *Predictably irrational: the hidden forces that shape our decisions*, (New York, Harper Perennial, 2008), XX.

¹³³ Cass R. Sunstein, Christine Jolls y Richard H. Thaler, “A Behavioral Approach to Law and Economics”, Vol.50, *Stanford Law Review*, 1473-75.

¹³⁴ Sunstein, Jolls y Thaler, 1473-75.

supuesto jurídico que se traduzca en explicaciones para la función positiva, prescriptiva y normativa del Derecho.¹³⁵

En términos de esta investigación, la función *positiva* hace referencia a los efectos y al contenido legal que las aportaciones de seguridad social tienen en el sistema jurídico mexicano, cómo su existencia afecta a la conducta de patrones, trabajadores y autoridades, y por qué las normas que las contemplan operan como lo hacen. Esta función fue explicada en buena medida desde el primer capítulo, con la perspectiva jurídica multidisciplinar de la figura dentro del ordenamiento mexicano. A su vez, la función *prescriptiva* implica desentrañar por qué, en su diseño normativo, las aportaciones de seguridad social han buscado determinados objetivos o conductas; y, por supuesto, esclarecer cuáles son y en qué consisten dichos objetivos. Esta función también contempla la percepción de la norma en tanto al razonamiento de si es o no probable que sea cumplida por los sujetos jurídicos y, de esta manera, si se han cumplido los objetivos. Esto puede arrancar de la naturaleza jurídica que este tipo de contribución tiene en nuestro ordenamiento, como se exploró preliminarmente en el primer capítulo, al igual que con los diagnósticos realizados en el segundo capítulo respecto de las ramas de seguros, o bien, de las características de los sistemas de pensiones en el país. Ahora bien, la función *normativa* de estudiar las aportaciones de seguridad social radica en examinar al sistema jurídico que las contiene, así como el alcance y la eficacia que tiene como figura jurídica dentro del mismo, con miras a contrarrestar el comportamiento generalizado sesgado y sus efectos, en este caso referente al incumplimiento generalizado en el entero de cuotas, el cual se evidencia a raíz del planteamiento de preguntas de amplio nivel respecto al diseño del sistema tributario, como puede ser el caso que nos ocupa, al menos respecto a las cuotas de seguridad social.¹³⁶ Esta cuestión será primordialmente tratada en las secciones de este capítulo.

Desde su origen, la convergencia de disciplinas como el Derecho y la Economía ha tenido avances a partir de la construcción teórica de soluciones a problemas reales que el enfoque unidisciplinario no pudo resolver. La teorización de la metodología comenzó por un

¹³⁵ Sunstein, Jolls y Thaler, 1473-75.

¹³⁶ Edward J. McCaffery, "Behavioral Economics and the Law: Tax" (September 16, 2013). Doron Teichman y Eyal Zamir, eds., *Oxford Handbook of Behavioral Law & Economics*, Forthcoming, USC CLASS Research Paper No. CLASS13-1, 3.

enfoque económico “tradicional” como un lente para analizar situaciones jurídicas y, por ende, llevaba consigo premisas ligadas a la *racionalidad* de los individuos, que buscan maximizar sus utilidades.¹³⁷ Sobre esas bases se ha criticado un enfoque conductual como el aquí planteado, pues ¿cómo resolver lo problemático de aplicar un enfoque conductual de la economía y el derecho a temas de finanzas públicas? Más aún cuando se tiene que, a diferencia de un enfoque tradicional, la falta de racionalidad debe ser demostrada, pues de otra manera no se terminaría de entender cuál es el efecto práctico de un estudio basado en desviaciones de lo óptimo a partir de sesgos cognitivos: eso se complica cuando se generaliza demasiado.

Sin embargo, a medida que se fueron explorando situaciones sociojurídicas cada vez más específicas o dado un contexto con más y mayores particularidades contextuales, las conclusiones a las que se arribaba con el enfoque tradicional del Derecho y la Economía eran insuficientes, o mejor dicho, eran falsas: no seguían las premisas del pensamiento económico tradicional, como una función basada plenamente en la utilidad, e incluso herramientas como estadísticas, matemáticas y modelos, no cuajaban con la realidad de las decisiones tomadas por los agentes económicos.¹³⁸ En ese sentido, se precisa valerse de nuevas herramientas, más inductivas, en las que, si bien las conclusiones no son generalizables en la medida que están limitadas, cabe la insistencia, a un contexto y estructuras legales particulares, sí ofrecen explicaciones que teorizan sobre la falsedad de los principios tradicionales económicos ligados al derecho, enmarcándolos como hipótesis auxiliares, que de otra manera serían tomadas como meras anomalías en un mercado determinado.¹³⁹ Es en este escenario en donde el enfoque conductual del Derecho y la Economía tiene mucho que ofrecer.

Para ser más claro, en gran parte de este trabajo, como en la propia ley, ha habido referencia de premisas que, sin expresamente indicarlo, traen un enfoque económico tradicional. Por ejemplo, que los patrones buscan maximizar sus utilidades, así como los trabajadores buscan aumentar sus ingresos; y que el cumplimiento de la normativa de seguridad social respecto a las cuotas obrero-patronales está encaminado a la actualización de tales premisas. Sin embargo, como expuse desde el apartado introductorio, los números y

¹³⁷ McCaffery, p. 4.

¹³⁸ Enrique García-Tejeda, “Behavioral Law and Economics: A Complementary Approach to the Standard Perspective”, *Revista derecho del Estado*, 57 (ago. 2023), 115.

¹³⁹ García-Tejeda, 126.

la propia realidad del país indican lo contrario: por poner algunos ejemplos, en lo relativo al mercado de informalidad laboral latente; o a la proporción de asegurados en el régimen obligatorio versus la proporción de gente que es atendida en el sistema de salud abierto (por ejemplo para cuestiones de maternidad); o, como presupuesto de los anteriores, la baja recaudación de las aportaciones de seguridad social por el IMSS. Ante tales circunstancias, un estudio desde el Derecho y la Economía en principio debe responder con el análisis de elementos como los distintos niveles de ingresos de los trabajadores o lo patrones, su contexto geográfico, su giro industrial, o incluso su género o edad, y así obtener conclusiones que esclarezcan las preferencias individuales. Pero tales conclusiones aún necesitarían de la complementariedad que un enfoque conductual, como el aquí planteado, ofrece para proponer soluciones más allá de números y estadísticas, al tomar en cuenta los posibles sesgos cognitivos que interfieren, en lo práctico, para la toma de decisiones de los sujetos jurídicos.

En esa línea, no hay duda de lo siguiente: la ventaja de tomar como marco teórico el acercamiento conductual a la Economía y el Derecho es que nos ofrece una contextualización de las hipótesis normativas, pues en muchas ocasiones los sesgos cognitivos se generan para los agentes desde instancias tan particulares como la mera observación de su entorno o de la información recibida de un razonamiento anecdótico: la gente actúa con base en su experiencia vital, en sus preferencias inducidas por su situación específica y lo que es observable respecto a su propio beneficio.¹⁴⁰ Es en este supuesto en el que nos encontramos con el presente trabajo.

Para todo ello, un acercamiento a una metodología documental es un componente importante en el desarrollo explicativo e introductorio de los más importantes conceptos de índole económica, psicológica y lógica que la economía conductual aplicada al derecho utiliza para estudiar comportamientos humanos ligados a una determinada hipótesis normativa o cierta situación jurídica. No obstante, un análisis de este calibre debe ir encaminado también a señalar el impacto que la omisión por parte de patrones de las aportaciones de seguridad social tiene en temas de derechos y condiciones laborales, justicia social, recaudación e ingresos públicos o, en última instancia, en temas de salud pública. Para

¹⁴⁰ Alil Álvarez-Alcalá (Doctora en Derecho y abogada fiscalista, entrevista realizada en la Ciudad de México, mayo de 2023.) Entrevista anexada al final del documento como “Anexo 2”.

ello es que precisamente durante el segundo capítulo hubo exposición del *corpus* de normas aplicables como objeto de análisis, con sus distintas connotaciones.

Finalmente, con todo, hay que lograr identificar los incentivos reales detrás de las decisiones de los agentes, que en un primer momento pudieran parecer irracionales, con tal de aislar el problema general más allá de las conclusiones teóricas. Esto, además, para idealmente mejorar la figura jurídica, el sistema normativo o el contexto en el que se desarrollan. Pues ese es, o debe ser, el objetivo principal de la economía del comportamiento: cambiar para bien el contexto en que los agentes deben tomar una decisión sin que esto represente un costo considerable en aras de obtener un resultado deseable. Esto es, un enfoque conductual es preferible si queremos vislumbrar la capacidad explicativa y predictiva que un marco teórico basado en la disciplina del Derecho y la Economía nos puede ofrecer para encausar hacia un mejor destino las decisiones de los agentes en una determinada hipótesis normativa.¹⁴¹ Esa decisión, en este caso, sería cumplir con el pago de las cuotas de seguridad social, mientras que el resultado deseable es dotar de la mayor protección posible a la clase trabajadora.¹⁴²

3.2 Las razones e incentivos detrás del incumplimiento

En el menurje resultante de las interacciones, intereses y decisiones tomadas por los agentes jurídicos para el pago y cobro de las aportaciones de seguridad social, deben ser identificadas ciertas tendencias en el actuar individual y colectivo. Sin embargo, como parte primordial del análisis conductual, con ayuda de la disciplina de la economía del comportamiento aplicado al derecho incluiré una descripción breve de los sesgos identificables en la hipótesis normativa del cabal cumplimiento en el entero de cuotas obrero-patronales, a fin de pasar en seguida a la explicación y las consecuencias reales del efecto de dichos sesgos cognitivos en la operabilidad del Derecho y lo que conllevan para el caso de estudio.

3.2.1 El sesgo hacia el presente

¹⁴¹ García-Tejeda, “Behavioral Law and Economics”, 113.

¹⁴² Para mejor ejemplificación sobre la ciencia de la economía del comportamiento aplicado al derecho, revisar: Sampayo Estrada, Alfredo. “*Behavioral economics* y los incentivos para no acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en conflictos jurídicamente calificados”, Tesis de licenciatura, CIDE, 2019. <http://hdl.handle.net/11651/3872>

Parte importante de la idea de acercarse desde la economía del comportamiento a escenarios con elementos jurídicos es que podemos identificar patrones en situaciones consideradas normales o cotidianas en el actuar de los agentes, los cuales, precisamente y en muchos casos, somos nosotros mismos. Además, nos ayuda a identificar cómo, en igual número de ocasiones, actuamos con “errores de lógica” o sesgos cognitivos, explicables desde la psicología social y las ciencias sociales, en este caso, de la economía y el derecho. Tales sesgos nos desvían sistemáticamente de la racionalidad, así como de un comportamiento considerado óptimo o deseable en términos de sensatez, inteligencia o mesura.¹⁴³

En el caso particular de los seguros (y como hemos establecido, el Seguro social es un seguro tanto para trabajadores como para empresas; su propio nombre lo indica), el razonamiento humano tiende a desviarse hacia la no necesidad de uno. Ya sea porque se considera que el riesgo de sufrir contingencias no es aplicable a uno mismo en mayor medida que a los demás, o porque se piensa que el costo por tener un seguro es preferible conservarlo para tenerlo hoy, y mañana será mañana. Este sesgo es conocido como “hacia el presente”: la tendencia de decidir en función del consumo actual y a corto plazo en detrimento del futuro.

En materia de ahorro, por ejemplo, este sesgo es observable en cuanto a la tendencia de las personas a procrastinar en invertir en un plan de ahorro, además de tener hasta cierto punto una percepción de que no están ahorrando lo suficiente para retirarse dignamente. Tal circunstancia se observa cuando los trabajadores pudieran preferir el pago de un salario marginal o considerablemente mayor de manera directa e inmediata más que “invertir” en seguros que pueden utilizarse en un futuro (como en el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social) o bien, con aportaciones voluntarias a un plan de ahorro para el retiro (como las AFORES, por ejemplo).

En ese sentido, esta situación ha sido modelada bajo el concepto de “descuento hiperbólico” e implica a grandes rasgos que las oportunidades para ahorrar en un futuro serán más atractivas en un futuro que las que se presentan actualmente.¹⁴⁴ Las investigaciones al

¹⁴³ Muy recomendable resulta ser el libro de Rolf Dobelli *El arte de pensar*, Trad. Nuria Villagrasa, (Barcelona: B.S.A., 2016), en tanto explica con lujo de detalle y ejemplificación los sesgos cognitivos referidos.

¹⁴⁴ Richard Thaler y Shlomo Benartzi, “Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving”, *The journal of political economy* 112, 164-187.

respecto señalan que, bajo la racionalidad limitada, y para desligarla de un sesgo hacia el presente, es preferible que los individuos asumamos un compromiso con el ahorro y que este sea incrementado en el futuro, estableciendo para tal efecto, desde hoy, un plan con plazos y montos predeterminados y progresivos a través del tiempo. Al hacer este tipo de compromisos a que se nos descuente una parte del salario con un incremento prefijado de las aportaciones, se desdibuja la percepción de que el ahorro o el aseguramiento personal podrá ser empezado después.

Con esto en mente, cuando discutimos los efectos de las aportaciones de seguridad social en el ordenamiento, por lo general lo hacemos en términos de la subrogación de los sujetos obligados en la oferta de servicios de seguridad social. Es decir, se enfatiza la cuestión de quién es responsable de brindar a la población los servicios, prestaciones y beneficios de seguridad y previsión social. La responsabilidad jurídica de ello, en principio, recae en el Estado, siempre y cuando los sujetos jurídicos obligados cumplan con enterar las aportaciones. Así, si se incumple con tales premisas, el Estado arguye que se ve impedido para cumplir con su mandato constitucional. De tal manera, se diluye la responsabilidad del Estado en un intento de fincar la culpa en quienes no asumieron su papel de contribuyentes.

La respuesta a este tema quizás se encuentre en un punto medio. La Dra. Alil Álvarez-Alcalá opina que, en cuanto al contenido legal de esta figura jurídica, es apropiada su categorización como contribución, toda vez que la obligatoriedad de las cuotas conlleva a que estén cubiertas por garantías constitucionales. Por eso mismo, a diferencia de aseguradoras o cajas de ahorro de índole privada como las de los ejemplos recién mencionados, el Estado jamás podrá justificar su falta de eficiencia, ya que cuenta con la facultad económica-coactiva para hacer valer sus funciones y responsabilidades. No obstante, menciona que no se debe perder de vista cuál es el resultado de que las aportaciones tengan un carácter contributivo: que no se pierda la visión de la función social de ellas, que es la *protección*. En tal sentido, para fines prácticos, pensemos que el IMSS es una aseguradora.

La protección, si se ve integralmente, va en dos sentidos: por un lado protege a la clase trabajadora, los derechohabientes y sus beneficiarios ante las contingencias que contemplan los seguros, en un afán de poder ser merecedores de las prestaciones económicas y en especie que la ley les otorga. No obstante, por el otro lado —que muchas veces no se toma en cuenta— es una protección para las empresas, las cuales, con las aportaciones de

seguridad social, es como si pagaran la prima de un seguro para evitar futuros riesgos y responsabilidades; se está asegurando la viabilidad de las empresas.

En términos de la economía del comportamiento, hay que preguntarse quiénes pueden de manera efectiva incentivar al cumplimiento de la ley y, cuando es así, desde luego pensamos que los patrones: si tomamos como premisa que ellos buscarán de manera espontánea cumplir con sus obligaciones y voluntariamente pagarán las cuotas a su cargo, pues eso podría traducirse, por ejemplo, en una mayor productividad en la empresa, un grupo de empleados más sano y alegre en el desempeño de sus labores. Esto se denomina un cumplimiento *ideológico*.¹⁴⁵ Más aún, el cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social puede reforzarse mediante la noción de fomento al ahorro: enmarcar a las aportaciones de seguridad social como un mecanismo de inversión para los trabajadores, para asegurar una pensión digna y suficiente, y así impulsar el uso de otras maneras de ahorrar, tales como planes privados, para el retiro, CETES, entre otras, que incluso conllevan mejores rendimientos que las propias AFORES. Así, la clase trabajadora estaría, aunque sea por ósmosis, mejor educada financieramente y, en consecuencia, tendría más recursos a su disposición e invertidos. Esto implicaría, indirectamente, que no dependiera exclusivamente del sistema de seguridad social para planear su retiro o para atender las contingencias vitales. Pero eso lamentablemente no pasa en la gran mayoría de los casos, y no sucede así por distintos factores.

La manera de ver a las cuotas solamente desde su carácter económico pierde de vista que el incumplimiento en su pago, en principio, tiene un impacto directo en la posibilidad de los propios asegurados a mediano y largo plazo de tener una pensión digna. La clase obrera, en su sesgo hacia el presente, no vislumbra las consecuencias que una falta de cotización constante ante el Seguro Social y una falta de ahorro a lo largo de su vida laboral activa, dentro y fuera del SAR, tendrá consecuencias negativas en su ingreso cuando aspire a pensionarse tras su retiro.¹⁴⁶ En ese sentido, como hemos venido discutiendo, el tránsito del sistema de reparto y beneficio definido de las leyes anteriores (previo al régimen de 1997)

¹⁴⁵ Álvarez Alcalá, entrevista.

¹⁴⁶ Alan L. Gustman y Thomas L. Steinmeier, "Retirement and Wealth", *NBER Working Paper No. w8229*. Este estudio comprueba, por más lógico que parezca, que los trabajadores que cotizaron ante el seguro social y amortizaron una pensión, tras su retiro se vio incrementado su ingreso, a lo menos, por el monto de su pensión.

hacia el sistema de cuentas individuales y su beneficio variable (de contribuciones definidas), exige por parte del aportante que el asegurado tenga una cotización constante y un salario, cuando menos, muy cercano al real para que esa capitalización a largo plazo permita tener los recursos suficientes en la cuenta individual al momento de recibir la pensión.¹⁴⁷ No es que el trabajador quede a merced del patrón, sujeto obligado fiscalmente a enterar y retener las cuotas, pero lo que es un hecho es que los patrones juegan un papel determinante en la decisión de registrarse e inscribir —o no— a su planta de trabajadores apegado estrictamente a la legislación aplicable.

Por ende, aterrizado más a la realidad, el incumplimiento que se haga de la obligación principal respecto a las cuotas, en un primer momento afecta al asegurado, quien de inicio, salvo que haga una serie de trámites al respecto y haga exigible su derecho (como hemos discutido) no está dentro del universo de asegurados. Este tipo de conductas por parte de patrones tiende a explicar por qué cuando el IMSS actúa como autoridad fiscal, lo hace de manera aferrada: no está actuando, a diferencia del SAT, para obtener los recursos generales de toda la sociedad, sino para salvaguardar los derechos individuales de una persona con nombre y apellido. Entonces, la fiscalización de las aportaciones de seguridad social no es nada más un proceso recaudador para el IMSS, sino que es garantizar recursos para alguien en específico. Esta lógica fiscalizadora, sin embargo, no es notable para la sociedad en general.

Ahora bien, de igual manera, la clase patronal parece no considerar que esa misma afectación en el patrimonio de los trabajadores, aun siendo a futuro, pone en riesgo la viabilidad empresarial. De nuevo, no habría razón de incumplimiento si un patrón considerara que le es más oneroso pagar por un trabajador enfermo o que haya sufrido un riesgo de trabajo e incurrir en una responsabilidad mayor si es que no lo tenía debidamente asegurado, que enterar las cuotas en tiempo, forma y proporción legales. Incluso, al momento de la contratación y aún más en la propuesta de contrato para iniciar una relación laboral, es el momento en el que, además de conocer al trabajador las bases contractuales y las obligaciones de ambas partes de la relación laboral —en el que debiera incluirse el pago y retención de cuotas de seguridad social— lo lógico sería, por ejemplo, proponer al trabajador planes de inversión o que fomenten el ahorro, cuestión que se ha demostrado tiende a mejorar

¹⁴⁷ Gallegos, entrevista.

el ingreso de la clase trabajadora, y que para fines prácticos, en México sería un dinero deducible para trabajadores y patrones.

No obstante, una preferencia evidente en la conducta de las personas, es que preferimos que el dinero se quede en nuestro patrimonio a que pase al Estado, y visto desde el lado financiero, al patrón es a quien más le cuesta el entero de las cuotas, por lo que, de nuevo, en ellos radica prácticamente la decisión en un momento dado de cumplir de inicio con sus responsabilidades y obligaciones en materia de seguridad social. Pero ¿el entero y retención de las cuotas debe ser visto como un gasto, como un mero costo que el patrón tiene que asumir? Es en este supuesto en donde cabe otro sesgo cognitivo: la aversión a la pérdida.

3.2.2 La aversión a la pérdida

Es cierto que la literatura en materia de seguros habla de que los agentes creen que un riesgo es menos probable que se materialice en uno mismo que en alguien más, por eso, a menos que la ley les obligue a adquirir cierto tipo de seguros, es probable que tengan menos protección contra riesgos que la que requieren. No es viable estar pagando algo que resulta un gasto y que no trae beneficios, aunque sea aparentemente. En esa línea, la aversión a la pérdida (*loss aversion* en inglés) nos habla sobre la tendencia de las personas a decidir con base en lo que es posible que pierdan si toman una decisión por sobre otra, en vez de pensar en términos de lo que pueden ganar, con base en un punto de referencia neutro.¹⁴⁸

Al respecto, este sesgo se refleja en la manera en que se presenta la información a las personas y su reacción conductual relacionada: se parte de cómo se nos da dicha información para tomar una decisión.¹⁴⁹ En materia tributaria, los sesgos cognitivos en relación con el debido pago de contribuciones pueden presentarse en algo tan sencillo como, por ejemplo, si cierto impuesto es fijado mediante una tasa o una cuota, es decir, en un porcentaje determinado o en una cantidad en dinero prefijada.¹⁵⁰ Igual o más importante es si tal contribución es enmarcada, incluso discursivamente, como una penalización o un beneficio para efectos de eficiencia en su mera recaudación.

¹⁴⁸ Daniel Kahneman, Jack L. Knetsch y Richard H. Thaler, “Anomalies. The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias”, *Journal of Economic Perspectives*, 5, núm. 1, invierno 1991, 199-201.

¹⁴⁹ Amos Tversky and Daniel Kahneman. “Prospect theory: an análisis of decisión under risk”, *Econometrica* 21, 291-297.

¹⁵⁰ McCaffery, “Behavioral Economics an the Law: Tax”, 14

En palabras algo más prácticas, si se parte de la idea de que individualmente preferimos un ingreso inmediato y directo a uno que sea futuro y descontado, y a ella se le añade la noción de que esas erogaciones y retenciones que llevan a cabo los patrones por concepto de aportaciones de seguridad social, para un trabajador, se traducen no sólo en un gasto o en una reducción al ingreso, evidentemente, sino que además se perciben como una pérdida (pues no estoy recibiendo la totalidad de mi salario, y ese descuento lo considero un malestar), dicha pérdida pesa el doble que el sentimiento que pudiera tener a raíz del beneficio que en un futuro se espera, en este supuesto, por estar debidamente asegurado y cotizando ante el IMSS, o de manera más idónea: de tener la satisfacción de que esa erogación, en realidad, es un *ahorro*.

En ese mismo sentido, el patrón al encontrarse en la encrucijada del cumplimiento de pago, pone a consideración si ese gasto vale la pena, aunque sea en términos monetarios. La opinión de una entrevista que realicé a un empresario con décadas de experiencia mostró que, en efecto, es incorrecto considerar a las cuotas de seguridad social como un gasto.¹⁵¹ Primero, porque la clase empresarial determina sus costos en todo el proceso de producción, y en el cálculo de estos ya deberían estar contempladas las erogaciones por concepto de nómina y, por ende, de las cuotas de seguridad social.¹⁵² En ese sentido, los mismos empresarios tendrían que, en un momento dado, adecuar los precios de sus productos y servicios para que el entero de las aportaciones no resulte en una carga que les impacte, financieramente hablando. Desde luego, también se podría decir que hay otras erogaciones con motivo de las relaciones laborales, como lo son el reparto de utilidades (10% de PTU) que cuando se les suman a otras erogaciones como nóminas y las aportaciones de seguridad social (aprox. 10-20% con todos los rubros incluyendo aportaciones al INFONAVIT y a los fondos para el retiro) o el ISR (30%), sería casi un 50-60% de las utilidades.

Ante tal escenario de aparente pérdida es cuando resulta más imperante y conveniente enfatizar el beneficio social de las cuotas de seguridad social dentro de estos costos de producción que los patrones asumen, para que de esa manera se enmarquen a las cuotas no

¹⁵¹ Eduardo Reyna (empresario del sector manufacturero y de la industria de reciclaje, entrevista realizada vía telefónica, junio de 2023). Entrevista anexada al final del documento como “Anexo 3”.

¹⁵² Sin embargo, muchas veces se piensa que las cuotas obrero-patronales deben calcularse aparte de la nómina, práctica que ha sido inculcada desde el ámbito contable y por los mismos patrones.

como una carga, sino como un *seguro*, y para el trabajador no como una pérdida o un detrimento en el ingreso, sino como un ahorro o incluso una inversión.

La manera para llegar a ello pudiera radicar en una reestructuración en la forma en que, por un lado, se cuantifican las aportaciones de seguridad, y por otro lado, en la manera en que se fiscalizan. Hay que pensar en cómo mejoraría la recaudación en materia de seguridad social y los índices de aseguramiento y formalidad laboral si las cuotas obrero-patronales fueran enmarcadas primordialmente como una ganancia para los sujetos inmiscuidos en el sistema: trabajadores, beneficiarios y patrones. Una manera que la economía del comportamiento ha descubierto para ello es presentar a la contribución y su pago ante el público como un aspecto positivo, incluso desde su denominación.

Por ello, considero que es un acierto el que sean llamadas “aportaciones”, de manera que un sujeto obligado se sienta parte del engranaje social en la consecución del bienestar poblacional al cumplir con sus obligaciones de seguridad social, a saber, pagar las aportaciones. Sin embargo, en la práctica ha predominado el uso del nombre “cuotas obrero-patronales”, quizá por la influencia del derecho del trabajo o por la propia doctrina que así las ha enmarcado. No es lo mismo en la mente de los agentes pagar una *cuota* (obligatoria, prefijada y onerosa) a una *aportación* (útil, necesaria y contributiva). Es importante recordar que, incluso en materia de recaudación, el lenguaje es esencial, y como diría George Lakoff, el cambio social comienza con el cambio en el lenguaje y en los marcos conceptuales, en tanto que las palabras utilizadas son un reflejo de creencias personales y valores subyacentes, así como llevan consigo una carga emocional.¹⁵³ El uso indiscriminado de ambos conceptos en la legislación se entiende para fines prácticos, pero habría que intentar homogeneizarlo a favor de un marco conceptual que promueva a esta contribución como lo que es desde su diseño: un impulsor de justicia social.

Ahora bien, en cuestiones de fondo, si en nuestro ordenamiento legal existen diversas categorías que la clase empresarial debe tomar en cuenta para la viabilidad económica de la empresa, encontramos que los incentivos fiscales para cumplir con las aportaciones de seguridad social no son lo suficientemente fuertes o claros para ser satisfechos por quienes están obligados a enterarlas. En principio, vemos que los incentivos fiscales existentes para los patrones no están debidamente relacionados entre materias jurídicas, a saber: laboral, de

¹⁵³ George Lakoff, *Don't think of an elephant!*, (E.E.U.U.: Chelsea Green Publishing, 2004), 7, 18, 116.

seguridad social y fiscal. Por ejemplo, uno de los conceptos más controversiales, como se ha discutido, es el de Salario Base de Cotización, en tanto que vista desde el artículo 27 de la LSS, funge como un incentivo fiscal al establecer las excepciones a dicho concepto, en beneficio del patrón; sin embargo, no está homologado con la Ley Federal del Trabajo o la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en cuanto a definición de rubros en la primera, o en los términos para la deducción de las aportaciones en la segunda: se aísla innecesariamente el concepto del pago del salario mismo.

Esto implica una serie de estrategias contables para “estirar o acortar la liga” respecto a las cuotas de seguridad social a enterar, en tanto que por falta de claridad legal al respecto, y de entendimiento generalizado por gente no contadora, las empresas se benefician de la situación a efectos de acotar el SBC según lo que el contador entienda. Esta falta de claridad trae a su vez un alto costo para el manejo de nómina, en donde desde la práctica, la clase empresarial ve el gasto en seguridad social como si fuera algo adicional a la nómina, generando desde el punto de vista conductual, además del costo de transacción de considerar la labor administrativa de cuantificar las cuotas por sí mismos como algo indeseable (un sesgo denominado *form aversion*),¹⁵⁴ también conlleva contratar o subcontratar a un contador para que se haga cargo de la nómina y, con ello, de las aportaciones.¹⁵⁵ Ante tal percepción de pérdida “adicional” a la ya de por sí onerosa nómina, se opta por su omisión de pago o reducción en el SBC para su cuantificación. Sin embargo, esto quizá se deba a un fallo histórico de la visión de seguridad social en México: no debe verse el salario como un fenómeno aislado a las aportaciones, pues es un atributo del trabajo digno, y “no puede existir trabajo sin seguridad social”.¹⁵⁶

En esta ecuación también se pasa por alto que, en términos de la ley, un incentivo fiscal para los trabajadores es que los ingresos por concepto de cuotas de seguridad social por parte de patrones no generan ISR (art. 93 LISR), aunque también es un incentivo para los patrones, en la medida que, como se ha dicho repetidamente, son deducibles para ellos (art. 25 LISR). Sin embargo, esta dinámica se extiende a otros ingresos provenientes de las prestaciones que otorgue el IMSS y las pensiones que en su caso se reciban; o bien, a conceptos de previsión social, como aportaciones a fondos para el retiro, o en su caso el

¹⁵⁴ McCaffery, “Behavioral Economics an the Law: Tax”, 16.

¹⁵⁵ Álvarez-Alcalá, entrevista.

¹⁵⁶ Gallegos, entrevista.

otorgamiento de rendimientos de las cuentas individuales. En la misma medida, un patrón puede deducir tales aportaciones a las cuentas individuales de los trabajadores, cumpliendo ciertos requisitos (art. 27 LISR).

Concretamente, una forma de hacer pesar estos incentivos legales en materia fiscal tanto para trabajadores como para patrones, podría ser precisamente con el apoyo de la disciplina del Derecho y la Economía. Por ejemplo, experimentos han mostrado que un factor denominado la *subaditividad*, en términos económico-tributarios, implica que las personas consideran más viable pagar varios impuestos o contribuciones pequeñas que un impuesto más grande, aun cuando en términos absolutos, el “grande” sea menos dinero que todos los “pequeños”.¹⁵⁷ Por ello, no podría omitir traer a colación que, como parte misma de la consideración a la que están sujetos los trabajadores para exigir o siquiera cuestionar el cumplimiento del pago de sus cuotas, las que le retienen y las que aporta el patrón, está la retención del ISR derivada de cualquier relación laboral o prestación de servicios formal. Esta es, incluso en mayor magnitud que las propias aportaciones de seguridad social, una de las razones por las cuales los trabajadores preferirían mantenerse en la informalidad, o aceptar una contraprestación menor, en papel, por su trabajo: el impuesto sobre la renta es un monto que, aun siendo progresivo dependiendo el ingreso, es visto por un trabajador como una pérdida. Se ve como un impuesto grande, muy identificable en cualquier recibo de nómina, y cuantioso en cuanto a deducción del salario bruto.

También se han realizado experimentos sociales que tienden a demostrar que el pago de un impuesto se torna más eficaz si, contrario al ISR, no es tan vistoso para quien lo paga.¹⁵⁸ Por ello, considero que sería sumamente provechoso tomar en cuenta estos sesgos cognitivos que generalmente tenemos las personas en la reestructuración comentada en estas páginas, particularmente respecto a la cuantificación de las aportaciones: valorando los factores antes referidos, y a fin de contrarrestar la aversión a la pérdida percibida, sería necesario, de inicio, considerar como un solo fenómeno el pago de la nómina como de las aportaciones de seguridad social, al menos en lo práctico, en la medida que el impuesto sobre la renta generado por el salario, “opaca” no sólo en el grado de importancia dada por personal encargado de la contabilidad, o por los propios patrones que debe retenerlo y posteriormente

¹⁵⁷ McCaffery, “Behavioral Economics and the Law: Tax”, 14.

¹⁵⁸ Algo que McCaffery desarrolla en torno a la vistuosidad del impuesto, que resalte, pues, antes de ser pagado.

enterarlo al SAT (que es más probable que fiscalice que el IMSS), sino por los propios trabajadores formales que notan enseguida en sus recibos de nómina tales deducciones categorizadas.

Más aún, debería repensarse en términos de políticas públicas, o reformas legales a impulsar, una reducción en los montos del impuesto sobre la renta a determinar para personas físicas en relaciones laborales subordinadas, que sean, a su vez, compensados con un aumento en los porcentajes de las aportaciones de seguridad social. Esto traería un beneficio a modo de “efecto ingreso”: los trabajadores percibirán un mayor ingreso, al notar que la retención de ISR es menos cuantiosa, y no percibirían tanto la retención por sus cuotas de seguridad social, en la medida que por su misma estructura y pago, son mucho menos “vistosas”. Además, en lo real, esta modificación provocaría que efectivamente la redistribución de la riqueza sea más factible, pues necesariamente tendría que contemplar aspectos como los aumentos al salario mínimo, que directamente afectan a la cuantificación de las aportaciones de seguridad social en lo particular, y al ingreso nominal en general. También sería buena oportunidad para homologar la normatividad aplicable ya no sólo en materia de seguridad social, sino también en materia fiscal, por poner un ejemplo, tan claro como el agua, el artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que por más que aumentan los salarios (y los costos de vida), no se han modificado las tarifas que las personas físicas debemos cubrir progresivamente para efectos de dicho impuesto. Ante tal escenario, incluso podría discutirse otro cambio sustancial en la cuantificación de cuotas para la amortización de pensiones, como lo es un cobro progresivo de aquéllas, como se han planteado en este último año en iniciativas de reformas legales y constitucionales.¹⁵⁹

Sin embargo, la propia literatura del Derecho y la Economía en su enfoque conductual apunta a que si al cobro de impuestos se le añade el factor de progresividad, la gente tiende a desestimar su viabilidad como contribución en tanto no se asegure que existan las condiciones necesarias que respalden dicho cobro y pago progresivo de dicha contribución: en este caso, la eficiencia del sistema de seguridad social, atención médica de calidad en el IMSS, pensiones pagadas a tiempo y con suficiencia conforme a la ley y la diversidad de

¹⁵⁹ Se observan estas propuestas en las reformas llevadas a cabo por el presidente López Obrador en febrero de 2024, así como también en algunas iniciativas preliminares por parte de la presidenta electa, Claudia Sheinbaum (a junio de 2024).

prestaciones de las cuales ha quedado en entredicho su satisfacción al universo de asegurados y beneficiarios (como medicinas, guarderías, etc.).

Para todas estas cuestiones, como comenta la Dra. Alil Álvarez, sería oportuno pensar en una mayor cooperación y coordinación entre órganos fiscalizadores, a saber, el SAT y el IMSS, o incluso considerar en la posibilidad de un sistema único de recaudación que incluya a las aportaciones de seguridad social.¹⁶⁰ Y es que, con todo lo planteado, cabe agregar un factor adicional, que es la manera en que operamos las personas según la economía del comportamiento: uno maneja su conducta con base en la información que se obtiene, que a su vez se maneja con base en las percepciones de la realidad que se tengan, algo que Gary Becker denomina el factor social.¹⁶¹

3.2.3 Baja percepción de castigo

Las aportaciones de seguridad social son pagadas y funcionan como una *contraprestación*, no así los impuestos, con los que tras su pago el contribuyente no tiene jurídicamente un derecho a recibir algo a cambio personalmente. Por ende, la falta de un cumplimiento ideológico del pago de las cuotas de seguridad social es mucho más palpable, porque se está dejando de beneficiar a personas en específico, que no deberían quedar desprotegidas. Así, el desaprovechamiento de la función social de las aportaciones, que es igualar socialmente de alguna manera a la población con salud de buen nivel, o salarios y pensiones dignas, tiende a hacer que el debate de esta problemática verse únicamente sobre el cumplimiento o incumplimiento desde la perspectiva financiera. Por ende, en esos términos, ocurre que el no pago de las cuotas por parte de las empresas socialmente no esté mal visto. Al fin y al cabo, las normas sociales, es decir, la impresión de lo que socialmente es aceptable hacer o no, son otro factor importante en nuestra toma de decisiones.¹⁶²

Cabe recordar que en la normatividad aplicable el incumplimiento del pago de las aportaciones trae consecuencias jurídicas similares a las de la omisión en el entero de impuestos: a modo de multas y recargos, la posibilidad de comisión de delitos como defraudación fiscal y el inicio de procesos administrativos de ejecución. Sin embargo, existen

¹⁶⁰ Tal como se indica en el anexo correspondiente a la entrevista realizada a la Dra. Álvarez.

¹⁶¹ Álvarez-Alcalá, entrevista.

¹⁶² Gary Becker y Kevin Murphy, *Social Economics: Market Behavior in a Social Environment*, (Harvard University Press, 2000), 45.

otras disposiciones legales que indirectamente fincan responsabilidades pecuniarias a los patrones ante una falta de afiliación de sus trabajadores para casos de accidentes de trabajo que resulten en la muerte del trabajador. Tal es el caso del artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo, que indica que, en caso de muerte del trabajador, el patrón tendrá que pagar una indemnización de cinco mil días de salario a los beneficiarios del fallecido.¹⁶³ Esto desde luego, en el escenario de que el patrón no haya inscrito a su trabajador ante el Seguro Social. En cambio, si sí estuviere asegurado, el propio IMSS es quien, como ya estudiamos, con base en su salario base de cotización les otorgaría una pensión a sus beneficiarios.¹⁶⁴

Más aún, un concepto que hasta el momento no habíamos revisado y, sin embargo, es de suma relevancia para la toma de decisiones de los patrones es la cuestión de los *capitales constitutivos*. Hay quienes opinan que es un medio coactivo para que los patrones aseguren a sus trabajadores, pero otros miran a esta figura como un mecanismo de resarcimiento del daño.¹⁶⁵ Para fines prácticos, es un medio para asegurar la atención del trabajador y sus beneficiarios en caso de riesgo de trabajo o enfermedad general y para garantizar las prestaciones cuando se dé el incumplimiento en el aseguramiento por parte del patrón. Así, el IMSS posteriormente a la satisfacción de las prestaciones ejerce el cobro de ese gasto al patrón omiso. Es decir: “se restituye a la institución que garantiza al trabajador la percepción de los beneficios por aquellas aportaciones no pagadas que corresponden al patrón”.¹⁶⁶ Pero hay que pensar: si un trabajador que ha sufrido un riesgo de trabajo y no estuviere asegurado o hubiese estado asegurado con un salario menor, y en ejercicio del artículo 18 de la LSS, éste solicitara una inscripción retroactiva, el IMSS deberá fincar ese capital constitutivo que “representa todos los gastos que va a erogar el instituto y que no están sustentados en el pago de una cuota obrero-patronal”.¹⁶⁷ Es allí en donde el patrón se puede ver severamente

¹⁶³ Esto con un tope de dos salarios mínimos, que a lo máximo **\$2,074,400 pesos**. Una cantidad bastante elevada. En 2018 se elevó la cantidad de días de salario de 1050 a 5000.

¹⁶⁴ Los siguientes criterios de la SCJN hablan de tal situación, en la que se argumenta la incompatibilidad de la indemnización en caso de muerte con el otorgamiento de las prestaciones y pensiones a los beneficiarios del trabajador fallecido por parte del IMSS: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/243373>; <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/251260>; <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/27337>; <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/274356>; <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/243064>

¹⁶⁵ Flor de María Tavera Ramírez, Jaime Oseguera Méndez y Virginia Hernández Silva, “El capital constitutivo dentro de la seguridad social en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 28, enero-junio de 2019, 237.

¹⁶⁶ Tavera Ramírez et. al., 250.

¹⁶⁷ Gallegos, entrevista.

afectado, pues dichos capitales constitutivos pueden ser por cantidades millonarias — imaginemos que el trabajador ha colaborado durante varios años en la empresa—, que en un momento dado hasta podrían hacer quebrar a la empresa.¹⁶⁸

Todos estos castigos o advertencias normativas, por llamarlas de alguna manera, sirven de poco como mecanismos coactivos si los patrones perciben al IMSS como un organismo deficiente. Esta percepción también tiene dos facetas: como ente fiscalizador, el IMSS es concebido como endeble, no tanto por falta de un marco legal para actuar, sino por falta de personal y de recursos para ejercer sus facultades de comprobación y los procesos recaudadores. “En muchos casos los procesos de fiscalización son aleatorios, una en cien empresas o una en mil quizás. Es muy difícil que vayan a revisar porque no tienen ni siquiera el personal para hacerlo. Ni siquiera los inspectores de trabajo; nunca, en mis 20 años de empresario, he tenido a un supervisor que llegue y me revise. Sería en verdad mala suerte que te revisen, y el día que sí pase, lo más probable es que te intenten corromper”.¹⁶⁹

Al respecto, el Profesor José Roldán Xopa tiene una pertinente metáfora: “es como ir de cacería al zoológico”, que implica que las autoridades fiscalizadoras toman a unas cuantas empresas de gran tamaño y capital para justificar sus actuaciones de recaudación y de supervisión, pero dejan de lado a millones de pequeñas y medianas empresas que son las que en realidad mantienen a la gran base de la clase obrera en el país. Esa despreocupación por ser fiscalizados es el pensamiento de muchos empresarios ante el IMSS como OFA y, por desgracia, eso implica una preferencia de incumplimiento parcial o total en el pago de las aportaciones. Y cuando no es así, lo perciben como una autoridad que discute temas de forma como reclamaciones en torno al SBC, las coincidencias de las cédulas de determinación o que las autodeterminaciones no cuadran con los datos presentados, entre otras, que son asuntos por demás administrativos y tediosos (de nuevo, el sesgo de *form aversion*), y que traen como consecuencia el mismo resultado: incumplir, ahorrarse esos trámites, y así no tener que pasar por ese laberinto burocrático o eventuales litigios contra la autoridad que versen sobre acreditar las cuotas declaradas.

Aunado a lo anterior, está la percepción patronal del IMSS como ente de salud. Las deficiencias en torno al ofrecimiento de servicios de salud, atención médica y hospitalaria,

¹⁶⁸ Según el artículo 39 C de la LSS, el patrón, una vez fincado el capital constitutivo, cuenta con quince días para pagar su monto, si no quiere ser sujetos de multas y recargos.

¹⁶⁹ Reyna, entrevista.

entre otras, hace que los patrones opinen que es un gasto innecesario el pagar las cuotas al IMSS para que los asegurados se beneficien de esa situación si, a fin de cuentas, el servicio será incompleto, defectuoso o de plano no será utilizado: es posible que persista la idea de que los trabajadores preferirán recibir directamente las cuotas en efectivo a que se les descuenten de su salario. Al mismo tiempo, está la cuestión de que, para temas de incapacidades, enfermedades generales o consultas médicas rutinarias, los trabajadores puedan preferir asistir a un consultorio de alguna farmacia particular que a las clínicas del Seguro Social. Esto por temas de tiempo, esfuerzo y dinero. Sería interesante realizar un estudio integral al respecto, en donde se consideren factores como el nivel de ingreso, el tipo de industria al que se dedican los trabajadores, el tipo de padecimiento médico o bien la ubicación geográfica de las personas, para fines de observar tendencias en el comportamiento alrededor de sus preferencias por elegir las consultas médicas privadas de bajo costo por sobre los Seguros Sociales. En todo caso, tal situación de doble percepción negativa del IMSS deja muy complicado el panorama para incentivar a los patrones al cumplimiento: y los trabajadores, respecto al tema de quiénes pueden ser buenos incentivadores para ayudar al Estado a recaudar las cuotas, pareciera que tampoco ayudan a solucionar el problema.

Desde el estudio de la economía del comportamiento hay un par de ideas claves para entender los motivos de las personas a actuar cuando se trata de cumplir con pagos, cubrir gastos y riesgos o recibir prestaciones: actuamos con base en la visibilidad, es decir, con los ejemplos de la vida diaria por sobre la estadística y, al mismo tiempo, preferimos un beneficio inmediato por sobre uno posterior (el explorado sesgo hacia el presente). Así, el trabajador, más allá de si en verdad prefiere las consultas médicas particulares de bajo costo o el Seguro Social —porque aun así se tiene que el IMSS sigue siendo el ente de salud más importante a nivel nacional para la atención médica familiar y especializada, la que copta mayor cantidad de personas, con más de 60 millones de derechohabientes—, decidirá con base en información incompleta, o lo que es lo mismo, a partir de lo que es observable: un Seguro Social en el que hay que hacer filas, trámites, no hay medicinas suficientes en muchos casos, o se corre el riesgo de no ser atendido con la calidad merecida. Es entonces que el trabajador prefiere recibir un poco más de dinero en su salario que cotizar más en el IMSS. Pero en realidad, como hemos venido desarrollando, ver la cotización ante el Seguro Social y el pago de las aportaciones únicamente desde el aspecto económico, trae como consecuencia dejar

de lado el aspecto pensionario: se deja de ver que, ante cualquier contingencia, el IMSS es el mejor garante de sostenimiento económico y atención médica a largo plazo.

México enfrenta graves retos que es muy probable que se acrecienten conforme pasen los años: la gente deberá trabajar por más tiempo y recibirá pensiones cada vez menores. Lógicamente, si se cotiza con un salario menor al real, en temas de retiro las cuentas individuales no contarán con los fondos suficientes para obtener una pensión digna, o bien las pensiones ante una invalidez, cesantía por edad avanzada o riesgo de trabajo serán calculadas y amortizadas con un salario base muy bajo e insuficiente para cubrir necesidades básicas. Por ello, un trabajador no se prestaría a recibir, como ocurre en la práctica, parte de las aportaciones en efectivo con tal de tener liquidez en lo inmediato, si pensara que en el largo plazo ese dinero le sirve para asegurarse un retiro más digno o un futuro más cierto para su familia. Pero, claro, en la vida hay diversos factores que no entran en los supuestos normativos. Hay, también, elementos en la toma de decisiones humanas, como los sentimientos o las impresiones, que llevan a pasar el espectro de lo racional y lo irracional, aun cuando las leyes con sus aspectos coercitivos y sus consecuencias jurídicas propongan lo contrario.¹⁷⁰ Tan sencillo como el alto costo de alimentos, transporte, manutención, entre tantas más, y las tantas contingencias que depara la vida, hacen necesario que la clase trabajadora requiera percibir más ingresos líquidos o en su caso, como discutimos anteriormente, retirar sus fondos de sus cuentas individuales en lugar de ahorrar para su retiro y las eventualidades del futuro.

Es imprescindible cambiar el razonamiento detrás del pago de las cuotas de seguridad social como tributo, sí, pero más aún como figura jurídica. Para ello, hay que corregir el deslindamiento de responsabilidades del Estado por la falta de recursos, por ejemplo, mediante la exigencia de mayor transparencia y eficiencia en el gasto público; un gasto público *efectivo*. Las carencias normativas, estructurales u organizativas alrededor del pago de las aportaciones de seguridad social se muestran como síntomas de una enfermedad mucho mayor. Como bien sabemos, la crisis en materia de salud pública y sus servicios proviene de décadas atrás, pero se evidenció todavía más luego de una crisis global sanitaria como lo fue la pandemia del COVID-19. La vulnerabilidad del sector salud y la pobre capacidad de respuesta ante las contingencias sanitarias quedaron expuestas casi totalmente: los recursos

¹⁷⁰ Álvarez-Alcalá, entrevista.

destinados al sector son vergonzosos, ya que desde alrededor de la década de 1990 las autoridades mexicanas presentan un gasto público de entre el 2.5 y el 3 por ciento del total del PIB nacional, cuando la Organización Mundial de Salud (OMS) solicita y recomienda que por lo menos sea del 5 por ciento.¹⁷¹ Además, no hay una distribución espacial y territorial apropiada de los servicios de salud, sobre todo a nivel municipal.

Por tanto, no resulta extraño que no se cubran los aspectos infraestructurales de hospitales de mayor nivel más allá de consultorios familiares y hospitales de nivel inferior; ni tampoco que la cobertura hospitalaria sea deficiente, por decir lo menos. En niveles críticos y penosos no hay camas, medicamentos ni elementos de personal suficientes para cubrir las necesidades de la población, las cuales, además, van en aumento.¹⁷² Como mencioné en párrafos anteriores, los gastos por parte del Estado en seguridad social no deberían entrar en la gran bolsa de gasto público, si bien normativamente así pareciera estar establecido, pues la misma lógica de las cuotas de seguridad social sirven para financiar el sistema de salud, de pensiones y de las funciones administrativas del IMSS como ente fiscalizador y de salud. Porque, de otra manera, sucede la desfachatez de que el Estado alegue tener dinero, por ejemplo, para refinerías y demás megaproyectos, pero no para guarderías y abasto de medicinas.

Sabemos que las personas actúan con base en sus posibilidades y su contexto particular. Por eso, sería mejor no tildar a las personas de ignorantes ante una situación jurídica determinada —trabajadores o patrones— sino que son, como todos somos, individuos motivados por incentivos. Las normas sociales, ligadas a la economía del comportamiento, dan pauta para entender y comprender el actuar de las personas en cuanto a su preferencia por hacer caso omiso a las leyes de seguridad social. La psicología entra a escena y, entonces, lo observable y lo palpable del contexto nacional juega un papel muy importante en la toma de decisiones. Desde lo racional, es entendible que la motivación para cumplir con la ley es poca en un país en donde, por costumbre o regla general, no se *aplican* las normas; en donde existe una precariedad laboral y condiciones socioeconómicas

¹⁷¹ Alethea Candia y Sazcha-Marcelo Olivera, “Índice de vulnerabilidad del sector salud en México: La infraestructura hospitalaria ante la COVID-19”, en *Horizonte Sanitario*, 20, núm. 2, mayo-agosto 2021. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-74592021000200218&script=sci_arttext

¹⁷² Candia y Olivera, “Índice de vulnerabilidad del sector salud en México: La infraestructura hospitalaria ante la COVID-19”.

deficientes, y en donde se percibe a las instituciones como endeble, ineficaces, corruptas o incompetentes.¹⁷³ Pero, también es cierto que el sistema de seguridad social está diseñado para que, aun con deficiencias, uno obtenga un beneficio mayor de estar dentro que fuera de él; la cuestión es que dichos beneficios legales y económicos, que sí existen, y que hemos señalado durante gran parte del trabajo, son opacados por la dura realidad, y los sujetos tienen que pasar, para su recibimiento, por el difícil camino que los sesgos cognitivos marcan y que los mantiene en muchos casos alejados del sistema.

Por eso mismo, uno de los primeros pasos para intentar corregir la poca recaudación por concepto de cuotas de seguridad social, principal justificación gubernamental para deslindarse de las deficiencias comentadas, sería que el Estado atendiera la falta de capacidad institucional y administrativa del IMSS en su doble carácter de ente fiscalizador y de salud. De esta manera se esperaría que los patrones dejen de considerar el pago correcto de las cuotas como un gasto innecesario o desperdiciado, pero también que los trabajadores consideren óptimo recibir un salario adecuado y sus prestaciones, que incluya su debida inscripción y cotización ante el Seguro Social. Lo anterior con la consigna de que, llegado el momento, el ente encargado de brindar los servicios de seguridad social tendrá la capacidad institucional, financiera, administrativa y humana para atenderles; que tengan la certeza de que obtendrán los beneficios de sus reducciones salariales —llevadas a cabo por años— mediante atención médica de calidad, trámites burocráticos simplificados y ágiles, pensiones suficientes y protección integral para sí y sus familiares, o en su caso, un acceso a la justicia en el caso de controversias que puedan suscitarse.

¹⁷³ Esto más allá de las mediciones hechas por parte del gobierno como los Estudios Nacionales de Calidad, que el mismo IMSS realiza a sus derechohabientes, en los que se mide la satisfacción de los usuarios, la calidad de los servicios y demás factores, pero estos contrastan con la realidad, pues resulta difícil de creer que un promedio de 80% de usuarios a nivel nacional dicen estar satisfechos con los servicios brindados en cuanto a atención médica.

(IMSS, *Estudio Nacional de Calidad de la Atención de los Servicios de Salud del IMSS*, 2022. http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/estadisticas/EC/221220_Principales%20resultados_ENCAL%20Servicios%20de%20Salud%202022_Portal.pdf)

CONCLUSIONES

En toda investigación existe la posibilidad de que las ideas preconcebidas cambien conforme se añadan elementos antes no contemplados, distintos puntos de vista y nuevas aproximaciones al tema de estudio, y esta no fue la excepción. Al principio mencioné que el incumplimiento patronal del pago de cuotas de seguridad social era consecuencia de una carga fiscal muy alta para los patrones, pero esto habría que matizarlo. Primero porque la verdadera razón detrás del incumplimiento no está necesariamente en que se le dé un carácter de contribución a las aportaciones, ni que, por ende, sean susceptibles de ser fiscalizadas; tampoco se debe necesariamente a que los porcentajes destinados a cada seguro y rubro de seguridad social para la amortización de las cuotas sean demasiado onerosos, al contrario. En realidad, la naturaleza contributiva es preferible para asegurar que existan garantías para su cumplimiento de pago, al igual que para prever consecuencias legales en caso de su omisión. Sin embargo, la función coactiva no será efectiva si los patrones no se consideran como parte fundamental del engranaje de la seguridad social; si no *observan* que el Estado cumple con el “trato” de hacer valer los recursos que cada empresario destina a la seguridad social al descontar del salario de sus trabajadores para el entero de las cuotas. Es allí en donde cabe dar cauce a las acciones estatales para optimizar los procesos fiscalizadores en torno a las cuotas obrero-patronales, en la necesidad de generar incentivos palpables, como lo puede ser una correcta administración de los recursos públicos y las recaudaciones que se traduzca en abastecimiento de medicinas, en tratamientos médicos de calidad, eficiencia en trámites, permisos, incapacidades, solicitudes, entrega de pensiones y demás prestaciones que por ley la autoridad debe brindar, sin olvidar la históricamente olvidada homologación y coordinación entre ramas jurídicas al respecto, por lo menos, respecto a las aportaciones de seguridad social. Incluso habría que pensar en estrategias de incentivos fiscales que traigan el doble beneficio de sostener la viabilidad empresarial y de mantener a las personas en trabajos estables, bien remunerados y seguros.

Más aún, la inversión pública, el gasto público, no está siendo bien direccionado, al menos no es percibido así por la clase patronal y, dicho sea de paso, tampoco por la clase obrera. Si no se cambia con esa percepción social del sistema de seguridad social en su conjunto, será muy complicado que los agentes económicos que puedan incentivar al cumplimiento de la ley logren su cometido, como bien podrían ser los trabajadores. Es decir,

simultáneamente, las autoridades en la materia deben enfocar sus esfuerzos para que los trabajadores y derechohabientes no sólo se sientan satisfechos por el servicio brindado, sino que asistir al Seguro Social sea su opción predilecta, por su calidad, eficiencia y transparencia.

En un segundo aspecto, durante esta obra hubo mención directa a un desfase en la normatividad aplicable; una desarmonización entre las ramas jurídicas que abordan temas de seguridad social. Esto sí ocurre, sin embargo también debe ser acotado. La falta de armonía observable no está necesariamente en la fiscalización o en las acciones legales con que cuenta la autoridad para ejercer sus facultades como ente recaudador, sino en los incentivos fiscales para los sujetos obligados y que éstos paguen las cuotas a su cargo. Por poner un ejemplo concreto, en 2007 hubo una iniciativa de reforma a la Ley del Seguro Social para homologarla con la Ley del ISR en cuestiones de deducciones, y con la Ley Federal del Trabajo para temas de las garantías que la integración del SBC con sus excepciones pudiera afectar al desempeño en la relación laboral. Dicha reforma, sobra decir, fue totalmente borrada y olvidada de la agenda política. No hay que dejar de insistir en que cualquier modificación a la normatividad de seguridad social, más allá de si radique en temas fiscalistas o eminentemente laborales, debe ser analizada con base en el impacto que dicha modificación tendría en temas de protección y seguridad social.

Con ello cabe una última observancia en la recapitulación de los puntos expuestos desde la hipótesis comprobada: la percepción del IMSS como órgano encargado de brindar servicios de seguridad social a la población y de subrogarse en esa responsabilidad mediante el efectivo pago de cuotas de seguridad social. Esta percepción va de la mano del contexto nacional en temas de desarrollo económico, salud pública, trabajos dignos y bien remunerados o la satisfacción de servicios y necesidades básicas para la población, como alimentos, vivienda, educación y salud. Sin embargo, cada una de esas problemáticas, tan dolientes para el país, podrían ser asumidas desde el nicho de la seguridad social, ya sea para el financiamiento de políticas públicas, programas, espacios e instituciones públicas —que en muchos casos ya existen, como las guarderías, el INFONAVIT, el IMSS-Bienestar, etc. pero que falta que operen eficazmente— para cubrir esas necesidades, pero también en la carga administrativa. Lo anterior puede materializarse en algo tan simple y elemental como que se aumenten considerablemente los recursos públicos, económicos, financieros y

humanos destinados a la seguridad social en todas sus facetas, desde la fiscalización de las aportaciones, la revisión de la situación fiscal en materia de obligaciones de seguridad social de los sujetos obligados, hasta la inspección de los centros de trabajo, cuestiones que bien podrían subsanarse mediante cooperación entre entes como el SAT y el IMSS e INFONAVIT, así como entre dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Con ello, cabría menos margen para que las autoridades encargadas de brindar seguridad social diluyan sus responsabilidades en la falta de pago por parte de los sujetos obligados y puedan cumplir con su mandato constitucional.

Un aspecto importantísimo que considerar si se quiere revertir el incumplimiento en el entero de las cuotas de seguridad social sería el de la educación. Más allá de clichés al respecto, no cabe duda de que históricamente ha habido un fracaso rotundo en materia de educación para todos los niveles, industrias y sujetos jurídicos en temas de seguridad social. Quizás aquí precisamente valdría la pena hacer la distinción de que, en términos jurídicos, una clara categorización y exposición de las normas en el ordenamiento no es sinónimo de inteligibilidad para todos los sujetos. Es evidente que la rama de la seguridad social está rodeada de tecnicismos legales, contables y hasta médicos, pero eso no implica que su especialización sea algo imposible ni que su comprensión sea algo inalcanzable. En términos meramente jurídicos, cabe insistir, hay una carencia formativa en el gremio abogadil en materia de seguridad social: por lo general, los casos de la materia son llevados por laboristas o por fiscalistas, cuando no por despachos contables.¹⁷⁴ Hay que reconocer que el derecho de la seguridad social es una disciplina jurídica que tiene vasos comunicantes con lo laboral, con lo administrativo, con lo fiscal o con lo constitucional, pero es distinta. Ahora, en términos contables, financieros o empresariales parece que no caben iniciativas por formarse en la materia más allá del aspecto económico y utilitario. De nuevo, así se pierde el factor social de figuras como las aportaciones. Y, en términos profesionales, no se educa a la población, conformada en su extensa mayoría por miembros de la clase trabajadora, para conocer sus derechos ni saber cómo y cuándo hacerlos exigibles.

¹⁷⁴ Vale la pena traer a colación una frase del Lic. José Gallegos durante su entrevista: “Que un laborista o un fiscalista lleve un caso de seguridad social, es como pedirle a un pediatra o a un gastroenterólogo que realice una operación de corazón abierto. Ambos son médicos, pero no tienen la formación de un cardiólogo”.

Por todo, es necesaria una educación que se base, primero, en la concientización de la importancia de la materia de seguridad social y, luego, en la sensibilización sobre la relevancia que el cumplimiento de su normatividad tiene en las condiciones laborales, en el mercado de trabajo formal, en la productividad de las empresas, en el mejoramiento del sistema de salud pública y, en el fondo, cómo es primordial para incidir en mejorar la calidad de vida en el país para la mayor cantidad de personas posible. Esta reforma educativa y cultural debe ser planteada para ser implementada por los distintos sectores de la sociedad: para empezar, por el gobierno, y paso seguido por los empresarios, los trabajadores y las instituciones académicas.

En noviembre de 2009 en la ciudad de Guatemala se llevó a cabo la XXV Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), tras la cual se firmó la Declaración de Guatemala, “por una respuesta a la crisis y una sostenibilidad de largo plazo apoyada en la colaboración, educación y cultura de la seguridad social”.¹⁷⁵ Los Estados parte, de entre los que México destaca, por ejemplo, por ser sede del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), se comprometieron a reconocer la importancia que una formación en seguridad social tiene en el desarrollo sustentable. Por ello acordaron dar un valor especial a la capacitación integral sobre los valores y principios de la seguridad social, al igual que a su conceptualización *dinámica* enfocada en la educación y la cooperación interestatal e intersectorial. Más aún, se hizo un llamado a intensificar esfuerzos para informar a la población al respecto. Por eso mismo, la Declaración invitó a los países a declarar a la última semana de abril como la “Semana de la Seguridad Social”. En México, lo que se ha implementado en torno a tal adhesión formal es que, durante esa semana, la Cámara de Diputados celebre una serie de foros en los que se capacite a los mismos diputados en temas de seguridad social; es algo verdaderamente indefendible.

Personalmente, me gusta mucho la idea que se tiene desde la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) como su mayor objetivo: cooperar en “la promoción y el desarrollo de la seguridad social en el mundo, fundamentalmente mediante su optimización técnica y administrativa, para mejorar la situación social y económica de la población, basándose en la *justicia social*”.¹⁷⁶ Esto va de la mano con la idea de una “seguridad social

¹⁷⁵ Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Declaración de Guatemala*, 2009.

¹⁷⁶ OIT, “Una visión dinámica de la prevención: La AISS”, https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_100428/lang--es/index.htm

dinámica”, en la que se incluyan mecanismos de accesibilidad y sostenibilidad para la protección de la sociedad en su conjunto, enfatizando tal tarea, desde luego, hacia la clase trabajadora. Es allí en donde cabe fincar los esfuerzos, en hacer un énfasis en lo que la seguridad social aporta para temas de justicia social. Desde tiempos de Aristóteles o Justiniano en la Antigua Grecia y Roma, pasando por los jesuitas después del medioevo y terminando en la constitución de la OIT a principios del siglo XX es que se ha buscado remarcar la necesidad de obtener justicia social: darle a cada uno lo que le toca, lo que necesita para vivir, y que estos principios se ajusten al bien común y en ayudar a los más necesitados. Con ello, lo esperado es promover como principio universal el desarrollo y la dignidad humana.¹⁷⁷

En ese ideal, es imprescindible que el gobierno se coordine con el sector empresarial, para llevar a cabo campañas de sensibilización, encaminadas a dar luz a los beneficios de la seguridad social como mecanismo de asistencia, protección y justicia social, pero también como marco normativo que debe ser estudiado, respetado y promovido en su cumplimiento. Más aún, es urgente atender las carencias formativas en las instituciones de educación básica, media y media superior en México, en las cuales jamás se enseñan temas de seguridad social, ni desde el punto de vista de la prevención de riesgos, de la protección ante eventualidades en el entorno laboral, familiar o personal, o bien desde el fomento a la cultura del ahorro. Ahora que, si pasamos a instituciones académicas de educación superior, ¿en cuántas facultades de Derecho se enseña la materia de derecho de la seguridad social? ¿en cuántas carreras de administración, contaduría, finanzas, economía o medicina incluso, se enseña como materia los valores de la seguridad social más allá de su aspecto contable, financiero o administrativo?

La materia de seguridad social tiene méritos por su contenido, su alcance y su necesidad para ser considerada dentro de los focos principales en la formación educativa e integral del individuo, ya sea para fines profesionales, pues todos seremos empleados o empleadores en algún punto, o para fines personales, en cuestiones como pensar en un retiro digno, en una protección integral de la familia y de la vida, o en algo tan elemental como tener al bienestar y a la salud como una prioridad y no como una alternativa. Se tiene que

¹⁷⁷ Naciones Unidas, 20 de febrero: Día Mundial de la Justicia Social”, *Organización de las Naciones Unidas*, <https://www.un.org/es/events/socialjusticeddeessay/>

entender que la seguridad social, en tanto derecho humano, es un tema que compete a absolutamente a todos y no nada más a los trabajadores.

Por ejemplo, la Reforma en Materia Laboral que, entre otros cambios esenciales, ha creado una etapa conciliatoria prejudicial, judicializado a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, e instaurado para tal efecto nuevos Tribunales Laborales, propugna por un cambio en temas procesales en materia del trabajo, pero que indiscutiblemente tendrá efectos en la materia de seguridad social. Hay que continuar y observar de cerca estas transiciones, y apoyar la capacitación y enseñanza que para ellas se está dando al personal en los órganos jurisdiccionales de manera directa, pero también a los operadores jurídicos y demás agentes —abogados postulantes, patronos y trabajadores— de manera indirecta al verse forzados por estos cambios a actualizar su manera de ver a la rama y a los conflictos que de ella emanen. Quizá también habría que buscar que la capacitación sea extensiva en otras instancias y jurisdicciones, como lo podría ser el personal del TFJA, para que cuando atienda asuntos de seguridad social, si bien estén revestidos de temas formales de índole administrativa o fiscal, puedan incluir en el estudio de caso un análisis de fondo contemplando los principios de beneficio, protección y justicia social que rodean a la seguridad social en todas sus manifestaciones jurídicas. Con este último punto se generaría una percepción de justicia mayor, lo cual sin duda fortalecería los cambios que el Estado haga para mejorar la imagen pública y la percepción social del IMSS, ya no sólo como ente fiscalizador y de salud, sino también como organismo que garantiza y respeta derechos.

No vale decir que todo es un error en nuestro sistema y que la situación es irremediable, ni menos que las deficiencias son tan evidentes que nadie, ni patronos ni trabajadores, quiere cumplir con la ley. Se debe guardar toda proporción: parte del problema de fondo es no darle la importancia en nuestras vidas a la seguridad social, como rama jurídica, como disciplina, como derecho humano o como mecanismo que lleve al bienestar social. Las estrategias para afrontar ese desdén podrían apuntar a que de manera integral se busque ampliar el concepto de seguridad social, para que éste incluya la capacitación necesaria en la materia, desde lo jurídico, lo contable, lo médico, lo económico, lo psicológico, lo financiero y, como dice su apellido, desde lo social. A lo largo del presente trabajo se discutieron varios conceptos como protección, asistencia, seguro, seguridad y hasta

justicia sociales, pero no hay que olvidar la *responsabilidad* social que tenemos todos para contribuir en la consecución de una sociedad más equitativa, próspera y dichosa.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Álvarez-Alcalá, Alil. “Cumplimiento de las normas fiscales, el caso de México”, Tesis de Doctorado en Derecho, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- Ariely, Dan. *Predictably irrational: the hidden forces that shape our decisions*, New York, Harper Perennial, 2008.
- Becker, Gary y Kevin Murphy. *Social Economics: Market Behavior in a Social Environment*, Harvard University Press, 2000.
- Cázares García, Gustavo. *Derecho de la seguridad social*, México: Porrúa, 2007.
- Dávalos, José. *Derecho Individual del Trabajo*, México D.F.: Porrúa, 1985.
- Lakoff, George. *Don't think of an elephant!*, E.E.U.U.: Chelsea Green Publishing, 2004.
- Narro Robles, José. *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ortega Maldonado, Juan Manuel. *Derecho Fiscal*, México: Porrúa, 2021.
- Pérez Chávez, José y Raymundo Fol Olguín. *Taller de prácticas laborales y de seguridad social*, México: Tax Editores, 2022.
- Ríos Granados, Gabriela. *Derecho tributario*, México: Porrúa, 2014.
- Román Alejandre, Román. “La incorrecta integración del salario diario, como causa de evasión de cuotas obrero-patronales”, UNAM, Facultad de Contaduría y Administración, Tesis de Licenciatura en Contaduría, 1998.
- Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. *Nuevo derecho de la seguridad social*, México: Porrúa, 2007.
- Sampayo Estrada, Alfredo. “Behavioral economics y los incentivos para no acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en conflictos jurídicamente calificados”, Tesis de licenciatura, CIDE, 2019. <http://hdl.handle.net/11651/3872>

Sánchez-Castañeda Alfredo y María Ascensión Morales. *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

UNAM. *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1994.

UNAM. *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2024.

Yanome Yesaki, Mauricio. *Compendio de Derecho Fiscal*, México: Porrúa, 2009.

Revistas, artículos y demás publicaciones

Alethea, Candia y Olivera Sazcha-Marcelo. “Índice de vulnerabilidad del sector salud en México: La infraestructura hospitalaria ante la COVID-19”, en *Horizonte Sanitario* 20, núm. 2, mayo-agosto 2021. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-74592021000200218&script=sci_arttext

Escuela Federal de Formación Judicial. *Contenidos de Seguridad Social. Módulo VI. Derecho de la Seguridad Social*, Curso de Especialización sobre la Reforma en Materia de Justicia Laboral, PJF, 2019.

García Espinoza, Elizabeth. “Retiros por situación de desempleo en tiempos de pandemia”, *Comisión Representativa ante Organismos de Seguridad Social (CROSS)*, septiembre de 2021. <https://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Retiros-por-situaci%C3%B3n-de-desempleo-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

García Caudillo, Pedro y Julián Paz Calderón. *La seguridad social en México: otro nudo en la precariedad laboral, Pensamiento al margen*, núm. 11, 2019.

García-Tejeda, Enrique. “Behavioral Law and Economics: A Complementary Approach to the Standard Perspective”, *Revista derecho del Estado*, 57 (ago. 2023), 109–134. <https://doi.org/10.18601/01229893.n57.05>

Gustman, Alan L. y Thomas L. Steinmeier, “Retirement and Wealth” (Abril, 2001). *NBER Working Paper No. w8229*, <https://ssrn.com/abstract=266199>

- Jiménez Brito, Lourdes. “Maternidad y seguridad social en México”, Nota Técnica 18, *Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, 2022.
- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch y Richard H. Thaler. “Anomalies. The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias”, *Journal of Economic Perspectives* 5 núm. 1, invierno 1991, 193-206.
- McCaffery, Edward. “Behavioral Economics and the Law: Tax” (September 16, 2013). Doron Teichman y Eyal Zamir, eds., *Oxford Handbook of Behavioral Law & Economics*, Forthcoming, USC CLASS Research Paper No. CLASS13-1, <https://ssrn.com/abstract=2326772>
- OIT. “Seguridad y Salud en el Centro del Futuro del Trabajo”, *Organización Internacional del Trabajo*, 2019.
- Ramírez-Bustamante, Natalia. “A mí me gustaría, pero en mis condiciones no puedo”, en *¿Mujeres al margen? Estudios empíricos en trabajo y derecho*, Revista CS, Universidad Icesi, agosto 2019.
- Sánchez-Belmont Montiel, Mariela, Miguel Ángel Ramírez Villela y Frida Romero Suárez. “Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social”, *CISS*, Ciudad de México, 2019.
- Sunstein, Cass R., Christine Jolls y Richard H. Thaler. “A Behavioral Approach to Law and Economics”, 50, *Stanford Law Review*, 1473-1550.
- Tavera Ramírez, Flor de María, Jaime Darío Oseguera Méndez y Virginia Hernández Silva. “El capital constitutivo dentro de la seguridad social en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 28, enero-junio de 2019, 237-250.
- Thaler, Richard y Shlomo Benartzi, “Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving”, *The journal of political economy* 112, Issue S1, 164-187.
- Tversky, Amos y Daniel Kahneman. "Prospect theory: an análisis of decisión under risk", *Econometrica* 21, 291-7.

Normatividad

Código Fiscal de la Federación, CFF, Diario Oficial de la Federación [DOF], publicado el 31 de diciembre de 1981, última reforma publicada DOF 12-11-2021.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, Diario Oficial de la Federación. [DOF], publicada el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 15-09-2024.

Declaración de Guatemala. Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CIESS), 2009.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, DUDH, Organización de las Naciones Unidas [ONU], 10 de diciembre de 1948.

Ley del Impuesto sobre la Renta, LISR, Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 11 de diciembre de 2013, última reforma publicada DOF 23-04-2024.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2024, Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 13 de noviembre de 2023, última reforma publicada DOF 30-04-2024.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, LINFONAVIT, Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 24 de abril de 1972, última reforma publicada DOF 30-04-2024.

Ley del Seguro Social, LSS, Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 21 de diciembre de 1995, última reforma publicada DOF 07-06-2024.

Ley Federal del Trabajo, LFT, Diario Oficial de la Federación [DOF], publicada el 01 de abril de 1970, última reforma publicada DOF 04-04-2024.

Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, RACERF, Diario Oficial de la Federación [DOF], publicado el 1° de noviembre de 2002, última reforma publicada DOF 15-07-2005.

Fuentes de internet

Capital 21. “Gobierno de México consolidará atención médica con IMSS-Bienestar”, *Capital 21 Web*, publicado el 26 de abril de 2023. <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=40188#:~:text=De%20acuerdo%20a%20lo%20avalado,en%20concurrancia%20con%20los%20estados>

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. *Tabla de Salarios Mínimos Generales y Profesionales por Áreas Geográficas*, CONSAMI. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/781941/Tabla_de_Salarios_Minimos_2023.pdf

CONEVAL. “Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza”, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_pobreza_laboral.aspx#:~:text=El%20porcentaje%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20con%20ingreso%20laboral%20inferior%20al,%25%20a%2038.5%25%20%20respectivamente.

CONSAR. “Cuentas administradas por las AFORES”, *Gobierno de México*. <https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/CuadroInicial.aspx?md=5>

IMSS. “Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2021-2022”, Instituto Mexicano del Seguro Social, <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20212022/15-anexos.pdf>

IMSS. *Estudio Nacional de Calidad de la Atención de los Servicios de Salud del IMSS*, 2022. http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/estadisticas/EC/221220_Principales%20resultados_ENCAL%20Servicios%20de%20Salud%202022_Portal.pdf

IMSS. *Personas trabajadoras independientes*, 2024. <https://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-independientes>

INEGI. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS), 2017.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2019.
<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/?ps=microdatos>

INEGI/INMUJERES. *Mujeres y hombres en México*, 2019.

MCV. “Semáforos económicos: Participación laboral, Población económicamente activa”, *México, ¿cómo vamos?*, <https://mexicocomovamos.mx/semaforo-nacional/participacion-laboral/>

Naciones Unidas. 20 de febrero: Día Mundial de la Justicia Social”, *Organización de las Naciones Unidas*, <https://www.un.org/es/events/socialjusticedeessay/>

OIT. “Seguridad y salud en el trabajo: México”, *Organización Internacional del Trabajo*, <https://ilostat.ilo.org/es/topics/safety-and-health-at-work/#>

OIT. “Una visión dinámica de la prevención: La AISS”, *Organización Internacional del Trabajo*, https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_100428/lang--es/index.htm

UNAM. Unidad de Apoyo para el Aprendizaje *Cuota Obrero-Patronal del IMSS: Casos prácticos*, Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.
http://132.248.48.64/repositorio/moodle/pluginfile.php/1250/mod_resource/content/1/contenido/index.html

Tesis Jurisprudenciales y criterios

Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Amparo en Revisión 59/2016, Segunda Sala, SCJN, 29 de junio de 2016.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Tesis II-J-322 RTFF. Segunda Época. Año IX No. 95 noviembre 1987. P. 501.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IV, agosto de 2021, Materia(s): Administrativa, Laboral, Tesis: PC.XXIII. J/1 A, Registro Digital: 2023410

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. V, abril de 2014, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: VII.4o.P.T.3 L, Registro Digital: 2006285

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. VII, noviembre de 2021, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: XVII.1o.C.T.1 L, Registro Digital: 2023881

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XV, diciembre de 2012, Materia(s):
Administrativa, Tesis: XIV.P.A.1 A, Registro Digital: 2002317

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVII, febrero de 2013, Materia(s):
Administrativa Tesis: I.7o.A.80 A, Registro Digital: 2002754

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, abril de 2023, Materia(s): Laboral
Tesis: XXIV.1o.4 L, Registro Digital: 2026350

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVII, mayo de 2008, Materia(s):
Administrativa Tesis: II.1o.A.149 A, Registro Digital: 169644

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXV, octubre de 2016, Materia(s):
Laboral Tesis: 2a./J. 66/2017, Registro Digital: 2014508

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXV, Amparo directo 332/75, julio de
1975, Materia(s): Laboral, Registro Digital: 243064

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Amparo directo 5/79, julio de 1980,
Materia(s): Laboral, Registro Digital: 251260

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Amparo directo 5252/62, enero de 1963,
Materia(s): Laboral, Registro Digital: 274356

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Amparo directo 5516/77, febrero de 1978,
Materia(s): Laboral, Registro Digital: 243373

Anexo 1: Entrevista con el Lic. José Gallegos

Para esta entrevista, se planteó como objetivo establecer los ejes principales del rol del Instituto Mexicano del Seguro Social como ente de salud, como órgano fiscal autónomo y como organismo desconcentrado que ejerce sus facultades administrativas, litigiosas y de supervisión interna. Así, el Lic. José Gallegos, abogado del Instituto radicado en la ciudad de Mérida, con alrededor de 25 años de experiencia en la materia, profundizó sobre la naturaleza de las aportaciones de seguridad social, su efecto esperado en el sistema, así como sus flaquezas en tanto figura jurídica. Más aún, elaboró un esquema de propuestas para tomar al derecho de la seguridad social como lo que es: una rama tan importante como necesaria, susceptible de mejoramiento pero también de difusión y apreciación por todos los agentes de nuestro ordenamiento jurídico y social.

Para comenzar, tocamos temas encaminados a desentrañar el punto de vista que tiene la autoridad ante el incumplimiento patronal de las cuotas, y los posibles incentivos para actuar de esa manera. El Lic. Gallegos, refirió que, más que una tendencia al incumplimiento, lo que se tiene es una consecuencia de los ajustes que ha tenido la seguridad social a partir de la ley que entró en vigor el primero de julio de 1997.

Hay que recordar que esta ley representó un cambio de 180° respecto a la concepción que se tenía de la seguridad social y fue porque la revisión que se hizo del sistema de seguridad social del apartado A del art. 123 fue muy tardía; el sistema pensionario de reparto de beneficio definido que tenían la ley de 1943 y la de 1973 se hacía insostenible por las condiciones demográficas, económicas, sociales y políticas de México en ese momento; la esperanza de vida de los mexicanos aunado al desplome en la tasa de sustitución y, obviamente, haber venido de una década de crisis constantes de afectaciones económicas muy importantes, el desplome también del valor adquisitivo del salario mínimo: todo eso, en conjunto, hizo que el escenario en el que se aprobó la ley del 97 fuera sumamente traumático. Tan es así que la ley fue aprobada en diciembre de 1995 y se supone que entraba en vigor en 1996, pero en una situación poco vista en nuestro país se reformó la ley antes de entrar en vigor para pasar la entrada en vigor un año después. Por eso se le conoce coloquialmente como la ley del 97.

Ahora, el impacto que tuvo esto en la cuestión del incumplimiento: este análisis forzado que hizo el poder legislativo del IMSS y de su ley, tuvo como antecedente inmediato la crisis económica de 1994, el famoso error de diciembre y el posterior Efecto Tequila. De tal suerte que, cuando se hacen los estudios actuariales y la toma de decisiones para la ley, México estaba sumido en una crisis económica de dimensiones enormes y las condiciones económicas para las empresas tampoco eran las mejores: se desplomó el índice de empleo, se disminuyó considerablemente el poder adquisitivo del salario, después de varios años de estabilidad económica, ésta se perdió. De tal manera que cuando se promulga la ley, el entorno realmente era muy desfavorable para que la empresa *motu proprio* fuera a cumplir.

El propio legislador estableció una serie de mecanismos y de incentivos entre los cuales sin duda alguno el más importante es el artículo 27 de la de la LSS, en tanto que establece exclusiones de integración al SBC. Este concepto tiene un doble carácter; es un referente económico para dos cosas: si bien sirve para el cálculo de derechos en favor del

asegurado, también sirve para el cumplimiento de obligaciones por parte del patrón y demás sujetos obligados. De manera que ese concepto se vuelve algo muy delicado, porque jalarlo mucho en favor del trabajador implica una afectación a la empresa, pero soltarlo mucho por parte de la empresa implica un detrimento para el trabajador. Entonces hablamos del mismo concepto para dos cosas diametralmente opuestas. Otro incentivo que se puede destacar de la ley actual es la cuestión de la siniestralidad: a mayor siniestralidad de la empresa mayor pago para el ejercicio siguiente y viceversa.

Sin embargo, por un lado también vemos los fenómenos tanto sociales como jurídicos que impactan en que el patrón intente, en ocasiones por desconocimiento en otras ocasiones por necesidad o simplemente por un ánimo de incumplimiento, ver a la seguridad social como un mero gasto. En promedio la seguridad social, si se viera desde esa perspectiva, representa entre 25 y un 40% del costo de la nómina. Esto si se ve como un fenómeno aislado, que no lo es. Pero allí es en donde la visión de la seguridad social ha fallado históricamente: es un atributo del trabajo digno; es decir, no puede existir trabajo sin seguridad social. Así pues, no tendría por qué verse a la seguridad social como un porcentaje adicional a la nómina sino como parte de la nómina. Ese es el primer error que comete la empresa al momento de decidir el incumplimiento.

Por otro lado, la visión de ver a las cuotas solamente desde el carácter económico pierde de vista que el incumplimiento tiene un impacto directo en la posibilidad de los propios asegurados a mediano y sobre todo a largo plazo de tener una pensión digna: el tránsito del sistema de reparto y beneficio definido de las leyes anteriores al sistema de cuentas individuales y su beneficio variable, exige por parte del aportante que el asegurado tenga una cotización constante y un salario cuando menos muy cercano al real para que esa capitalización a largo plazo permita tener los recursos suficientes en la cuenta individual al momento de recibir la pensión. El incumplimiento que se haga de esa obligación en primer momento afecta, pues, al asegurado. Esto explica por qué el IMSS actúa con esa saña como autoridad fiscal, pues muy simple: porque no está actuando, a diferencia del SAT, para obtener los recursos generales de toda la sociedad sino para salvaguardar los derechos individuales de una persona con nombre y apellido. Entonces no es nada más el recaudar para el IMSS, sino es recaudar para alguien en específico.

Habría que considerar que el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social provoca que el IMSS, como OFA, cobre las multas, recargos, actualizaciones y por supuesto las cuotas omitidas, pero en su caso también los capitales constitutivos. Aquí vemos que los sujetos obligados tienen dos maneras de ver a la seguridad social: por las buenas o por las malas. Si es por las buenas es a través de la propia sensibilización y conciencia que se llegue a tener de lo que es la seguridad social, y ellos como parte del engranaje de la seguridad social; o por las malas, con las consecuencias directas que va a tener el incumplimiento en donde el capital constitutivo siempre ha sido es el mayor temor de cualquier empresa: “un capital constitutivo puede tranquilamente quebrar a una empresa, pero hay que entender que ese no es el objetivo de la seguridad social, sino todo lo contrario, que es garantizar las prestaciones que no estuvieron fondeadas”.

Sobre las acciones para sensibilizar a la sociedad, se ahondaron temas que, como parte del gran drama nacional histórico en estos rubros, se dirigen a enfatizar que la seguridad social, desde su concepción de origen en México, tiene una naturaleza complejísima: por un lado es un órgano asegurador, pero por otro lado también es una OFA. Pero, ¿por qué es seguro y por qué es social? De ahí de alguna manera parte lo que puede ser la inspiración para las políticas públicas orientadas a la sensibilización.

Es un seguro obligatorio cuyo origen encontramos en legislaciones porfirianas como la Ley del Trabajo en Nuevo León en la época de Bernardo Reyes o en la Ley del Trabajo de Yucatán de la época constitucionalista. En ese momento histórico la legislación laboral seguía la línea del artículo 123 constitucional, el cual establecía entonces una serie de indemnizaciones que el patrón debía cumplir cuando se presentaran los riesgos de trabajo. Estas indemnizaciones no eran leves, sino muy fuertes porque iban orientadas a resarcir al trabajador y su merma a su capacidad de obtener un salario digno. Esas primeras preveían la posibilidad de que para que los patrones no tuvieran que hacer esas erogaciones, previamente aportaran en unas cajas de previsión administrados por el propio gobierno en donde la aportación tripartita pudiera financiar un fondo común que hiciera frente a estas contingencias.

Si lo vemos desde esa perspectiva, vemos que el IMSS parece más una aseguradora como GNP, seguros Banorte, cualquiera de estos. Es decir, el IMSS no es el Oxxo de la salud: es una aseguradora. Ahora, qué es lo que asegura el seguro social: ahí es precisamente donde la empresa en ocasiones pierde la visión: está asegurando sobre todo la viabilidad de la empresa. Pensemos en un pequeño negocio, una pizzería con 2 empleados, el dueño es el que prepara las pizzas y demás, y uno de los empleados es quien toma las órdenes y el otro es el que reparte. Ninguno tiene seguridad social.

Una noche de lluvia, un camión no ve al repartidor que estaba llevando una comanda, lo atropella (no es un hecho ilógico ni poco probable, es algo que ocurre). ¿cuál es la consecuencia legal en términos de la ley federal del trabajo? El patrón tiene que pagar una indemnización de 5000 días de salario (más de millón y medio de pesos). Todo el negocio no vale ni siquiera eso. Se cierra el negocio se indemniza a los familiares y quién pensó en el otro trabajador que no tuvo el accidente. Mucho se habla “de lo que se dejó de recaudar y lo que afecta a la sociedad”, pero a lo mejor tenemos que verlo de una manera mucho más sencilla, ¿y los demás trabajadores qué?

Este tipo de situación yo creo que justifica la existencia de un seguro que tendrá el carácter social precisamente porque desborda la relación de trabajo al incluir al beneficiario los trabajadores e inclusive cuando abarca a otros sectores como el caso de las corporaciones campesinas, los burócratas, etc. Entonces de ahí el nombre seguro y el apellido social. Por supuesto, este seguro social para poder hacerse de sus recursos es dotado de esas facultades fiscalizadoras, pero es muy fácil perder de vista la esencia de la materia: se ve a la autoridad fiscal pero no se ve a la parte del seguro, que es la que le da sentido y justificación al sistema.

En cuanto a la percepción social de los patrones y los trabajadores del IMSS, continúa con las cuestiones conductuales ligadas a la aplicación de la ley. Para el asegurado, dice, la visión del IMSS, de manera natural, por el tipo de servicio que recibe, es verlo como un ente

de salud —que lo es—. La misma población, ya decía yo es que el IMSS no es el Oxxo de la Salud, pero es que así lo ve la gente porque hay uno en cada colonia. No lo ve como el seguro, tan es así que hay asegurados que dicen “no me inscribas, mejor dame el dinero, en lugar de descontarme la cuota, dámelo en efectivo porque me sirve más recibir un salario alto”. Pero así se pierde de vista la cuestión pensionaria. Se convierte en tema cuando llega la edad de la pensión, no se tienen las semanas de cotización o bien la cuenta individual está muy mermada como para financiar la pensión más allá de los montos mínimos asegurados por la ley.

Para el patrón el ver al IMSS solamente como autoridad fiscal y no como la aseguradora de la empresa que beneficie efectivamente a los asegurados también tiene que ver con un problema de carácter educativo en el país. Lo deseable sería que en las primarias, secundarias y preparatorias se estuviera hablando acerca de seguridad social. Eso ha representado también una de las causas de los orígenes del porqué, ya en la práctica, no se le dé ningún tipo de valor a la seguridad social en comparación de lo que realmente tiene. Por ejemplo, es comúnmente dicho que la seguridad social desde hace mucho tiempo es un tema de contadores, no de abogados. Aquí el tema, entonces, es falta de cultura; no es falta de legislación, no es falta de reglamentación, es falta de cumplimiento por falta de cultura.

México ha hecho compromisos internacionales desde hace décadas para tratar de hacer llegar la seguridad social de manera universal a todos los mexicanos. Los seguros sociales, en plural, son una herramienta que tenemos desde hace ya algunos años, pero no son la única. A nivel constitucional, en el artículo 5, se contempla una *pensión no contributiva* para personas de 65 años o más; una pensión que no tiene que ver con que hayas cotizado en fuente individual o tengas semanas de cotización, simplemente con que tengas más de 65 años. Y esto forma parte de la seguridad social, es parte del concepto amplísimo de la seguridad social.

En cuanto al tema conceptual de la definición de la seguridad social, el problema es que en nuestra legislación no tenemos una definición de seguridad social; tenemos un atisbo a partir de la finalidad descrita en el artículo 2 de la LSS, pero ahí se habla acerca de la finalidad nada más. Y en la propia constitución hay una cantidad impresionante de artículos que hacen referencia: el 123 apartado A, fracción XXIX, delinea a los seguros sociales como una herramienta; lo de la pensión contributiva en el art. 5; los artículos 115 y 116 constitucional que facultan a los estados y municipios a promulgar las leyes que ellos consideren de acuerdo lineamientos del art. 123 apartado B; entre otros. De tal manera que el estado mexicano tiene una estructura muy desordenada, muy compleja, pero también muy amplia de herramientas para cumplir con el objetivo de la seguridad social. Esta visión entonces hace que sí se haga necesario que las empresas y los trabajadores sean conscientes de sus derechos y obligaciones sobre todo, pero también de la naturaleza de la seguridad social. De otra manera no se avanza.

Mucho se podía hablar de la supuesta desorganización de las normas de seguridad social, pero en la entrevista se concluyó que ésta, si es que existe, no es respecto al cobro de las cuotas, sino en el ámbito procedimental para otorgar incentivos fiscales en el pago de cuotas y que éstos estén ligados a la normatividad laboral y administrativa. Por allá de 2007 se aprobó por una de las cámaras una reforma al artículo 27 de la LSS, la cuestión de las

cuotas, para homologarlo con la LISR y la LFT. Después de que se aprobara por la cámara de origen, la cámara revisora rompió la iniciativa, por decirlo simbólicamente, y la desapareció.

Esto porque se perdió de vista precisamente su naturaleza, es decir, el art. 27 es un incentivo fiscal —si quieres verlo así— para el patrón, pero tiene una implicación eminentemente laboral: a dualidad de la cuota obrero patronal. No puedes jalar la cobija mucho para un lado porque inmediatamente descubija al otro lado; no se puede fortalecer a la autoridad fiscal de más sin causarle una afectación al asegurado, ni se pueden fortalecer los derechos de los asegurados sin tomar en cuenta el financiamiento que ineludiblemente va a tener implicaciones fiscales.

No hay una idea clara de lo negativo del impacto y la afectación tanto para las empresas como para los asegurados el que haya un vacío importante en cuanto a la capacitación de los abogados sobre esta materia. Por ejemplo, si un asegurado busca una defensa en materia de seguridad social normalmente puede ir con un laboralista, pero el laboralista no conoce de seguridad social. Los abogados particulares simple y sencillamente no le han querido entrar a la materia. ¿Durante mucho tiempo quién era el especialista en seguridad social para los asegurados? La PROFEDET, porque los abogados particulares de plano no. La reforma a la LFT en 2012 procuró darle un lugar al procedimiento individual de seguridad social, sin embargo ese arranque fue muy accidentado, y ya con la reciente reforma en materia laboral, la de 2021, los Tribunales Laborales federales a punta de ensayo y error han hecho que los abogados se metan más en la materia.

Ahora, por el lado fiscal también hay una realidad: como se ve al IMSS simple y sencillamente como el ente fiscalizador, muchas veces quien atiende a la empresa en una primera instancia, es el contador o el administrador de una empresa. Ya cuando el asunto llega a un fiscalista, las primeras acciones de defensa ya se dieron en los recursos de inconformidad, por ejemplo, ante el propio IMSS; y en estos casos casi siempre se prioriza el lado de la formalidad más que el fondo del asunto: se ganó lo fiscal vs. El IMSS, pero se causó una afectación a los asegurados. O al revés, se ganó lo laboral ante los nuevos Tribunales, pero se causó una afectación a la empresa.

Ese equilibrio de tener separado tan drásticamente el tema de la seguridad social, pues ha tenido sus consecuencias negativas. Y esto no es algo nuevo. Quizás en donde hay más camino andado es en lo fiscal (en su normatividad), porque en lo laboral durante mucho tiempo las Juntas de Conciliación y Arbitraje estuvieron desahogando todos esos asuntos sin tener un marco procesal que les diera justificación; es decir, los conflictos entre los asegurados y el IMSS se llevaban como si fueran procedimientos obrero-patronales, cuando el IMSS no es el patrón del asegurado. Y cuándo se resolvió esto: el 1 de diciembre de 2012. De ese tamaño la *vacatio legis*.

En lo que respecta a la percepción del IMSS en los litigios como contraparte, se discutió la posibilidad de que, para bien o para mal, han sido las propias autoridades el dique de contención para evitar los abusos de alguna de las dos partes. En el caso del IMSS, hay una gran cantidad de resoluciones que se han obtenido en favor del instituto que al día siguiente de la publicación de la sentencia, el propio IMSS dice “respeto la sentencia

favorable pero no la voy a cumplir”. Por poner un ejemplo, la situación de los topes en cuanto a las pensiones. La ley establece que es 10 veces el salario mínimo, la jurisprudencia reconoce como constitucional el tope de 10 de salario; al día siguiente que la SCJN emitió la jurisprudencia, el Consejo Técnico del IMSS convocó a una conferencia de prensa y dice que no la iba a aplicar, y que iba a seguir utilizando los 25 salarios como tope, anteriores en la ley. Entonces de alguna manera ha habido una suerte de *autorregulación* tanto por parte del IMSS como por parte de las autoridades judiciales para evitar ese tipo de abusos o detrimentos a la propia institución.

Anexo 2: Entrevista con la Dra. Alil Álvarez-Alcalá

Esta entrevista tiene como objetivo ahondar en temas de incentivos para no cumplir con normas de tipo fiscal, con un análisis desde la economía del comportamiento ligada al derecho, que desde la experiencia e investigaciones de la entrevistada nos puedan dar luz sobre las razones de incumplimiento generalizado por parte de la clase empresarial en el pago de las cuotas de seguridad social en México.

Antes de la entrevista hubo una exposición breve de los elementos principales del panorama de incumplimiento, como las implicaciones de que las aportaciones tengan un carácter contributivo en el ordenamiento, que el IMSS como ente de salud o como OFA sea deficiente, o que la normatividad aplicable esté desarmonizada entre las ramas jurídicas que las contemplan. De tal manera, la entrevista buscaba enfocarse en las aproximaciones que la ciencia del *behavioral law and economics* pudiera ofrecer en relación con la manera en que los agentes toman decisiones y, a partir de eso, buscar estrategias que promuevan el cumplimiento de la ley.

En cuanto a los incentivos para no cumplir, la Dra. Alil expuso que evidentemente las personas preferimos que el dinero que percibimos se quede en nuestro patrimonio a que pase al Estado. Así, la regla general será el incumplimiento del pago de contribuciones, y, por tanto, hay que idear maneras para mover a las personas del espectro del incumplimiento al del cumplimiento.

El primer punto radica en el cumplimiento ideológico, el que voluntariamente hacen las personas, pero que en México no se da, puesto que no hay ninguna convicción para cumplir. En México está la situación la preferencia, de entrada, para no pagar, quizás por el patrón no ver eficiencia en el sistema que resguarda las cuotas de seguridad social. Ante tal negativa, mencionó la necesidad de buscar en una diversidad de agentes la posibilidad de crear incentivo que apunten a cumplir con el pago, como bien podrían ser los trabajadores.

Sin embargo, la percepción ciudadana del IMSS no es buena: hoy en día muchos trabajadores te piden no estar en el IMSS, por su tramitología, las complicaciones y deficiencias en la atención médica o sus carencias infraestructurales y administrativas. Al mismo tiempo, se están presentando en el mercado alternativas para el servicio médico, en muchos casos más económicas y confiables. Visto socialmente, por un lado, esta percepción social quita la presión a los patrones de cumplir, pues es el mismo trabajador quien no lo obliga o incentiva por lo menos a pagar las cuotas. Y así, el órgano recaudador, el IMSS, pierde a un gran aliado, que era el trabajador. Comentamos durante la entrevista el papel de las trabas administrativas y burocráticas para impedir el otorgamiento de los beneficios, servicios y prestaciones. Si esa promesa no se cumple, el trabajador, primero, no va a presionar y, segundo, socialmente no va a estar mal visto que una empresa no cumpla con el pago de las cuotas, porque son dos cuestiones que incentivan la conducta.

La Dra. Álvarez-Alcalá explicó que las aportaciones de seguridad social, más que buscar la redistribución del ingreso, en realidad son igualadores sociales, como pueden serlo la educación digna y la salud de buen nivel. Los pendientes de este país, que aparte son

lastimeros, uno de ellos es el combate a la pobreza, son compromisos que todo Estado debería de asumir. No se puede esperar que las personas paguen su impuestos y contribuciones, que pague toda la burocracia de un Estado, si éste no asume el compromiso de darle un piso mínimo a las personas. “Es una tragedia el tema de las guarderías: ¿cómo vas a hablar de inclusión? ¿cómo vas a hablar de darles un piso mínimo? Si está comprobado que los niños de los cero a los tres años son los años más importantes de su vida en educación. Imagina un país que, aunque suene un poco cursi, pero lo digo de corazón, que no cuida a sus infancias.”

Más aún, aclaró la cuestión de la función social de las aportaciones de seguridad social y su nota característica como figura jurídica en México: lo que tienen las aportaciones de seguridad social distinto al impuesto es que la parte ideológica es mucho más determinante porque es más palpable. A diferencia de los impuestos, en donde no tienes derecho jurídicamente a recibir nada a cambio, y no funciona como una contraprestación, con las aportaciones de seguridad social es distinto: sí tiene ese destino, pues no entra a la gran bolsa para el gasto público. Entonces lo que modifica el cumplimiento es mucho más claro. Lo importante de definir algo, es observar el resultado de ser considerado así, en este caso, como contribuciones. El resultado que se le considere contribuciones es que compartan ciertas garantías. En ese sentido, parece deseable que un pago obligado al Estado esté cubierto idealmente por garantías constitucionales. Pero para efectos de este estudio, es mejor preguntarse cuál es el resultado de que sea contribución. Y si el resultado es garantías constitucionales, me parece deseable. Ante todo, cabe apuntar que lo que verdaderamente hace falta generar es una percepción de justicia.

En temas de economía del comportamiento, los seres humanos preferimos satisfacción presente que futura. Así como preferimos pagar mañana que pagar hoy. El Estado entonces tiene que regular, tiene que generar política pública para que maneje los riesgos que la seguridad social cubre: que la gente ahorre, que piense en el futuro. Pero ¿cómo va el Estado a cumplir con este mandato constitucional de atender a la población si el origen de los recursos no se da porque los patrones no los entregan? El Estado no puede justificar su falta de atención, o de recursos o de cumplimiento de su mandato constitucional, porque tiene la facultad *económico-coactiva*: la ciudadanía le finca obligaciones, pero también herramientas, y el hecho de que sea ineficiente, no podría justificarlo.

Sabemos también que en ese contexto las personas actúan con base en sus posibilidades y su contexto particular. Lo más relevante, es que tomamos decisiones en circunstancias en donde no tenemos información completa, que muchas veces no son óptimas. Se van tomando decisiones, pero aparte se sigue con la vida. Y entonces, como voy tomando decisiones y mi proceso de tomar decisiones va más rápido de lo que yo puedo hacerme de información y procesarla, pero aparte tengo limitaciones claras para hacerme información, o porque no está disponible, o porque no la puedo procesar. Lo que me gusta mucho del *Behavioral* es que te dicen, “te vas manejando con la información que tienes con base en percepciones”. No vas a ver las estadísticas.

Al respecto, coincidimos en que cuando las normas sociales se unen con el tema de Behavioral, éste introduce la psicología al mundo económico: la psicología entra a lo económico y entra el factor de tomas de decisiones. Las personas actúan con base en impresiones, en lo observable, lo que Gary Becker llama el factor social. Estamos en una

realidad en donde le ofreces al trabajador recibir más hoy y, no por ignorancia, sino porque, como cualquier persona, si pudiera recibir más dinero hoy, lo toma en lugar de dárselo al IMSS “por si algún día le sirve”. Al mismo tiempo, el patrón dice, pues tomo completa la deducción y me lo ahorro. Y si además estamos en un país donde no se aplican las normas, pues es un caldo de cultivo perfecto.

En las conclusiones, la Doctora desarrolló la idea de la información asimétrica que tienen los tomadores de decisiones, que les mueve hacia el incumplimiento, y los posibles cambios para revertir tal situación. Hay que hacer un ejercicio de lo que implica en tiempos y en costos la legislación laboral, fiscal y de seguridad social en México. Recordemos que aplicar la ley le cuesta al Estado, pero también a la ciudadanía. Por ejemplo, habría que notar los altos costos de llevar la contabilidad con manejo de nómina, que genera un costo muy alto para los patrones. También, fijarse en la desorganización del IMSS y su falta de cooperación con el SAT: quizás sería bueno plantearse la posibilidad de un sistema único de recaudación que incluya a las aportaciones de seguridad social.

Lo que hay que tener en mente es que lo normal es que el Estado quite cuando la gente deba contribuir, pero dé cuando los contribuyentes lo necesiten, y ahí el acuerdo se convierte en justo. Es como pagar la prima un seguro que cuando tienes el riesgo no te pagan. Cuando el Estado manda un mensaje que se comporta con justicia, es más fácil recaudar.

Anexo 3: Entrevista con el Sr. Eduardo Reyna

Para contar con un mejor entendimiento del razonamiento detrás del parcial y total incumplimiento, era preciso tener el punto de vista patronal. Es por ello que en esta entrevista realizada al Sr. Ricardo, empresario con casi dos décadas de trayectoria en la industria manufacturera, versó sobre sus percepciones de la normatividad, los procesos de fiscalización y la atención médica y los servicios de salud en general. Los puntos más relevantes giraron en torno a cómo un empresario considera a las aportaciones de seguridad social como un gasto más que como un posible beneficio.

En cuanto a la normatividad aplicable, se dijo que no hay claridad ni eficiencia en su aplicación, por ejemplo, por el simple hecho de que, aun con los mecanismos digitales y los convenios de cooperación interinstitucional para recabar información, los procesos de afiliación, para simplemente dar de alta a un trabajador se tiene que ir personalmente a hacerlo. La gente prefiere mejor no darse de alta; prefiere mejor que le pagues más, el tema es la complicación que tienen los servicios en su tramitología: estar dados de alta en el SAT, luego hay que ir al Seguro Social, hacen esperar horas a los trabajadores y ellos no quieren perder ese tiempo que pueden ir a trabajar. Es una complicación, pues, dice, todos quieren cumplir con la ley pero el Seguro Social no lo facilita, pues entre otras cosas no se ha modernizado.

Como quedó establecido en el trabajo, hay una doble percepción del IMSS, como ente fiscalizador y como ente de salud. En la parte de la fiscalización se percibe que hay mucha corrupción, y que los procedimientos son muy ineficientes. Podrían las autoridades administrativas captar mucho más trabajadores, podrían tener más dados de alta, pero realmente no tienen la capacidad institucional y administrativa. Por la parte de la de salud, no hay medicinas, no se atienden todas las enfermedades, o los mismos derechohabientes prefieren ir a la farmacia privada a consultar. Hay mucha deficiencia: los trabajadores en muchos casos prefieren que les descuenten las cuotas y que mejor se los paguen directamente. Ya ellos buscan un seguro popular o consultas privadas. Porque el seguro lo quieren sólo si es una situación demasiado grave, cuando así lo valoran, como un accidente de trabajo, pero ante una situación de salud como una revisión médica, prefieren otras alternativas externas. Esto simplemente porque el Seguro no tiene la capacidad para atenderles, y entonces el beneficio de las aportaciones de seguridad social no les va a llegar. De nada sirve que sean buenos los médicos, porque lo son, si no tienen con qué atender a la población.

Está con ello el factor de que el IMSS no tiene ni siquiera el personal para fiscalizar. En muchos casos los procesos de fiscalización son aleatorios, una en cien empresas o una en mil quizás. Es muy difícil que vayan a revisar porque no tienen ni siquiera el personal para hacerlo. Sería en verdad mala suerte que te revisen, y el día que sí pase, lo más probable es que te intenten corromper. En el fondo, se cree como consigna que, de hecho, los trabajadores prefieren tener su seguridad social. Sin embargo, los empresarios optan, para que haya mayor productividad, darlos de alta en el seguro con el salario mínimo, o lo que le permita la ley, y lo demás lo entregan en prestaciones: los trabajadores reciben su salario, pero sus bonos de productividad se les dan en efectivo muchas veces. Para ellos, los trabajadores, entonces es un beneficio, pues los descuentos por conceptos de cuotas son sobre un salario mínimo y no van a tener un salario mayor para descontárselos y que, además, probablemente nunca lo

recuperen. Y es que por lo general a los trabajadores no les interesa su AFORE, y no les interesa el seguro porque saben que no tendrán la atención adecuada, pero aun así, con el salario mínimo con el que estén registrados ante el IMSS pueden optar por esa asistencia médica. Y es que en esa atención médica, no importa quién gana más dinero: todos son atendidos por igual sin importar a cuánto se hubo cotizado. Es por eso que falta una cultura de prevención y de ahorro, porque nadie piensa en que así las pensiones serán muy bajas. Sin duda, concluimos que hay muchos puntos conductuales de los cuales partir: que obviamente todos preferimos recibir un beneficio económico ahorita que mañana, sin que pensemos en el desarrollo a largo plazo.

En concreto, cuando se le preguntó sobre si las cuotas obrero-patronales cumplen con su función social, la respuesta fue negativa. Y no cumplen con esa función porque se pueden pagar las cuotas de todos tus trabajadores, pero la gente piensa que no reciben los beneficios a cambio del pago de la contribución. Es decir, lo que se paga de cuotas por lo menos debería ir dirigido a suministrar alguna clínica u hospital, pero no es así o al menos no se percibe de esa manera. Se pronunció sobre la idea de que, si todas las personas pagaran las cuotas y todos los trabajadores fueran ante al IMSS para cobrar tan sólo lo de sus incapacidades, el IMSS simplemente no sobreviviría.

Efectivamente, saber que sí estamos en regla con el pago de las aportaciones es un beneficio para la sociedad, pero el gobierno también tiene que hacer su parte. El empresario determina sus costos; todo el mundo cree que los empresarios consideramos a las cuotas como una carga, y no es una carga, no es un gasto, porque calculamos o deberíamos calcular nuestros costos considerando a las cuotas dentro de los costos en lo que producimos. Es decir, proporcionalmente, no debe ser una carga, pues por cada producto que generamos y producimos es muy poco el costo por concepto de seguridad social. Y nosotros adecuamos el precio de los productos generados para su venta, para que no nos impacte. Las cuotas son un beneficio, si lo ves en términos personales para los trabajadores y sus familiares.

El tema realmente es que el gobierno sí invierta en un sistema correcto de manejo administrativo, y en temas que en verdad competen a la seguridad social, porque desde allí empieza el tema: el dinero se queda en la administración y no se va a la operación; “el dinero ingresa, pero no regresa”. Tendría que haber una auditoría correcta en cuotas de cuánto se ingresó y cuánto se destinó a ellas realmente, para la asistencia médica y la atención de la población.