

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

FACULTAD DE DERECHO

UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO



EL PROBLEMA FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN CIENCIAS DEL DERECHO

PRESENTA:

MC. DASAEV SOSA ARELLANO

DR. MARCO CÉSAR GARCÍA BUENO

DIRECTOR

CULIACÁN ROSALES, SINALOA, SEPTIEMBRE DE 2019.

Agradecimientos.

Dedico estas letras, a quienes entendieron que el trabajo de investigación nos ofrece una aproximación al universo y sin embargo, durante el proceso de conocer, nos aísla y separa de aquellos a quienes amamos.

A mis padres:

Nunca podré pagar el sacrificio que han hecho por mi persona, el tiempo, cariño, esfuerzo y la fe que han colocado en mí, resulta invaluable, por eso trataré ser siempre fiel a los principios que me han inculcado desde niño y así que ustedes siempre vean en su hijo un hombre bueno, honesto y trabajador.

A mi esposa:

Por ser mi compañera y cómplice en este viaje, y confiar como yo confío en el rumbo que nos hemos propuesto, espero regresarte la paciencia y apoyo que recibí de ti ahora cuando más lo necesitas, te amo.

A mi hermano:

Hermano, siempre has sido un ejemplo a seguir, estuviste ahí para enseñarme cuando no lograba comprender las cosas, siempre me he sentido apoyado por ti, aún en las peores circunstancias, nunca lo voy a olvidar, tu solidaridad y cariño ha sido un tesoro que llevo en mi corazón.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN ENTRE EL TRABAJO, LOS BENEFICIOS FISCALES Y EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	9
1. Antecedentes de las contribuciones y la implementación de beneficios como herramientas para la distribución de la carga fiscal.....	9
1.1. La distribución de la carga fiscal, Estado de bienestar y progresividad de los impuestos.	13
1.2. Actualidad.	16
2. Contratos Laborales.	21
2.1. El contrato individual de trabajo.....	22
2.2. El Contrato Colectivo.....	26
2.3. Outsourcing, nuevos modelos laborales utilizados para disminuir los créditos fiscales.	28
3. Seguridad y previsión social.	34
4. Salario.	37
5. Introducción a los beneficios fiscales.....	39
5.2.1. Fuente de la exención tributaria.	47
5.3. Supuestos de no sujeción.	50
5.4. Devoluciones.....	54
5.5. Subvenciones fiscales.....	57
5.6. Prescripción y Condonación.....	60
CAPÍTULO SEGUNDO. LA PREVISIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU FINANCIAMIENTO.	63
1. Introducción.....	63
2. Concepto general de seguridad social.	64
2.1. Asistencia y previsión social.....	64
2.2. Seguridad Social.....	66
2.3. Derecho a la seguridad social universal.....	69
2.4. La previsión social de los pueblos originarios.	72
3. Obligaciones Obrero-patronales de seguridad social.....	74
3.1. Cuotas obrero-patronales.....	76
3.2. Base de cotización de las cuotas obrero patronales.	78

3.3.	Modificaciones constitucionales en torno a la Unidad Media de Actualización.	
	83	
3.4.	Las obligaciones de las empresas Outsourcers.....	85
3.5.	Obligaciones de enterar las aportaciones de Seguridad Social.....	87
4.	Sistema de financiamiento tripartito.	87
4.1.	Consideraciones sobre el sistema de financiamiento tripartito.	90
4.2.	De la cuenta individual y las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (AFORE).....	91
5.	Regímenes de Seguridad Social.	95
5.1.	Régimen obligatorio.....	97
5.2.	Régimen voluntario.....	97
6.	Prestaciones de Seguridad Social.	97
6.1.	Seguro de Riesgo de Trabajo.	98
6.1.1.	Responsabilidad por casos de incapacidad por riesgos del trabajo.....	99
6.1.2.	Financiamiento al seguro por riesgos laborales.	101
6.2.	Seguro de enfermedades y maternidad.	102
6.2.1.	Financiamiento del seguro de enfermedades y maternidad.....	104
6.2.2.	Consideraciones acerca del seguro de enfermedad y maternidad.....	104
6.3.	Seguro de Invalidez y de Vida.	105
6.3.1.	Derechos del conyugue a una pensión.	109
6.3.2.	Las asignaciones familiares y ayuda asistencial.	110
6.3.3.	Régimen financiero del Seguro por invalidez y de vida.....	112
6.4.	Seguro por Retiro, cesantía por edad avanzada y vejez.	112
6.4.1.	Financiamiento del Seguro por Retiro, cesantía por edad avanzada y vejez.	
	114	
6.5.	Seguro de guarderías y de las prestaciones sociales.	117
6.5.1.	Financiamiento del Seguro de guarderías y de las prestaciones sociales. .	120
6.6.	Justificación del Régimen Voluntario de Seguridad Social.	120
6.6.1.	Financiamiento del sistema voluntario de seguridad social.....	121
6.7.	La Seguridad Social en el Campo.....	122
6.7.1.	Financiamiento del Seguro para trabajadores del Campo.....	125
6.8.	El seguro de salud para la familia.	126

CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ISSSTE.....129

1.	Introducción.....	129
2.	Política financiera del sistema de pensiones del ISSSTE.....	133
3.	Responsabilidades fiscales de los trabajadores, Dependencias y la Federación en materia de ISSSTE.....	141
3.1.	Obligaciones fiscales de los trabajadores, dependencias o entidades y de la Federación.....	142
4.	Base de cotización para las pensiones.	145
4.1.	Modificación a los requisitos para ser acreedor a una pensión.	148
5.	Administradora de Fondos para el Retiro, AFORES.	151
5.1.	Sistema de cuentas y subcuentas de ahorro.....	156
6.	Aspectos positivos de la nueva Ley del ISSSTE.....	157
7.	Sistema de ahorro para la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado bajo la LISSSTE 1983-2007.	159
7.1.	Sistema de financiamiento del Sistema de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	159
7.2.	Comparación de los servicios de seguridad social a favor de los trabajadores del Estado contenidos en las leyes del 2007 y la vigente.....	161
8.	Sistema de salud pública canadiense.....	162

CAPÍTULO CUARTO. DISCUSIÓN Y PROPUESTA PARA RESOLVER EL PROBLEMA FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: (EL MODELO DE BASES, TASAS, SUJETOS Y BENEFICIOS FISCALES DE LAS CONTRIBUCIONES A SEGURIDAD SOCIAL).....166

1.	Introducción.....	166
2.	El pensamiento de Keynes, para el establecimiento de una política fiscal que logre evitar o acabar con la depresión económica.	169
2.1.	Propuesta de sustitución de las aportaciones a seguridad social, por impuestos generales, y sus efectos sobre la ampliación del universo de contribuyentes.....	172
3.	Aplicación del principio de proporcionalidad tributaria en las aportaciones a seguridad social.....	175
3.1.	Concepto de Proporcionalidad tributaria.	176
3.2.	Los beneficios fiscales como herramientas de la proporcionalidad.....	177
3.3.	Proporcionalidad en los impuestos directos.....	178
3.4.	Presencia del principio de capacidad contributiva en las aportaciones a seguridad social.....	181

3.4.1.	Proporcionalidad tributaria en las cuotas patronales para el seguro de riesgos laborales.....	183
3.4.2.	Beneficios respecto a la base de cotización.	183
3.4.3.	Beneficios en el seguro de riesgos.	184
3.4.4.	Beneficios fiscales en el seguro de enfermedades y maternidad.	185
3.4.5.	Beneficios fiscales en el Seguro de Invalidez y vida.	186
3.4.6.	Proporcionalidad tributaria en las aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.....	186
3.4.7.	Beneficios fiscales en el Seguro de Guarderías.....	187
3.4.8.	Reflexiones sobre la presencia del principio de proporcionalidad tributaria en las aportaciones a seguridad social.	187
3.5.	Presencia del principio de proporcionalidad en el contenido de la LISSSTE, Base de cotización.	188
3.5.1.	Proporcionalidad tributaria en el sistema de financiamiento del sistema ISSSTE.	188
3.6.	Beneficios fiscales de la seguridad social sobre el pago del Impuesto Sobre la Renta.	189
3.6.1.	Deducción de las aportaciones a seguridad social.	190
3.6.2.	Exenciones vinculadas a las aportaciones a seguridad social.	191
3.7.	Reflexiones sobre el tratamiento fiscal privilegiado sobre obligaciones sociales.	192
4.	Derecho Comparado.	193
4.1.	Modelo peruano de seguridad social y su financiamiento.	194
4.2.	Modelo argentino de seguridad social y su financiamiento.	196
4.2.1.	Modelo argentino de seguridad social y su financiamiento.	199
4.3.	Modelo estadounidense de seguridad social y su financiamiento.	201
	CONCLUSIONES.....	204
	PROPUESTAS.	212
	FUENTES CONSULTADAS:	216

INTRODUCCIÓN.

El concepto de Estado Nación, se trata de una de las construcciones más complejas e importantes que ha realizado el ser humano, considerando que a partir de la idea del orden jurídico, se ha dotado a los organismos de las facultades necesarias para que se protejan y promuevan los derechos humanos.

Parte de esas funciones cumplen el deber del Estado de proveer a la población de los recursos necesarios para garantizar la salud universal, idea que tiene tal complejidad que podemos catalogarlo como un principio de optimización, ya que resulta humanamente imposible llevarlo a la realidad.

Sin embargo, son muchos y muy variados los aspectos en los que el Estado a través de sus organismos materializa estos deberes a través de servicios públicos tales como, atención médica y hospitalaria, deporte, cultura, prevención social, entre otros.

Esto naturalmente debe costearse a través de los recursos con los que dotamos las finanzas del Estado, lo que implica un reto de gran envergadura considerando que existen límites fundamentales a los métodos que se pueden utilizar para construir las herramientas de la recaudación y que estas al ser ejecutadas deben ajustarse con proporcionalidad a la realidad económica del contribuyente en lo individual.

La proporcionalidad en las contribuciones se trata de una premisa que busca distribuir el peso económico de las necesidades públicas de forma tal, que exista el menor sacrificio posible para el contribuyente, lo que implica también que debe aportar en mayor medida quien goza de mayor acopio y a la inversa quienes menos tienen.

En la actualidad nuestro país no ha logrado la meta de la universalización de la seguridad social y cuenta con un insuficiente grado de cobertura en cuanto a derechohabientes y también en lo que se relaciona con los servicios que ofrece.

Este modelo basado en los ingresos del Trabajador, necesita reformularse y alinearse a los nuevos compromisos internacionales en materia de seguridad social, lo que implica la redistribución de cargas y beneficios fiscales y nuevas formas de integración al sistema de seguridad social.

Para lograrlo, resulta necesario conocer los diferentes modelos de seguridad social en México y sus sistemas financieros, de tal forma que se examinen los elementos que componen esa forma de contribución, los beneficios fiscales con los que cuenta por sí mismas y respecto a otras formas de contribuir, la forma en que distribuye la carga económica y los servicios que presta.

Este análisis, nos conduce generar una propuesta que busque desaparecer el problema financiero de la seguridad social, a través de las modificaciones necesarias al ordenamiento jurídico, para que se ajuste a una realidad en el que la universalización de la salud en lo que se refiere a lo humanamente posible ya ha sido alcanzada por algunas naciones del mundo.

CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES DE LA RELACIÓN ENTRE EL TRABAJO, LOS BENEFICIOS FISCALES Y EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1. Antecedentes de las contribuciones y la implementación de beneficios como herramientas para la distribución de la carga fiscal.

El sistema tributario, como es plenamente conocido, se encuentra integrado por un conjunto de normas jurídicas, e instituciones articuladas y organizadas con una gran gama de finalidades que deben atender a una política económica y social.

Para lograrlo, se ha desarrollado una pluralidad de paradigmas y modelos que implican el establecimiento de leyes tributarias que gravan determinadas circunstancias o cuentan con una heterogeneidad de hechos generadores, así encontramos que éstos se clasifican de diversa forma y atienden a diferentes objetivos.

Ahora bien, José Luis Pérez Ayala¹, señala la existencia de tres momentos en el desarrollo evolutivo de dichos sistemas fiscales durante la época moderna, el primero de ellos se denomina Neotradicional, el cual se caracteriza por privilegiar los impuestos que gravan la posesión de bienes reales, inmobiliarios rústicos y urbanos, y el aprovechamiento productivo que resulte de su explotación, así mismo establece contribuciones por Derechos de producción y comercio, Leyes de manos muertas e impuestos a bienes inmuebles heredados, a su vez señala la existencia de impuestos al consumo generales, y ubica temporalmente dicho sistema durante el siglo XIX en Europa y América.

Por otro lado y continuando con la descripción ofrecida por el citado autor, señala una segunda etapa de la evolución fiscal en la que sirve como fundamento para la creación de los denominados Sistemas Fiscales de Transición, los cuales

¹ Pérez de Ayala, José Luis, *Explicación de la Técnica de los Impuestos*, Tercera ed., España, Editoriales de Derecho Reunidas S.A., 2004, pp. 182-186.

se caracterizan por incluir en el sistema tributario el gravamen a la riqueza o la renta y de capitales, además de incluir el sistema progresivo de captación de impuestos sobre la renta, sin incluir las utilidades o rendimientos del propio patrimonio, se incluyen deducciones tributarias que disminuyen las contribuciones sobre bienes reales, generando una acumulación final y se crea el impuesto sobre el valor agregado, concibiendo la determinación de Tasa 0%, necesaria para beneficiar el consumo de ciertos bienes o servicios y a su vez privilegiar el comercio exterior.

Por último muestra la existencia del sistema fiscal técnicamente desarrollado, que determina la desaparición de los impuestos reales, tomando en cuenta que no se pueden graduar para aplicar el principio de proporcionalidad, suponiendo aun cuando el autor no lo menciona, que dicho argumento se basa en la imposibilidad de la autoridad fiscal para llevar a cabo las auditorías necesarias que contemplen la cualidad específica de los contribuyentes.

Por esta razón resulta imposible generar la progresividad necesaria para dotar de un grado cercano de justicia fiscal a dicho tipo de impuesto, por lo que en el mejor de los escenarios contaríamos con tasas que si bien serían graduales dependiendo del valor de los bienes reales, por otro lado no se podrían contrastar con elementos como la edad, familia, riqueza, entre otras de cada contribuyente.

Ahora bien, continuando con la caracterización, se incluye dentro del concepto de impuesto sobre la renta las ganancias producto de la sola acumulación de capitales y el aumento del valor de la riqueza ya enajenada denominada plusvalía, así como la imposición progresiva del patrimonio del contribuyente.

En cuanto a los impuestos indirectos, se utiliza plenamente el impuesto al valor agregado, imputando la carga fiscal al consumidor final, disminuyendo además los impuestos en transacciones o tráfico de valores, estableciendo tasas al 0% de consumos específicos y la reducción de los impuestos aduaneros.²

² *Ibídem.*

Según lo señala Gregorio Sánchez León los impuestos indirectos son aquellos en los que "...el sujeto pasivo puede trasladar a otras personas, de manera tal que no sufre el impacto económico del impuesto en forma definitiva; ejemplo sería, en nuestro sistema fiscal, el Impuesto al Valor Agregado, pues el contribuyente mediante un cargo al precio de los bienes enajenados o servicios prestados, los traslada al consumidor y obtiene el dinero que debe pagar al fisco."³

El modelo fiscal mexicano cuenta con grandes similitudes con los últimos dos planteamientos, tomando en cuenta que desarrolla un sistema mixto de contribuciones, en el que se utilizan diferentes métodos para la distribución de la carga tributaria.

Así por ejemplo, en lo que respecta a los impuestos directos que gravan la renta de los sujetos, podemos observar que busca cumplir con el principio de progresividad, a través de las tablas progresivas de cuotas y de los beneficios fiscales, según corresponda al tipo de sujeto que se encuentre obligado.

Al respecto es pertinente agregar, que la implementación de dichas tácticas debe ajustarse a los principios tributarios para que sirvan como elementos que equilibren el reparto de los deberes tributario de forma socialmente responsable, situación que se encuentra matizada en relación al ISR, pues podemos observar que si bien establece una tabla de cuotas progresivas para personas físicas sujetas al régimen de salarios, prácticamente no cuentan con beneficios fiscales, salvo algunas deducciones que no se encuentran relacionadas con los medios de generación de riqueza, tal como lo menciona el artículo 152 de la LISR.

Así mismo, en lo relacionado a los impuestos indirectos, establece minoraciones en la tasa a la exportación y una especialización en el gravamen del impuesto al valor agregado que señala tasas nulas a ciertas mercancías por considerar que el gravarlas podría perjudicar a la sociedad, tal es el caso de medicamentos y alimentos y también utiliza el gravamen como un medio para

³ Sánchez León, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Decima primera edición, Cárdenas ed., 1998, pp. 237-238

desincentivar el consumo de ciertos bienes que por su naturaleza impactan de forma negativa a la sociedad y la naturaleza.

Sin embargo, también se vincula a bienes que por su utilidad e importancia social, no son susceptibles de ser gravados de forma progresiva, de tal forma que se afecta en mayor medida a personas que cuentan con ingresos menores y en menor medida a quienes ostentan mayor riqueza, tal es el caso del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial a Producción y Servicios.

En cuanto a las aportaciones a seguridad social, podemos señalar que se trata un medio económico del Estado, que tiene como características particulares, la existencia de tres diversos sujetos obligados al pago, que son aquellos que se encuentran involucrados en la relación laboral y el Estado, el cual tiene como destino exclusivamente el desarrollo de un plan de seguridad que dote a la población en general de los medios suficientes para vivir en dignidad.

Por esta razón, consideramos que la justicia fiscal en este tipo de contribuciones se podrá observar, no solo a partir de la existencia tablas de progresividad y beneficios fiscales, aún más importante es encontrar un modelo de base tributaria que se ajuste a la real capacidad tributaria de los sujetos y que el destino al gasto público.

Esto representa un reto importante por parte de las autoridades fiscales, considerando el universo de derechos que protege el sistema de seguridad social, y la amplitud del propio concepto de seguridad social, el cual, abarca una gran gama de servicios y seguros, y obliga a la diversificación de las estrategias de financiamiento.

Es por esto que "...el estudioso de la técnica fiscal (al elaborar modelos o esquemas de impuestos que resulten aplicables prácticamente y produzcan resultados congruentes con los objetivos que se persiguen) necesita conocer una diversidad de datos que no le corresponden a él estudiar, pero si recibir de otros

saberes”⁴, tales como la sociología o la economía, pues indudablemente los impuestos tienen un impacto social y por lo tanto deben estructurarse de manera colegiada.

De la misma forma los beneficios fiscales deben crearse a partir de objetivos de carácter social y económicos claros, pues como las contribuciones cuentan con un impacto en la comunidad, también los elementos que disminuyen las participaciones ciudadanas para el pago de las contribuciones, representan un gasto público.

El diseño de las aportaciones a seguridad social, agrega todos los valores y principios antes mencionados, aunque es nuestra tarea profundizar y analizar hasta qué grado o dicho en otras palabras, cual es el alcance que tienen en su construcción, y su idoneidad como medio para alcanzar los objetivos de carácter colectivo.

1.1. La distribución de la carga fiscal, Estado de bienestar y progresividad de los impuestos.

El Estado de Bienestar concebido por las naciones europeas y americanas, tiene como fundamento, la obligación del gobierno de proveer todas aquellas atenciones que sean necesarias para lograr una vida digna y decorosa, entre las que se encuentra la salud, educación, alimentación, entre otras.

Al ser obligado constitucionalmente, se entiende que el Estado sea quien provea todos esos benefactores (ya sea por medio de las instituciones a su mando o por medio de instituciones o personas de carácter privado), por lo que necesita dotarse de los recursos económicos justos, para sufragar cada una de las operaciones, así, desde el punto de vista fiscal entendemos que los esfuerzos recaudatorios de las instituciones tienen objetivos plenamente sociales.

Al respecto Refugio de Jesús Fernández, nos señala dos teorías que justifican la contribución, siendo la primera la de los Servicios Públicos en la que

⁴ Pérez de Ayala, José Luis, *óp. cit.*, p. 193

“...se considera que las contribuciones tienen como fin primordial costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que estima que lo que los particulares pagan por concepto de contribuciones es el equivalente a los servicios públicos recibidos.”⁵

La segunda de las teorías se denomina de la Necesidad Social, en la que se “... estima que la obligación de contribuir es para la satisfacción de las necesidades sociales que están a cargo del Estado.

Considera que las necesidades del Estado son equiparables a las del hombre, dividiéndolas en dos clases de necesidades: físicas y espirituales.”⁶

A su vez, dichas inversiones estatales benefician directamente a quienes se encuentran inscritos en los diferentes programas e instituciones públicas, que generalmente son personas de escasos recursos y de clase media, y solo en menor medida a quienes ostentan un poder económico mayor, por lo que podemos observar claramente el cumplimiento del objetivo fiscal de la redistribución, por medio de inversión pública.

Sin embargo, no solo se trata de visualizar y asignar el gasto público, sino que dicha meta se logra a partir de la convergencia entre la dirección que toma el reparto del gasto público y hacia donde se distribuye la carga fiscal y su consecuente recaudación.

Por ésta razón resulta importante analizar que existen diferentes métodos de distribución las obligaciones fiscales, que se encuentran vinculados a los diferentes grados de desarrollo económico, tal como lo plantea Junko Kato, a quien parafraseamos cuando afirmamos, que las naciones más desarrolladas privilegian dos formas distintas de recaudación para lograr cumplir con el gasto, en donde una se caracteriza por darle un mayor grado de importancia a los impuestos indirectos

⁵ Fernández Martínez, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, México, McGraw Hill Eds., 2000, p. 45.

⁶ *Ibidem*, p. 46

o del consumo, tal es el caso de América Latina y otros a los impuestos directos o de la renta, tal como se manifiesta en naciones como Alemania o Inglaterra⁷.

Esto tiene como lógica la imposibilidad de América Latina para realizar el cobro directo de los impuestos, tomando en cuenta la necesidad de desarrollarse industrial y económicamente, pues elevar los impuestos directos, y hacer efectivo su cobro, equivaldría a una fuga de capitales e inversiones extranjeras que entorpecería el desarrollo económico, razón por la cual optan por generar impuestos al consumo, cuyo pago se distribuye sobre la sociedad y no entorpece el modelo productivo, además dichos impuestos se conocen como impuestos ocultos o invisibles, que combinados con un modelo de recaudación progresiva, puede tener altos niveles de recaudación.

En el Estado mexicano, queda claro que se instituyó un sistema mixto, el cual trata de combinar impuestos directos tales como el ISR con tasa progresivas de participación e indirectos como el IVA y el IPS, así como también, delegar el financiamiento del Estado de bienestar a otro tipo de contribuciones que no son establecidas por medio de impuestos, tales como las contribuciones a la seguridad social y los derechos, además cabe señalar, que durante un largo periodo, el Estado mexicano se benefició de la bonanza que le brindaba el monopolio energético, mismo que le permitía financiar más del cuarenta por ciento de las operaciones de la administración y los programas sociales.

Ahora bien, Junko Kato⁸, también señala que existe un declive en el modelo de bienestar social, el cual choca con los modelos de democracias industriales, debido a una excesiva carga impositiva, por lo que el paradigma mundial ha ido modificándose con dirección a una contracción del modelo de bienestar social, lo cual implica una reducción en el gasto público directo a dicho ámbito.

⁷ Kato, Junko, *Regressive Taxation and the welfare State*, United Kingdom, Cambridge press, 2003, pp. 8-13.

⁸ *Ídem*.

Sin embargo, no es tarea fácil abandonarlo, ni tampoco sería conveniente dejar de otorgarlo de forma tajante y drástica, por lo que según el autor, existen medios idóneos para lograr su contracción, tales como modificar las cargas fiscales, trasladando las cuotas de participación en la seguridad social del área productiva a la sociedad en conjunto, para lo que se propone utilizar los impuestos al consumo y combinado con beneficios fiscales para las aportaciones empresariales a la seguridad y previsión social.

Coincidimos parcialmente con Junko Kato, considerando que si bien es deseable una aproximación a la separación de las aportaciones a seguridad social respecto a las áreas productivas, también debemos considerar que ciertos aspectos de la seguridad social se encuentran irrenunciablemente vinculados a la vida laboral de los individuos.

Tal es el caso de los seguros de retiro, riesgos, invalidez y vida, considerando que el financiamiento de estos debe ser sufragado de forma directa por patrones, trabajadores y el Estado, tomando en cuenta esto, también es importante que, ajustándose a una sana medianía, las personas gocen de la pensión que sus méritos laborales le puedan conferir.

1.2. Actualidad.

Podemos señalar que la autoridad tiene la difícil tarea de construir un modelo que distribuya las cargas tributarias sobre un universo de contribuyentes, de forma tal que todos contribuyan de acuerdo con su propia capacidad a las necesidades del Estado y de su Proyecto de Desarrollo, con un estricto apego al concepto de libertad económica que en su momento impere.

Esto quiere decir, que en la era de la globalización, el diseño de dicho sistema es susceptible a los cambios económicos Internacionales y Nacionales, tal como ocurrió con la crisis económica mundial que tiene origen en la disminución de los precios del sector inmobiliario y la contracción de la economía estadounidense.

Esta circunstancia definitivamente impactó de forma negativa las economías mundiales, y trajo como consecuencia una reducción en los mercados europeos y americanos, situación que disminuyó las predicciones de crecimiento económico de forma sustancial y se manifestó en un crecimiento bajo o en el decrecimiento económico.

La causa fundamental de dicho fenómeno económico, es la contracción en el mercado de valores inmobiliarios que tuvo como efecto, la disminución de la liquides y el aumento en las tasas de interés bancario, situación que perjudicó la confianza de la sociedad y las empresas para la utilización de mecanismos de financiamiento por crédito y por lo tanto un decrecimiento de la demanda en el mercado estadounidense.

Cuando existe una disminución del consumo en el mercado de Estados Unidos, inmediatamente impacta sobre las economías con las que tienen una relación comercial preponderante, debido a que, éstas dependen de la exportación de productos o materias primas y a su vez necesitan de las importaciones de bienes manufacturados o tecnologías que no se elaboran nacionalmente, éste es el caso de la economía mexicana cuyas exportaciones hacia la nación norteamericana oscilan entre el 82 y el 87 por ciento del total.

El efecto inmediato se trata de la disminución de exportaciones y la inflación de los precios de los benefactores importados, situación que disminuye el poder adquisitivo de las personas y merma el dinamismo económico, esto impacta sobre las finanzas de la seguridad social de dos diferentes maneras, por una parte, la crisis económica es acompañada con un aumento en la informalidad y el desempleo, lo que significa una disminución en el universo de contribuyentes que aportan a los Institutos de Salud, y aunado a esto, la inflación de los precios afecta las finanzas del seguro de enfermedades que importa la mayor parte de los bienes en especie que ofrece a sus derechohabientes.

En México, según lo que informa la SHCP⁹, se presupuestaba un crecimiento económico del 3.7 para el año 2015, situación que se modificó al ver el panorama de los mercados de países con economías emergentes, los cuales disminuyeron la importación de materias primas y a su vez la disminución del precio de la mezcla mexicana de petróleo, que se había presupuestado en de 82 a 79 USD y que en realidad bajó a los 43.3 dpb, ésta situación repercutió sobre las finanzas públicas, pues el sector petrolero representa aproximadamente el 40 por ciento de los ingresos públicos.

Durante el periodo de la crisis económica del 2008 al 2009 existió una grave disminución en las exportaciones, donde podemos observar, según señalan las tablas expuestas por la Secretaría de Economía, en el año 2008 se exportaron mercancías por un valor total de 149,487 MDD, mientras que en el 2009 dicha cifra se redujo drásticamente al alcanzar 103,677 MDD, situación que coincide con la contracción de los mercados de valores de Estados Unidos.

En la actualidad se recuperó parcialmente el ritmo de exportación, aunque se contrajo de manera significativa durante el periodo 2015 al exportar 188,436.9 MDD en relación al año anterior en el que se exportó 192,629.1 MDD.

Como podemos vislumbrar, la economía mexicana ha sufrido un proceso severo de crisis desde hace ya algunos años, lo que implica un cambio radical en el diseño del sistema contributivo, de tal forma que se generen los medios de contención necesarios para reactivar económicamente al país, sin dejar de lado las responsabilidades sociales a las que se encuentra obligado.

Por ejemplo, Pedro Aspe citado por Fernando García:

...sostuvo que la recuperación mexicana depende del progreso de Estados Unidos y Europa.

⁹ Secretaría de Economía, "Exportaciones Totales de México" <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria>, visto 02/11/2016.

Para dicha recuperación, informó que las proyecciones del Fondo Monetario Internacional se basan en que (1) haya suficientes políticas financieras para aliviar gradualmente la zona euro; (2) La política fiscal de EU no se contraiga mucho en el 2013; y (3) Las medidas tomadas por las economías emergentes para estimular la actividad tengan resultados.¹⁰

Para nosotros el hecho de permanecer a la expectativa de los cambios externos es vivir en la incertidumbre y la vulnerabilidad financiera, aunque es de entenderse, considerando el concepto de libertad económica que imperó durante décadas en el que la figura del Estado se percibe como un ente que debe alejarse de las decisiones y dejar que el mercado se haga cargo de todo, lo que derivó en el establecimiento de modelos regresivos de tributación y una mayor concentración de la riqueza, corrompiendo así el objetivo fundamental del sistema fiscal.

Al contrario de lo postulado por Pedro Aspe, consideramos que la realidad económica de nuestro país exige una mayor intervención por parte del Estado en cuanto a las decisiones económicas, y que utilice la política fiscal como herramienta fundamental para evitar el aglomeramiento de capitales y contar con recursos para cumplir con las políticas sociales y reactivar el ciclo de mercado a través del gasto público.

Para lograr esto, es necesario que, haciendo uso de las atribuciones que le confieren la rectoría económica nacional, comience a utilizar las herramientas que le brindan la política financiera, monetaria y fiscal, en donde consideramos que la fiscal se caracteriza por utilización de los beneficios fiscales, como medio para estimular el gasto y restituir la confianza en las inversiones y los negocios en México.

Al respecto, José Eduardo Faria, nos ofrece una reflexión sobre la teoría Keynesiana que nos muestra que:

Valiéndose de su gestión macroeconómica de instrumentos Fiscales, tipos de Interés, oferta de crédito y gastos públicos para incrementar el consumo y

¹⁰ García Sais, Fernando, *Estado Mercado y Derecho*, México, Tirant Lo Blanch, 2014, p. 42.

estimular el crecimiento. El Estado Keynesiano no se limitó a restablecer el equilibrio en las transferencias bilaterales de recursos, para poner fin a los factores que por medio de transferencias unilaterales, venían sometiendo al capitalismo a crisis cíclicas. Por el contrario, también desempeñó el papel de garante de la acumulación privada, sustentando inversiones productivas que redujesen drásticamente los niveles de desempleo, conjugando aumento real de salarios con el de rentas y beneficios, asegurando acuerdos para la elevación de la productividad y convirtiendo las políticas sociales redistributivas en factor de expansión del mercado y de administración de la demanda agregada. Además cumplió la función legitimadora de regular la identidad normativamente establecida de la sociedad industrial. A nivel jurídico esa función llevó, por ejemplo, a la regulación y homogenización de las relaciones de trabajo, a nivel político, se manifestó en la orientación de la acción gubernamental en el sentido de identificar y neutralizar los focos de tensión: con respecto a los asalariados, mediante programas de educación básica, salud, vivienda social, seguridad social, capacitación profesional y seguro de desempleo: con respecto a los empresarios, asegurándole de esa manera, las condiciones necesarias para la ampliación de su productividad y el aumento de su competitividad.¹¹

Se considera acertado el planteamiento Keynesiano, tomando en cuenta que, no basta con reestablecer el ciclo comercial a través de la inversión pública, además es necesario garantizar a quienes deseen invertir, condiciones fiscales que permitan el crecimiento y la competitividad, con trabajadores que obtengan una parte justa de las ganancias y que acompañado de servicios de seguridad y previsión social garanticen el buen funcionamiento de los sectores productivos.

Por otro lado, debemos agregar, que para lograr el financiamiento de tan importante plan, es importante considerar la implementación de dos estrategias fundamentales, en la que la primera debe modificar los elementos esenciales de las

¹¹ Faria, José Eduardo, *El Derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta ed., 2001, pp. 98-99.

aportaciones a seguridad social para lograr ajustarlas a la capacidad contributiva real de los sujetos obligados, lo que implicaría un rediseño en cuanto a bases y tasas de los seguros, y por otro lado, es necesario instaurar una campaña de formalización laboral, acompañada de una promoción del sindicalismo y de contratación colectiva, para que de esta forma se cuente con una mayor fuerza de negociación y se evite la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores.

2. Contratos Laborales.

Existe una probada relación entre el establecimiento de los contratos laborales y el aprovechamiento de los denominados beneficios fiscales, en donde se observa que las prestaciones contenidas en las cláusulas contractuales, pueden planificarse de forma que sirva como sustento para disminuir los requerimientos tributarios que tengan los sujetos obligados.

Ahora bien, existen diversos tipos de contratos laborales, en los que encontramos, aquellos realizados individualmente, entre el patrón y el trabajador en el que el resultado es producto de la negociación exclusiva entre ambos, siempre que dicho acuerdo cumpla con lo establecido en la Ley Federal del Trabajo.

Por otro lado, observamos la existencia de los denominados como contratos colectivos, en los que la organización laboral adquiere la cláusula de exclusividad para contrataciones y despidos y por lo tanto se deposita el contrato colectivo en la organización obrera, cuyas modificaciones se discutirán por los representantes del colectivo y los de la patronal, dificultando así su libre manipulación unilateral.

Por último, se encuentran las empresas de externalización del trabajo, que viene a ser una propuesta nueva e importada que viene a liberar de responsabilidades laborales a las grandes empresas, dejando que organizaciones contratadoras se hagan cargo de dicha relación obrero patronal en lo que respecta a asuntos jurídicos, fiscales y laborales, sin dejar de ostentar el mando y dirección de los esfuerzos empresariales.

Cabe señalar que cada uno cuenta con distintas responsabilidades fiscales y es por eso que se debe realizar un estudio individualizado para conocer la serie de beneficios que le corresponden.

También, es importante señalar las diferencias que guardan cada uno de los modelos en lo que respecta su utilidad como herramientas de la planeación fiscal, considerando que en el contrato individual se plantea una negociación entre el patrón y el trabajador, por lo que podemos deducir que las ventajas o desventajas de cada uno de ellos corresponderá al grado de necesidad que tenga uno y a la fuerza económica que tenga el otro, independientemente de si es patrón o trabajador.

Por otro lado, en el contrato colectivo el sindicato cobra relevancia, quien al organizar a la planta laboral y contar con la cláusula de exclusión y la huelga como sus herramientas fundamentales, puede hacer uso de ellas en una negociación por el contrato colectivo, es decir que el patrón no se encuentra en libertad de modificar dicho contrato de manera unilateral, ni llegar a acuerdos de carácter individual, por lo que la planeación fiscal se puede dar siempre que existan acuerdos políticos.

Por último, en lo que respecta al sistema outsourcer, esta nace a partir de la creación de la Nueva Ley Federal del Trabajo, que se aprobó durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, quien señalaba que con estas y otras modificaciones se creaba un panorama positivo para la inversión privada, pues en efecto, disminuye considerablemente las responsabilidades tanto laborales como contributivas a cargo de la parte patrona, sin embargo, cabe señalar que a pesar de ser una estrategia perfectamente legal en la actualidad, es nociva para las finanzas públicas y se trata de uno de los principales problemas que mantienen un alto déficit en el área de la seguridad social.

2.1. El contrato individual de trabajo.

El contrato individual de trabajo es el acuerdo de voluntades que existe entre el patrón o representantes del mismo y el trabajador prestador de los servicios subordinados, en el que se señalan específicamente las condiciones laborales

dentro de la empresa, así como todo tipo de previsiones de carácter social y el salario.

Es en ésta multiplicidad de acuerdos donde reside la importancia fiscal del contrato individual, pues la asignación de una gran parte de las condiciones laborales, cuenta con efectos tributarios que repercuten en las finanzas, tanto de los patrones como de los trabajadores, por lo que consideramos que debe prestársele particular atención a los métodos de planeación fiscal.

Al respecto de éste tipo de contrato, podemos decir que se trata de uno de los residuos del derecho civil que no sólo ha sobrevivido a la evolución histórica de la lucha obrero patronal, sino que ha evolucionado en formas que se asemejan en mayor medida a fenómenos de carácter civil que laboral, es decir que hoy en día existe una tendencia a la contratación civil de los esfuerzos laborales, como veremos más adelante.

En gran medida ésta involución se debe al constante proceso de expansión económica del propio sistema de producción, que ha tenido como consecuencia la existencia de una gran variedad de empresas, categorizadas por su tamaño y la actividad que ejercen, en donde se pueden observar empresas, micro, pequeñas, medianas y grandes.

Por otro lado, podríamos incluir en una categoría completamente distinta a las denominadas empresas multinacionales, las que son producto del evidente proceso de globalización económica en el que nos encontramos y que podemos definir como un grupo de negocios que forman parte de un conglomerado de carácter internacional en el que cada uno de ellos cuenta con funciones determinadas geográficamente y en cuanto a los procesos que realiza, siempre subordinadas administrativamente a la sociedad agrupadora.

Al respecto, Guillermo Palao, señala que se trata de “...la articulación de varias empresas jurídicamente independientes, bajo la existencia de una dirección económica única y común a las mismas”¹².

Esta situación de multiplicidad de sedes y actividades genera complicaciones al momento de homologar los diferentes contratos individuales de trabajo y adaptarlos a los diferentes marcos jurídicos existentes en los países en donde se realizan actividades.

Más importante aún es el hecho de que existe una permanente presión económica y política por parte de los lobbies empresariales para lograr la flexibilización de las normas laborales y fiscales nacionales en aras de obtener el mayor rendimiento económico con el menor riesgo posible en sus inversiones.

Aunado a esto, las naciones en vías de desarrollo y las denominadas economías emergentes se encuentran en una permanente necesidad de inversión privada, por lo que elaboran estrategias de incentivación a la inversión y compiten entre ellas para la obtención de las mismas, situación que ha llevado a algunas naciones a flexibilizar tanto las normas laborales, como las leyes fiscales, de tal forma que han perdido sus propios objetivos sociales.

Guillermo Palao¹³, realiza una comparación sobre el proceso de soft law y el de dumping comercial en donde nos señala que la flexibilización de la norma laboral realizada por las naciones con el objetivo de atraer las inversiones, es exactamente lo mismo que malbaratar el valor del trabajo para lograr atraer a quien desee contratar trabajadores, menoscabando sus derechos y su propia calidad de vida, de la misma forma que los productores de artículos destinados al comercio disminuyen los precios de sus productos incluso por abajo del margen de ganancia, con el único objetivo de derrotar comercialmente a sus competidores.

¹² Palao Moreno, Guillermo, *Los grupos de empresas multinacionales y el contrato individual de trabajo*, Valencia España, Tirant lo Blanch, 2000, p. 40.

¹³ *Ibidem*, pp-19-22.

Pedro Aspe, agrega:

... que para México ésta década será del florecimiento de la exportación de la manufactura ligera, donde aumentaremos nuestra competitividad con costos unitarios de la mano de obra menores a los de China y los desplazaremos de manera gradual pero significativa del Mercado de América del Norte y otros donde podamos negociar nuestra entrada.¹⁴

Nos parece muy grave la forma en que se visualizan las reglas de competencia por la inversión extranjera, pues como hemos venido señalando, esto influye sobre la metodología utilizada por el Estado en la selección de los tipos de contribución y los beneficios fiscales que deben utilizarse para conseguir los objetivos financieros que desde su perspectiva coadyuve al plan de gobierno vigente.

Por esto tenemos una mayor coincidencia con lo expresado por Guillermo Palau, pues al enfocarse en una competencia por generar condiciones a la inversión, que tengan como objetivo particular ofrecer a quienes las realicen un rango mayor de utilidad, a través de la competitividad del salario, impacta de manera particular la obtención de recursos para la seguridad social, ya que este concepto sirve como base para el cálculo de las aportaciones que financian los diferentes seguros que garantizan los derechos constitucionales del trabajador.

Sin embargo, queda también claro que con la evolución de las relaciones comerciales e industriales de carácter mundial, se encuentran viviendo un proceso de integración, en el cual se manifiestan situaciones de producción compartida de bienes, tal es el caso de las empresas que al elaborar un solo artículo se valen de la fuerza laboral y la industria de una gran diversidad de naciones, lo que le permite aprovechar lo mejor en calidad y costo.

Así mismo, los tratados de comercio internacional, son signados por los representantes de una gran diversidad de naciones y en todos y cada uno de ellos

¹⁴ García Fernando *óp. cit.*, p-42.

existe un acuerdo en el que se establecen condiciones que en muchas ocasiones implican generar políticas fiscales tales como el establecimiento de medidas que eviten la doble tributación, el dumping comercial, la eliminación de impuestos arancelarios entre otras y laborales como el establecimiento de leyes que permitan los trabajos temporales o por destajo, la negociación en cuanto al salario mínimo y el salario de acuerdo a cada actividad, todo esto con la intención de generar el máximo margen de beneficios para ambas partes.

Al respecto Doricela Mabarak, nos señala que:

La cada vez más insistente realización de actividades económicas internacionales, está provocando un constante conflicto de leyes entre legislaciones fiscales de diferentes países, puesto que las autoridades de cada Estado aplican sus propios ordenamientos fiscales a todos los contribuyentes y a todas las actividades económicas que se realizan en su espacio geográfico.¹⁵

Podemos señalar que efectivamente los acuerdos normativos de carácter económico internacionales surgen a partir de la necesidad de regular los potenciales sucesos que pudieran perjudicar a las partes, y bajo ese tenor, podemos observar que igual que el dumping comercial, el laboral es cada vez más apreciado como una práctica desleal en las relaciones económicas entre las naciones y fuente de graves problemas sociales y migratorios, por lo que se vislumbra un futuro en el que se busque potencializar el poder adquisitivo de los individuos.

2.2. El Contrato Colectivo.

El contrato colectivo se trata del mecanismo por medio del cual, un grupo de trabajadores organizados y representados políticamente y el patrón o grupo de patronos, establecen las condiciones de trabajo dentro de la empresa, horarios, salarios, mecanismos de previsión y seguridad social, entre otros.

¹⁵ Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, México, Segunda Edición, McGraw- Hill eds., 2002, p. 281.

Por ello es que el Estado debe fungir como protector y promotor de dichas organizaciones obreras, tomando en cuenta la constitucionalidad de los derechos colectivos, que fueron incrustados en nuestra Carta Magna en 1917 como justo reconocimiento a la organización política de los obreros y campesinos, que por medio de herramientas de negociación, como la organización sindical y la huelga o paro ejercen su derecho asociarse de forma pacífica para lograr una negociación en igualdad de circunstancias.

Sin embargo, debemos ser conscientes de que el propio modelo de Estado occidental de democracia representativa, funciona a partir de la contienda entre los diferentes grupos sociales para lograr acceder a los cargos públicos, para ver representada su propia versión de justicia social, por lo que esperar una intervención imparcial o favorable al trabajador por parte de un Estado con fuerte tendencias burguesas, no corresponde con las lecciones que nos brinda la historia, razón por la cual las propias organizaciones sindicales se encuentran dotadas de tan efectivas herramientas de negociación como la huelga y la cláusula de exclusión .

Ahora bien la cláusula de exclusión, es un eficiente mecanismo de equilibrio de poder entre el sindicato y el patrón, debido a que se obliga al patrón a realizar los despidos y contrataciones por medio de los propios sindicatos, considerando así implícitamente que le corresponde a la organización de los trabajadores la titularidad del contrato colectivo de trabajo, haciendo hincapié que su titularidad de ninguna manera significa que sea elaborado de forma unilateral, sino que, como lo mencionamos antes, es el producto de una negociación.

Así, lo menciona Mario de la Cueva, al indicar el concepto general de las cláusulas de excepción que a la letra citamos:

Concepto general de las cláusulas de exclusión: en el derecho mexicano, desde la Ley de 1931, las cláusulas de exclusión son normaciones de los contratos colectivos y de los contratos ley, cuya finalidad consiste en el empleo exclusivo de trabajadores miembros del sindicato titular del contrato

colectivo y en la separación del empleo del trabajador que sea expulsado o renuncie a formar parte de dicho sindicato.¹⁶

Ésta situación implica una problemática importante, al momento de llevar a cabo una estrategia fiscal que toque lo relacionado al contrato colectivo, en el que se incluyen como se mencionó anticipadamente la seguridad y previsión social y los salarios, ya que se trata de acuerdos políticos entre las partes, razón por la cual es necesaria la aplicación de distintas cualidades de negociación.

Es decir, que por una parte se encuentra el patronato, quien cuenta con la obligación de llevar a cabo las retenciones señaladas por la Ley impositiva de lo que la planta laboral debe pagar y resulta necesaria la manipulación y estructuración, mismo que se encuentra depositado en el sindicato quien ejerce su titularidad, por lo que dichas modificaciones no pueden ser realizadas unilateralmente.

Cabe señalar, que el objetivo central que debe obtener el convenio, es lograr una planeación fiscal que logre la menor carga fiscal posible, con el mínimo sacrificio en relación con las prestaciones y derechos de los trabajadores.

En la propia Ley del Impuesto Sobre la Renta (En adelante LISR), se señalan una gran variedad de beneficios fiscales que tienden a establecer un equilibrio en la distribución de la carga tributaria, en el que se incluyen, exenciones, deducción, compensaciones y subvenciones de diversa índole, las que explicaremos en los capítulos posteriores.

2.3. Outsourcing, nuevos modelos laborales utilizados para disminuir los créditos fiscales.

Con la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, se pasó a vivir en un mundo unipolar, en donde gran parte de las decisiones relacionadas con la política económica se toman en los recintos del Fondo Monetario Internacional y en

¹⁶ De la Cueva, Mario, *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, decima quinta edición, México, Porrúa, 2008, p. 307.

el Banco Mundial, los cuales se encuentran controlados por los consorcios económicos más importantes de la actualidad.

Estos organismos internacionales han promovido la idea de que la mejor forma de estimular la inversión privada, es a través de reducir la intervención por parte del Estado en aspectos que impliquen la redistribución de la riqueza y de desarrollo social, y potenciando la flexibilidad en las relaciones obrero patronales.

Tal y como se observa, la idea es estimular a los mercados por medio del establecimiento de un modelo fiscal regresivo, en el que quienes ostentan mayores riquezas reciban mayores incentivos y quienes tengan menores ingresos no gocen ni si quiera de la inversión social.

Esto se ha convertido en un problema urgente de carácter social y requiere una transformación de fondo para que sea solucionado, sin embargo parafraseando a ilustre jurista Diego Valadez, en los Estados del siglo XXI, el enfrentarse a la voluntad de los poderes facticos económicos, conlleva un costo político que pocos gobiernos están dispuestos a pagar¹⁷, pues resulta más efectivo para perpetuar en el poder, el encontrarse de acuerdo con ellos.

Con la reforma a la Ley Federal del Trabajo se introdujo el concepto de intermediación que es señalado por el artículo 15-A, mismo que permite el trabajo bajo subcontratación, con el que la empresa que recibe los servicios laborales evita las responsabilidades de colocarse bajo el concepto de patrón.

La circular emitida por la Comisión Federal de Bancos en Suiza señala que una empresa realiza una contratación por externalización, cuando delega a otra empresa denominada delegataria, parte de sus procesos esenciales, de manera duradera y con autonomía en el manejo de su personal y finanzas¹⁸.

¹⁷ Valadez, Diego, "El compromiso democrático del Estado constitucional", *Boletín mexicano de Derecho comparado*, México, Núm. conmemorativo, 2008, pp. 1265-1267.

¹⁸ Circulaire de la Commission Fédérale des Banques, Externalisation d'activités (outsourcing) de fecha 26-8-1999 y actualizada el 22-8-2002, citada en Echaiz Moreno, Daniel, "El contrato de

Dentro de éste concepto destacamos la existencia de dos sujetos, quienes por medio de un acuerdo de voluntades dan vida este modelo de contratación, en donde la empresa cliente goza de ciertos derechos tales como:

a) Definir el objeto del outsourcing; b) supervisar al outsourcer; c) Ejercer los derechos de propiedad intelectual; d) Exigir la exclusividad del outsourcer; e) Mantener la condición de los bienes trasladados a la outsourcing; f) Exigir la confidencialidad de la información proporcionada al outsourcer; g) Coordinar la estrategia del negocio sin que esto cree una relación de subordinación del outsourcer respecto a la empresa cliente; h) obtener los resultados en los términos pactados.¹⁹

Véase que existe una gran variedad de derechos para el negocio contratante, sin embargo, llaman la atención debido a la semejanza existente entre estos y las prerrogativas de gestión patronal, en donde podemos definirla como "... las facultades del empresario para administrar- planear y organizar- dirigir- mandar y controlar- la prestación del trabajo subordinado y los bienes empresariales..."²⁰, observemos que al definir el objeto de la intermediación, ya se encuentra estableciendo un plan de operaciones para ser desarrollado por la empresa subcontratada, lo que se podría hacer mediante la contratación de personal.

Por otro lado, al hablar del mantenimiento de los bienes proporcionados a la empresa outsourcer, inmediatamente nos viene a comparación lo señalado por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 133 fracción III, en donde se expresa que será obligación de los patrones "Proporcionar oportunamente a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para la ejecución del trabajo, debiendo darlos de buena calidad, en buen estado y debiendo reponerlos tan luego como dejen de ser eficientes..."

Outsourcing", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 122, Septiembre Diciembre 2016.

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ Muñoz Ramón, Roberto, *Tratado de Derecho del Trabajo*, México, ed. Porrúa, 2006, p. 331.

Ahora bien, de la propia lectura del artículo en mención, podemos observar que también permite que el trabajador emplee sus propias herramientas, situación que en esencia es equiparable a la libertad que permite el modelo de subcontratación, al permitir que la empresa prestadora del servicio, pueda emplear sus propias herramientas.

Además, al expresar que la empresa cliente tiene derecho de coordinar las actividades objeto del contrato, también entraría a comparación lo que indica el artículo 134 en su fracción III el cual a la letra plantea como obligación de los trabajadores el “Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo”.

Es por esto que, la situación de considerar que la gestión, dirección, financiamiento y coordinación por parte de la empresa cliente sobre los trabajadores de la outsourcer, no forma parte de actividades de carácter patronal, no resiste ni siquiera un análisis semántico, ya que dichos argumentos se agotan, al momento de contrastarlos con las sólidas bases de la Ley Laboral y de quienes estudian el Derecho Laboral.

Así, continuando con el proceso comparativo al designar que las obligaciones de la “...empresa cliente son: a) Determinar los alcances de la delegación de la actividad que realizará el outsourcer; b) proporcionar la información necesaria al outsourcer para el cumplimiento de su prestación; c) Supervisar el cumplimiento de la prestación en los plazos pactados; d) Retribuir al outsourcer; y e) Cumplir con las demás cláusulas pactadas en el contrato de outsourcing”²¹, resulta claro que son muy similares a las obligaciones de un patrón, tomando en cuenta que se adjudica la tarea de señalar específicamente las tareas que la outsourcer deberá cumplir y estableciendo de común acuerdo los plazos, así como también se obliga a la supervisión.

²¹ Echaiz Moreno, Daniel, *óp. cit.*

Lo que más llama la atención es el inciso d), pues se asemeja ampliamente a lo que señala el art. 132 fracc. II que estipula la obligación patronal de pagar a los trabajadores el salario e indemnizaciones, sin embargo la diferencia se encuentra en la intermediación de la dirección de la empresa outsourcer.

En cuanto a los derechos de la empresa intermediadora son: “ a) Gozar de autonomía jurídica, económica y administrativa; b) No subordinarse a la empresa cliente; c) Realizar negocios con otras empresas en tanto no viole el pacto de exclusividad; d) Recibir la información necesaria de la empresa cliente para el cumplimiento de su prestación; y e) ser retribuido”²², en cuanto al primer señalamiento, podemos decir que si bien es una realidad la separación jurídico, económica y administrativa de la empresa outsourcer, en muchas ocasiones ésta separación se da solo de manera formal.

Por último, las obligaciones del outsourcer son:

a) Contratar personal capacitado para la realización de la outsourcing; b) Respetar los derechos de propiedad intelectual de la empresa cliente; c) Mantener la exclusividad y la confidencialidad a favor de la empresa cliente; d) responsabilizarse por la pérdida de bienes o documentos de la empresa cliente; e) Presentar informes periódicos a la empresa cliente; f) Lograr los resultados en los términos pactados, asumiendo el riesgo de dichos resultados; g) Cumplir con las demás cláusulas pactadas en el contrato de outsourcing²³.

Eduardo López Lozano, menciona que:

Derivado del abuso con ésta figura, los tribunales resolvieron diversidad de disputas que determinaron las conclusiones siguientes;

²² *Ídem.*

²³ *Ídem.*

- No es intermediario, sino patrón. Aquel que cuente con elementos propios suficientes (recursos) para cumplir las obligaciones con sus trabajadores (así lo señala el artículo 13 de la LFT);
- En este sentido los patrones solo tienen la obligación (aparte de las obligaciones formales y de capacitación, adiestramiento, higiene y salud en el trabajo) en términos prácticos; de pagar sus salarios y prestaciones y las aportaciones de seguridad social derivadas de la relación laboral;
- Al establecer la responsabilidad solidaria de patrones e intermediarios...los tribunales han desvirtuado la figura del intermediario y establecido- legislando inclusive, pues va más allá de lo que señala la Ley Laboral y el Código Fiscal en el artículo 26 del CFF en aras de proteger a los trabajadores- la Responsabilidad Solidaria- aún antes de la reforma a la LFT- de ambas partes de la contratación.²⁴

Queda claro que la contratación outsourcing, es el resultado del esfuerzo de la clase empresarial por eludir las responsabilidades obrero patronales, sin menoscabar su cadena productiva, pues se percibe a simple vista que se trata simplemente del establecimiento de un intermediario con la finalidad de disminuir las responsabilidades fiscales y laborales, lo que no solamente es un agresión a la clase trabajadora, sino a las finanzas públicas, en donde se observa con impotencia que crece cada vez más el déficit fiscal y se reduce la capacidad de inversión social por parte del Estado.

La autonomía de la que hablan quienes defienden el modelo outsourcing puede bien darse jurídicamente, pero no existir materialmente, es decir, que el propietario de una empresa cliente, puede crear una persona moral que se dedique a la subcontratación de personal para la realización de buena parte de las actividades del procedimiento productivo de la empresa y por medio de ella contratar a los trabajadores que operarán la empresa cliente, de tal forma que la

²⁴ López Lozano, Eduardo, *Outsourcing*, México, Thomson Reuters, 2015.

responsabilidad fiscal y laboral recaiga sobre la empresa subcontratada y se disminuyan estos conceptos a la empresa contratante.

Con esto buscan que no se incluya dentro de las percepciones de los trabajadores las verdaderas participaciones en las utilidades, no se genere antigüedad como trabajador de la empresa contratante, es decir que si la empresa outsourcer decide declararse en bancarrota o quiebra, no se podrá demandar por una indemnización a pesar de que la empresa contratante siga con liquides y operando, además habría que agregar la posibilidad de generar el acta constitutiva a nombre de un presta nombres.

Al respecto José Eduardo Faria, al analizar la convención número 158 de la OIT nos muestra que existen:

...limitaciones al poder de despedir empleados, ratificada por gobiernos empeñados en flexibilizar la legislación laboral para, con el pretexto de ampliar la competitividad de sus bienes y servicios en el mercado globalizado, eliminar derechos sociales consagrados hace mucho tiempo y dar a las empresas una libertad casi absoluta para el despido sin costes ni cargas, con el objetivo de ajustar sus plantillas conforme a las oscilaciones del mercado.²⁵

En conclusión, se estima que la empresa outsourcer es solo un modelo creado con la intención específica de evitar las responsabilidades laborales y fiscales, que viene a menoscabar los derechos adquiridos por la clase obrera y los principios de carácter laboral más básicos, en aras de generar un mayor margen de ganancias y la posibilidad de manejar a recurso humano sin responsabilidad legal.

3. Seguridad y previsión social.

Se trata de un sistema de prevención integral, del que los trabajadores gozan por participar de las aportaciones que se realizan o bien simplemente ser beneficiario en el que tiende a proteger al acreedor de los derechos al otorgar una gran variedad de beneficios tales como la posibilidad de generar los fondos

²⁵ Faria, José Eduardo, *op. cit.*, P.123.

necesarios para cuando el trabajador se encuentre en una situación de retiro, o cuando se encuentre en condiciones que le impidan el trabajo cotidiano, como enfermedad, maternidad, paternidad, invalidez, muerte o desocupación, pues resulta necesario que incluso después de la vida de los trabajadores existan instituciones que dediquen sus esfuerzos para ver por las familias de los finados, o bien durante un proceso de desocupación, es muy útil contar con un seguro de desempleo, que ayude a las personas sostener sus respectivos hogares, mientras encuentran otra fuente de trabajo.

Además, cabe señalar que dentro de la previsión social se integran todas aquellas erogaciones y fondos que la parte patronal crea para mejorar la calidad de vida de sus empleados, tal como aportaciones mixtas al fondo de pensión, préstamos personales con tasa de interés nula, apoyos para el transporte o bonos para despensa.

Al respecto Juan José Etala citando a Netter, señala que "...previsión significa acción y efecto de prever, y prever es conocer, saber con anticipación lo que ha de pasar, implicando reserva voluntaria y consiente de bienes para aplicarlos a las exigencias y necesidades del provenir, acto reflexivo y personal que puede presentar distintas formas: el ahorro, el mutualismo y el seguro."²⁶

Ahora bien, para lograr el cumplimiento de tan importante labor, el propio Estado ha creado una variedad de instituciones y leyes cuyos esfuerzos y objetivos son precisamente la garantía de los trabajadores al acceso de dichos beneficios.

Dicho sea de paso, la garantía de los conceptos antes mencionados, se puede suministrar por medio de instituciones públicas y privadas, es así que contamos con el Instituto Mexicano de Seguro Social, es un organismo público encargado de proteger la salud en un sentido amplio de los mexicanos.

²⁶ Etala, Juan José, "Derecho a la Seguridad Social", *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires Argentina, núm. 33, año 2014, p. 47.

Además se trata de un organismo de carácter autónomo, con un plan de financiamiento a medida, que incluye su propia categoría contributiva y un diseño individualizado de cuotas, tasas, hechos generadores, objetos y bases para cada una de las prestaciones que ofrece.

Además incluye en su legislación una serie de beneficios fiscales que buscan distribuir la carga económica de las prestaciones, aunque del análisis de su objetivo financiero y naturaleza redistributiva podemos señalar que la justicia fiscal en este tipo de contribuciones se relaciona con el cumplimiento eficiente de los objetivos de carácter social a los que se encuentra obligado el Estado mexicano.

En el caso de algunas Naciones como los Estados Unidos de América, se ha planteado que los deberes de seguridad social y pensiones sea ofrecido a través del mercado, por medio de la contratación de servicios de salud a cargo de empresas privadas, en la que los trabajadores paguen una cuota por concepto de póliza.

Consideramos que es una contradicción hasta semántica, el hecho de garantizar el derecho social a través de empresas privadas cuyo fin natural es el obtener un lucro, además, desde el punto de vista de la financiación del sistema, no existe posibilidad de establecer medidas de progresividad, considerando que no se financia por medio de contribuciones, sino que el trabajador contrata una póliza y la paga a través de su sueldo directamente a las empresas privadas, por lo que no hay forma de que quienes cuentan con menos recursos paguen menos y el que cuente con mayores ingresos pague más.

Cabe señalar que la administración pública en su afán de incentivar la inversión en el sector de la previsión, ha generado los suficientes subsidios y deducciones para que resulte posible para los pequeños y medianos empresarios el financiamiento de dichos proyecto y el cumplimiento de sus obligaciones patronales.

Ejemplo de esto es “En términos del artículo 93, fracción XII, de la Ley del ISR, las cuotas de Seguridad Social de los trabajadores pagadas por los patrones

se consideran exentos para el trabajador; es decir al ser una prestación de Previsión Social cuya percepción no se le paga al trabajador por su trabajo y cuya finalidad es la de mejorar su nivel y calidad de vida, por tal motivo está exenta del pago del ISR.”²⁷

Sin embargo agrega que “No obstante lo anterior, para el ejercicio 2014, ésta prestación que otorgan a sus trabajadores algunos patrones, ya no será deducible para estos, pues el actual artículo 25 fracción VI de la Ley del ISR (antes artículo 31, fracc. VIII) sólo contempla como deducción autorizada las cuotas al IMSS a cargo de los patrones, incluidas las previstas en la Ley del Seguro de Desempleo.”²⁸

Dichos beneficios fiscales, tienden a disminuir los créditos adquiridos por el concedente renta, al establecer dentro de su propio texto, las subvenciones necesarias y las deducciones fiscales para que sea costeable su financiamiento.

4. Salario.

Al momento de iniciar las negociaciones para el establecimiento del contrato individual de trabajo, que da vida a la relación obrero patronal, uno de los rubros más importantes es el establecimiento del salario, mismo que naturalmente se basa en la lógica de que, quien entrega su fuerza laboral merece ser retribuido.

De hecho, el alcance filosófico y material de éste acto, va más allá de la propia retribución y del trabajo mismo, pues en realidad, el trabajador no solo se compromete a entregar su fuerza o su técnica para la realización de actividades inherentes a los procesos productivos de la empresa, sino que entrega parte de su propia vida al servicio de la visión empresarial de otra persona, que en teoría debería beneficiar a todos.

En atención a esto, se ha establecido que el salario se integrará por todas y cada una de las prestaciones que reciba el trabajador, ya sean estas monetarias o

²⁷ Fuentes Rojas, Carlos, “Cuotas obreras pagadas por el patrón, Efectos Fiscales 2014”, *Consultorio Fiscal*, México, Núm. 596, Segunda Quincena de Junio de 2014, p. 74.

²⁸ *Ídem*.

en especie, incluyendo dentro de las mismas, las recibidas por vacaciones, días festivos, días de descanso, entre otras, al respecto el art. 84 de la Ley Federal del Trabajo señala que “El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo”.

De la misma forma Ignacio Albiol señala que:

En la noción de salario se incluyen todas las percepciones que recibe el trabajador como contraprestación de su propia prestación laboral, bien se refieran al trabajo efectivo bien a aquellos periodos de descanso o inactividad que según el ordenamiento han de computarse como de trabajo.

Periodos de descanso computables como trabajo hay que considerar los siguientes:

- 1- El descanso semanal y en días festivos.
- 2- Las vacaciones anuales.
- 3- En su caso, la interrupción de la labor en la jornada continuada.
- 4- Las ausencias justificadas al trabajo con derecho a retribución...
- 5- Las interrupciones del trabajo que sean ajenas a la voluntad de los trabajadores y no den lugar a la recuperación del tiempo perdido, siempre que deban ser retribuidas en virtud de precepto legal pactado.²⁹

Cabe señalar, que el sistema de retribuciones por medio de salario no es el único que se maneja en la empresa actual, sino que existen diversos métodos que sustituyen la forma tradicional y que cuentan con ciertas características, tales como

²⁹ Albiol Montesinos, Ignacio, *Derecho del trabajo, Tomo II, Contrato Individual*, Cuarta Edición, Valencia España, Tirant Lo Blanch, 2002, p. 328.

el sistema de honorarios y el sistema de comisiones, los que desde nuestro punto de vista, tratan de eludir las responsabilidades patronales.

En cuanto a salario cabe señalar que existen beneficios fiscales para aquellas personas morales que cumplan con los requisitos de la LISR en cuanto al pago de las retribuciones, tal como lo señala el artículo 27 en sus fracciones XVI, XVII y XIX, las que mencionan básicamente las características que deben contener los pagos y retribuciones ya sean por honorarios, comisiones o salarios para que puedan ser deducidas dentro de la contabilidad de la propia empresa.

Gran parte de la importancia de la conceptualización reside en que, se trata de un elemento considerado como base para el pago de aportaciones a seguridad social, ya que los seguros que ofrece como prestaciones el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se encuentran Vinculados al Salario Base de Cotización y el otro al denominado Salario Básico.

Además en el caso de la Ley del IMSS, señala la forma en que se integrará el salario del trabajador para efectos fiscales, por lo que establece una serie de beneficios que pueden ser usados estratégicamente para disminuir las cantidades pagadas en aportaciones a seguridad social.

5. Introducción a los beneficios fiscales.

Uno de los mayores retos por parte del modelo fiscal, consiste en lograr la distribución de la carga fiscal, siguiendo los principios constitucionales sobre un universo heterogéneo de contribuyentes, por esta razón es importante que dentro de la planeación se desarrollen métodos que individualicen las obligaciones tributarias en relación con las características de cada grupo de contribuyente.

En la construcción de una norma fiscal, además de las obligaciones, debe incluirse también una serie de mecanismos que siguiendo el principio de capacidad contributiva, ajusten la aportación del contribuyente a su propia realidad económica.

En su estructuración intervienen los tres poderes del Estado, en donde el legislativo se encarga de incluir en las leyes beneficios como, exenciones, deducciones, subsidios, tasas 0%, minoraciones y no sujeciones.

El Poder Ejecutivo puede a través de decretos establecer condonaciones siempre que se persiga una causa de interés social y se declaren de manera general a favor de grupos relacionados con gremios, sectores económicos y geográficos, además si es aprobado dentro del presupuesto, puede subsidiar algunas obligaciones contributivas.

Debemos agregar que en una categoría distinta encontramos que en ocasiones por omisión o porque no resulta rentable, el Poder Ejecutivo puede dejar sin efectos el cobro de ciertos créditos fiscales a través de la prescripción, lo puede ser visto como un privilegio fiscal y tiene efectos nocivos para el presupuesto.

Estos se muestran en el contenido de las leyes impositivas, a través de herramientas como las exenciones, deducciones, subsidios, entre otras, y por otra parte también pueden existir a causa de la elaboración de un decreto expedido por parte del poder ejecutivo, como las condonaciones o en el caso de las negligencias por medio de la prescripción, aunque la ejemplificación usada no quiere decir que los conceptos señalados no puedan existir por actividad de uno u otro órgano gubernamental.

Considerando las posibles injusticias que pueden suscitarse entre contribuyentes y autoridades, el Poder Judicial se encarga de dirimir sobre esas controversias, las que pueden versar sobre errores en la aplicación de los procedimientos o bien acerca del fondo de alguna norma.

Por ejemplo, el artículo 28 constitucional, señala explícitamente la prohibición para realizar exenciones y condonaciones, dejando una salida para la interpretación legislativa, al momento de señalar que "...quedarán prohibidas, según lo dispongan las leyes...", gracias a la excepción contenida en la constitución se consiguió el fundamento para que se colocarán dentro del Código Fiscal en su art. 39 los

supuestos en los cuales será perfectamente válido el establecimiento de Estímulos Fiscales.

Al respecto el Código nos determina que:

El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

- I. Condonar o eximir total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de la actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.

Gregorio Rodríguez³⁰ realiza una comparación entre la carga tributaria y la exención acentuando la idea de que ambas comparten una similitud, en cuanto a tener dentro de sus textos, un común denominador que es el hecho generador, que se trata de las serie de características y actos que el sujeto debe realizar para dar vida a la relación tributaria y hacerse acreedor a un crédito fiscal en el caso del primero de los supuestos o para salir de una relación tributaria sin tener que cumplir con las obligaciones estipuladas por la norma.

Nos parece lógico el planteamiento de jurista, considerando que en realidad toda exención se trata de una disminución de la capacidad del Estado para exigir lo contenido por el presupuesto de ingresos, y en consecuencia se disminuye la captación por parte de las arcas públicas, aunque dicho análisis se debe realizar observando el contexto total económico, pues en apariencia puede estarse ante un sistema que reduzca la carga fiscal, que sacrifique parte del ingreso que le corresponde por cada contribuyente con miras a aumentar el número de contribuyentes sujetos a determinado régimen fiscal.

³⁰ Rodríguez Mejía, Gregorio, "Las exenciones de impuestos", *Boletín de Derecho Comparado*, México DF, Serie XXXIII, 1999, núm. 94, Enero- Abril, p. 131.

Ramón Valdez señala que “La afectación en el sentido de destino necesario de los ingresos tributarios, está identificada con los fines públicos del Estado. No se concibe, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, que el producto de un tributo pueda tener destinos ajenos a esos fines, como lo tuvo en la edad media”³¹, por esta misma razón consideramos que los beneficios y estímulos fiscales deben atender a la misma lógica.

Considerando esto, resulta necesario conocer las diferentes herramientas de estímulo fiscal, en aras de lograr un análisis especializado acerca del impacto que tienen sobre una actividad determinada, como lo es el trabajo y el universo de contribuyentes que coexisten en las relaciones obrero patronales.

5.1. Deduciones.

Como bien lo menciona Pérez Chávez, a manera de introducción, tanto las personas morales con fines empresariales, como las personas físicas que realizan negocios, cuentan con una finalidad en común que podemos definir como la búsqueda de la obtención de utilidades, razón por la cual se encuentran en una constante actividad operativa, en la que se generan una serie de transacciones que involucran, pagos a la planta laboral, compra de insumos, multas, recargos, financiamiento, viáticos, derechos e impuestos, entre otros³².

Así, tomando como ejemplo el ISR, el cual se encarga de gravar la acumulación de riqueza, se encuentra configurado de tal forma que permita una sana actividad operativa para dichas instituciones, y para lograr éste fin incluye lo que se denomina como deducciones autorizadas.

Estas benefician a las empresas, negocios, asociaciones civiles, cooperativas, personas físicas con actividad empresarial, entre otros, logrando

³¹ Valdez Costa, Ramón, *Curso de Derecho Tributario*, Tercera edición, Bogotá Colombia, Temis eds., 2001, P. 83.

³² Pérez Chávez, *Deducción de Inversiones: aplicación práctica*, México, Tax, 2006.

restar de las declaraciones fiscales ciertos conceptos que por su importancia dentro de la operación, no resultaría sano incluir.

Generalmente se trata de actividades de la operación empresarial, tales como la compra de insumos para elaborar un producto, o el pago de los salarios a los trabajadores de la planta, así también las aportaciones a la seguridad y la previsión social, por lo que podemos observar, el carácter social y plenamente económico que persiguen dichas deducciones.

Como lo muestra Carlos Alberto Álvarez:

... una manera de ahorrar es hacerlo mediante las ventajas fiscales que otorga la (LISR) Ley del Impuesto Sobre la Renta.

A continuación se analizan dos disposiciones que pueden utilizar las personas físicas en beneficio del ahorro, al momento de presentar la declaración anual.

El artículo 151 fracción V de la LISR, permite realizar la disminución de la base del impuesto a través de la siguiente deducción personal, entre otros.

Las aportaciones complementarias de retiro, aportaciones voluntarias a cuentas personales de retiro realizadas directamente en la subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, en los términos de la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro o a las cuentas de planes personales de retiro, así como las aportaciones voluntarias realizadas a la subcuenta de aportaciones voluntarias, siempre que en éste último caso dichas aportaciones sean utilizadas cuando el titular llegue a los 65 años de edad, de lo contrario, el retiro se considerará ingreso acumulable en términos del capítulo IX de los demás ingresos que obtengan las personas físicas.³³

³³ Álvarez Díaz, Carlos Alberto, "Beneficios Fiscales a través del ahorro para el retiro", *Consultorio Fiscal*, Num. 596, 2º quincena de Junio del 2014, México, pp. 15- 16.

Podemos observar con claridad que los incentivos que bajo análisis del autor, forman parte de una estrategia para incentivar el ahorro para el retiro de los trabajadores, es decir que dicha herramienta no solo logra la reducción de los créditos fiscales, sino también estimula la inversión por parte de los contribuyentes.

Todo ente que realice una actividad económica, cuenta con la obligación de llevar en orden sus contabilidades, razón por la cual en ellas indica de forma clara y concisa, cuales son detalladamente sus finanzas, señalando el total de ingresos y sus gastos y deducciones autorizadas.

Ahora bien, dichas deducciones no se crean por simple analogía de la autoridad fiscal, sino que deben obedecer a los designios de la propia Ley, y es por ésta razón que el legislador es quien debe señalar las especificaciones claras que los gastos, inversiones y operaciones de una empresa o persona física deben incluir en sus contabilidades, por lo que se realiza una amplia investigación sobre el posible impacto económico que tendrá el establecimiento de beneficios, y que tan deseables resultan sus efectos o si son económicamente viables.

5.2. La exención tributaria.

Las leyes fiscales se pueden crear con una diversidad de finalidades, tales como gravar mercancías importadas desde el exterior con el objetivo de incentivar el consumo de productos nacionales, así también se encuentran las contribuciones encaminadas a desincentivar el consumo de ciertas sustancias y por otra parte se encuentran las imposiciones que fueron creadas con fines recaudatorios.

Toda ley tributaria debe tener como origen el Poder Legislativo, debido al mandato constitucional, contenido en el artículo 73 de la CPEUM, por el que resulta ser una obligación de los diputados el establecimiento de los supuestos normativos que servirán como herramienta para obtener los recursos necesarios para cumplir con el presupuesto de egresos.

Por ésta razón, es necesario determinar cuáles son los supuestos de hecho que configurarán la actividad que el propio contribuyente deberá realizar para encontrarse en posición de sujeto pasivo y por lo tanto acreedor a un crédito fiscal.

Es en la configuración de lo que los estudiosos del derecho tributario denominan como hecho generador donde se determina la dirección que tomará la distribución de la carga tributaria de una ley impositiva en relación a la totalidad de la sociedad, por lo que su determinación deberá realizarse por medio de un plan de desarrollo económico y social, que pretenda, por medio de la recaudación, cumplir con el principio de justicia fiscal.

Esto se logra cuando existe la unión entre la elaboración de un presupuesto de egresos enfocado al beneficio de la sociedad y por medio de una distribución del sacrificio tributario en el que se contribuya en mayor medida si se tiene mayor solvencia y en menor medida si no se cuenta con gran capacidad contributiva.

Tomando en cuenta ésta realidad, queda claro que el hecho generador es un pilar fundamental para lograr los objetivos fiscales de la nación, y además guarda una relación profunda con el concepto de exención fiscal, en donde éstas se definen como la disminución expresa de las cargas fiscales que beneficia a ciertos sujetos de la relación fiscal.

Éstas exenciones fiscales, se encuentran incrustadas en las diferentes leyes fiscales, y se pueden observar con claridad contenidas dentro de los supuestos de hecho generador, con la característica, de enunciar presupuestos de hecho en los que el Estado deberá evitar alguna de las obligaciones contenidas en la ley impositiva, es decir que se trata de una norma negativa de la actividad Estatal, que cuenta con el objetivo de disminuir las cargas fiscales.

Tal como lo señala Clemente Checa al decir que "... el establecimiento de las exenciones debe hacerse por medio de la ley, bien de forma directa, o bien indirectamente señalando la misma de forma clara y nítida, y sin posibilidades de confusión o de dar cancha de forma amplia a la discrecionalidad de la administración, las directrices o criterios a desarrollar por normas secundarias o

subordinadas, hay que afirmar igualmente que su modificación, reducción o supresión también deben realizarse lógicamente por el mismo cauce”³⁴.

De la cita anterior, podemos observar la exclusión que señala a la administración pública para que los asuntos que tengan que ver con el establecimiento de los supuestos de hecho de las exenciones fiscales, no se deje al simple arbitrio del Poder Ejecutivo, sino que se traslada al Legislativo, no solo por ser el órgano constitucionalmente investido para serlo, sino que nos atrevemos a señalar, que atiende a una lógica del mayor acercamiento social posible en una democracia representativa.

Tomando en cuenta esta apreciación, podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que dichas excepciones por estar incluidas en la legislación y encontrarse contenidas dentro del hecho generador, deben también ajustarse al marco constitucional en cuanto a sus principios tributarios, lo cual quiere decir, que el objetivo de toda exención tributaria debe ser el de beneficiar al buen desarrollo social y económico de la nación.

Al referirse a las exenciones fiscales Francisco Ponce señala que “...éstas se clasifican en; Objetivas y Subjetivas, Permanentes y Transitorias; Absolutas y relativas; Constitucionales; Económicas; Distributivas y con fines sociales.”³⁵

En consideración de lo antes planteado podemos afirmar que resulta necesario tener a la mano los instrumentos para garantizar que la aplicación de la exención fiscal no tenga repercusiones negativas sobre derechos humanos, persiga fines sociales y que sean idóneas para alcanzar esos objetivos.

En lo que respecta a las aportaciones a seguridad social, existe contenido en la Ley del Seguro Social, una serie de beneficios que exentan ciertas prestaciones

³⁴ Checa González, Clemente, *La deducción del IVA soportado antes del inicio de las operaciones económicas*, España, Arazadi ed., 2001, P.14.

³⁵ Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, Segunda Edición, México, Ed. Banca y Comercio S.A. de C.V. 1997, p. 96.

como conceptos que puedan formar parte del Salario Base de Cotización, el cual funciona como base para el cálculo de las cuotas.

A partir de ese ejemplo resulta claro que la relación tributaria se perfecciona al momento de que el un sujeto realiza una actividad que encaje en la situación planteada por el hecho generador y por lo tanto, adquiere las obligaciones fiscales contenidas en la propia Ley, sin embargo el contenido de la Ley muestra también la incapacidad para el Estado de generar el crédito fiscal por encontrarse en una excepción a sus facultades recaudatorias.

La exención tributaria, se trata de un instrumento de la técnica legislativa fiscal que cumple con el objetivo de descargar o disminuir el pago de los créditos fiscales de un grupo de personas tomando en cuenta una serie de características establecidas en la propia ley.

Según lo señala Washington Lanziano citando a Sainz de Bujanda la exención fiscal se trata de "... una técnica impositiva que puede afectar a todos los elementos estructurales de la relación tributaria, al presupuesto de hecho, -a la base imponible, a los tipos de gravamen, a los sujetos, a las cuotas- y que con relación a la carga que la aplicación normal del tributo traiga consigo, se dirige a provocar un efecto desgravatorio, total o parcial, en beneficio de ciertas personas, o respecto a determinados supuestos facticos"³⁶.

5.2.1. Fuente de la exención tributaria.

La exención tributaria se trata de una herramienta de los beneficios fiscales que se encuentra contenida en las leyes fiscales, por lo que podemos considerar a simple vista que la fuente de la que emana es el proceso legislativo.

Esto considerando el principio de legalidad contenido en la propia Constitución, que señala que será el poder legislativo quien se encuentre facultado para establecer y crear las leyes que vengán a regular las relaciones jurídico

³⁶ Lanziano, Wuashington, *Teoría General de la Exención Tributaria*, Buenos Aires Argentina, Ed. De Palma, 1979, pp- 19-20.

tributarias, en donde se determina claramente la delimitación del universo de personas que se encuentran sujetas al pago del tributo, considerando los elementos de hecho imponible que realizaren.

Así pues, resulta necesario que las exenciones, consideradas por algunos autores como verdaderos hechos o supuestos contenidos en la propia ley, sean incrustadas por el propio legislador en los diferentes ordenamientos impositivos, dentro de los cuales se adviertan las razones por las que se beneficiará con la exención a un determinado grupo de contribuyentes, sujetándose a lo planteado por los principios de generalidad y proporcionalidad.

Los principios tributarios juegan un rol de suma importancia dentro del proceso legislativo tributario, tomando en cuenta que el alejamiento por parte de quienes crean las leyes traerá consigo una grave e injusta distribución de la renta, por lo que dichos beneficios deben incluirse con la finalidad de favorecer a un verdadero proyecto de desarrollo social.

Como lo menciona Washington Lanziano³⁷, es tan claro el vínculo entre principios y beneficios fiscales que en cierto tipo de contribuciones no se deberían incluir dichas herramientas, tales como las contribuciones a mejoras, pues el propio fin de dicha contribución ya tiene un objetivo que eleva el valor de las propiedades que se beneficiarán de dichas aportaciones.

Coincidimos con lo planteado por el autor antes mencionado y podemos ejemplificar con lo que subsiste en relación a las aportaciones a Seguridad Social, puesto que los beneficios fiscales establecidos por la Ley del ISR que designan como deducibles para los patrones las aportaciones hechas a la SS, si bien no tienen un beneficio directo al propietario de la empresa, si tienen un origen histórico que obliga al patrón a otorgar dichas prestaciones a la planta laboral por considerar que es equilibrado que quienes integran la empresa se beneficien de los rendimientos de ésta de manera equitativa y proporcional.

³⁷*Ibíd*em P- 28.

Por esta razón consideramos que, establecer deducciones en ese rubro en particular, sería equivalente a regresarle al patrón las aportaciones que debe realizar para lograr el plan de desarrollo social y económico y la redistribución de la riqueza.

Ahora bien, toda exención es resultado de la especificación en la propia ley de los supuestos de hecho que deben configurar o encuadrar los sujetos para que se les otorgue un beneficio fiscal, llámese esta exención total o parcial según el tributo que se analice, por esta razón, es de suma importancia entender el origen y objetivos que persigue la exención, pues ésta no se da por simple analogía o por capricho del propio legislador, sino que debe atender a las necesidades de grupos sociales o ramas de la industria o el comercio.

La propia filosofía del beneficio fiscal atiende a una lógica que toma en cuenta el sacrificio que realiza la administración pública y por ende la sociedad en general, al decidir no recaudar parte del presupuesto de ingresos, para lo que resulta idóneo no solo señalar los objetivos que persigue el benefició, sino además mostrar en la propia Ley la descripción típica que caracterizara a los sujetos pasivos que obtendrán dichas exenciones.

Para ejemplificar ésta situación nos valemos de lo que acertadamente menciona Carmen Banacloche sobre las exenciones fiscales contenidas en el decreto real 2481/1994, del 23 de diciembre que señala la exención de pago del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que beneficia a las empresas pequeñas y medianas, en donde el preámbulo señala que “El objetivo de esas exenciones es... favorecer la inversión empresarial especialmente en el área de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Y se añade algo muy importante: es en ese sentido por lo que solo los empresarios individuales y las participaciones en PYMES resultan beneficiadas por la medida. Pues en otras circunstancias se incurriría en un grave daño a la equidad tributaria.”³⁸

³⁸ Banacloche Palao, Carmen, *Transmisión de la empresa familiar en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, España, Aranzadi ed., 2002, P-41.

Concordamos con lo mencionado por la ilustre catedrática española, pues el evitar incluir dentro de las justificaciones legales, el objetivo social de la exención, verdaderamente vendría a quebrantar principios de principal importancia como el de equidad, y más allá de eso, el establecer beneficios fiscales que tengan por objetivo la acumulación de riquezas en unas cuantas manos, no solo quebrantaría el principio de proporcionalidad y equidad, sino que sería contrario al objetivo principal que debe perseguir todo modelo fiscal, que es la distribución de la riqueza y la dotación de recursos para lograr el desarrollo económico y social.

De esto surge una nueva problemática, que implica la necesidad de estipular e interpretar la exposición de motivos que desarrolla la cámara de diputados al momento de incluir en las leyes impositivas dichos beneficios.

Es durante ese proceso de interpretación jurídica, donde se puede observar con claridad el objetivo que persigue realmente la exención y en ese tenor, al menos teóricamente debería existir un control de constitucionalidad que desvirtúe todas aquellas exenciones o minoraciones que no se encuadren dentro de los principios constitucionales.

5.3. Supuestos de no sujeción.

La ley tributaria, al señalar los supuestos de hecho que deben ejecutarse para ser acreedor a una carga fiscal, desarrolla una serie de características que deben configurarse totalmente, mismas que se especifican claramente y que el hecho de no encuadrar perfectamente evitaría que el Estado se encuentre en posibilidad de determinar un crédito fiscal.

Al señalar esto, podemos entender que existen dos situaciones claras en las que el sujeto pasivo de la relación tributaria puede incurrir y que a pesar de ser completamente distintas, puede existir confusión al distinguirlas, y se trata de las exenciones fiscales y la no sujeción.

Existe la posibilidad de generar una confusión debido a que ambos fenómenos jurídicos tienen como resultado final el no pagar el crédito fiscal, sin

embargo, en la primera de ellas, nos encontramos con que el texto de la propia ley tributaria señala específicamente las características que debe cumplir el sujeto pasivo para ser beneficiado con la desaparición de su responsabilidad de pago.

Al respecto Francisco Ponce señala la diferencia entre exención, tasa del 0% y no ser contribuyente:

- Tasa 0% se presenta en la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Esta situación consiste en aplicar la Tasa 0% a los valores a que se refiere la Ley; si bien al aplicar esa Tasa no resulta impuesto alguno, no significa que haya exención pues el contribuyente tiene derecho a acreditar el impuesto causado en las compras que haya realizado, cosa que no sucede con los contribuyentes exentos.

En el caso de la exención y de la tasa del 0% es necesaria la coexistencia de dos normas, estas son:

1. La que establece la sujeción al tributo.
 2. La que declara la exención al mismo o la que señala la Tasa del 0%.
- No ser contribuyente. Éste consiste en no encontrarse dentro de la situación que la Ley señala como Hecho Generador de un crédito fiscal, simplemente es no ser causante.³⁹

Así mismo, dicho fenómeno puede ser de carácter total o parcial, en donde el primero de ellos se trata de la estipulación de la ley para exentar del pago total del crédito y la segunda como su nombre lo indica, solo disminuiría la cuantía del crédito, así mismo la exención no se trata de una completa separación del sujeto pasivo con sus obligaciones fiscales, sino que solo se desprende de aquellas de aquellas que fueron debidamente estipuladas, es decir que el ser exento del pago del crédito fiscal, no exime al contribuyente de cumplir con otro tipo de obligaciones como, el llevar su contabilidad y realizar sus declaraciones entre otras.

³⁹ Ponce Gómez, Francisco *op. cit.*, P.98.

Por otro lado la no sujeción se trata de un fenómeno que se caracteriza por relacionar una situación de hecho que aparentemente se encuadra dentro de los supuestos de hecho de la ley tributaria, pero que en realidad, no cuenta con los suficientes elementos formales para legitimar al Estado en el uso de sus facultades recaudatorias, debido a que la propia Ley no lo señala como una actividad sujeta a obligaciones fiscales, razón por la cual se exime de responsabilidades, y se diferencia de la exención por que no fue nunca sujeto del impuesto, cuando la exención si sujeta al contribuyente, pero su propio contenido lo exenta.

Al respecto y a manera de ejemplo Javier Martín Fernández y Jesús Rodríguez Márquez, señalan en su análisis sobre los supuestos de no sujeción de la Ley del Impuesto al Valor Añadido que “El art.7.1.a) de la LIVA se refiere a la transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial o profesional a favor de un único adquirente. La redacción literal de la norma exige la concurrencia de tres requisitos para que resulte aplicable el supuesto de no sujeción.”⁴⁰

Ahora bien, una vez señalado el supuesto y se encuentran bien identificados los elementos que componen el supuesto de hecho que permite que se configure la no sujeción, por lo que nos encontraríamos frente a una no sujeción de carácter expreso, tomando en cuenta que es la propia ley la que señala los elementos que debe caracterizar la actividad del sujeto pasivo.

En el caso de la Ley del Seguro Social (En adelante LSS), esta crea dos diferentes modelos de integración al sistema que se ajustan a las características del sujeto pasivo, estableciendo uno de carácter obligatorio y uno voluntario, en donde el segundo, permite que cierto tipo de trabajadores y empleadores puedan o no optar por obligarse al pago de aportaciones para hacerse acreedor al goce de los beneficios.

Al respecto el artículo 13 de la Ley en mención nos muestra que:

⁴⁰ Martín Fernández, Javier y Rodríguez Márquez, Jesús, *Los supuestos de no sujeción en el impuesto sobre el valor añadido*, España, Aranzadi SA, 2007, p.22.

Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II. Los trabajadores domésticos;

III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio,
y

V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Así podemos observar, que si bien, la ley los menciona como posibles sujetos obligados, en términos de la propia Ley, estos sólo lo serán siempre que voluntariamente se sometan al régimen, por lo que de no existir tal interés, estos simplemente no serían sujetos de esa relación tributaria.

Consideramos que esta decisión voluntaria de asumir las responsabilidades tributarias en términos de la seguridad social, debería ajustarse a un modelo contributivo que lograra incorporar a la población en general, por lo menos en el financiamiento de aquellos aspectos asistencialistas de los que todos debemos gozar.

Esto al plantearnos que si bien, alguien puede o no estar de acuerdo con financiar el seguro de guarderías o de riesgos, entre otras prestaciones de la seguridad social, también debemos reconocer que existen algunas que se garantizan a los ciudadanos de manera general, como la atención médica en emergencias o la pensión para adultos mayores, por lo que su financiamiento no debe ser una cuestión voluntaria.

Según María Silvia Velarde:

...los preceptos de no sujeción carecen de eficacia constitutiva, pues de ellos no nacen derechos ni deberes de especie alguna; únicamente, se introducen elementos de claridad en la gestión y aplicación de los tributos. El derecho a la no sujeción no nace, por tanto, de la norma aclaratoria que establece los supuestos de no sujeción, sino más bien de la norma que establece los hechos o personas sujetas.⁴¹

Podemos coincidir parcialmente con lo señalado por la autora ya que se ajusta claramente a los elementos de una herramienta de la recaudación como lo es el impuesto, sin embargo, como dejamos ver en el párrafo que antecede a la cita, en lo que respecta a las aportaciones a seguridad social, existe el elemento de voluntad en cuanto a la sujeción o no a las obligaciones de tributar y sus beneficios, por lo que, consideramos que la no sujeción es explícita y opcional.

5.4. Devoluciones.

Se trata de una figura del derecho tributario, que se manifiesta cuando el sujeto pasivo de la relación tributaria solicita al sujeto activo que le devuelva parcial o totalmente lo contribuido en un periodo fiscal, por encontrarse dentro de los supuestos previamente establecidos en la propia norma impositiva, es decir, que para que surta efectos toda devolución, tendrá que haberse agotado el proceso de liquidación y pago correspondiente.

En el caso de la devolución, estamos ante un beneficio, que se diferencia de las antes señaladas, por no tener cabida dentro de los supuestos de hecho generador, sino que por otro lado, se vincula de manera más amplia con lo que estipula la base gravable de la ley impositiva, tomando en cuenta que es ésta, sobre la que se determina la cuota o porcentaje que se requerirá a quien realice las actividades señaladas por la ley para ser sujeto pasivo del tributo.

⁴¹ Velarde Aramayo, María Silvia, *Beneficios y minoraciones en derecho tributario*, Madrid España, Marcial Pons, 1997, P- 17.

Así entendemos que la devolución se desarrolla, cuando el propio contribuyente declara ante la autoridad fiscal la cantidad de tributos que debe entregar para cumplir con sus obligaciones, lo cual no quiere decir que se cumpla con la totalidad de las mismas, así como tampoco se descarta la posibilidad de contribuir en exceso, por lo que se establecen los mecanismos jurídicos y administrativos para recuperar el excedente que sobrepasa la liquidación.

Es por esto que Jesús María del Paso al referirse a la Ley de Renta de las Personas Físicas, señala que dicha norma:

... da a lugar a la devolución de oficio en este impuesto cuando la cuota resultante de la autoliquidación o, en su caso, de la liquidación provisional que la administración practique al efecto, sea inferior a la suma de las cantidades efectivamente retenidas, los pagos a cuenta realizados y las cantidades imputadas en concepto de cuota pagada por las sociedades sometidas al régimen de transparencia fiscal.⁴²

Podemos señalar que, si bien dicho fenómeno se encuentra contenido en las normas tributarias vigentes, no cuenta con interés recaudatorio, sino que se trata de una herramienta de carácter financiero que puede tener diversos objetivos, entre los que se encuentra, garantizar que se contribuya ajustándose a la capacidad contributiva de cada individuo, pero también garantizando que subsista la comunicación fiscal por parte de los contribuyentes, incentivando al contribuyente a realizar su declaración fiscal.

Es por ésta razón que María Silvia Velarde⁴³ lo cataloga como un fenómeno jurídico que tiene un mayor grado de relación con el Gasto Público que con la recaudación de impuestos, considerando que toda devolución, se trata de una erogación.

⁴² Del Paso Bengoa, Jesús María y Jiménez Jiménez, Clara, *Derechos y Garantías del Contribuyente*, España, CISS eds., 1998, pp. 141- 142.

⁴³ Velarde Aramayo, María Silvia, *op. cit.*, pp- 137-138.

Al respecto coincidimos plenamente con la postura planteada, tomando en cuenta que efectivamente, toda devolución representa un gasto o una erogación por parte de las arcas públicas, que incluso se asemeja, aunque con claras diferencias, a la figura del subsidio, y que dicho fenómeno puede encuadrarse con facilidad, dentro de los denominados beneficios fiscales, los cuales pueden ser utilizados siguiendo los principios de justicia y proporcionalidad tributaria y con objetivos ligados a un plan de desarrollo económico y social.

En cuanto al origen de la devolución, podemos señalar que este tiene fundamento en el pago excesivo o indebido de los créditos fiscales, y éste depende de las características individuales de cada contribuyente, por lo que según lo indica Mónica Galindo Cosme⁴⁴ existen cuatro diferentes formas de contar con un saldo a favor, en las que se encuentran:

1. Por pagos provisionales en exceso.
2. Por pagos definitivos en exceso.
3. Por pago de lo indebido.
4. Por estímulos fiscales.

Como su nombre lo indica, el primero de los mencionados es el resultado de pagar más de lo debido durante el pago provisional o que al final del ejercicio fiscal, no se debió pagar tales cantidades, sino una menor, por lo que resulta un acto de justicia el que la autoridad fiscal restituya lo que no debió percibir.

El segundo es similar al primero con la única diferencia de que en lugar de versar sobre pagos provisionales, es en lo que respecta a los pagos definitivos del periodo fiscal.

El tercer rubro señala la posibilidad de que el contribuyente se encuentre tributando y acreditando impuestos para los que nunca se realizó el hecho

⁴⁴ Galindo Cosme, Mónica Isela, *Estudio práctico de la Compensación Universal y la Devolución de Saldos a Favor*, México, ISEF, 2005, pp. 25-27.

generador, tal es el caso de un ciudadano que pague un impuesto para el que contaba con una exención o no sujeción.

Y por último la cuarta, puede ser interpretada como aquellas devoluciones producto de los beneficios contenidos en la propia Ley que permitan devolver las cantidades pagadas por algunos contribuyentes de acuerdo a sus propias características individuales, las cuales deberán cumplir con los requisitos señalados en la norma.

5.5. Subvenciones fiscales.

Nuestro país se encuentra ubicado en el lugar número 15 de 17 países latinoamericanos, en la clasificación por concepto de salario mínimo, es decir que es uno de los países con los peores salarios de América y un paraíso para las empresas multinacionales que vengán a colocar su base de operaciones en nuestro país.

Las inversiones privadas y públicas que se desarrollan en las diferentes naciones, existen a partir de una conjunción de factores deseables, que disminuyen el riesgo de pérdida e incentivan la obtención de utilidades, razón por la cual, como se ha venido diciendo a lo largo de esta investigación, se desarrolla una gran gama de beneficios fiscales que desarrollen tales condiciones. Una de estas herramientas es la subvención, la cual se trata de financiamientos públicos que buscan incentivar la inversión privada en ciertos ámbitos.

El ejemplo más cercano a nuestro tema de investigación, son la serie de subvenciones al empleo, las que se tratan de generar subsidios parciales a las empresas que contraten personal para que se desarrolle dentro de la empresa.

El argumento económico es que para la empresa resulta costosa toda nueva contratación, tomando en cuenta la serie de horas de capacitación que deberá invertir la administración, antes de ver reeditado su esfuerzo económico, además el argumento social de elevar el poder adquisitivo de los trabajadores es lo que justifica su existencia.

La visión empresarial en este ámbito, choca con los planes de desarrollo social y económico del país, tomando en cuenta que la mayor parte de la comunidad económicamente activa mexicana es joven y una buena parte va a comenzar su vida laboral, y no encuentra dentro de la oferta laboral, verdaderas opciones para desarrollarse junto a una familia.

Se trata de una problemática que tiene como fuente la falta de control gubernamental en el establecimiento de las condiciones laborales y sobre todo de la determinación del salario mínimo anual, el cual, cabe señalar, no logra superar el permanente estado de inflación que sufren los precios de los bienes de consumo, necesarios para la sociedad.

Por ésta razón la Cámara de Diputados vino a establecer en el artículo decimo de la LISR, el beneficio de lo que denominó como subsidio al empleo, en el que se subvenciona a los contribuyentes contratados por personas morales, personas físicas e instituciones públicas y que perciban ingresos por parte de las mismas, tal como lo señala al remitirnos a lo que estipula el artículo 94 párrafo primero y su fracción I que a la letra nos dice:

Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación laboral. Para los efectos de este impuesto, se asimilan a estos ingresos los siguientes:

I. Las remuneraciones y demás prestaciones, obtenidas por los funcionarios y trabajadores de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, aun cuando sean concepto de gastos no sujetos a comprobación, así como los obtenidos por los miembros de las fuerzas armadas.

Dicho subsidio fue creado a de forma progresiva y las cantidades subvencionadas se cuantifican a partir del salario del propio trabajador y se dividen de la siguiente forma:

Límite Inferior	Límite Superior	Subsidio para el Empleo
0.01	1,768.96	407.02
1,768.97	1,978.70	406.83
1,978.71	2,653.38	359.84
2,653.39	3,472.84	343.60
3,472.85	3,537.87	310.29
3,537.88	4,446.15	298.44
4,446.16	4,717.18	354.23
4,717.19	5,335.42	324.87
5,335.43	6,224.67	294.63
6,224.68	7,113.90	253.54
7,113.91	7,382.33	217.61
7,382.34	En adelante	0.00

45

En relación a esto, resulta deseable contar con las suficientes subvenciones a fondo perdido, que permitan financiar parcialmente los salarios y las prestaciones de los nuevos trabajadores, en aras de que para el empresario resulte más atractiva la formación, capacitación y permanencia de los trabajadores, que la búsqueda de personal con experiencia.

Como ejemplo, el caso español crea subvenciones financieras que se trata de:

Las ayudas para apoyar las inversiones en activos, que realicen las sociedades cooperativas y las sociedades anónimas laborales, para la creación, el mantenimiento o la ampliación de sus actividades empresariales y para el mantenimiento del empleo o creación de nuevos puestos de

⁴⁵ Servicio de Administración Tributaria Visto en el 11 de Diciembre del 2018, http://m.sat.gob.mx/informacion_fiscal/devoluciones_compensaciones/Paginas/subsidio_al_empleo.aspx

trabajo”⁴⁶, así mismo crea ayudas para la asistencia técnica que se trata de subvenciones que se conceden a:

- 1.- Estudios, auditorias, planificación de campañas, que sean realizadas por profesores titulados o empresas especializadas que acrediten su solvencia profesional.
- 2.- Subvenciones para la contratación de personal técnico en determinados supuestos y determinadas cuantías.
- 3.- Subvenciones para dotar temporalmente de directores, gerentes o técnicos sin coste alguno para la sociedad.⁴⁷

Nótese la correspondencia que existe entre los mecanismos de subvención y los principios constitucionales, en donde todos deben tener objetivos ligados al plan de desarrollo económico y social.

5.6. Prescripción y Condonación.

La prescripción se trata de un mecanismo por el cual, el sujeto activo de una relación jurídica, pierde por el simple transcurso del tiempo, la facultad para exigir del sujeto pasivo la prestación final que dio vida al vínculo jurídico, y a pesar de que existe un derecho y un acreedor, el sujeto deudor puede promover éste mecanismo para dejar sin efectos la deuda.

Al respecto Hugo Carrasco menciona que “Con fundamento en los arts. 67 último párrafo y 146 último párrafo del CFF, los contribuyentes podrán solicitar por una parte, que se declare que se han extinguido las facultades de las autoridades

⁴⁶ De Val Arnal, Jesús y Román Castillo, Javier, “Análisis de algunos problemas jurídicos de las subvenciones como clave de la política de fomento del empleo en el Estado español”, *Segundas Jornadas Universitarias Terraconenses de Derecho Social*, España, 21-22 septiembre 1995, P. 51.

⁴⁷ *Ídem*.

fiscales, y por otra, podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales.”⁴⁸

Y agrega que la solicitud comprende:

Declarar la prescripción de los créditos fiscales y la extinción de las facultades de la autoridad para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, y para obtener multas, en relación con los impuestos, y para obtener multas, en relación con los impuestos, derechos, contribuciones a mejoras y sus accesorios de carácter Federal.

En el caso del Derecho fiscal la prestación a la que nos referimos es a la del pago de un crédito fiscal, mismo que tendrá que ser enterado a la autoridad fiscal por el sujeto deudor, por haber sido vinculado con lo determinado por el hecho generador de una norma tributaria, aunque a su vez existe otro tipo de obligaciones que también pueden prescribir, tales como la de presentar declaraciones, avisos y manifestaciones.

Según el artículo 55 del Código Fiscal señala que La prescripción de la facultad de las autoridades fiscales para determinar en cantidad líquida las prestaciones tributarias y la prescripción de los créditos mismos, es una excepción que puede oponerse para extinguir la acción fiscal. Si se opone la excepción y se funda debidamente, la autoridad fiscal declarará la prescripción.

Este mecanismo de extinción de obligaciones ha sido señalado por la Dra. Gabriela Ríos Granados⁴⁹ como un medio de privilegio fiscal que ha extinguido grandes cantidades económicas a los grandes empresarios de nuestro país, señalando que solo en el año 2013 se extinguieron créditos por más de setentaicinco mil millones de pesos, razón por la cual consideramos que debe

⁴⁸ Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal II*, México, IURE eds., 2011, P. 172.

⁴⁹ Ríos Granados, Gabriela y Carbonell Miguel, “El Secreto Fiscal”, Actualidad Jurídica, México, <https://www.juridicas.unam.mx/videoteca/capsula/1005-actualidad-juridica-secreto-fiscal> visto 02/11/2016

incluirse dentro del concepto de privilegios fiscales, tomando en cuenta la cantidad y a quienes se benefician de éste fenómeno.

Éste fenómeno tiene como punto de origen la complicidad o la negligencia de la administración pública para generar los procesos de ejecución administrativa necesarios para cobrar los créditos fiscales correspondientes, sin embargo como bien lo menciona la jurista, tendríamos que observar quien compone el universo de contribuyentes beneficiados por la prescripción para saber qué es lo que origina el problema.

Por otro lado la condonación se trata de un beneficio fiscal en el que la autoridad fiscal por medio de actos administrativos extingue la obligación tributaria al perdonar las obligaciones contributivas del sujeto deudor de la relación tributaria.

Cabe señalar que dicha condonación solo puede declararse cuando exista o se trate de impedir una afectación en alguna zona geográfica o rama del comercio o industria, según lo indica el art. 39 del CFF, por lo que toda condonación particularizada o que proceda cuando no exista afectación alguna sería totalmente ilegal.

Como lo menciona Héctor Victoria “La condonación es una figura jurídica de carácter contributivo que se ha creado con el fin de que la administración fiscal se encuentre en posibilidad de declarar extinguidos créditos fiscales cuando la situación económica reinante en el país, o parte de él, lo ameriten o para atemperar el rigor de la ley, tratándose de la imposición de multas.”⁵⁰

⁵⁰ Victoria Maldonado, Héctor, *Sujetos y responsabilidades tributarias en México*, México, ed. Porrúa, 2011, P. 34.

CAPÍTULO SEGUNDO. LA PREVISIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU FINANCIAMIENTO.

1. Introducción.

El Sistema de Seguridad Social, juega un rol fundamental en las sociedades modernas como institución encargada de la satisfacción de las necesidades más fundamentales del ser humano, tales como el acceso a la salud, alimentación, ahorro para el retiro y la certidumbre de que en caso de que por causas accidentales o fortuitas el beneficiario no pueda hacerse de dichos haberes por sí mismo, aun así, pueda tener una vida digna para él y su familia.

Es decir que estamos ante un modelo que inspira seguridad y tranquilidad para la comunidad, que se basa principalmente en la solidaridad para su funcionamiento, considerando que se financia por medio de aportaciones de todos los sectores de la sociedad, independientemente de si se reciben contraprestaciones inmediatas o no.

Los problemas fundamentales del sistema de seguridad social son de carácter económico, tomando en cuenta que por su propio objetivo de universalización, tiende a crecer en alcance y cobertura, situación que eleva los costos operativos y los tributos, razón por la cual se han ideado diversos métodos de sufragio inclusivos que buscan crear esquemas de financiación que se desprendan del modelo tradicional de cuotas basadas en el salario base de cotización, para dar lugar a las aportaciones de usuarios voluntarios no asalariados.

Cabe señalar, que la obligación de aportar a la seguridad social, se encuentra constitucionalizada y fundamentada en el artículo 31 fracción IV, y por lo tanto, se puede clasificar como una contribución, dotando así al Instituto Mexicano de Seguro Social de facultades fiscales que le permiten establecer cuotas, multas, auditorías, entre otras.

Por ésta razón, consideramos primordial, explicar el modelo de seguridad social, y señalar el alcance de su cobertura y su financiamiento, con la intención de

entender la importancia social y el balance financiero que existe sobre los sujetos obligado a contribuir.

2. Concepto general de seguridad social.

Para comprender el concepto de seguridad social es necesario separarlo de otras ramas similares de la atención a la población que sirvieron como antecedentes jurídicos y sociales para la construcción de un modelo de seguridad social, nos referimos a la asistencia social y a la previsión social.

Cabe señalar que los tres conceptos resultan muy similares y podemos inferir, que se trata en buena parte de antecedentes que ayudaron a la construcción de un modelo público de bienestar social, ya que encontramos en la seguridad social, la participación de muchos de los rubros planteados, tanto por la previsión como de la asistencia.

2.1. Asistencia y previsión social.

En el caso de la asistencia social, estamos ante un modelo público de atención a la población, que tiene como característica, la búsqueda de la satisfacción de los benefactores básicos que garanticen una vida digna para las personas que por sus propios medios no pueden conseguirlo.

Es decir que para ser sujeto de los beneficios de la asistencia, es necesario encontrarse en un estado de incapacidad física, económica o mental, que impida al sujeto el adaptarse al sistema social y en consecuencia conseguir el mínimo de recursos económicos para la supervivencia.

Parafraseando a Abel Sánchez y María Ascensión Morales, las características principales de la asistencia social son que el Estado se haga cargo de los gastos de la actividad asistencial, tomando en cuenta la necesidad y los ingresos de la persona que solicite la ayuda y tener un límite específico sobre los montos a los que se puede tener acceso individualmente, que consideren los

benefactores básicos tomando en cuenta el tamaño de la familia y las obligaciones económicas⁵¹.

Por otro lado contamos con el concepto de previsión social, que se enfoca principalmente en la protección de los trabajadores por riesgos que pudieran llegar a presentarse dentro de sus actividades laborales y que sean capaces de afectar la vida o salud, utilizando mecanismos preventivos que los disminuyan o desaparezcan.

Estos deben encontrarse estipulados mediante contrato laboral, por lo que no estamos ante una prestación de carácter universal, sino que sólo se beneficiará a quienes se sujeten mediante acuerdo a una relación obrero patronal que lo estipule.

Los aludidos autores, señalan al respecto: “Se identifican como principios de la “previsión social”: a) la disolución de los riesgos entre trabajadores y empleadores sujetos de una relación de trabajo, y b) la responsabilidad social, a través de la cual las aportaciones de trabajadores y empleadores conforman un fondo común impersonal, porque no pertenece a ningún trabajador individualmente considerado.”⁵²

En cuanto a las prerrogativas que protege, se trata de todos aquellos beneficios que eleven la calidad de vida en lo inmediato, relacionada con los factores económicos, sociales, culturales y en salud, que el trabajador pueda tener inmediatamente o a futuro incluidos los gastos de retiro, invalidez, y muerte del trabajador.

El Poder Judicial en su jurisprudencia del Tribunal Colegiado de Circuito en enero 1996 p. 203 señala como concepto de gasto de previsión social:

⁵¹ Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María Ascensión, *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, México, Cultura Jurídica Porrúa UNAM, 2014, p. 3.

⁵² *Ibidem*. P. 7.

... debe entenderse aquel que se traduce en una prestación en beneficio de los trabajadores, de sus familiares dependientes o beneficiarios, tendientes a su superación física, social, económica, cultural e integral; esto es, toda prestación en beneficio de los trabajadores y de sus familiares o beneficiarios que tengan por objeto elevar su nivel de vida económico, social, cultural e integral.⁵³

Consideramos que si bien, la previsión social es un gran paso adelante respecto de lo que plantea el sistema asistencialista, éste no cumple con las expectativas de universalidad que se exige en la actualidad, considerando que se trata de un modelo que favorece, únicamente a aquellos que han firmado un contrato laboral y sus familias, dejando por un lado a las personas que no forman parte de esa relación.

Por esta razón, identificamos la necesidad de desarrollar un modelo que logre proveer a todos los ciudadanos, de las prestaciones fundamentales para que puedan desarrollarse de una forma saludable, por lo que se requiere no solo un planteamiento distinto de derechos, sino además una modificación que gire alrededor de las obligaciones, para ser exacto de aquellas encargadas de las finanzas.

2.2. Seguridad Social.

Podemos señalar que la Seguridad Social se trata de un esfuerzo común, en donde se encuentran incluidos los miembros de la clase patronal, obrera y el Estado, que tiene como finalidad el garantizar al ser humano sin distinción, todas y cada una de las prerrogativas que sirvan como medio de contención contra de la pobreza y traten de generar una mejor distribución del ingreso y el bienestar generalizado, por medio del desarrollo de políticas públicas que permitan la consecución de éstos fines.

⁵³ Pérez Chávez, José y Fol Olguín, Raymundo, *Previsión Social, Guía Práctica, Fiscal, Laboral y de Seguridad Social*, México, TAXXX eds., 2007, pp. 15-16.

La Declaración de Filadelfia de 1944, en su apartado III, señala la obligación por parte de la:

...Organización Internacional del Trabajo (OIT) de fomentar en el mundo programas que permitan:

- a) Lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;
- d) ... adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;
- e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas;
- f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- h) proteger a la infancia y a la maternidad;
- i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;...⁵⁴

Dichas prerrogativas, se encuentran constitucionalizadas, y por ésta razón, es obligación del Estado crear los mecanismos e instituciones encargadas de suministrarla, y cuyo financiamiento corresponde a la sociedad, a través del pago

⁵⁴ Declaración de Filadelfia de 1944. Organización Internacional del Trabajo.

de las aportaciones a seguridad social y también por medio de las contribuciones asignadas al rubro de Seguridad Social de la Ley de Egresos.

El artículo 2 de la Ley de Seguro Social, señala explícitamente los servicios y funciones que debe cumplir la institución pública a favor de la comunidad y principalmente de los trabajadores mexicanos, al estipular que “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, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”

Así, podemos observar que a diferencia de otras naciones, en México, la seguridad social, no solo busca garantizar el acceso a la salud, además, cuenta con una perspectiva integral de los derechos humanos, incluyendo los servicios sociales, y para esto, el Estado será responsable de garantizarlos, por medio de instituciones descentralizadas.

Asimismo, la constitución en su artículo 73 fracción XVI faculta al Poder Legislativo para que desarrolle las normas necesarias para el ejercicio de dichas funciones, con el objetivo de regular la Salubridad General de la República.

Además se crea el Instituto Mexicano de Seguridad Social, que “...es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional...” y cuenta con un modelo administrativo tripartita, en el que se incluyen representantes obreros, patronales y del Estado, patrimonio propio, y funge como organismo fiscal según lo señala los artículos 4 y 5 de la LSS.

Podemos afirmar, que la seguridad social se trata de una serie de mecanismos e instituciones y funciones que el Estado está obligado a ejercer, con el objetivo de crear condiciones a favor de la población, que aseguren una serie de derechos relacionados con la salud, la cultura, la estabilidad económica, la posibilidad de un retiro, y la previsión, para lo que requiere de un financiamiento tripartita, en donde se involucran trabajadores, patrones y el Estado.

2.3. Derecho a la seguridad social universal.

Los problemas de salud, son una constante en el desarrollo vital del ser humano, y, podemos conceptualizarlos como todas aquellas alteraciones que sufre el físico, a causa de factores internos o externos que menoscaban las facultades naturales del hombre.

Debemos puntualizar que el concepto elaborado en el párrafo anterior, no cuenta con los elementos suficientes para considerarlo como válido desde el punto de vista jurídico, pues la evolución en la definición de lo que representa una enfermedad ha sufrido modificaciones de la mano de los adelantos en el conocimiento de las causas internas y externas que alteran el equilibrio del ser humano, en donde podemos encontrar elementos genéticos que no pueden ser previstos, así como componentes sociales, que causan una disminución de la calidad de vida.

De ésta forma, podemos incluir los factores económicos y sociales dentro de las circunstancias que propician los desequilibrios físicos y clínicos que padece la comunidad en general, por lo que el concepto de enfermedad también se debe ampliar.

Julio Ismael Camacho Solís, nos señala que:

Los países que presentan niveles más altos de desarrollo son, generalmente, aquellos que tienen una mayor esperanza de vida, menores tasas de mortalidad materno infantil, erradicación de enfermedades que pueden ser fácilmente prevenidas y una amplia cobertura de los sistemas de salud pública ante los diferentes riesgos que puede enfrentar la salud a lo largo del ciclo vital. Son además países que en la mayoría de los casos no condicionan el acceso a los servicios públicos de salud al estatuto laboral de la población,

como en los países de seguro social limitado, sino que cuentan con servicios con cobertura universal y prestaciones integrales.⁵⁵

En México se garantiza constitucionalmente el derecho a los servicios de salud y de seguridad social, tomando en cuenta lo que menciona el artículo 4 de la Carta Magna en su párrafo cuarto que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.” Y a su vez señala en el penúltimo y último párrafo que:

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

Al respecto el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”⁵⁶ del que México forma parte, señala en su artículo 9 que las personas en general tienen derecho a que se les proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad física o mental que le imposibilite obtener los medios de subsistencia que le garanticen una vida digna y decorosa, y

⁵⁵ Camacho Solís, Julio Ismael, *La protección del derecho Humano a la Salud*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2014, p. 28.

⁵⁶ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”

que en caso de fallecimiento del beneficiario, dichas prerrogativas podrán ser gozadas por sus dependientes.

Por otro lado, las personas que se encuentren laborando deberán contar con cobertura para atención médica y subsidio o jubilación en los casos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, y en el caso de las mujeres, se contará con licencia con goce de sueldo por maternidad, antes y después del parto⁵⁷.

Ahora bien, el protocolo en mención en su artículo 10, también define lo que se considera como derecho a la salud y lo entiende "...como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social."⁵⁸ Así con la finalidad de lograr dicho concepto, obliga a los Estados parte a reconocer la salud como un bien público y además, establecer ciertos mecanismos para garantizarlo:

- a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
- b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
- c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas ;
- d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
- e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de la salud, y;
- f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.⁵⁹

En cuanto al primero de los supuestos, como podemos observar, la constitucionalización de dicho supuesto se ve reflejada en el contenido explícito del artículo 4 de nuestra Máxima Ley, razón por la cual consideramos que en lo que

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ *Ídem.*

⁵⁹ *Ídem.*

respecta a la normativa, dicho mecanismo se cumple jurídicamente, sin embargo, es de conocimiento público, que al día de hoy, existe un gran universo de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y que el Estado, no ha logrado incluir dentro de los beneficiarios de éstos derechos, por lo que podemos descartar el cumplimiento del segundo de los supuestos.

En cuanto a los incisos c y d, consideramos que se han realizados grandes esfuerzos por lograr su consecución, por medio de programas preventivos de vacunación sobre todo en la población infantil, y si bien, no se ha logrado la erradicación total de enfermedades infecciosas, si existen programas públicos tendientes a lograrlo.

Por último, consideramos que los puntos e y f, no se garantizan por el Estado mexicano y además en algunas ocasiones por negligencia o confabulación, se ha afectado a parte de la población más vulnerable, en relación al combate a la obesidad y sobre todo a la que afecta a los niños.

Sin embargo, volviendo a la parte medular de nuestra investigación podemos llegar a la conclusión de que el derecho a la seguridad social universal, no sólo abarca los ámbitos relacionados con los servicios de salud y hospitalarios, sino que además, señala mecanismos de prevención y de deporte que vienen a desarrollar físicamente al ser humano, pero también, establece los fundamentos para crear instituciones y mecanismos que difundan y desarrollen el ámbito cultural.

Es decir que la estructura de seguridad social en México, busca lograr un desarrollo integral de las personas, incluyendo cada uno de los ámbitos del desarrollo, desde el nacimiento, hasta el momento de la muerte, y el rango constitucional de dicho derecho obliga también al Estado a garantizarlo.

2.4. La previsión social de los pueblos originarios.

La Constitución Política Mexicana, ha pasado por un proceso de transformación histórica y filosófica que ha sustentado la protección de los derechos

de los pueblos originarios, con el objetivo de impedir la discriminación, haciendo énfasis en la que trata sobre las características raciales de los seres humanos.

Así, esa protección ha alcanzado también la acentuación de los derechos sociales de las personas de raza indígena, tomando en cuenta que el artículo 2 constitucional, no solamente expresa mecanismos para evitar la discriminación, también, garantiza que se creen instituciones que cuenten con la encomienda de procurar el cumplimiento de éstos derechos y por ésta razón, éstas se constituyen bajo la dirección de las propias comunidades.

Además, el propio marco constitucional reconoce la calidad de personas vulnerables, al señalar que el propio contenido del artículo 2, busca eliminar el rezago y las carencias que sufren los pueblos originarios y por eso el contenido de las fracciones III y IV del mencionado artículo nos muestran que el objetivo es:

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

Ahora bien, es deber del Estado generar condiciones de bienestar a favor de las comunidades vulnerables, entre las que se incluyen a la mayoría de los grupos indígenas a través de los mecanismos de seguridad social, por lo que consideramos que su eficacia es de suma importancia para garantizar tranquilidad de la población en su conjunto, pues la seguridad y la paz, son productos inalcanzables en un país donde no existe justicia social.

Consideramos que no se puede obtener la paz social cuando siguen existiendo grupos y comunidades a las que se discrimina y se niega la satisfacción

de los benefactores básicos, pues es deber constitucional del Estado y de la comunidad en solidaridad, el aportar para que exista una verdadera redistribución de la riqueza y que quienes ostentan una menor capacidad económica puedan satisfacer los menesteres de sus familias, consiguiendo así el acceso a un mejor nivel de vida.

Así como lo manifiesta Juan Virgilio Alvarado al referirse al modelo guatemalteco:

En este sentido es muy conveniente tener en cuenta la sugerencia de la Fundación Friedrich Ebert, en el sentido de que la cuota como Estado debe ser destinada para financiar las extensiones de cobertura mediante programas diseñados especialmente para grupos necesitados de protección, incluyendo a los repatriados y a las víctimas del conflicto armado. También puede ser destinado a financiar un programa de pensiones no contributivas, para aquellos grupos de población que, por sus características socio laborales y de bajo ingreso, sea muy difícil incorporar al IGSS.⁶⁰

Consideramos correcto el planteamiento realizado por Juan Virgilio Alvarado, aun cuando se trata de un país distinto al nuestro, tomando en cuenta que trata de resolver problemas similares, y que al hablar de las personas en estado de vulnerabilidad, podemos señalar que en ambos lados de la frontera, las comunidades indígenas han padecido el abandono público.

3. Obligaciones Obrero-patronales de seguridad social.

El artículo 15 de la LSS, señala una serie de responsabilidades que los patrones deben satisfacer para estar al corriente con sus trabajadores y con el Instituto Mexicano de Seguro Social, esto tomando en cuenta que del cumplimiento, se desprende el goce por parte de los trabajadores de gran parte de sus derechos.

⁶⁰ Alvarado Hernández, Juan Virgilio, "La seguridad social como mecanismo coadyuvante en el logro de la paz social", *Balance y perspectivas del Derecho Social y los pueblos indios de Mesoamérica*, Serie Doctrina Jurídica, México, núm. 11, 1999, p. 47.

La primera obligación se refiere al deber por parte de los patrones de registrar e inscribir a los trabajadores al instituto, en el que se incluirá el salario integral de cada uno de ellos, así como las modificaciones al mismo, y por otro lado se debe dar aviso al instituto sobre las altas y bajas que pudieran tener en la planta laboral.

La segunda se encuentra relacionada con la primera obligación, en el sentido de que, no basta con que se dé aviso y se inscriba o registre a los trabajadores, sino que además, es responsabilidad patronal, archivar y resguardar los documentos que prueben, los salarios, aumentos y días laborados, durante un periodo de 5 años mínimamente.

Resulta lógico el término de resguardo obligatorio, tomando en cuenta que la prescripción de las obligaciones fiscales y la facultad del Estado para realizar auditorías o exigir el cumplimiento de pago de créditos fiscales terminan en un periodo de 5 años.

Por su parte la tercera señala que las cuotas por aportaciones a seguridad social son auto determinables y deben ser enteradas al instituto, sin embargo la cuarta directriz, indica que además de enterar las cuotas, también deben acompañarla de toda la documentación y elementos que precisen la existencia, naturaleza y cuantía de dichas obligaciones.

La quinta es un ejemplo de las obligaciones de tolerar, al apuntar que las personas físicas y morales deben permitir la inspección por parte del instituto, para comprobar que se actúe con responsabilidad y se satisfagan los compromisos legales, estas se sujetarán a lo establecido por la propia Ley, así como en el Código Fiscal y los reglamentos.

Por otra parte, es de conocimiento común, que los negocios dedicados al ramo de la construcción, en general realizan sus actividades a través de contrataciones temporales o por destajo de sus trabajadores, razón por la cual, la sexta fracción del mencionado artículo, señala la obligación por parte de dichas empresas de registrar y entregar a sus trabajadores, los datos que prueben el

salario obtenido y los días, semanas o quincenas laboradas, con la intención de que puedan exhibirlas ante la autoridad y se les reconozcan los derechos.

Además, aun cuando no sea posible determinar los trabajadores a los que se debe administrar los derechos, el patrón deberá entregar las cuotas y aportaciones a los que se encuentra obligado, las cuales se destinarán a la Reserva General Financiera y Actuarial, señalando que, en dado caso de que el trabajador compruebe su calidad de beneficiario, se entreguen dichos beneficios de forma diferida.

En cuanto al séptimo supuesto, se señala que se deben cumplir las directivas señaladas en el capítulo sexto del título segundo de la ley, que nos habla sobre las infracciones, multas y recargos, y en especial las que se refieren a seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

El penúltimo deber, simplemente dispone que el patrón debe cumplir con todas y cada una de las prerrogativas contenidas en la Ley y los reglamentos y por último, la novena imposición, muestra que se debe entregar comprobante de derechos a los trabajadores eventuales de la ciudad y del campo, en donde se señalará, el salario y los días laborados, además en sus párrafos finales, adhiere al supuesto de obligación las fracciones I, II, III, y IV, que se refieren a la inscripción, registro, llevar nóminas, así como determinar las cuotas obrero patronales, en relación a los trabajadores que busquen construir, remodelar o reparar bienes inmuebles que estén dentro de sus propiedades, o bien que se realicen para algún miembro de la cooperativa de la que formen parte.

Todo esto se deberá comprobar mediante a documentos y todo tipo de instrumentos públicos y privados que justifiquen el posicionamiento dentro de los supuestos señalados en el párrafo anterior.

3.1. Cuotas obrero-patronales.

En cuanto a su naturaleza jurídica, podemos señalar que, se trata de ingresos a favor del Estado de carácter fiscal, tomando en cuenta que se encuentran

incluidos dentro de los conceptos que señala el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2, además se trata de aportaciones que gestiona el instituto como órgano autónomo con patrimonio propio, cuentan con un objeto, base, cuota, tarifa y con un objetivo financiero que le da cumplimiento al principio de certidumbre fiscal.

En relación con la generalidad:

... también se presenta en relación con las cuotas obrero-patronales, toda vez que serán sujetos del Seguro Social todas las personas que realicen una actividad económica, tipificada en la propia Ley del Seguro Social y respecto de la obligatoriedad de las mismas, la ley establece la obligación de su pago y si no se hace oportunamente en forma voluntaria, el fisco hará que se pague forzosamente, en virtud del procedimiento coactivo de ejecución.⁶¹

Ahora bien, las obligaciones en materia de Seguridad Social, son principalmente de carácter fiscal, debido a que se establecen cargas fiscales, infracciones y multas, y por otra parte, dichos conceptos, cuentan con los elementos principales de las contribuciones, pues contienen sujeto, objeto, base de cotización y tasa, además el artículo 9 de la LSS señala que “El Instituto deberá sujetarse al Título Tercero A de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo”, por lo que consideramos que nos encontramos ante una norma que tiene una profunda relación con el Derecho Fiscal.

Las aportaciones a seguridad social se tratan de medios de contribución a cargo tanto de los patrones, como de los trabajadores, por medio de los cuales se financia el sistema de seguridad social, y que tienen su origen, tanto de las utilidades del patrón, como de las prestaciones del obrero, ambas basadas en el salario base de cotización, razón por la cual interesa la integración del jornal.

Es ahí donde recae la importancia, de mantener actualizado el registro del instituto en relación a la modificación de las prestaciones laborales, en específico a

⁶¹ J. Kaye, Dionisio, “Naturaleza Jurídica de las Cuotas Obrero-Patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social”, *El Foro*, México, sexta época, núm. 13, Abril- Junio 1978, p. 47.

la paga y el periodo que ha trabajado, es por ésta razón que el artículo 18 de la Ley lo refiere como obligatorio.

Por otro lado, para lograr cumplir con las aportaciones, el patrón se encontrará facultado para retener las cuotas correspondientes a las prestaciones de los trabajadores y por otro lado se considera que el Estado también estará obligado al pago en caso de que las prestaciones establecidas en un contrato colectivo sean inferiores a las que refiere la Ley, en donde se pagaran las cuotas, independientemente, de la valuación realizada respecto a las prestaciones contenidas en el contrato que trajeran como resultado el pago de las cuotas por parte del patrón, según lo dispone el artículo 23 y 25 de la Ley.

Y continuando con el análisis de dicho artículo 25 señala:

Para cubrir las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad de los pensionados y sus beneficiarios, en los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los patrones, los trabajadores y el Estado aportarán una cuota de uno punto cinco por ciento sobre el salario base de cotización. De dicha cuota corresponderá al patrón pagar el uno punto cero cinco por ciento, a los trabajadores el cero punto trescientos setenta y cinco por ciento y al Estado el cero punto cero setenta y cinco por ciento.

Evidentemente en el caso de las aportaciones por parte del patrón, existe una desproporción, al estar obligado a pagar más de dos terceras partes de la cuota señalada, al trabajador poco menos de una tercera parte, y al Estado solo una pequeña cantidad de aportación.

3.2. Base de cotización de las cuotas obrero patronales.

La cotización de las cuotas obrero patronales, tiene una estrecha relación con la definición de salario integrado, que determina que constituyen parte del salario, todas y cada una de las percepciones, prestaciones, retribuciones o gratificaciones que a favor del trabajador se realicen.

Sin embargo a pesar de que se señala por el artículo 27 de la Ley de SS, éste también cuenta con ciertos supuestos de excepción, que establece los conceptos que no formarán parte de la base de cotización, en donde encontramos que no se consideran ingresos base de cotización las herramientas suministradas, los uniformes y otros recursos necesarios para el trabajo, así como otros similares.

Tal como lo menciona Silvestre Fernández Ruiz al señalar la composición del Salario diario integrado muestra que se trata de la “Cuota diaria + parte proporcional diaria de aguinaldo + parte proporcional diaria de vacaciones x % de prima vacacional.”⁶²

Y al referirse al salario base de cotización señala que éste debe incluir:

Vacaciones con séptimo día.

Parte proporcional de vacaciones= [(Núm. De días de vacaciones x% prima vacacional) x 7/6] / 365 días;

Prima dominical.

Cuota diaria x 25%.

Tiempo extra doble (no integra).

Acuerdo 497/93 (18 de agosto de 1993) publicado el 11 de abril de 1994.

Cuota diaria / 8h =X x Núm. de horas trabajadas, hasta nueve, x 2.

Tiempo extra triple (si se integra).

Cuota diaria / 8h = X x Núm. De horas a la semana excedentes, hasta nueve x 3.

Alimentación.

⁶² Fernández Ruiz, Silvestre, *Prestaciones y servicios del IMSS, calculo y procedimientos*, México, Ed. Trillas, 2005, p. 31.

Cuota diaria x 8.33% si es un alimento, x 16.66% si son dos alimentos, x 25.00% si son tres alimentos. Se integra si son gratis y no integran cuando rebasan el 20% del SMGDF.

Despensa.

Acuerdo 495/93 (18/08/93)

Si integra el % excedente del 40% del SMGDF (art. 27, fracción VI de la LSS)

No integra el SMGDF x40%.

Premios de asistencia y puntualidad.

Acuerdo 496/93 (18/08/93).

SBC x 10%= no integra. Porcentaje excedente del 10% del SBC= sí integra (Art. 27, fracción VII de la LSS).

Fondo del ahorro.

Acuerdo 494/93 (18/08/93).

Regla #1. Integra cuando se retire por más de dos veces al año.

Regla #2. Integra el % de más que aporte el patrón del % de aportación del trabajador.⁶³

También se incluyen las aportaciones patronales y obreras en los fondos para el ahorro, señalando que en el supuesto de que el trabajador pueda retirarlos en dos ocasiones en un término de un año, éstos integraran parte del salario y por lo tanto serán considerados como base de cotización. La fracción segunda en análisis indica también que no se considerarán las aportaciones que realiza para fines sociales el patrón a favor del sindicato.

Según lo señala la fracción tercera, si el patrón decidiera realizar aportaciones adicionales a las que por Ley se encuentra obligado por concepto de

⁶³ *Ibidem*, pp. 31-32.

seguro por retiro, cesantía en edad avanzada o por vejez, no se considerará como parte integrante de la base para la cotización.

En éste tenor, cabe mencionar la existencia de una diferencia fundamental entre los tres supuestos señalados, en donde el primero nos refiere a la posibilidad del trabajador para retirarse con un ingreso derivado del ahorro, que fue financiado por las aportaciones obrero patronales, por otro lado la cesantía por vejez, se trata de un supuesto de retiro en el que el trabajador recibirá una pensión por haber cumplido con los requisitos de señala la LSS en donde el principal es haber cumplido 60 años de edad y en contraste el retiro por vejez señala la necesidad de cumplir 65 años para obtener derecho a una pensión.

Volviendo al análisis de las excepciones señaladas por el artículo 27, la fracción cuarta nos muestra que tampoco se incluirán las aportaciones realizadas en las instituciones de acceso a la vivienda, ni las derivadas de los ingresos a favor del trabajador como participación en las utilidades.

En el caso de las empresas que aporten prestaciones de vivienda a sus trabajadores se incluirán en la base de cotización, siempre que éstas no sean entregadas de forma onerosa, es decir, si los patrones entregan prestaciones de éste tipo, financiándolas con aportaciones mixtas entre trabajadores y patrones, en donde los trabajadores aporten 20 por ciento o más del salario mínimo del DF, pues si esto sucediera, quedaría exceptuado de su cotización.

Al respecto José Ángel Arana Salto genera una crítica en torno a lo que podemos entender como oneroso, en donde advierte que “La diferencia del Consejo Técnico en este acuerdo consiste en que interpretó la palabra “gratuito” como el alimento que le cuesta a un trabajador cuando menos el 20% del Salario Mínimo General del DF, en lugar de haber definido el término “alimentación gratuita” como el alimento sin costo para el trabajador”⁶⁴, por nuestra parte consideramos que es correcto establecer un límite al concepto de gratuidad, en el sentido de que, de no

⁶⁴ Arana Salto, José Ángel, “Tratamiento fiscal de la alimentación en materia de Seguro Social”, *Nuevo Consultorio Fiscal*, México DF, núm. 419, Febrero 2007, p. 47.

hacerlo, se corre el riesgo de generar un espacio que permita a los contribuyentes realizar aportaciones a favor de los trabajadores en especie o por viáticos que no podrían integrar parte del Salario Base de Cotización (En adelante SBC).

De la misma forma se contemplan las erogaciones que realicen a favor del obrero por concepto de despensas, ya sea que se realicen en especie o en dinero, siempre que no represente más del 40 por ciento del salario mínimo del DF, así también, quedarán exceptuadas las gratificaciones o premios por concepto de asistencia y puntualidad siempre que no sobrepasen el 10 por ciento del SBC, sin embargo, debemos contemplar que, en caso de que se exceda del monto exceptuado, el excedente si se determinará como salario base de cotización.

Las aportaciones que realicen los patrones a favor de los sindicatos para fines sociales relacionados con la generación de planes de pensión para el retiro, por medio de fondos creados por acuerdo derivado del contrato colectivo o por iniciativa del patrón, siempre que éstos cumplan con los requisitos que establece la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, quedarán exceptuados en la cotización.

En el caso de las horas extraordinarias, quedarán exceptuadas siempre que no excedan lo determinado por la Ley Federal del Trabajo, que señala que sólo se podrán laborar 3 horas extras diarias, por un periodo de 3 días a la semana como máximo, sin embargo, por ésta razón la LSS señala que las horas laboradas que exceda el término antes planteado, si se incluirán en los términos del SBC.

El salario base de cotización es el referente fundamental que tomará en cuenta el instituto para realizar las cotizaciones, para asignar las cargas tributarias que deberán cumplir las aportaciones obrero patronales, y se determinará al momento de su inscripción, sin embargo, según el artículo 28, tendrá un límite superior de 25 salarios mínimos y uno inferior de un salario mínimo.

En el caso de que el trabajador reciba retribuciones diferentes a las integradas al salario, por concepto de aportaciones para la vivienda o alimentación, se considerará aumentado el salario base de cotización en un 25 por ciento por

cada una de ellas, y en el caso de que solo se contemple parte de la alimentación, se dividirá ese porcentaje entre 3 por cada una de las comidas que integran una alimentación básica.

Consideramos que existe falta de proporcionalidad en el planteamiento de establecer límites superiores a la determinación del SBC, pues al ser este el elemento sobre el cual se ajusta la tasa de la contribución, evita que aquellos sujetos que obtienen ingresos mayores a 25 Salarios Mínimos, tributen de acuerdo con su real capacidad contributiva.

Al respecto podemos agregar, que si bien puede observarse el planteamiento de que también las pensiones se encuentran limitadas, situación que nos parece adecuada, también es cierto que en cuanto a la contribución el límite superior resultaría regresivo, ya que existen otros objetivos financieros que no tienen que ver con los haberes del retiro, tales como el seguro de guarderías, enfermedades, y otras prestaciones culturales y de deporte que forman parte de la seguridad social, cuyo financiamiento sería desproporcionado ajustándose a esos límites.

3.3. Modificaciones constitucionales en torno a la Unidad Media de Actualización.

El día 30 de diciembre del año 2016 entró en vigor mediante decreto la Ley para Determinar el Valor de la Unidad Media de Actualización (LDVUMA) que viene a sustituir la utilización de salarios mínimos como unidad de cotización de la administración pública.

Esta situación, vino a impactar sobre la cotización de las cuotas y disposiciones obrero patronales establecidas en la Ley de Seguro social, sin embargo, la Ley de SS no ha sufrido modificaciones que actualicen dicha situación, por lo que seguimos refiriéndonos a salarios mínimos aunque aclarando que para fines fiscales desde la entrada en vigor de la Ley UMA, dicho calculo fiscal se realizará sustituyendo el término.

Por ésta razón, consideramos oportuno explicar el método utilizado para determinar la Unidad Media de Actualización, el cual se encuentra establecido en el artículo 4 de la LDVUMA que señala que el valor diario de la UMA será el resultado de la multiplicación de la UMA de diciembre del año anterior por la suma de uno más la variación interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre anterior.

En el caso de la determinación mensual, se realizará multiplicando la UMA diaria por 30.4 y para la anual, se realizará mediante la multiplicación de unidad mensual por 12.

Cabe señalar que el Índice Nacional de Precios al Consumidor será determinado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con fundamento en lo estipulado por el artículo 59 fracción III.

En la siguiente tabla se señalan los montos actualizados de las UMA según lo informa el Instituto⁶⁵:

Año	Diario	Mensual	Anual
2017	\$ 75.49	\$ 2,294.90	\$ 27,538.80
2016	\$ 73.04	\$ 2,220.42	\$ 26,645.04

Consideramos, que dicha modificación Legal crea un conflicto constitucional en cuanto a su aplicación, tomando en cuenta que si bien, el artículo 26 constitucional crea el fundamento para que dicha modificación surta efectos, ésta no debería funcionar de forma retroactiva según lo dispone el artículo 14, que a nuestra consideración se trata de una garantía de mayor valor, y es aplicable al caso

⁶⁵ INEGI, “Unidad Media de Actualización (UMA)”, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/uma/default.aspx>

concreto tomando en cuenta que la UMA tiene un menor valor que el salario mínimo que se cotiza en 80.04 pesos diarios según lo señala el SAT⁶⁶.

Sin embargo no hemos descubierto pronunciamientos al respecto por parte de las cortes, por lo que no encontramos jurisprudencia que señalé definitivamente el camino a seguir en esta cuestión.

3.4. Las obligaciones de las empresas Outsourcers.

Como ha quedado explicado en capítulos anteriores, las empresas outsourcers son aquellas realizan una contratación por intermediación, prestando sus servicios como suministradoras de fuerza laboral, a fin de restar responsabilidades tanto fiscales como de seguridad social a las empresas contratadoras.

A propósito la Ley de Seguro Social, señala en el primer supuesto del artículo 15-A que, cuando una empresa contrate a otra para que le provea de fuerza laboral o desarrolle parte de sus funciones, existirá una responsabilidad solidaria en relación a los trabajadores en cuanto al cumplimiento de las obligaciones señaladas por la Ley de Seguro Social.

Además agrega, que el carácter de intermediario se pierde cuando se realizan las actividades a cuenta de recursos propios y bajo una administración autónoma en los términos que señalan los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales versan sobre las características que debe cumplir una empresa para ser considerada como intermediaria, así como las obligaciones obrero patronales de la intermediaria y las responsabilidades solidarias en caso de que no se cuente con recursos suficientes para cumplir con sus funciones.

En el caso de que subsista una relación de intermediación, se establecen mecanismos de responsabilidad solidaria en torno al cumplimiento de las obligaciones obrero patronales por parte de las empresas involucradas en el

⁶⁶ SAT, “Salario Mínimo 2017”, http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/salarios_minimos.aspx

contrato de outsourcing, estableciendo obligaciones especiales a cargo de la empresa contratante o beneficiaria, para realizar las notificaciones o entregar informes sobre los datos que identifiquen a las partes contratantes, así como las características del contrato que celebraron, temporalidad y cláusulas relacionadas con el número de trabajadores, puestos, entre otros, todo esto se entregará al instituto de forma trimestral.

Cuando hablamos del pago de las cuotas por seguro de riesgos laborales por parte de las outsourcers, nos encontramos con la peculiaridad de que, la Ley contempla sus propias características, en las que destaca principalmente la posibilidad de que una compañía subcontratadora, pueda establecer relaciones con una gran diversidad de empresas de diferentes actividades económicas, complicando así la determinación de la clasificación de la prima de riesgos de trabajo, sin embargo, la Ley en su artículo 75 señala:

La determinación de las clases...

Para efectos de la clasificación en el seguro de riesgos de trabajo, tratándose de los patrones a que se refiere el tercer párrafo del artículo 15-A, de esta Ley, a solicitud del patrón, el Instituto le asignará un registro patronal por cada una de las clases, que así se requiera, de las señaladas por el artículo 73 de esta Ley, con el que realizará la inscripción de sus trabajadores a nivel nacional. Los patrones o sujetos obligados que se hayan clasificado en términos de lo dispuesto en este párrafo, revisarán anualmente su siniestralidad conforme al artículo 74 de esta Ley de manera independiente por cada uno de los registros patronales asignados.⁶⁷

Así podemos, asegurar, que el régimen de pagos del modelo outsourcer, individualiza la actividad de cada uno de sus trabajadores, señalando la actividad a

⁶⁷ Colosia Calderón, Gabriela, "Outsourcing, determinación de la(s) Prima(s) del Seguro Social de Riesgos de Trabajo", *Consultorio Fiscal*, México, núm. 564, primera quincena de Febrero de 2013, p. 53.

la que se subcontrata, como también las fechas laboradas, para determinar la clasificación de la cuota de seguro de riesgos.

3.5. Obligaciones de enterar las aportaciones de Seguridad Social.

En cuanto al pago de las aportaciones a seguridad social, será obligación de los patrones el retener a los trabajadores lo que les corresponde en concepto de cuotas, además de entregar las que deben pagar ellos mismos. Sin embargo, cabe señalar, que en el caso de que el trabajador cuente con ingresos no mayores a un salario mínimo, será el patrón el obligado a enterar las aportaciones por ambos contribuyentes y si el retenedor no realiza los descuentos a tiempo, sólo podrá descontar un máximo de 4 semanas y le corresponderá el pago por el resto de las cotizaciones faltantes, según lo señalan los artículos 36 y 38 de la Ley.

En el supuesto de que el patrón modifique los salarios o prestaciones de los beneficiarios, así como los aumentos realizados por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, tendrán efectos inmediatos sobre las cuotas. Además en cuanto a la baja de los trabajadores de las fuentes de trabajo, éstas deben ser notificadas al instituto, sin embargo, en caso de no hacerlo, y se continúe cumpliendo con los deberes relacionados con el Instituto, podrá solicitar su devolución, siempre se pruebe que el trabajador se encuentra cotizando con otra fuente laboral, según lo estipulan los artículos 35 y 37.

4. Sistema de financiamiento tripartito.

Las legítimas demandas de la clase trabajadora para la obtención de derechos sociales, lograron hacer resonancia en la clase política mexicana de los años veinte, quienes en su afán de satisfacerlas, comenzaron una negociación con los sectores industriales y comerciales que buscaba el establecimiento de un sistema de seguridad social federal y obligatorio, que garantizara los seguros de vida, vejez, enfermedad, riesgos laborales, por muerte, entre otros, cuyo financiamiento según lo señalaba el presidente Álvaro Obregón, debía ser cubierto en su totalidad por la parte patronal, lo cual no consiguió pues murió asesinado, sin embargo, sirvió de punto de referencia para que Francisco R. Serrano y Portes Gil

retomaran la idea e iniciaran el proceso para la aprobación de una Ley de Seguro Social.⁶⁸

Al encontrarse negociando la reforma constitucional al artículo 123 y la creación de una reglamentación, los líderes empresariales señalaban que no existían los medios económicos para financiar el proyecto de seguridad social y que su aplicación si bien era necesaria, debía realizarse de forma progresiva, razón por la cual, el presidente Portes Gil, consideró abandonar la idea de financiamiento total por parte del patrón y abrazó la de establecer un sistema tripartita de financiamiento, el cual involucraría a los patronos, obreros y al Estado, acuerdo que se logró materializar en 1929 y que fundamentó la Ley del Seguro Social de 1943.

Cómo lo menciona Guillermo Farfán, “Con ésta reforma constitucional también se cerró un ciclo en la evolución de la idea de seguridad social; el concepto constitucional original basado en la llamada previsión popular, con predominio de los gobiernos de los estados, las cajas mutualistas y las compañías aseguradoras privadas...”⁶⁹

Consideramos que si bien, se logró el establecimiento de un modelo de seguridad social superior al que tenía antes de 1929, a nuestro juicio la visión del General Álvaro Obregón era mucho más amplia, al buscar que el sistema de seguridad social fuera un modelo de redistribución de la riqueza, pues buscaba que el financiamiento necesario para su funcionamiento, tuviera como fuente, únicamente las utilidades del patrón, sin involucrar ni a los trabajadores, ni al Estado, considerando que éste último es financiado por las aportaciones tanto de trabajadores como de patronos, razón por la cual consideramos mejor el modelo obregonista, sobre todo en una sociedad como la actual, marcada por la grave desigualdad y la acumulación de riquezas en unas cuantas manos.

⁶⁸ Farfán Mendoza, Guillermo, *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoconstitucional histórico*, México, UNAM, 2009, pp. 186-187.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 189.

Ahora bien, el modelo económico global a pesar de sus singularidades y matices, tiende a generalizarse en la mayor parte de las naciones y no permanece estático, sino que se entiende en un contexto histórico y social.

Así podemos comprender que durante la mayor parte del siglo XX se propagó el modelo de bienestar social como el garante de los derechos colectivos a nivel global, lo que implicó el fortalecimiento de las instituciones de carácter social y el engrose del gasto público para lograrlo.

Sin embargo, al final del siglo XX nos encontramos con el desplome del modelo socialista y del mundo bipolar, lo que motivo a las naciones a modificar sus esquemas económicos, buscando principalmente la liberalización, lo que implica la contracción del Estado y la desregulación del mercado, abriendo sectores económicos y sociales muy importantes a la iniciativa privada, en donde el ámbito de la seguridad social no fue la excepción.

México no fue la excepción, pues resintió el embate de los problemas financieristas, que tenían como fuente, el aumento en el costo de los servicios de salud y de maternidad, el crecimiento poblacional que obligaba a expandir su rango de operación, administraciones corruptas y el aumento de la probabilidad de vida de las personas, situación que obliga a tener mayor cantidad de recursos asignados al rubro de pensiones.

Según lo analiza Gabriela Mendizábal se tuvo que crear el modelo de reparto en donde:

... se reserva una partida adecuada del ingreso actual por concepto de las cuotas de seguridad social destinada a la parte de la población inactiva (laboralmente). De un lado, las cotizaciones de los asegurados actuales cubren los montos de las pensiones vigentes; por otro lado, se crea el derecho de los asegurados cotizantes- tras el cumplimiento de los requisitos-

al aseguramiento de su ingreso económico, al presentarse la contingencia inevitable de la vejez.⁷⁰

Ahora bien, cabe mencionar, que parte de la solución elaborada por el Estado mexicano fue la de individualizar las cuentas de aportaciones a seguridad social y transferirlas a instituciones bancarias y de seguro privadas para su administración y manejo, lo que sustituyó el modelo de reparto por el de capitalización.

Consideramos que si bien, la tendencia global dictaba el cambio en el modelo financiero de la seguridad social, ésta modificación no atiende realmente a las necesidades de las clases obreras, sino que, simplemente permite que los grandes capitales, custodien y manejen los ahorros para el retiro y la salud de las personas, situación que nos ha llevado a realizar rescates económicos por parte del Estado, a causa de su falta de control.

Por otra parte, el manejo de los ahorros por parte de las instituciones privadas puede ser benéfico, en cuanto a que permiten la utilización de dichos capitales como fuente de financiamiento para el desarrollo económico nacional, sin embargo, ésta misma función pudo haber sido realizada por el Estado a través del Banco de México, y además, en nuestro país la banca privada carece de fuerza y la soberanía económica para desarrollar la industria pesada, por lo que el financiamiento para el desarrollo, a nuestro juicio, es una ficción.

4.1. Consideraciones sobre el sistema de financiamiento tripartito.

Consideramos que el sistema de financiamiento del Seguro Social, no están de acuerdo con los principios fiscales de proporcionalidad y de equidad, tomando en cuenta que las cuotas patronales no se encuentran basadas en relación a la situación económica del patrón, sino que por el contrario, se apoyan en el ingreso

⁷⁰Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *Reflexiones sobre la financiación de la seguridad social*, México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2006, p. 109.

de los trabajadores en lo individual, evitando así el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna,

Este principio menciona que las contribuciones deben establecerse con fundamento en la capacidad contributiva del sujeto obligado, además ésta relación entre las cuotas patronales y el salario del trabajador, generan un incentivo a favor del patrón para rehuir el aumento a los salarios y para evitar el cumplimiento de obligaciones formales, como la de enterar al Instituto de las modificaciones salariales y las prestaciones reales de los trabajadores.

Esto sumado al hecho de que la Procuraduría del Trabajo y las dependencias fiscalizadoras del Instituto hasta la fecha no han cumplido con su función plenamente, lo que ha permitido el deterioro de la calidad de vida de los trabajadores del país.

4.2. De la cuenta individual y las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (AFORE).

Al momento de ser contratado, el trabajador tiene derecho a que se dé su alta en el Instituto Mexicano de Seguro Social y se cree una cuenta individual donde se registrarán todas aquellas aportaciones obrero patronales destinadas al financiamiento de los diferentes rubros de la seguridad social y también la determinación por parte del trabajador de la AFORE de su conveniencia.

Las afores, se trata de fondos en los que se integrarán los ahorros para el retiro que los trabajadores financian con sus aportaciones, y que serán administrados por las instituciones acreditadas mediante la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), además de constituirse como Sociedades Anónimas de Capital Variable.

Cabe señalar que “En dichas sociedades pueden participar instituciones financieras nacionales y del exterior. Las acciones de la serie “A”, que representarán cuando menos el 51 por ciento del capital social, sólo podrán ser adquiridas por personas físicas o por personas morales mexicanas, cuyo capital deberá ser

mayoritariamente propiedad de mexicanos, y deberán estar efectivamente controladas por nacionales.”⁷¹

Las afores tienen como fundamento constitucional el artículo 123 fracción XXIX que señala la protección del interés social de mecanismos de aseguramiento del trabajador por medio de la Ley de Seguro Social.

Esta Ley sufrió una diversidad de reformas desde su creación, en donde se mantuvo la responsabilidad estatal sobre el financiamiento y administración de los recursos y aportaciones obrero patronales hasta el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, sin embargo en 1992 durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari, se reforma una vez más, trasladando la administración de los recursos económicos a las compañías aseguradoras y bancarias privadas, quienes se encargan de individualizar las cuentas bancarias y enviarlas al Banco de México para ser colocadas en cuentas del Seguro Social que se invierten en créditos a cargo del gobierno federal que tienen como mínimo un interés del 2 % anual y serán pagaderos mensualmente.⁷²

Generalmente se utiliza a las instituciones de crédito o de seguros, con las limitantes de que no deben tener conflicto de interés sobre el manejo de los bienes administrados y se someterán en cuanto a su funcionamiento, constitución, organización, régimen de inversión, tipo de valores, publicidad, sistemas de comercialización y contabilidad, a lo establecido por la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Dicha Ley fue creada en 1994 con la finalidad de coordinar a los diferentes entes encargados de la administración de los capitales destinados al financiamiento de las pensiones para el retiro, por lo que además de la Ley, fue necesario concebir un órgano desconcentrado de la SHCP, denominado Comisión Nacional del

⁷¹ Dávalos Morales, José, “El Trabajador y las AFORES”, *Boletín de Derecho Comparado*, México, Año XXXI, Número 91, Enero-Abril de 1998, p. 107.

⁷² Avendaño Carbedillo, Octavio, *Problemas actuales del Derecho Social Mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 4.

Sistema de Ahorro para el Retiro, encargado de vigilar a las instituciones privadas administradoras.

La Ley de Coordinación fue sustituida en 1996 por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en donde se agregan objetivos relacionados con los ahorros, que permiten que sean utilizados para:

...impulsar el desarrollo nacional, apoyar el aparato productivo y el empleo de carácter permanente... además... El régimen de inversión de las AFORE y de las sociedades de inversión especializadas debe estar sujeto a una estricta vigilancia para asegurar que los recursos que manejaban, además de promover el bienestar de los trabajadores, contribuyan a los fines del desarrollo nacional y a la generación de empleo sirviendo, entre otros objetivos, para que haya inversiones en instrumentos financieros que promuevan la construcción de vivienda y la inversión en proyectos de infraestructura.⁷³

En nuestra opinión, la colocación de los ahorros para el retiro en las instituciones privadas, se trata de un “arma de doble filo”, en el sentido de que si bien dicho modelo rompe con el esquema de administración pública que permitía la estabilidad económica de los ahorros para el retiro, era también el erario público quien carga con las consecuencias que implica el buscar el crecimiento de los capitales colocados en los fondos.

Por otro lado, cuando se colocan los fondos de ahorro para el retiro en manos de las instituciones privadas, si bien se argumenta la posibilidad de que sean utilizados parcialmente para financiar proyectos productivos de bajo riesgo, debe señalarse también el riesgo que existe por la falta de responsabilidad de estas instituciones en lo que respecta a asumir los costos por pérdidas.

Además es pertinente agregar que la mayor parte de las instituciones bancarias en México son extranjeras, lo que las subordina a los capitales externos

⁷³ *Ibidem*, p. 6-7.

y coloca en grave riesgo la soberanía Nacional, considerando que las inversiones se realizan atendiendo a los requerimientos de dichos capitales y no necesariamente al proyecto de nuestro país.

Por otro lado, el comportamiento de dichos organismos, a juicio de la historia es por lo menos inmoral y fraudulento, a decir de los grandes desfalcos realizados por la banca privada, tales como el caso FOBAPROA y los grandes escándalos de lavado de dinero a favor de grupos delincuenciales y terroristas que han ocupado la vida pública.

Al respecto, Ángel Guillermo Ruiz:

En efecto, que la economía tiene ciclos, es indudable y que hoy por hoy atravesamos el ciclo de privatizarlo todo, bienes y servicios, nadie puede negarlo. La idea es simple: reducir a su mínima expresión al Estado, dejando suelto el libre juego del mercado. ¿Acaso alguien pudiera desdecir esta afirmación?, y si a ello aunamos a la quiebra técnica virtual de los sistemas de seguridad social de los países más paradigmáticos en esta materia, como atinadamente han sostenido algunos, es muy posible que estemos asistiendo a la liquidación del llamado estado de bienestar, o mejor dicho, al término de la seguridad social en las manos exclusivas del Estado.⁷⁴

La crítica del ilustre académico, a nuestra consideración resulta insuficiente, tomando en cuenta que si bien coincidimos en que existe la voluntad por parte de la comunidad de acabar con el Estado de bienestar social, también se debe señalar, que no existen los medios financieros suficientes para sustentarlos, ni la soberanía económica que genere una banca privada sólida que no ponga en riesgo los ahorros de las personas, por ésta razón se debe modificar tanto el sistema de ahorro para el retiro, como el método de financiamiento utilizado para nutrir las diferentes prestaciones a favor de la comunidad.

⁷⁴ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, "Consideraciones sobre el nuevo sistema de ahorro para el retiro del Seguro Social", *JURE*, México, IV época, vol. I, año I, núm. 3, Julio- septiembre 1997, P. 6.

5. Regímenes de Seguridad Social.

El Derecho a la Seguridad Social ha generado una problemática profunda en cuanto a la universalización del sistema, situación que ha obligado a fragmentarlo en regímenes que se plantean por su razón histórica y por una cuestión de excepcionalidad producto de la ampliación de la cobertura del propio modelo de seguridad social.

Para entender lo antes sugerido, debemos explicar primero que, al referirnos al planteamiento histórico de seguridad social, consideramos que se desarrolla por la necesidad del Estado de garantizar los derechos básicos de la clase trabajadora, a partir de un esquema de contribuciones tripartita basados principalmente en el poder adquisitivo del salario del obrero, por ésta razón, señalamos que el régimen Obligatorio que también es denominado por la doctrina como régimen General, se coloca dentro del concepto histórico de modelo de seguridad social que atiende exclusivamente las necesidades de los trabajadores asalariados y sus familiares.

Sin embargo, surge la problemática de incluir a las personas que realizan actividades económicas de forma independiente, por lo que comienzan a proyectarse variaciones en la metodología de cobro del sistema, con la finalidad de crear regímenes especiales de contribución que incluyan a los distintos tipos de trabajadores.

Al referirse al modelo español, pero con gran similitud al mexicano José Luján y Carmen Sánchez, señalan que:

En este sentido se ha llegado a calificar la existencia de regímenes especiales como una <Constante histórica> toda vez que ni siquiera son creación original de la Ley de Bases de 1963 <sino imposibilidad de la misma para superar las diferencias ya existentes antes de ella>. La tradición histórica inmediata, sin necesidad de invocar dudosos antecedentes

gremiales, provocaba que la diversificación de regímenes de seguridad social fuese una opción vista como lógica e inevitable por la propia Ley de Bases.⁷⁵

Por otro lado, la existencia de los regímenes especiales no significa que las prestaciones ofrecidas por los mismos sean idénticas a las que muestra el régimen general, sino que cuenta con diferencias, mismas que deben ir desapareciendo tomando en cuenta el principio de progresividad que nos señala que el modelo de seguridad social debe tender a homologar la gama de derechos y beneficios para todos los usuarios.

Al respecto, el derecho español en la Ley del Estatuto de Trabajadores Autónomos señala que “<Con carácter progresivo se llevarán a cabo las medidas necesarias para que, de acuerdo con los principios que inspiran esta Ley, se logre la convergencia en aportaciones y derechos de los trabajadores autónomos en relación con los establecidos para los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social>”.⁷⁶

Por su parte, el Seguro Social mexicano cobra las prestaciones contenidas en la Ley, ya sea que se otorguen en especie o en dinero, tomando en cuenta las condiciones individuales contenidas en cada uno de los regímenes de seguridad social, de donde podemos inferir, la existencia de más de un régimen.

Tal como lo indica el artículo 6 de la LSS, existen dos diferentes regímenes de seguridad social, denominados, Obligatorio y Voluntario, los cuales cuentan con características distintas y por lo tanto obligaciones diferentes, por lo que se tendrán que cumplir individualmente para gozar de los beneficios, y es por ésta razón que el artículo 7 señala la elaboración de una cartilla o cedula de identificación que permita el ejercicio de los derechos que le corresponden por Ley al derechohabiente.

⁷⁵ Luján Alcaraz, José y Sánchez Trigueros, Carmen, *El Modelo social en la Constitución Española de 1978*, Madrid España, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, p. 1009.

⁷⁶García Alarcón, Virginia, *Derecho del Trabajo, Seguridad Social y Proceso Laboral*, España, La Ley, 2010, Tomo I, p. 835.

5.1. Régimen obligatorio.

El artículo 11 señala los conceptos de seguridad que prestará el régimen obligatorio de seguro social, en el que se incluyen los seguros de riesgos de trabajo, de enfermedad y maternidad, invalidez y vida, aquellos relacionados con la vejez, retiro, cesantía por edad avanzada y las guarderías y prestaciones sociales.

En cuanto a los sujetos que pueden ser beneficiarios de éste sistema parafraseando el artículo 12 de la Ley, serán todas aquellas personas consideradas por la Ley Federal del Trabajo como trabajadores, sean éstos temporales, por destajo o permanentes, siempre que se presten servicios subordinados a otra persona física o moral, bajo el supuesto de ser remunerados, así también se comprende a los socios de las unidades cooperativas y las personas que sean incluidos por decreto emitido por el Poder Ejecutivo.

5.2. Régimen voluntario.

En cuanto a los sujetos que pueden pertenecer al régimen voluntario se encuentran aquellos que no tienen un patrón en forma, tales como los trabajadores de industrias o empresas familiares e independientes, profesionales, pequeños comerciantes, artesanos.

Por otra parte también se encuentran los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, los trabajadores que han sido contratados por personas físicas y los trabajadores de la administración pública Federal, Local o Municipal, que no se encuentren en el supuesto de inscripción en el régimen obligatorio, todo esto es señalado por el artículo 13 de la Ley.

6. Prestaciones de Seguridad Social.

El sistema de seguridad social, es garante de una gran diversidad de prestaciones, que tienen por objeto proteger a la sociedad sobre todas aquellas condicionantes externas o internas que puedan llegar a afectar su completo y sano desarrollo.

También es conveniente mencionar, que los beneficios son gozados por los sujetos inscritos y sus familiares, por lo que consideramos que se cuenta con espectro bastante amplio y con una diversidad de herramientas con los que se pretende cumplir con el objetivo, cada una de ellas con su propio modelo financiero, por lo que pasaremos a explicarlas brevemente.

6.1. Seguro de Riesgo de Trabajo.

Se trata de una prestación social que tiene por objeto garantizar la seguridad del trabajador durante el desarrollo de sus actividades dentro de la empresa, tendiente a disminuir o eliminar los accidentes y enfermedades que puedan existir como consecuencia del desarrollo cotidiano de las actividades empresariales.

En éste sentido el artículo 42 de la Ley de SS, señala que se entenderá por accidente de trabajo, toda aquella "...lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste", por ésta razón también se incluyen las enfermedades derivadas del trabajo dentro del concepto de riesgos. Cabe señalar que los riesgos de accidente no solamente abarcan los horarios de actividad laboral, sino que también integran los tiempos relacionados con la transportación desde el domicilio del trabajador a la fuente de trabajo.

Además, la jurisprudencia A. D. 7776/69⁷⁷ muestra que aun cuando la parte patronal no hubiere inscrito al trabajador, o lo haga después de los cinco días siguientes al ingreso a la planta laboral, será responsable por los siniestros que pudieran existir desde el momento de su ingreso, por lo que estará obligado al pago del capital constitutivo.

Al respecto de éste tema el artículo 43 nos remite a la Ley Federal del Trabajo para encontrar la conceptualización de las enfermedades laborales, y en su artículo 513 señala cada uno de los padecimientos que se considera que tienen un origen

⁷⁷ A. D. 7776/69.- I.E.M., S. A. – Séptima Época.- vol. XXIII.- Sexta parte, p. 47.

en las actividades laborales, mismos que podrán tener como consecuencia, la incapacidad temporal, parcial, total o la muerte del trabajador.

Esto nos muestra la garantía de certidumbre en términos de confianza que el trabajador obtiene al tener el aval jurídico de que sus derechos y su estilo de vida estarán protegidos contra cualquier infortunio, que en el desarrollo de las actividades derivadas de su obligación laboral pueda llegar a suscitarse.

6.1.1. Responsabilidad por casos de incapacidad por riesgos del trabajo.

La responsabilidad principal de los patrones en caso de una incapacidad laboral es la de indemnizar a los trabajadores, misma que deberá ser entregada directamente al trabajador o a sus familiares en el caso de incapacidad mental, y que no podrá ser menor al salario mínimo de la región donde se presten los servicios subordinados.

Así, Arturo Costa Medina, señala que “La indemnización- renta asegura en forma permanente la subsistencia del beneficiario, dentro de la limitación que representa la cuantía de la misma”⁷⁸, sin embargo existe una falta de claridad en relación a la determinación de los montos máximos determinables como salarios base de incapacidad según la Ley Federal del Trabajo, debido a que, por una parte, el artículo 484 señala que para la determinación de las indemnizaciones correspondientes se tomará como punto de referencia el salario del trabajador a la fecha de incapacidad y los aumentos correspondientes, hasta que se determine el grado de incapacidad, la muerte del trabajador o la baja del trabajador de la planta laboral.

Por su lado, el artículo 486 señala que existe un tope de dos salarios mínimos correspondientes al área geográfica donde se realicen las actividades como salario base de indemnización, y en caso de que el trabajo se realice en diferentes áreas geográficas, se tomará el promedio de las áreas geográficas como monto.

⁷⁸ Costa Jiménez, Arturo, “Consideraciones sobre el Seguro de Riesgos Profesionales”, *El Economista*, México, núm. 155, 21 de marzo 1939, p. 52.

El trabajador que tenga un accidente laboral, tendrá derecho al suministro de medicamentos, rehabilitaciones, asistencia médica y de cirugía, gastos por hospitalización, herramientas ortopédicas y la debida indemnización.

Por ésta razón es necesario que el patrón cumpla con todos los procesos de capacitación en temas de seguridad que resulten necesarios para disminuir el riesgo de accidentes, garantizar que se tengan las herramientas necesarias para ejecutar las funciones de la fuente de trabajo, y permitir los cursos e inspecciones que las instituciones públicas realicen con el afán de disminuir los accidentes laborales.

En el caso de argentina, la obligación de inspeccionar y capacitar a los empleados en torno a la seguridad en la fuente de trabajo le corresponde a las aseguradoras de Riesgos del trabajo, tal como menciona Emiliano A. Gabet, al señalar que “Desde que fue dictada la Ley de Riesgos del Trabajo, a mediados de la década de los noventa, las tareas de índole preventiva han quedado en cabeza de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo. En consecuencia, la realización de capacitaciones específicas con el personal resultan las principales obligaciones que recaen en cabeza de las aseguradoras”⁷⁹, situación que conviene a las aseguradoras, tomando en cuenta que, entre mayor sea la pericia y capacitación de la planta laboral en temas de riesgos, menor será el número de accidentes, por lo que la prevención siempre será una tarea obligada, y tomando en cuenta la gran cantidad de recursos destinados al IMSS por parte de los contribuyentes, resulta buena la idea de crear un modelo preventivo integral.

Por su parte el artículo 46 de la LSS señala ciertos supuestos que no se consideran como accidentes aquellos en los que el trabajador violente sus obligaciones laborales, tales como, acudir en estado de embriagues, o bajo el influjo de drogas para las que no cuente con prescripción y que ésta se haya comunicado a la administración empresarial, que el trabajador se auto provoque la lesión u ocasione el accidente de forma deliberada par causarse un daño o que acuerde con

⁷⁹ A. Gabet, Emiliano, “Capacitación y control del personal en el uso de herramientas e trabajo”, *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires Argentina, año LXXII, núm. 11, Noviembre 2012, p. 3056.

algún colaborador provocar un accidente, en el caso de una riña o intento de suicidio, o cuando se lesione durante la comisión de un delito.

6.1.2. Financiamiento al seguro por riesgos laborales.

Las cuotas relacionadas con los seguros por riesgos, deberán ser cubiertas por la parte patronal, tomando en cuenta el salario base de los trabajadores y la categoría asignada por el reglamento en clasificación de riesgos de trabajo, en el que encontraremos cinco clases que pagarán las siguientes cuotas, según lo estipula el artículo 73:

Prima media	En por cientos
Clase I	0.54355
Clase II	1.13065
Clase III	2.59840
Clase IV	4.65325
Clase V	7.58875

Como podemos observar, las cuotas patronales por seguro de riesgos de trabajo aumentan según sea la categoría en la que se encuentre, es por ésta razón por la que el artículo 18 del Reglamento de la LSS, señala la obligación de la autodeterminación por parte de las empresas dentro de la clasificación para efectos del Seguro en mención, por lo que para lograrlo, es necesario que se tome en cuenta el grado de siniestralidad por parte de las actividades de la empresa durante un lapso de tiempo determinado por el reglamento.

En cuanto a la integración de las partidas que forman el capital constitutivo, el artículo 86 de la Ley del Seguro Social de 1973 señalaba que:

...los capitales constitutivos se integran con el importe de las siguientes prestaciones: asistencia médica, hospitalización, medicamentos y material de curación, servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento, intervenciones

quirúrgicas, aparatos de prótesis y ortopedia, gastos de traslados del trabajador accidentado, el pago de viáticos en su caso, subsidios pagados, gastos de funeral si fallece el trabajador, indemnizaciones globales...⁸⁰

Dicha reglamentación se encuentra incrustada en el artículo 79 de la Ley de Seguro Social, vigente, y consideramos que cumple con la mayoría de las prerrogativas que garantizan una protección amplia del trabajador en relación con los riesgos de trabajo, sin embargo consideramos que son los sistemas preventivos a los que se les debe dar connotación en nuestro modelo de seguridad social, por lo que consideramos pertinente, que se promueva la cultura de la prevención de enfermedades por medio del deporte y la buena alimentación, se creen los mecanismos para llevar la educación de riesgos a las plantas laborales, se verifique constantemente por medio de las instituciones que se cumpla con la Ley y los reglamento, con el objetivo primordial de disminuir los costos de operación del instituto, y se garantice el desarrollo de la economía familiar con un salario decoroso y acceso a los benefactores básicos.

6.2. Seguro de enfermedades y maternidad.

Cómo lo hemos comentado antes, el Derecho a la salud se encuentra elevado a norma suprema y forma parte del capítulo de Derechos Humanos de nuestra constitución y de los convenios y tratados internacionales signados por nuestro país, sin embargo, resulta imposible lograr una nación en donde se erradiquen los problemas de salud, ya que muchos de ellos tienen como fuente la simple convivencia con otros seres de la naturaleza o son derivados de deficiencias de carácter genético en los que el Estado se encuentra sin posibilidades de ingerir tal como lo señala Juan José Bestard:

La salud o mejor dicho, el estado básicamente ausente de enfermedad o de funcionamiento anormal del cuerpo, depende de muchos factores ajenos al hombre y de otros dependientes de este. Como factores intrínsecos a la persona se encuentra la propia biología humana, la alimentación o los

⁸⁰ Athié Carrasco, Carlos, "Boletín de información jurídica", *Los Capitales Constitutivos en la Ley del Seguro Social*, México, Año I, núm. 2, Julio- Agosto 1973, p. 49.

hábitos de vida, y como factores extrínsecos podemos referirnos el hábitat, al medioambiente, el entorno social, a la situación económico-laboral, a condicionantes familiares o el contacto con sustancias o agentes nocivos, entre otros.⁸¹

Por ésta razón, los razonamientos del propio Estado no deben limitarse a una incansable lucha en contra de los males que aquejan a la población, sino que también, debe asumir la idea de que la enfermedad es una condición biológica del ser humano y por lo tanto tiene que adjudicarse una función preventiva y garante de los servicios de contención, que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas que se encuentren en dicho supuesto, ya sea que las enfermedades tengan como fuente una actividad laboral o que sea producto de las circunstancias medioambientales u otras.

Dentro del mismo contexto, se encuentra los procesos biológicos de maternidad, pues se combina con el derecho humano a la libre elección del número de hijos que se desee tener, y habrá que entender, que el proceso de gestación, nacimiento y desarrollo de los neonatos es delicado y complejo, por lo que se requieren atenciones especializadas que deben ser suministradas por el Estado, en consecuencia, se ha de crear un seguro, que tenga por objeto cubrir los gastos médicos que se generen.

En cuanto al seguro por enfermedades, podemos señalar que éste cubrirá, la hospitalización, medicamentos, atención médica y servicios quirúrgicos durante un lapso máximo de 52 semanas, si la enfermedad no fuera de carácter profesional según lo señala el artículo 91 y tendrá derecho a un subsidio económico cuando no pueda seguir realizando su trabajo hasta por 52 semanas o por 26 semanas más si el instituto decide prorrogarla, y por otra parte, en relación con las necesidades de las madres, se señala en el artículo 94, se deben cubrir, todas las necesidades obstétricas y de lactancia de los neonatos durante dos años de vida.

⁸¹ Bestard Perello, Juan José, *La asistencia sanitaria pública*, España, Díaz de Santos Ed., 2015, p.

De la misma forma obliga a las instituciones laborales a proveer de tiempo y espacios suficientes a las madres trabajadoras para que puedan alimentar a sus hijos en por lo menos dos ocasiones por media hora o en una ocasión por una hora al día y en instalaciones limpias y seguras, además de recibir una canasta para el neonato.

6.2.1. Financiamiento del seguro de enfermedades y maternidad.

Para su financiamiento la LSS establece que se pagará a partir de las cuotas y aportaciones que realicen de forma tripartita, los trabajadores, patrones y el Estado, en donde el patrón pagará diariamente el 13.9 por ciento de un salario mínimo y si el trabajador tuviera un salario base de cotización mayor a tres salarios mínimos, el patrón se encontrará obligado a pagar el 6 por ciento y el trabajador al 2 por ciento de la diferencia entre el salario base y tres salarios mínimos, por su parte el Estado, participará en el financiamiento de dichas prerrogativas, con el 13.9 por ciento de un salario mínimo diariamente, con lo que se sufragan los gastos del seguro en análisis.

Cabe señalar, que con la entrada en vigor de la Ley UMA (Unidad Media de Actualización) y la reforma al artículo 26 constitucional se establece una nueva forma de cotización de las obligaciones y se sustituye el término Salario Mínimo como base de cotización por el de UMA, cuya determinación depende de la suma del salario mínimo para el DF hasta diciembre del año anterior a la actualización y la determinación que realiza anualmente el INEGI sobre perspectivas de inflación de la canasta básica.

6.2.2. Consideraciones acerca del seguro de enfermedad y maternidad.

Por otra parte, podemos señalar que, es insuficiente el grado de protección que ofrece la Ley del Seguro Social en torno a la condición de maternidad, pues es de conocimiento público que dicha prerrogativa va encaminada, no a la satisfacción de una necesidad fisiológica de la madre, sino del infante, por lo que consideramos que excluye dentro de sus contenidos la responsabilidad familiar del padre al cuidado de los hijos, y de esa forma, discrimina a la mujer también tomando en cuenta que la asume como única responsable de las necesidades infantiles y sólo el padre en sustitución de la misma, bajo supuestos de viudez, o del ejercicio único

de la patria potestad, por lo que proponemos que se amplíe la cobertura del seguro de maternidad y se incluyan prerrogativas que permitan compartir el rol de los cuidados del niño por parte del padre.

Por su parte Javier Fernández Orrico, al referirse al derecho a subsidios en torno a la maternidad y paternidad menciona:

Consisten estos subsidios por maternidad y por paternidad en régimen de jornada a tiempo parcial, en que durante el periodo de disfrute del descanso por maternidad o paternidad se pueda dedicar una fracción del día a trabajar, y la otra a continuar el descanso y en consecuencia a percibir la correlativa prestación económica, proporcionada al tiempo de descanso reducido a que eventualmente tuviera derecho la persona trabajadora... Este Derecho puede ser ejercido por cualquiera de los progenitores o acogedores y en cualquiera de los supuestos de disfrute simultaneo o sucesivo del periodo de descanso...⁸²

Consideramos que el modelo español, tiene un mayor grado de equidad, tomando en cuenta que las prestaciones pueden ser gozadas por ambas partes en la relación familiar, lo que evita caer en la discriminación y favorece en mayor medida a la salud del infante.

6.3. Seguro de Invalidez y de Vida.

El ser humano por su propia naturaleza social, se entiende como parte de una estructura social que le atribuye ciertos valores y derechos y a su vez, para alcanzarlas, la comunidad le exige obligaciones de carácter jurídico y materiales, las que debe conseguir a base de esfuerzo y dedicación, invirtiendo para ello su fuerza y energía para producir otro tipo de benefactores necesarios para la colectividad.

⁸² Fernández Orrico, Javier, *La Contratación Laboral a Tiempo Parcial y la Seguridad Social*, España, Thomson Reuters, 2016, pp. 299-300.

Esta relación de factores, colocan a la persona en una situación que le permite ser sujeto de aseguramiento, pues puede ser considerado como un ente que produce y desarrolla la economía, razón por la cual, tiene garantías y fuentes de ingresos.

Sin embargo la razón principal para promover el aseguramiento de una persona, es garantizar el cumplimiento pos mortem de sus obligaciones familiares y económicas, pues la muerte de un ser humano repercute sobre los miembros de la familia, sobre todo considerando, que en un Estado como el nuestro donde los salarios para los profesionistas en general no rebasan los nueve mil pesos mensuales, resulta necesario el trabajo de dos o más miembros de la familia para proveer el sustento económico de la colectividad.

Por ésta razón, es conveniente contar con una póliza de seguro que se cubra periódicamente, y que garantice una suma de dinero en caso de muerte, y que se asigne a favor de los familiares, además, cabe señalar, que por la propia naturaleza de la vida humana, no se restringe la contratación a un solo seguro por persona, sino que se puede contratar varias pólizas, pues en éste caso en particular, debe establecerse la máxima de que la vida no tiene precio.

Al respecto podemos coincidir con lo que menciona Octacilio Alecrim al citar a Clovis Bevilaqua que dice:

La vida y las facultades humanas son inestimables y no pueden, por eso mismo, ser objeto de una relación jurídica de orden económico. Pero el hombre está dotado de energía productiva de utilidades por su trabajo físico o intelectual. Esa energía es un valor económico y la ley permite asegurarlo contra determinados riesgos. La propia vida, abstracción hecha de la energía

productora, de la fuerza de trabajo, es considerada como el goce de bienes y como un beneficio cuya pérdida o deterioro puede ser objeto de seguro.⁸³

Así bien, según las consideraciones, en dicho supuesto se incrustan tanto el seguro por invalidez, cómo el de vida, tomando en cuenta que se busca la protección del ingreso y sustento de las familias de los asegurados.

En el caso del concepto de invalidez, podemos señalar que se trata de un estado del ser humano en el que a consecuencia de enfermedad o accidente profesional, el trabajador queda imposibilitado para el ejercicio normal de sus actividades laborales.

En éste sentido el art. 119 confirma dicho concepto, con la única diferencia de concebirlo, como un estado que impide la procuración por parte del trabajador de los ingresos en un monto de por lo menos el cincuenta por ciento.

Consideramos que dicho margen es insuficiente en el caso de la declaración de invalidez definitiva, en donde consideramos que resultaría óptimo, que en caso de resentir el trabajador una disminución permanente en sus funciones, que no le permitan garantizar el cien por ciento de sus ingresos normales, el seguro de invalidez debería por lo menos, subsidiar el ingreso hasta alcanzar el equivalente a la renta base de cotización y en el caso de una invalidez temporal, compensar de la misma forma, hasta que el trabajador pueda recuperar íntegramente sus facultades.

El estado de invalidez definitiva será válido según el artículo 121 de la LSS, siempre que se tengan cotizadas por lo menos doscientos cincuenta semanas de cotización, y de que el dictamen generado por el instituto determine que tiene un setenta y cinco por ciento de invalidez, sólo deberá haber cumplido con ciento cincuenta semanas.

⁸³ Alecrim, Octacilio, "Naturaleza Jurídica del Contrato de Seguro de Vida", Traductor Elola Fernández, Javier, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, Año IV, Septiembre Diciembre, núm. 12, 1951, p. 25.

Al respecto, consideramos que no debe haber un número determinado de semanas de cotización, para hacerse acreedor a una pensión vitalicia, tomando en cuenta que las instituciones encargadas de la inspección y vigilancia del cumplimiento de las prerrogativas laborales en nuestro país brilla por su ausencia, y son múltiples y públicos los casos de graves violaciones a normas de seguridad y laborales por parte de las industrias y comercios, razón por la cual se multiplican los riesgos y tiene la misma necesidad económica quien comienza su vida laboral que el que está a punto de concluirla.

Ahora bien, según lo menciona Andras Huthoff al referirse a los sistemas de pensiones señala que estos se han:

...sustentado en dos supuestos i) el trabajador tiene pleno empleo y capacidad de ahorro a lo largo de su ciclo de vida activa; y ii) las familias disponen de un proveedor principal, cuyo aseguramiento protege al resto de sus miembros. Con estas premisas, los sistemas combinan instrumentos contributivos (ahorro y aseguramiento) para financiar prestaciones ante pérdidas inesperadas de ingresos por invalidez y muerte temprana, así como para permitir una vejez digna (longevidad).⁸⁴

Cabe mencionar que en el caso del sistema de seguridad social mexicano se señala que el seguro de invalidez y su pensión se contratarán mediante un sistema de seguridad privado. El instituto se encargará del cálculo de los montos que se descontarán de la cuenta individual para el pago del seguro de renta vitalicia y de sobrevivencia, y si la cuenta individual no contara con suficientes recursos, el excedente será cubierto por el Instituto y en caso contrario, donde la cuenta tenga más de lo necesario, el beneficiario podrá optar por retirar el excedente, invertirlo en un seguro vitalicio con renta mayor o ampliar las prestaciones del seguro ya contratado y el sistema mexicano, solo permite que los primeros tengan la opción de recuperar las aportaciones realizadas a la cuenta individual, dejando en el

⁸⁴ Huthoff, Andras, "Brechas del Estado de bienestar y reformas", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 89, agosto del 2006, p. 10.

desahucio a quien de buena fe, aportó su esfuerzo en búsqueda de un desarrollo pleno, además, el artículo 123 señala específicamente los casos en los que no se podrá hacer ejercicio del seguro de invalidez, en los que se incluyen, provocarse de manera voluntaria la invalidez, incluso con ayuda, que la invalidez surja por medio de un delito provocado por el afectado o que se cuente con un estado de invalidez anterior al contrato. Sumados al derecho a una pensión, se agregan las relacionadas con prestaciones de atención médica, prerrogativas a favor de los familiares y la ayuda asistencia.

Ahora bien, en el caso de que el trabajador muera, quienes funjan como beneficiarios de dicho seguro podrán contar con pensión, por orfandad, viudez y para ascendientes, así como ayuda asistencial por viudez y médica en los casos en los que sea requerida, según lo expresa en el artículo 127.

Así mismo, el artículo en mención señala, que si bien las pensiones señaladas por las fracciones I, II y III , se pagaran a cuenta de las aportaciones realizadas a la aseguradora privada, el Estado a través del instituto realizarán aportaciones a la cuenta individual del asegurado, para que sean integradas a fin de que sean suficientes para sufragar los gastos de pensión, ayuda asistencial y asistencia médica, y en caso de que ésta sea suficiente y exista un excedente en la cuenta, éste podrá ser retirado por parte de los beneficiarios.

Para el pleno ejercicio de éstos derechos, es necesario que el asegurado tenga cotizadas por lo menos ciento cincuenta pagos semanales y que el fallecimiento del asegurado no se deba a un riesgo de trabajo.

6.3.1. Derechos del conyugue a una pensión.

En cuanto a la pensión para el conyugue, existe una gran discriminación por lo menos en el lenguaje utilizado por la Ley, tomando en cuenta que, ésta se refiere únicamente a la esposa como beneficiaria de la pensión por viudez, y a la concubina que haya vivido por lo menos cinco años antes de la superveniencia de la muerte del asegurado como si fuera su esposo, por lo que consideramos que debe ser inconstitucional tomando en cuenta la lectura del artículo primero constitucional en

su párrafo último, que nos señala la no discriminación en donde, entre otras variables, se incluye la de razón de género, motivo por el cual la Ley debe ser reformada, tomando en cuenta que discrimina en razón de sexo la asignación de una pensión por viudez, pues las responsabilidades económicas y sociales del hombre y la mujer son idénticas en una familia, la cual es el factor principal de protección de una pensión.

Ahora bien, el artículo 132 de la LSS señala los supuestos en los que no se podrá gozar de una pensión por parte de los beneficiarios, en los que se incluye, no haber contado con más de seis meses de casado por parte de la esposa, discriminando una vez más al esposo y menoscabando sus derechos. Por otro lado, tampoco será factible otorgar el seguro por viudez cuando casándose la esposa con hombre mayor a cincuenta y cinco años de edad, la muerte del esposo sucediera antes del primer aniversario nupcial, o cuando un hombre se encuentre asegurado por invalidez, cesantía por edad avanzada o vejez, y habiendo celebrado matrimonio, no transcurra más de un año hasta el momento de su muerte.

6.3.2. Las asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Se trata de todas aquellas prestaciones tendientes a la protección de la familia complementarias a la pensión de invalidez, que gozarán los miembros dependientes del asegurado, razón por la cual, consideramos que se trata de una prestación de protección social, que busca, garantizar los medios suficientes cuando el asegurado, a causa de su estado de invalidez no pueda conseguirlos por sus propios medios, y se distribuirán de la siguiente forma según el artículo 138 de la LSS:

I. Para la esposa o concubina del pensionado, el quince por ciento de la cuantía de la pensión;

II. Para cada uno de los hijos menores de dieciséis años del pensionado, el diez por ciento de la cuantía de la pensión;

III. Si el pensionado no tuviera ni esposa o concubina, ni hijos menores de dieciséis años se concederá una asignación del diez por ciento para cada uno de los padres del pensionado si dependieran económicamente de él;

IV. Si el pensionado no tuviera ni esposa o concubina, ni hijos, ni ascendientes que dependan económicamente de él, se le concederá una ayuda asistencial equivalente al quince por ciento de la cuantía de la pensión que le corresponda, y

V. Si el pensionado sólo tuviera un ascendiente con derecho al disfrute de asignación familiar, se le concederá una ayuda asistencial equivalente al diez por ciento de la cuantía de la pensión que deba disfrutar.

Tal cómo lo menciona Agustín Arias:

En nuestra legislación se distinguen claramente las asignaciones familiares, de las pensiones, por ejemplo, ya que son inclusive excluyentes. En efecto, solamente los beneficiarios de los pensionados tienen derecho a dichas asignaciones. No se les concede en cambio a los familiares del asegurado o del trabajador en activo. Y los beneficiarios del pensionado, cesan en su derecho de seguir recibiendo las asignaciones en cuestión, al fallecer el pensionado.⁸⁵

Cabe mencionar que dichas aportaciones cesarán con la muerte del asegurado, con excepción de las relacionadas con la fracción II, las que perdurarán hasta que cumplan 16 años de edad o 25 en los casos del artículo 134 que nos menciona los casos de pensión por orfandad y la posibilidad de prorrogar la pensión en el caso de que el beneficiario se encuentre estudiando en un plantel de educación nacional y tomando en cuenta la situación económica, familiar y personal del pensionado.

⁸⁵Arias Lazo, Agustín, "Las Asignaciones Familiares y las Pensiones de Orfandad", *Boletín de información jurídica*, México, año II, núm. 10, Noviembre- Diciembre, 1974, p. 62.

6.3.3. Régimen financiero del Seguro por invalidez y de vida.

En cuanto al régimen de financiamiento, podemos señalar, que se trata principalmente tripartita, al obligar a realizar aportaciones a los patrones, trabajadores y al Estado, sin embargo en último renglón del artículo 146 señala a los demás obligados, sin profundizar en la definición del sujeto obligado, por lo que consideramos se trata de las instituciones aseguradoras privadas que deben cubrir ciertos aspectos en cuanto a las pensiones y asistencia.

En cuanto a las aportaciones éstas se distribuirán, obligando a los patrones a pagar el uno punto setenta y cinco por ciento del salario base de cotización diariamente, al trabajador le corresponderá el cero punto seiscientos veinticinco por ciento y al Estado el siete punto cuarenta tres por ciento de las cuotas enteradas por la parte patronal.

6.4. Seguro por Retiro, cesantía por edad avanzada y vejez.

Uno de los problemas más serios de nuestro país es la imposibilidad o la incompetencia del Estado mexicano para garantizar a las personas de la tercera edad una vida digna y decorosa. Comenzamos con esa afirmación, pues consideramos que sobran evidencias sobre graves violaciones a los derechos humanos y abusos institucionales y por parte de las empresas privadas hacia las personas en edad avanzada, desde los ancianos que se encuentran en estado de indigencia o mendicidad, aquellos que no cuentan con una pensión o jubilación, o lo que a nuestra consideración resulta de mayor gravedad, aquellos que aún en su condición de vejez, se encuentran laborando en empresas que no garantizan ni el mínimo de derechos laborales o humanos a su favor, tal es el caso de los empacadores de las empresas que se dedican a la venta de artículos de consumo y alimentos, quienes no pagan ni siquiera un salario, mucho menos garantizan el acceso a los servicios médicos, que son imprescindibles para todos, mucho más para una persona en edad avanzada.

Tomando en cuenta el planteamiento anterior, podemos señalar sin temor a equivocarnos que el reto de garantizar una pensión o jubilación para todos, es

grande y atiende a una necesidad más relacionada con la política social y humanitaria, que con la económica, y consideramos que debería ser un derecho humano.

Para argumentar lo anterior, podemos señalar con contundencia que todas aquellas personas que no mueran de forma prematura, llegarán a la etapa de la vejez y que, en esa condición, la destreza, la fuerza y el vigor disminuyen de forma considerable, imposibilitando a las personas para realizar una gran variedad de trabajo, por lo que, el no contar con los medios económicos suficientes, condena a las personas a la precariedad, la mendicidad, la enfermedad y en algunas ocasiones a la muerte.

Al respecto Antonio López Díaz al diferenciar entre las pensiones por invalidez y las que corresponden al estado de vejez, señala primero que: “Esta situación, donde se prevén consecuencias tributarias diferentes para circunstancias iguales desde el punto de vista del concepto de renta, nos conduce irremediablemente a la conclusión de que detrás de esas opciones del legislador se esconden otras razones de naturaleza política, social, económica, etcétera.”⁸⁶

Y agrega:

La razón de una pensión de jubilación es la pérdida de la capacidad laboral del individuo por disposición de una norma o con base en la edad del trabajador. Este fundamento no es sustancialmente diferente del que ocurre en las pensiones de invalidez, donde también nos encontramos con una pérdida de capacidad laboral, si bien, en este caso, motivada por accidentes o enfermedades.⁸⁷

En el caso de la cesantía por edad avanzada, la ley señala que se declara a partir de que el trabajador inscrito en el instituto cumpla 60 años y cuente con por lo

⁸⁶López Díaz, Antonio, *Fiscalidad y Régimen básico de previsión social*, España, Marcial Pons, 2009. p. 85

⁸⁷ *Ídem*.

menos 1250 semanas cotizadas, para hacerse acreedor a una pensión, sin embargo, si el trabajador no tuviera el número suficiente de cotizaciones, se podrá optar por retirar el saldo de su cuenta individual o seguir cotizando hasta cumplir con el número de semanas suficiente.

Además, señala que en el caso de que se cumplan 750 semanas de cotización, se tendrá beneficio al seguro de enfermedades y de maternidad contemplado por la Ley, sin incluir la pensión.

En el caso de que el trabajador quiera disponer de la cuenta individual, se le plantean dos opciones, en donde la primera lo obliga a contratar una renta vitalicia por medio de una institución de seguros, o mantener sus ahorros para el retiro en la cuenta de la AFORE para que esta los administre y realice retiros periódicos programados.

En relación con la vejez, según lo señala el artículo 161, se contará con los beneficios de pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial, y es necesario que cumpla por lo menos sesenta y cinco años de edad, además de cotizar por lo menos 1250 semanas ante el instituto, y en dado caso que éste no las cumpliera podrá optar por terminar de cotizarlas o retirar su cuenta individual, así también si consiguiera cotizar 750 semanas podrá gozar de los seguros de enfermedad y de maternidad.

6.4.1. Financiamiento del Seguro por Retiro, cesantía por edad avanzada y vejez.

Al respecto del financiamiento para los seguros en análisis, podemos señalar que éstos se lograrán a partir de las cuotas obrero patronales y de las aportaciones Estatales, sin embargo los únicos obligados a enterar dichas cuotas, son los patrones y el Estado, y las cuotas serán determinadas por el contenido del artículo 168 que señala la obligación de cubrir el dos por ciento del salario base de cotización en el ramo del retiro.

Por otro lado, en el ramo de cesantía por edad avanzada o por vejez al patrón le corresponderá aportar el tres punto ciento cincuenta por ciento sobre el salario base de cotización y al trabajador el uno punto ciento veinticinco por ciento.

Por su parte el Estado aportará el siete punto cuarenta y tres por ciento de las aportaciones que hubiera hecho el patrón a favor del ramo de cesantía por edad avanzada y vejez.

Además el Gobierno Federal aportará una cantidad por cada día de salario base de cotización por concepto de cuota social para los trabajadores que ganen hasta quince veces el salario mínimo, quedando señaladas las mismas en la siguiente tabla:

Salario base de cotización del trabajador	Cuota social
1 Salario Mínimo	\$3.87077
1.01 a 4 Salarios Mínimos	\$3.70949
4.01 a 7 Salarios Mínimos	\$3.54820
7.01 a 10 Salarios Mínimos	\$3.38692
10.01 a 15.0 Salarios Mínimos	\$3.22564

Ahora bien, según lo señalan Fernando Solís y Alejandro Villagómez, existen tres supuestos de clasificación de las pensiones, en donde encontramos las que obedecen al tipo de contribución o beneficio, en donde se incluyen las de:

1. Beneficio definido en donde se señala específicamente a cuánto ascenderá el monto que el beneficiario obtendrá al momento de su retiro, que generalmente va determinada por los ingresos del trabajador durante su vida laboral;

2. Contribución definida, en donde se conoce el monto que debe entregarse periódicamente, sin embargo, los beneficios dependen de la cantidad de contribuciones acumuladas.⁸⁸

Por otra parte se encuentra la clasificación financiamiento plan, en donde se encuentra:

1. Los planes de reparto, en donde se capitalizan las contribuciones pagadas por un conglomerado, sin embargo, los beneficios pueden ser gozados por los usuarios que se encuentren en estado de jubilación;

2. Planes de capitalización, en donde los pagos se trasladan a una cuenta común individualizada, para su manejo y administración, pudiendo ser invertido en fondos para obtener rendimientos y que esos rendimientos formen parte de los beneficios de la pensión.⁸⁹

Por último, se encuentra la clasificación por razón del sector que ofrece y administra el programa de pensiones, en donde encontramos; 1. Planes privados caracterizados por provenir de aseguradoras privadas, por ser de carácter voluntario y por ofrecer beneficios a los pensionados en relación equivalente con las aportaciones que realizaron a favor del seguro, cabe mencionar que éste modelo es el que menos seguridad ofrece a la comunidad, tomando en cuenta que el contrato de seguro no atiende al interés social, sino a una perspectiva de riesgo por parte de la aseguradora de lograr sus propios beneficios; 2. Los planes públicos, como su nombre lo indican, son creados y administrados por el Estado y se fundamentan en una percepción de la realidad social para determinar sus alcances.⁹⁰

Podemos señalar que, el modelo mexicano de pensiones tiene relación con la clasificación por tipo de plan en donde encontramos similitud con el plan de

⁸⁸ Solís Soberón, Fernando y Villagómez Alejandro, *La Seguridad Social en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 108-110.

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ *Ídem.*

reparto, pues quienes gozan de los beneficios del conglomerado de ahorros son los que se encuentran en un estado de pensionados, además también coincide con el plan de capitalización, pues el manejo de esos capitales se realiza mediante inversiones que permitan acrecentar los rendimientos e intereses que aumenten el ahorro para el retiro, y por último tiene que ver con la clasificación por razón de sector y si bien, el sistema de ahorro para el retiro es de interés social, pueden utilizar instituciones privadas para el manejo y administración de las cuentas.

6.5. Seguro de guarderías y de las prestaciones sociales.

En la mayor parte del continente, el porcentaje de mujeres que participan en las actividades económicas ha ido en aumento considerablemente, debido principalmente a los movimientos de liberación femenina que pugnan por un trato equitativo y sin distinciones por sexo, en donde las mujeres encuentren cabida en todos y cada uno de los segmentos de participación social y en cuanto al trabajo no existe una excepción.

Al respecto Cristina Borra, señala que el “trabajo femenino en Europa del sur ha ido en aumento al igual que en España durante las últimas dos década. Los rangos de participación se han elevado del 42% en 1990 a más del 62 % en el 2006. Parte de esta variación está relacionada al considerable crecimiento en la participación de la fuerza laboral de las madres con hijos pequeños.”⁹¹

Cabe mencionar, que en una economía cómo la nuestra en donde según datos del INEGI el salario real de personas aseguradas mediante el IMSS de las diferentes regiones promedió un ingreso de 330.1 pesos diarios⁹² lo que nos muestra un pago cercano a los 9900 pesos mensuales, lo que resulta insuficiente,

⁹¹ Borra, Cristina, “Childcare cost ans Spanish mother’s labour forcé participation”, *Hacienda pública española/ revista de economía pública*, España, Número 1994, Marzo 2010, p. 9.

⁹² INEGI, Salario diario asociado a asegurados trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social,

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=583&c=29478>

considerando las necesidades básicas de un líder de familia, tales como vivienda, alimentación vestido, transporte, educación, cultura, esparcimiento o recreo, ahorro, entre otras.

Por ésta razón consideramos imprescindible el esfuerzo compartido de los miembros adultos de una familia para aportar económicamente al alcance de dichos benefactores. Sin embargo, cabe señalar, que la mayor parte de las familias, buscan en su organización la procreación y el crecimiento en el número de integrantes, lo que representa un reto para las instituciones de seguridad social, tomando en cuenta la obligación que tienen de ofrecer los servicios de guardería y de las prestaciones sociales.

En países como los Estados Unidos de América, el servicio de guardería es suministrado por instituciones de carácter privado, quienes se han convertido en un problema, por los bajos esquemas de regulación y los bajos salarios con los que cuentan los trabajadores, quienes ganan el salario mínimo y aun así, siendo muchas de ellas mujeres, deben atender a sus propios hijos después de trabajar, por lo que se ofrece un servicio poco adecuado y donde los gobernantes no han querido asumir su responsabilidad, tal es el caso del exgobernador de California Pete Wilson que señaló:

Reconociendo el importante rol que los proveedores de servicios infantiles juegan atendiendo a nuestros hijos, yo no creo que sea apropiado para el Estado de California proveer los subsidios o algún otro tipo de interferencia en el mercado privado de cuidados infantiles, ésta propuesta introducirá la regulación de los salarios en un campo que es actualmente controlado por el mercado y permite suplementos directos al salario al sector privado de empleos. Esto constituiría un regalo de los fondos públicos.⁹³

Consideramos errónea la posición del exgobernador de California, pues los servicios de guardería para los trabajadores, no debe verse como una simple

⁹³ Whitebook, Marcy, "Child Care Workers: High Demand, Low Wages", *ANNALS AAPSS*, Estados Unidos de América, núm. 563, Mayo de 1999, p. 147.

erogación de fondos públicos, sino, como una inversión que realiza el Estado para garantizar la tranquilidad y seguridad de los padres trabajadores que necesitan tener confianza en que el personal que integra las guarderías cuenta con la capacidad y profesionalismo necesario para ejercer sus funciones de forma adecuada, lo que a nuestro juicio, se logra con capacitación y permanencia del personal, por lo que el salario justo es un factor fundamental para lograrlo.

En argentina, se tiene un amplio recorrido en torno a la protección y garantía de éste derecho, al establecer dentro de sus contenidos, reglamentaciones al respecto desde el año 1907, en donde se planteó la posibilidad de que las mujeres tuvieran un tiempo de 15 minutos cada dos horas para amamantar a sus hijos y que en 1924 se avanzó en el sentido de obligar a las industrias y comercios para crear un área de resguardo, donde las mujeres trabajadoras puedan dejar bajo custodia a los infantes y también poder acudir a amamantarlos cada determinado tiempo, sin que éste tiempo se compute como tiempo de descanso⁹⁴.

En cuanto a éste tema, la legislación mexicana señala en el artículo 201 de la LSS, que la garantía de éste derecho persigue cubrir los riesgos por no poder proporcionar los cuidados en el momento en que la madre, el padre viudo, o quien tiene la patria potestad, se encuentre trabajando, durante los turnos matutinos y vespertinos.

Para lograrlo, el Instituto ha creado una red de guarderías distribuidas en los diferentes sectores de las ciudades donde se encuentra, mayoritariamente la actividad productiva y de beneficiarios inscritos, a las que pueden acudir todos aquellos trabajadores que deseen gozar de dicho derecho.

Por otra parte, en lo que se refiere a las prestaciones sociales el artículo 210 de la Ley, señala una serie de programas destinados a una gran variedad de

⁹⁴ Fernández Humble, Juan C. "La obligación de habilitar salas maternas y guarderías. El artículo 179 de la L.C.T. y la necesidad de su reglamentación", *Derecho del trabajo, la Ley*, Argentina, año XXXIX, núm. 8, Agosto 1979, p. 671.

objetivos, tal como el promover la salud a través de la cultura y el deporte, el matrimonio formal, la economía y el ahorro familiar, entre otras.

6.5.1. Financiamiento del Seguro de guarderías y de las prestaciones sociales.

En cuanto al financiamiento, éste se ofrecerá por medio de las aportaciones patronales por una cuota del 1 por ciento del salario base de cotización diario para el pago de guarderías y de un 20 por ciento sobre la cuota anterior para el financiamiento de las prestaciones sociales, éstas cuotas serán de carácter obligatorio, incluso sí no se tuviere trabajadores en la planta con esas condiciones.

Cabe señalar que si el patrón decidiera ofrecer él mismo dichas prestaciones, se podrá coordinar con el Instituto para que se realice un convenio de subrogación de servicios y se puedan revertir las cuotas, siempre que se ofrezcan por parte de la empresa y se cumplan con las características estipuladas por la Ley.

6.6. Justificación del Régimen Voluntario de Seguridad Social.

El Instituto Mexicano de Seguro Social forma parte de las instituciones creadas para responder a los derechos de bienestar y salud de la población en general, situación que obliga al Estado a buscar la universalidad de la salud en el país, tratando de incluir a todas las personas, sin distinciones.

Sin embargo, el propio esquema de financiamiento del Seguro Social, que se basa en las aportaciones de las personas en trabajos formales por medio de la determinación del salario base de cotización, obliga al Instituto a buscar otros medios de financiamiento, que permita que personas que no se encuentran formalizadas puedan acceder a los servicios de seguridad social.

Como se menciona en la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1995:

Uno de los mayores retos para la seguridad social en México ha sido desde siempre brindar protección a toda la población. En este sentido, es importante

considerar que a los diferentes regímenes de seguridad social en el país, es decir, al IMSS, ISSSTE, ISSFAM, etc., únicamente cotizan el 35 % de la población ocupada (incluyendo en ésta a los trabajadores no asalariados o por cuenta propia), por lo que aún nos encontramos alejados del ideal de universalidad que siempre ha sostenido la seguridad social mexicana.⁹⁵

Con éste argumento se promueve el sistema de inscripción voluntaria al Instituto de Seguridad Social, que tiene por objeto incluir a las personas que no cuentan con un ingreso formal, tal como las personas dedicadas a la producción agrícola o ejidatarios, pequeños propietarios, los trabajadores de un negocio familiar, trabajadores independientes, asegurándolos, por enfermedades, maternidad, invalidez, muerte, vejez y retiro, por su parte, también se beneficia a los trabajadores domésticos y a los patrones que tengan trabajadores asegurados, brindándoles el seguro contra riesgos de trabajo además de las prestaciones antes aludidas.

Por último, los trabajadores al servicio de la administración pública de los diferentes niveles, podrán ser sujetos de servicios de seguridad social, siempre que exista convenio con el Instituto que valide la posibilidad de inscribirse voluntariamente.

6.6.1. Financiamiento del sistema voluntario de seguridad social.

En el caso de los trabajadores de negocios familiares e independientes, ejidatarios, pequeños propietarios y los patrones con trabajadores a su servicio inscritos en el instituto, pagaran sus cuotas basándose en un salario mínimo del DF o en la actualización anual.

En el caso de los trabajadores domésticos y aquellos al servicio del Estado, se tomará en cuenta el salario base real integrado, cumpliendo con la serie de disposiciones señaladas por el artículo 27 de la Ley de SS.

⁹⁵ Suárez Arévalo, Patricia, *Historia de la Ley del Seguro Social*, México, Porrúa, 2007, p. 243.

Estos recursos servirán para financiar los diferentes sistemas de seguros con excepción de los de enfermedad y de maternidad que se regulará por el artículo 106, sin embargo las cotizaciones antes inferidas serán sujetas de una prima de financiamiento que corresponda a los seguros de protección, reduciendo la parte proporcional, de tal forma que para los trabajadores domésticos y los que se encuentran al servicio público se aplicará siempre que coincidan con los supuestos del artículo 12 antes mencionado y los trabajadores señalados por los rubros I, III y IV del 13 cubrirán la totalidad de su cuota, recibiendo los beneficios de las aportaciones realizadas por parte del Estado.

Cabe señalar que las cuotas pueden ser pagadas directamente o indirectamente mediante convenio, para que se seleccione instituciones de crédito que puedan ejercer las funciones de retenedor de las cuotas, cuando se trate de sujetos incluidos en las fracciones I y III.

Por último, podemos señalar que dicho sistema voluntario terminará según lo señala el artículo 231 cuando los beneficiarios, con excepción de los trabajadores domésticos, enteren mediante declaración expresa su renuncia al IMSS la que deberá estar firmada por el sujeto y por falta de pago de las cuotas, en el caso de los trabajadores domésticos, la rescisión de contrato laboral del empleado y su comunicación al instituto.

6.7. La Seguridad Social en el Campo.

La seguridad social del campo ha sido uno de los fenómenos políticos más importantes de la historia contemporánea de México, pues se sujeta a una discusión de ideología política, económica y moral.

En lo que respecta al aspecto político, es importante señalar que gran parte de la comunidad durante los años cincuenta que es donde se empieza a desarrollar el sistema de seguridad social campesino, se encuentra ubicado en el sector rural,

y donde constituían en ese entonces una fuerza laboral de “6.342,00 trabajadores, con una población total de 17.218,011 personas”⁹⁶.

En relación al factor económico, se comprende que hasta la fecha el industrial agrícola representa un importante sector para el desarrollo económico y social para nuestro país, ya que no sólo satisfacía la demanda del mercado interno de artículos de consumo, sino también se dedica a exportar, además, el rol de la seguridad social del campo no sólo benefició a los trabajadores nacionales, sino que “...de conformidad con los convenios celebrados entre México y los Estados Unidos, a partir del 6 de enero de 1960, el Instituto de encargó del Seguro de Vida de los trabajadores agrícolas migratorios mexicanos (braceros), cubriendo a los deudos o beneficiarios de las indemnizaciones, cuando estos trabajadores fallezcan durante el cumplimiento de sus contratos”⁹⁷.

El factor moral, tiene que ver con la forma de distribución que adoptó el modelo de seguridad social durante dichas décadas, en donde encontramos que la mayor parte de los beneficiarios se encontraban en las zonas urbanas tomando en cuenta los modelos de contribución basados en la aportación proporcional al salario base de cotización, discriminando así a los trabajadores agrícolas e independientes que al no tener un trabajo formal, no contaban con esquemas que permitieran su inscripción al Sistema de Seguro Social, por lo que por una razón de justicia social y de no discriminación, se busca suministrar servicios sociales a la totalidad de la población.

Tal como lo menciona Leopoldo Mantecón Gutiérrez, al referirse a visión distributiva y universal que debe perseguir la Seguridad Social:

La seguridad social no podría separarse de la tendencia apuntada, porque de hacerlo, negaría su esencia doctrinaria, se apartaría de la programación general y acrecentaría los problemas de marginación; es decir, sus beneficios

⁹⁶ García Cruz, Miguel, “Nuevas Hipótesis para la Seguridad Social de los Trabajadores del Campo”, *Estudios Agrarios*, México, año III, núm. 9, Septiembre- Diciembre de 1964. p. 155.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 156

no pueden restringirse a la fuerza laboral, toda vez que consolidaría un sector privilegiado a expensas de los más débiles. La negación de éstos derechos a todo sector no asalariado, deformaría los fines redistributivos de la seguridad social y del propio desarrollo económico.⁹⁸

Es por ésta razón que la Ley actualizada señala en su artículo 234 la prerrogativa de extender el alcance de los beneficios de la seguridad social a las áreas del campo, extendiendo su marco operativo y satisfaciendo así las necesidades de la comunidad rurales, el artículo 10 del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo señala los seguros que debe cubrir, en donde se señalan:

- Riesgos de trabajo;
- Enfermedades y maternidad;
- Invalidez y vida;
- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y
- Guarderías y prestaciones sociales.⁹⁹

Además el planteamiento legal del sistema de seguridad social para trabajadores agrícolas en la actualidad señala que todos los trabajadores del campo que no se encuentren sujetos a subordinación, en donde se incluyen, colonos, pequeños propietarios, ejidatarios y trabajadores independientes, incluyendo a las organizaciones campesinas como los ejidos, podrán acceder a los servicios de seguridad social a través de convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio o mediante el seguro social para la familia, según lo señala el art. 235 de la Ley, también el artículo 3 del Reglamento de la Seguridad Social para el Campo confirma cómo sujetos de aseguramiento a los señalados por la Ley.

⁹⁸ Mantecón Gutiérrez, Leopoldo, "El Seguro Social en el Campo", *Boletín de Información Jurídica*, México, Año II, núm. 5, Enero-Febrero 1974, p. 25.

⁹⁹ Barrios Barrios, Jesús, "Seguro Social del Campo (Sector agrícola del Soconusco, Chis.)", *Nuevo Consultorio Fiscal*, México, año 14, núm. 252, Segunda quincena de Febrero del 2000, p. 19.

6.7.1. Financiamiento del Seguro para trabajadores del Campo.

En cuanto al método de financiamiento, tenemos conciencia de la problemática que significa, el modificar un modelo fundamentado en las aportaciones determinadas por el salario base de cotización y trasladarlo a un universo de contribuyentes que no se encuentran dentro de un modelo salarial, sin embargo, la problemática no es simplemente el financiamiento, sino también el cómo se suministrarán los servicios administrativos para garantizar el ingreso de esas contribuciones, tomando en cuenta que se trata de comunidades rurales, que algunas veces se encuentran alejadas de las zonas conurbadas o incluso se encuentran incomunicadas, la dispersión poblacional, las diferentes formas de trabajo en el campo, los ingresos basados en la estabilidad de los precios de los productos agrícolas y la variabilidad de la producción agrícola¹⁰⁰, lo que nos vendría a plantear un problema logístico importante y bidireccional, tomando en cuenta que también se dificulta el otorgamiento de los servicios sociales por parte de la autoridad.

El artículo 237 señala que los trabajadores del Campo se sujetarán a lo estipulado en el art. 12 de la Ley, que nos señala el deber de inscribirse en el régimen obligatorio de seguridad social, y el 237-A trata de vencer una de las grandes dificultades del sistema, en donde no se cuentan con suficientes instalaciones que garanticen a los beneficiarios el pleno goce de sus derechos, por lo que faculta a los patrones agrícolas para que mediante convenio, se responsabilice del suministro de dichas prerrogativas de seguro de maternidad, enfermedad y la subrogación de guarderías, bajo el supuesto de que se reintegrarán periódica y proporcionalmente las aportaciones que se realicen en estos rubros, siempre que éstos cumplan con las especificaciones y normativas técnicas y que se sometan a las inspecciones conforme a las reglas que expida el Consejo Técnico.

En el caso de la determinación de los ingresos por parte de los patrones agrícolas, el Instituto los obliga según el artículo 237-B a determinar

¹⁰⁰ Mantecón Gutiérrez, Leopoldo, *óp. cit.* P.26.

específicamente la extensión de tierras de cultivo, el tipo de cultivo, el periodo en el que se produce, la estimación de las jornadas a utilizar durante cada periodo, entre otros, y en el caso de ganaderos, el número de cabezas de ganado, el tipo de ganado con el que cuenten.

Aparentemente, se trata de estimar aproximadamente el ingreso total de los patrones para así poder señalar las cuotas por pagar a favor del instituto, por ésta razón también agrega entre dichas obligaciones, las de registrar el número de días laborados y el salario devengado por parte de los trabajadores subordinados y las modificaciones al mismo, así como darlos de alta o de baja del sistema según corresponda a su estatus y según señala el 237-C, se podrá excluir de la cotización del salario base, las aportaciones que se entreguen al trabajador por concepto de bonos de productividad hasta por un veinte por ciento del salario base siempre que se encuentre debidamente registrado por la contabilidad del patrón.

6.8. El seguro de salud para la familia.

Como su nombre lo indica, el seguro de salud para la familia, se trata de un modelo de aseguramiento que busca ampliar la cobertura de los servicios de asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, contempladas por el seguro de enfermedades y maternidad, tomando en cuenta la referencia realizada por el artículo 242 y además aumentar la incorporación voluntaria de personas no asalariadas.

En México todas las familias podrán ejercer el derecho a éste seguro "...y para ese efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano de Seguro Social, un convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie..."¹⁰¹ y "Se pueden registrar en este seguro todas aquellas personas que no estén sujetas al régimen obligatorio en algún sistema de seguridad social, conforme lo indica el artículo 95

¹⁰¹ Bonilla Mora, Rómulo, "Seguro Social para la Familia", *Consultorio Fiscal*, México, núm. 573, primera quincena de julio de 2013, p. 22.

del Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de empresas, Recaudación y Fiscalización (RACRF)”¹⁰².

Además retomando lo dictaminado por el propio artículo 242, se especifica cual será el método de financiamiento de dicho seguro, en donde encontramos que las cuotas a pagar por parte de los solicitantes serán de carácter anual e irán determinadas por la edad del asegurado, a juicio del consejo técnico del instituto.

A su vez el Estado tendrá la responsabilidad de realizar aportaciones subsidiarias según lo estipula el artículo 106 en su fracción III con independencia del tamaño de la familia.

Cabe mencionar que existe una importante problemática en torno al sistema de aseguramiento, en el sentido de que desestabiliza las finanzas institucionales, pues se trata de llevar servicios de salud a las personas que no se encuentran contribuyendo de manera formal, así lo señala José Valdés Durón al afirmar que “Algunas críticas antitéticas por cierto, señalan que esta modalidad de aseguramiento puede ser un factor de presión de los servicios y de las finanzas institucionales, por otro lado, se le califica como un seguro ilusorio; la realidad es que es difícil predecir con precisión cual será el comportamiento exacto de este mecanismo de incorporación voluntaria”¹⁰³.

Consideramos que el problema financiero planteado, no tendría por qué manifestarse, a menos que exista una contracción en los recursos del propio Estado, tomando en cuenta que, aun cuando las cuentas que administran las aportaciones de los usuarios del régimen voluntario se separan de las del obligatorio, persiste el principio de solidaridad y por lo tanto no debería faltar financiamiento, además, si se trata de cumplir con lo preceptuado en el artículo 123

¹⁰² *Ídem*.

¹⁰³ Valdés Durón, José, “Seguro de salud para la familia”, *Cuestión Social*, México, núm. 42, Abril de 1998, p. 62.

fracción XXIX que busca como principio, la universalidad de los servicios de salud, la solidaridad debería aplicar en relación a otro tipo de ingresos.

CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ISSSTE.

1. Introducción

El sistema de seguridad social para los trabajadores del Estado, fue creado a partir de la reforma constitucional de 1959 que estableció el contenido del artículo 123 el apartado “B”¹⁰⁴ cuyo contenido versa sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, lo que se utilizó como fundamento para el establecimiento en 1983 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (En Adelante LISSSTE).

Al respecto la fracción XI señala las bases mínimas en las que debe organizarse el modelo de seguridad social para los trabajadores burócratas, que cubre los accidentes y enfermedades profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte y cuenta con la particularidad, de que, después de la reforma constitucional de 1959 promulgada por Adolfo López Mateos, México se convirtió en el primer país en constitucionalizar los derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado, tal como lo apunta Mario de la Cueva¹⁰⁵.

Cabe señalar, que los servicios de seguridad cubren las necesidades de los miembros de la familia de los trabajadores al servicio del Estado, y no sólo se trata de servicios médicos y de pensión, sino que también cuenta con centros de vacaciones, deportivos, programas de acceso a la vivienda, guarderías, entre otras prestaciones.

El aumento en la gama de servicios ofrecidos por el Estado ha creado nuevas necesidades en cuanto a contratación de personal, situación que a su vez tiene efectos sobre el número de derechohabientes inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en donde podemos

¹⁰⁴ Farfán Mendoza, Guillermo, “México. La Constitución de 1917 y las reformas a los sistemas de pensiones”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 24, Enero-Junio 2017, p. 11.

¹⁰⁵ De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, vigésima primera edición, México, Porrúa, 2007, p. 633.

observar un incremento significativo según lo señala Alejandro Carrillo al referir que apenas fue creado el Instituto y asentadas las bases constitucionales, la población derechohabiente era de "...300 mil servidores públicos y sus familias y ya en el año 1986 contaba con 6 millones 800 mil derechohabientes"¹⁰⁶, lo cual contrasta con los más de 12 millones 800 mil usuarios que existen según los datos más recientes del INEGI, correspondientes a la estadística nacional 2015¹⁰⁷.

Se dice que el Estado ha tenido que afrontar el reto del impacto económico que representa el crecimiento demográfico en nuestro país, tomando en cuenta que automáticamente se elevan las necesidades financieras para sufragar el sistema y el grado de complejidad administrativa de las relaciones institucionales.

Sin embargo, consideramos que el problema financiero de la seguridad social no sólo puede basarse en un análisis simplista que no aborde la problemática integral, pues si bien es cierto que un aumento exponencial de la población tiene efectos inmediatos sobre el gasto público, también es verdad que debe existir un aumento en los ingresos a la hacienda pública.

Incluso el aludido investigador Alejandro Carrillo señala que después de la evaluación institucional de 1983 se realizó un:

...diagnostico institucional que permitió detectar los principales problemas y proporcionó elementos para encausar el nuevo rumbo institucional.

Asimismo, la inexistencia de adecuados sistemas de programación, presupuestación y evaluación del gasto impedían el sano desarrollo

¹⁰⁶ Carrillo Castro, Alejandro, "El ISSSTE: La salud y la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 69/70, Enero- Junio de 1987, pp- 171-175.

¹⁰⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Información sobre derechohabientes registrados en el IMSS y en el ISSSTE, asegurados, cotizantes, patrones y pensiones registrados en el IMSS, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/derechohabiencia/> Visto 14/11/2017.

financiero del instituto, así como la recuperación de los créditos otorgados a sus derechohabientes.¹⁰⁸

Al respecto, no se ha implementado estrategias eficaces para disminuir el déficit presupuestario descrito y diagnosticado ya en los años ochenta, y así, mantener la cobertura y gama de prestaciones ofrecidas, sino que al contrario, todo parece indicar que las modificaciones económicas y recaudatorias se basan principalmente en la reducción del presupuesto y los servicios que presta el instituto y la instauración de nuevas cuotas que en vez de recaudar más, buscan aminorar las aportaciones a seguridad social a cargo de la administración pública federal, golpeando así aún más las finanzas del instituto.

Por ésta razón consideramos importante señalar, cuales son a nuestro juicio, los principales factores que influyen en el acrecentamiento de la crisis financiera que actualmente sufre el sistema de bienestar social de los trabajadores del Estado.

Al respecto, pudimos corroborar que la problemática cuenta con causas múltiples, entre las que se incluyen aquellos que tienen que ver con el agotamiento del bono demográfico del que gozaba el país, considerando que existe un aumento desmedido del personal en edad de retiro, además de aquellos trabajadores que haciendo uso de los derechos adquiridos por otras modalidades de pensión, como las derivadas del seguro de riesgos, invalidez, muerte o cesantía en edad avanzada y vejez, se encuentran en posición de hacerse acreedores a una pensión.

A esto abona el hecho de que la expectativa de vida también ha ido en aumento, aunque en éste supuesto, podemos señalar que, no debería ser catalogado como parte de un problema de bienestar social, aun cuando de facto sí resulte un obstáculo financiero, pues es obligación del Estado el generar las condiciones necesarias para aumentar la longevidad promedio y la calidad de vida, por lo tanto, las reformas al modelo de seguridad social, deben ir enfocadas fomentar ese crecimiento en la supervivencia.

¹⁰⁸ Carrillo Castro, Alejandro, *óp. cit.* p. 175.

Por otro lado, otra cuestión que motivó la reforma de la LISSSTE fue el manejo que se le da a los recursos acumulados a favor de los trabajadores en lo que se denominaba sistema de reparto (beneficios definidos), en donde se sustraían los fondos para el financiamiento de pensiones para trasladarlos al gasto en materia de seguro de salud.

A su vez, éste desfonde financiero tiene como fuente los elevados costos del sector sanitario, que sin contar con un sistema preventivo, se ven menoscabados sus recursos debido al crecimiento de los costos de la atención de enfermedades crónico degenerativas.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, a ésta problemática abona la forma en que se encuentran establecidas las bases de cotización de las aportaciones a seguridad social, las cuales están asociadas al salario del trabajador, quien ha sufrido una pérdida del poder adquisitivo a lo largo de los años, de tal forma que el crecimiento de la renta no ha logrado estar a la par de la inflación manifestada por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, estancando así la participación de las aportaciones a seguridad social al financiamiento del sistema, pues independientemente de que las aportaciones se basen en el salario básico y el salario mínimo hoy UMA, los costos operativos de las instituciones de salud son susceptibles al incremento en la inflación.

Otro punto que consideramos importante señalar es el establecimiento de límites a las aportaciones a seguridad social, que adelante explicamos con mayor profundidad, pero que podemos adelantar, se encuentran limitados por salarios mínimos, lo cual evita que quienes tengan un mayor ingreso puedan aportar de acuerdo a su capacidad contributiva.

En cuanto a lo anterior, si estamos de acuerdo con lo planteado por la Ley abrogada que establece topes a los salarios otorgados por las pensiones, por la que los derechohabientes que se mantienen bajo los supuestos de la norma anterior, encuentran en los montos de su pensión un medio para alcanzar una vida digna y decorosa en medianía, evitando así la acumulación.

2. Política financiera del sistema de pensiones del ISSSTE.

El creciente déficit fiscal en las finanzas públicas relacionado con el sector de bienestar social, se trata de un fenómeno global que abarca la mayor parte de los países latinoamericanos, los cuales durante décadas, asumieron la responsabilidad en el otorgamiento de las prerrogativas relacionadas con la previsión, asistencia y seguridad social y con ello propiciaron el crecimiento desmedido del gasto público al incrementar las necesidades de la base burocrática.

De acuerdo a las propias características de los sistemas de seguridad social que han seguido el modelo Bismark de financiamiento, gran parte de las erogaciones realizadas por el Estado tienen como destino la inversión en los seguros de salud y maternidad y el seguro de pensiones, lo que ha motivado a las administraciones a seguir las recetas y recomendaciones de organismos financieros de carácter global, para moderar la participación gubernamental en el ofrecimiento y financiamiento de dichos servicios.

Esto sucede como consecuencia de una variedad de factores que impactan en el alto margen de inversión del presupuesto para bienestar social, sobre los seguros de salud y pensiones entre los que se encuentran:

- El aumento exponencial sobre el gasto operativo de los servicios médicos por su demanda;
- El impacto de la inflación sobre el gasto operativo de los servicios médicos;
- El aumento de la longevidad de los pensionados y la incorporación de trabajadores a la condición de retiro;
- La falta de compromiso institucional para el pago de las aportaciones a seguridad social;
- La pérdida de la capacidad contributiva de los trabajadores formales a causa de la caída de los salarios reales, derivada de la inflación desmedida.

Esto ha motivado al Estado a plantear la modificación estructural de su sistema de seguridad social, comenzando por la entrada en vigor de la Nueva Ley

del Instituto Mexicano de Seguro Social, tendencia reformista que se extendió al sistema ISSSTE que sufre cambios estructurales años después.

De la misma manera que el IMSS, el ISSSTE estableció un nuevo modelo de seguridad social, que fundamentalmente se basó en la eliminación del sistema de beneficios definidos, por el de capitalización, con la diferencia de establecer beneficios como el ahorro solidario.

Al respecto Odilia Ulloa y Miguel Alonso Raya afirman que:

Con la entrada en vigor de la nueva Ley del ISSSTE se abrogó la Ley del ISSSTE publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1983 (LISSSTE 83) con sus reformas y adiciones, que tiene su antecedente en la ley publicada en 1959 por la cual se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Se trata de una reforma profunda al sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado, diseñada y elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Dirección General del ISSSTE, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Oficina de la Presidencia de la República durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, financiada y asesorada por el Banco Mundial.¹⁰⁹

Parte de la transformación del modelo de seguridad social para trabajadores gubernamentales se basa en la reducción del esquema de servicios asistenciales y de previsión que venían gozando los trabajadores, asimismo, se modifica el sistema de cuentas de ahorro integrando al sector privado en su manejo y administración.

Por otro lado, se ha planteado la modificación de las tasas y bases que le dan forma a las aportaciones a seguridad social, además de cambiar las que se relacionan con la cuantía en la determinación de la cantidad neta que los trabajadores deben recibir a su favor por el concepto de pensiones y sus límites superiores e inferiores.

¹⁰⁹ Ulloa Padilla, Odilia y Alonso Raya, Miguel, *Nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante*, México, Centro de Producción Ed., Noviembre de 2007, p. 14.

Cabe señalar que dichas reestructuraciones forman parte de un plan de carácter regional que han promovido las instituciones financieras como el Banco Mundial, que tomando como ejemplo el modelo chileno de seguridad social, el cual se encuentra parcialmente privatizado, ha tratado de replicarlo en la mayor parte de los países latinoamericanos, considerando que los problemas financieros provienen de fuentes similares al país andino, tal como lo explica Carmelo Mesa al referir que:

En los países pioneros se introdujeron reformas parciales a la seguridad social en las décadas de 1969 y 1970, que en realidad no enfrentaron los problemas fundamentales de sus sistemas, y los intentos por realizar reformas profundas fracasaron en la década de 1980. Sin embargo, el modelo chileno no tuvo una influencia significativa en América Latina hasta la década de 1990 debido a que se le asociaba con el gobierno militar de Pinochet. Pero cuando el nuevo gobierno democrático chileno endosó la anterior reforma a la seguridad social, ésta se convirtió en una alternativa políticamente aceptable dentro de la región. Las políticas de reajuste y reestructuración apoyadas por las agencias internacionales dieron empuje al modelo chileno de privatización. Y los gobiernos agobiados con los altos costos del pago de la deuda externa, se abrieron a la reforma de la seguridad social. Por lo tanto, en la década de 1990, se inició una serie de reformas en la región, la mayoría de las cuales contempla algún elemento de privatización.¹¹⁰

Ahora bien, la incorporación de la seguridad social mexicana al modelo privatizador, se ha desarrollado de forma paulatina, pues se comenzó con la integración del modelo pensiones a la banca privada con la intención de reducir los costos de inversión por medio de deuda externa o interna.

¹¹⁰ Mesa Lago, Carmelo, "La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: Importancia y evaluación de las alternativas de privatización", *Estudios e informes de la CEPAL*, núm. 43, Nueva York, Estados Unidos, 1985, p. 3

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esta medida no ha logrado los objetivos planteados, considerando el reporte que desarrolla la Cámara de Legisladores a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas que en noviembre señala que existe un aumento en el gasto de los Organismos de Control Presupuestario Directo entre los que se incluye el IMSS y el ISSSTE por un monto de 60 mil 324.2 millones de pesos o un 4.7 por ciento, y agrega:

Ese incremento se explicó por el mayor gasto de ambos organismos, sin embargo, fue el IMSS el que registró mayor incremento, 38 mil 612.4 mdp, mientras que el ISSSTE erogó 21 mil 711.8 mdp más que en 2016:

La SHCP señala que el mayor gasto del IMSS se debió al incremento en las erogaciones en pensiones y operación, y en el ISSSTE el incremento obedeció al mayor gasto de operación, servicios personales y en pensiones.¹¹¹

Por ésta razón, consideramos que los planes y esfuerzos hasta ahora realizados por el Estado no se encuentran relacionados con los objetivos de eliminar el déficit presupuestario en el área de la seguridad social, tomando en cuenta que no toca los problemas financieros básicos que a nuestro juicio, resultarían efectivos, cómo el planteamiento de un nuevo modelo de tasas y bases de las aportaciones que distribuya de forma proporcional y equitativa la carga fiscal del sistema de seguro social, el cual debe basarse desde nuestro punto de vista, en la capacidad contributiva de los sujetos obligados y no solo en la capacidad contributiva del trabajador.

Ahora bien, para que exista presencia de proporcionalidad tributaria en las contribuciones a cargo de los trabajadores, podemos señalar que no existe mayor

¹¹¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Análisis de los informes sobre las finanzas públicas y la deuda pública Tercer trimestre 2017”, *Cámara de Diputados LXIII Legislatura*, México, núm. 034, Noviembre 27 2017, pp. 27-28.

dificultad, considerando que ya existen las tasas y tablas de progresividad basadas en el Salario Regulador (SR).

El problema fundamental es aplicar ese mismo principio a la participación del Estado en el financiamiento de la Seguridad Social, al respecto la SCJN señala que:

La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos indirectos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parte de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad.¹¹²

Esto quiere decir que si es posible establecer contribuciones a cargo del Estado que se ajusten al principio de proporcionalidad, ya que en los hechos, éste obtiene remuneraciones a través de derechos y productos en donde fácilmente se puede realizar un cálculo sobre sus ingresos y por ende su capacidad contributiva. Por otro lado también es manifiesta su capacidad de consumo, por lo que los impuestos indirectos pueden ser parte del sistema de financiamiento de la seguridad social para los trabajadores en general.

Sin embargo, hasta la actualidad, no se vislumbra ninguna propuesta que busque solucionar el creciente déficit de la seguridad social, al contrario, durante el último sexenio fue evidente el desplazamiento de las responsabilidades sociales del Estado y las propuestas que se han realizado sólo plantean una reducción de la

¹¹² P./J. 2/2009 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIX, Abril del 2009, p.1129.

inversión pública, lo que ha provocado que cada vez más personas se encuentren privados de esos derechos.

Coincidimos con la opinión de Mauricio Padrón y Patricia Román al describir las causas de la exclusión social y en salud al indicar que se trata de “El cambio profundo de los procesos de producción en los mercados actuales cada vez más globalizados, el gran predominio de posturas neoliberales que potencian la desregulación y la desprotección social, y una preocupante tendencia a la ruptura de los lazos sociales”¹¹³.

También es importante señalar que esa falta de acceso a los benefactores indispensables para poder vivir con dignidad, es producto de un proceso de transformación de nuestra propia sociedad, que busca cambiar los criterios de organización social conquistados durante los procesos históricos que le dieron vida a nuestra Constitución y sepultar los derechos de segunda generación consagrados en ella.

Tomamos el riesgo de señalar esta posición, debido a que parte de los planteamientos realizados por quienes idearon el modelo privatizador, tienen el objetivo de abandonar la idea de que el Estado es garante de los servicios de seguridad social, encontrando como justificación la falta de recursos económico, cuyo origen, como hemos venido afirmando, es multifactorial.

Sin embargo, uno de los puntos más significativos y donde convergen los diversos elementos que componen la problemática, es el de la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, tomando en cuenta que del ingreso del trabajador dependen directa o indirectamente los ingresos por aportaciones a seguridad social y en consecuencia es ahí donde descansa el capital del sistema.

¹¹³ Padrón Innamorato, Mauricio y Román Reyes, Patricia, “Exclusión social y exclusión en salud: apuntes teóricos- conceptuales y metodológicos para su estudio social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año XLIII, núm. 128, Mayo-agosto del 2010, p.817.

La falta de equilibrio entre el salario y los precios al consumidor, es un problema fundamental para las finanzas del sector social, debido a que las contribuciones toman como base el salario del trabajador para el establecimiento de los cargos, incluso aquellos que obligan a las dependencias e instituciones y la Federación relacionado con el salario mínimo.

Por esta razón, si no se logra emparejar el salario con la inflación, el resultado es una pérdida del poder adquisitivo del salario, pero también del propio Instituto, pues los costos operativos de los servicios que ofrece se dispararían por encontrarse interconectado a los precios de los insumos necesarios para la operación de los servicios de salud, cultura, deporte y otros que ofrece el instituto.

Además debemos considerar, que los salarios, no solo carecen de un balance con la inflación, sino que según lo arrojan los datos emanados de la página oficial del Banco de México en su grafica estadística correspondiente al comportamiento de los incrementos salariales contractuales de las empresas públicas, no ha aumentado a más del 5 por ciento desde el año 2004 e incluso en algunos años como el 2012, 2016 y en la actualidad, no tuvo crecimiento respecto a la inflación.¹¹⁴

Por ésta razón, consideramos pertinente, desvincular las aportaciones a seguridad social del salario del trabajador, tanto para aquellas realizadas por las dependencias, como para las que se encuentran a cargo de la federación.

Por otra parte, con el objetivo de lograr la universalidad del sistema de seguridad social, se han planteado por parte de Naciones como Países Bajos, Canadá o Nueva Zelanda soluciones financieras como el establecimiento de

¹¹⁴ Banco de México, “Estadísticas Banxico: Incremento salarial contractual”, visto en: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/graficas-de-coyuntura/laboral/incremento-salarial.html>, con fecha 21/12/2017.

“...Ciertas limitaciones a la universalidad, con el objeto de restringir las prestaciones recibidas por los individuos de mayores ingresos.”¹¹⁵

Consideramos que el establecimiento de ciertos límites a la cuantía de las pensiones debe por lo menos someterse a un escrutinio científico, que busque garantizar que el producto final, se establezca de acuerdo con el concepto de vida digna y de un ingreso que logre la medianía, pues al utilizar el modelo de Bismarck que basa el derecho a las prestaciones de acuerdo con el puesto ocupado por el beneficiario de algunos tipos de pensión, el trabajador puede seguir percibiendo el mismo salario con la totalidad de sus prestaciones, aun cuando sí se establecen circunscripciones claras a la cuantía de las aportaciones, contribuyendo así al déficit.

Ahora bien, con la llegada de la LXIII legislatura, se estableció una Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que viene a establecer los límites superiores a los salarios que percibe la alta burocracia mexicana, que bajo la premisa del artículo 127 constitucional que señala:

Ningún servidor público podrá recibir remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Esta Ley ha generado una gran controversia en la actualidad, incluso dando pie a que la SCJN declare la suspensión en la aplicación de su contenido, pero el valor fundamental sobre la investigación es el impacto hipotético que tendrá sobre el financiamiento de la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, considerando que por un lado impactará sobre la recaudación, y por otro tendrá

¹¹⁵ Antón Pérez, José Ignacio, “La Reforma de la Seguridad Social en Nicaragua: Una Propuesta de Pensión no Contributiva”, *Cuadernos PROLAM/USP*, Sao Paulo Brasil, año 6, vol. 01, 2007.

efectos sobre el gasto en relación a que los nuevos pensionados tendrán sus beneficios ajustados a lo que la austeridad presupuestada señale en cuanto a Salario Básico.

3. Responsabilidades fiscales de los trabajadores, Dependencias y la Federación en materia de ISSSTE.

Las personas involucradas en las relaciones obrero patronales de las instituciones públicas deben sujetarse a las determinaciones establecidas por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en donde se incluyen todos los niveles de la Administración Pública, los Órganos Jurisdiccionales y las Legislaturas.

Sumado a esto, existen tres tipos de sujetos obligados por la Ley, quienes deben cumplir con los diferentes prototipos de obligación fiscal y en donde a diferencia de la Ley del IMSS, las dependencias ocupan el rol de parte patronal y la federación el de cumplir con las obligaciones gubernamentales, es decir que en la práctica, se trata de dos sujetos obligados de carácter gubernamental y uno de los trabajadores.

Ésta situación es el problema fundamental en la determinación de la base contributiva, debido a que, dificulta la aplicación del principio de proporcionalidad tributaria, pues si bien, la mayor parte de las dependencias no generan ingresos suficientes para financiar su propia operación, también es cierto que, el Estado realiza otras actividades generadoras de riqueza y otras que son claros indicadores de capacidad contributiva.

Sin embargo para aprovechar dichos supuestos, es necesario un rediseño en el modelo contributivo, estableciendo uno que incluya impuestos generales que busquen ampliar el universo de contribuyentes, así como contribuciones a cargo de las dependencias y la Federación que graven la explotación de recursos naturales o prestación de servicios públicos.

3.1. Obligaciones fiscales de los trabajadores, dependencias o entidades y de la Federación.

En el caso de las instituciones y dependencias, estas se encuentran obligadas a retener las aportaciones de los trabajadores a la seguridad social, así como realizar los pagos que le corresponden, utilizando el salario básico como referencia para la cotización, con dos límites fundamentales, refiriéndose el primero a las personas que tienen ingresos iguales al salario mínimo y el máximo de referencia determinado por diez salarios mínimos, sistema de medida sustituido por el UMA en el año 2016.

Por su parte el Salario Básico es asignado por medio del Tabulador Regional que muestra el sueldo total que los diferentes puestos de las dependencias deben ofrecer a sus trabajadores, y de donde se basarán las tarifas de contribuciones a seguridad social.

Cabe señalar que una de las peculiaridades en el establecimiento de los salarios contenidos en el tabulador regional, es que son determinados por medio de la Secretaría de Hacienda en el caso de los trabajadores de la Administración Pública y por los Órganos Competentes para los Poderes Judicial y Legislativo, tomando en cuenta la opinión de los Sindicatos, es decir que estamos ante un acuerdo bilateral, atendiendo a los sujetos que integran el acuerdo, y autoregulatorio, debido a que se establece con apego al régimen interno de los diferentes Poderes de la Unión, tal como dispone el art. 32. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Además de las obligaciones de enterar las aportaciones, las entidades deben suministrar al fisco todos los datos relacionados con la escala de los sueldos y la información sobre los derechohabientes y las tablas con los cálculos y estadísticas relacionadas con la mortalidad, enfermedad y otras que coadyuvan a generar una estrategia financiera que garantice la permanencia de los seguros de riesgo y vida,

Ahora bien, como parte de los deberes de las dependencias y entidades se encuentra la de retener las cuotas y descuentos a cargo de los trabajadores, tales

como las destinadas al pago de los diferentes seguros, para que éstas al momento de ser enteradas puedan ser distribuidas en las cuentas individuales.

Por su parte, éstas no se tratan de cuentas de carácter unitario o aportaciones de seguridad social a una cuenta única, sino que se divide para el financiamiento de los diferentes servicios, es decir que las cuotas relacionadas con el financiamiento de los seguros de salud, riesgos del trabajo y de invalidez y vida se entregarán directamente al Instituto; por otra parte, las que se refiere a las aportaciones para el retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se integrarán directamente a la subcuenta para el retiro de cada uno de los trabajadores que autorice la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro; y por último las que se integran a los recursos del fondo para la vivienda.

3.2. Sistema de financiamiento de los Seguros del Sistema ISSSTE.

En cuanto a las obligaciones de pago, el seguro de salud será financiado por aportaciones tripartitas erogadas por los trabajadores, las dependencias y la federación, en donde los dos primeros sujetos obligados, cotizarán tomando como base el salario básico del trabajador y contribuyendo con una cuota de 2.75 por ciento para financiar el seguro de salud de los trabajadores en activo y sus familiares derechohabientes y 0.625 por ciento para financiar el seguro de salud de pensionados y sus familiares.

Las dependencias por su parte aportarán 7.375 por ciento del sueldo básico del trabajador para financiar el seguro de salud de trabajadores en activo y sus familiares y 0.72 por ciento para el de los pensionados y sus familiares derechohabientes, mientras que la federación cuenta con una característica que la distingue, siendo ésta, que la referencia para la cotización de sus aportaciones no es el salario básico, sino el salario mínimo, que fue sustituido como hemos venido aclarando por la Unidad Media de Actualización, y le corresponde el 13.9 por ciento actualizándose trimestralmente de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El seguro de riesgos del trabajo obliga a las instituciones y dependencias a cubrir el cien por ciento del sueldo, cuando derivado de la incapacidad el trabajador se encuentre impedido para realizar sus labores, por lo que se dispone que el trabajador debe acudir al centro médico cada tres meses para determinar si se continua con la incapacidad temporal o si se declara una incapacidad permanente, además el sistema de salud del ISSSTE debe proporcionar los servicios de diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, así como hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación.

En el caso de las pensiones por riesgo, estas se determinarán por medio de la tabla de valuación de incapacidades que establece la Ley Federal del Trabajo considerando que se puede resolver sobre una variedad de conceptos en torno al grado de incapacidad, situación que será tomada en cuenta al establecer el porcentaje que le corresponde al trabajador de acuerdo a la edad y la importancia de la incapacidad considerando si la lesión o enfermedad lo incapacitan totalmente para la realización de su profesión o si sólo disminuyó su rendimiento.

Cuando se determina que la incapacidad impide permanentemente al trabajador para desempeñar sus labores, la dependencia estará obligada a contratar una aseguradora que le garantice una pensión igual a su sueldo hasta que cumpla los 65 años, independientemente de su antigüedad, incluyendo las aportaciones a la cuenta individual y la gratificación anual.

Éste servicio se financia por medio de las aportaciones a cargo de las dependencias, las cuales tienen una cuota de 0.75 y tienen como referencia el Salario Básico del trabajador, según lo determina el art. 75 de la LISSSTE.

Al referirnos al seguro para el retiro, se establece que será financiado por las aportaciones que el trabajador realice de forma obligatoria o voluntaria y que se acumularán en la subcuenta de ahorro para el retiro que administrará el PENSIONISSSTE durante 3 años, para después darle opción al trabajador sobre su permanencia o la elección de una nueva Administradora de Ahorros para el Retiro que el trabajador prefiera.

Dicho sea de paso, se podrán unificar las aportaciones que realicen aquellos trabajadores que coticen en el ISSSTE y en el IMSS, acumulando en la mencionada subcuenta, sin perjuicio de que se identifiquen por separado.

Por su parte el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuenta con la peculiaridad de poder ser financiado con aportaciones obligatorias y voluntarias, siendo las primeras las que se encuentran a cargo del trabajador, las dependencias y la federación, con cuotas de seis punto veinticinco por ciento del sueldo Básico para los primeros; por parte de las segundas se trata de una cuota de dos por ciento para financiar el seguro de retiro; tres punto setenta y cinco sobre el sueldo básico para financiar el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez; y por último una aportación Federal diaria equivalente a cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal hoy UMAs para el seguro de retiro y las mismas cuotas con base en el monto de la pensión que reciban cuando sean pensionados por riesgos o invalidez.

Por último el seguro de invalidez y vida tiene la peculiaridad de sólo ser financiado por los trabajadores y las dependencias, con ausencia de las aportaciones correspondientes a la federación, con cuotas de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del sueldo básico para los trabajadores y cero punto seiscientos veinticinco para las dependencias.

4. Base de cotización para las pensiones.

En cuanto a la determinación de las pensiones, podemos constatar la existencia de un menoscabo en relación a los derechos de los trabajadores, por la aplicación de la Nueva Ley del ISSSTE, considerando las diferencias en la base de cotización de las pensiones, que si bien en ambas legislaciones va determinada por el Sueldo Básico, el concepto manejado por una y otra, guardan diferencias fundamentales.

El artículo 15 de la Ley del ISSSTE abrogada señala que el Sueldo Básico se encontrará integrado por los conceptos de Sueldo Presupuestal, Sobresueldo y la Compensación, mismas que define de la siguiente manera:

1. Sueldo presupuestal: es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña;
2. Sobresueldo: es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios;
3. Compensación: es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada (Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales).¹¹⁶

Al respecto de la Ley del ISSSTE vigente, ésta sólo se limita a señalar en su artículo 17 que el salario básico es el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado, eliminando así los rubros de sobresueldo y compensación del concepto.

Ahora bien, esto tiene un grave impacto sobre la determinación de la cuantía de las pensiones, considerando que la ley del 2007 señalaba los supuestos de salario básico y sueldo regulador, en donde el último se acuerda promediando el sueldo básico integrado del año anterior al momento del retiro.

Es decir, el retiro por jubilación ofrece el derecho a una pensión precisada por el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador.

En el caso del retiro por edad y tiempos de servicio, se toma en cuenta la tabla mencionada por el artículo 63 de la Ley abrogada que considera los porcentajes relacionados con el salario básico según los años laborados, la misma situación aplicará para quienes se retiren por invalidez y la pensión por cesantía en

¹¹⁶ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de Marzo del 2007.

edad avanzada será determinada por el sueldo regulador sobre la tabla establecido por el artículo 83.

En cuanto a los pagos por concepto de pensión, estos encuentran su límite lo postulado por el último párrafo del artículo 57, que señala un máximo de diez salarios mínimos tomando como referencia las restricciones a las cuotas en las aportaciones a seguridad social señalada por el artículo 15 de la Ley abrogada.

Al respecto de la constitucionalidad en la limitante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que "...el sueldo diario básico, que es la base para cuantificar las pensiones, es el resultado de sumar el sueldo básico del trabajador percibido en el último año inmediato anterior a su baja y dividirlo entre el número de días que correspondan a un año, de forma que su monto no supere el tope de 10 veces el salario mínimo general."¹¹⁷

Por su parte la pensión por viudez ofrece al derechohabiente una cuota definida por la Junta Directiva del Instituto, con un límite máximo determinado por el Sueldo Regulador, tomando en consideración la tabla que muestra el porcentaje del salario regulador que le corresponde a un pensionado por retiro por edad y tiempo de servicios o el que determina la cuantía de la pensión por cesantía en edad avanzada, fundamentados en los artículos 63 y 83 de la Ley abrogada.

Es decir que la modificación en la integración de la base de cotización de la cuantía de las pensiones tiene efectos importantes sobre la determinación no solo de los sueldos, sino del otorgamiento de las prerrogativas inherentes a los derechohabientes, en específico a los pensionados, por ésta razón consideramos que la aplicación de la norma nueva a los trabajadores que iniciaron su relación laboral, bajo la regulación de la Ley abrogada debe ser considerada como una aplicación retroactiva de la Ley en perjuicio de los trabajadores.

¹¹⁷ Tesis:2ª./J.10/2012, Décima época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1 de febrero 2012, p. 533.

4.1. Modificación a los requisitos para ser acreedor a una pensión.

Ahora bien, parte de las modificaciones legales que buscan disminuir el gasto en el sistema de seguro social, ha conseguido aumentar los requisitos para hacerse acreedor al estatus de pensionado, por los diferentes seguros.

Así, podemos observar la desaparición del modelo de pensión por jubilación, que otorgaba el derecho a percibir el cien por ciento del salario regulador con un tope máximo de 10 salarios mínimos, a favor de los trabajadores que cumplan 30 años de trabajo y cotización para los hombres y 28 años de servicios y cotizaciones en el caso de las mujeres.

La SCJN lo define el concepto de jubilación como "...una prestación de seguridad social que nace a partir de que concluye la relación de trabajo, al realizarse la condición de tiempo trabajado o edad del trabajador que el contrato o en este caso específico la Ley señala; sin embargo, ese derecho está sujeto a la circunstancia de que se efectúe el retiro del servicio activo..."¹¹⁸ pues en caso de que el trabajo se reintegre a sus funciones, se incorporará de nuevo al régimen del Instituto.

Por otra parte, el seguro de pensión por cesantía en edad avanzada encuentra sus requisitos en el artículo 84 de la Ley vigente, que determina la edad de 60 años de edad y un mínimo de 25 años laborados y cotizados para hacerse acreedor a la pensión, situación que representa un aumento desproporcionado, considerando que la Ley del 2007 en su artículo 82 señala que sólo se necesita haber cotizado 10 años ante el instituto y tener 60 años de edad para cumplir con los requisitos.

Por último, en lo que se refiere a la pensión por vejez, el artículo 89 señala la necesidad de cumplir 65 años de edad y haber cotizado 25 años ante el instituto para gozar del derecho a una pensión, y por su parte el artículo 61 de la Ley

¹¹⁸ Tesis: 2ª./J. 129/2017, *Décima época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Septiembre 2017, p.441.

abrogada señala los requisitos para obtener la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los cuales son:

- Contar con 55 años de edad;
- 15 años de servicio;
- 15 años de cotización en el instituto.

Por ésta razón, coincidimos con el planteamiento hecho por Fernando Silva y Emmanuel Rosales al señalar que:

Todo lo anterior demuestra que, al menos en la redacción e intencionalidad del legislador no existió consideración a algunos instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales mediante los cuales, los Estados signantes como México, se obligaron a proteger la progresividad y no la regresividad de los derechos sociales, como los analizados, y específicamente es de tenerse presente el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 1 del protocolo del Salvador y el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que comprometen a los Estados parte a adoptar medidas progresivas para lograr la plena efectividad de los referidos derechos.¹¹⁹

Respecto a la aplicación del nuevo modelo de pensiones, cabe señalar que la propia Ley vigente señala la opción planteada por el artículo decimo transitorio, mismo que ofrece la posibilidad de permanecer bajo los supuestos de la Ley abrogada en lo que se refiere al sistema de pensiones de jubilación, edad y tiempo de servicios, cesantía por edad avanzada, invalidez, muerte e indemnización global.

Sin embargo, la aplicación del artículo decimo transitorio no logró separarse de la controversia, y así es como después de las primeras resoluciones de amparo,

¹¹⁹ Silva García, Fernando y Rosales Guerrero, Emmanuel, "DERECHOS SOCIALES Y PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD: EL CASO ISSSTE Y SU VOTO DE MINORÍA", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 20, Enero-Junio 2009, p. 326.

la Suprema Corte de Justicia decide asumir el control de la resolución sobre la constitucionalidad del mismo, y el presidente de la SCJN, señaló algunas reflexiones sobre posibles afectaciones retroactivas sobre derechos adquiridos de los trabajadores:

- 1). Aumento de edades y años de servicios en forma progresiva, a fin de obtener mayor fondeo para el Instituto y retardar los beneficios de la pensión de retiro, lo que traerá como consecuencia más tiempo de cotización y menos de duración de la pensión.
- 2). Opción de elegir entre el nuevo sistema y el décimo transitorio. Este último presenta la reducción de las pensiones en dos aspectos: a) por que no incluye el pago de aguinaldo, y b) no hace referencia al incremento de la pensión.
- 3). Naturaleza de la relación entre asegurado y la aseguradora.
- 4). Órganos jurisdiccionales que conocerán del incumplimiento de la aseguradora.
- 5). Posición del Estado respecto a las aseguradoras que llegaran a quebrar.¹²⁰

Al respecto del primero de los puntos señalados por la Corte, consideramos que estamos ante un claro aspecto violatorio de las garantías constitucionales, pues a nuestro juicio, el deber ser indica que los trabajadores tienen derechos adquiridos con anticipación a la reforma legal, y la modificación en relación a las edades y tiempo laborados aludida, impiden que el trabajador goce de los derechos que le corresponden.

¹²⁰ Morales Ramírez, María Ascensión, "LA NUEVA LEY DEL ISSSTE DESDE LA ÓPTICA DE LA SCJN", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 9, Julio-Diciembre de 2009, p. 194.

Otra clara regresión, es el retiro del derecho al aguinaldo en las pensiones y la indeterminación de la referencia a utilizar para el cálculo del aumento, considerando que la Ley del 2007 abrogada sufrió bastantes modificaciones en ese aspecto, pasando por utilizar el aumento al salario mínimo, Índice Nacional de Precios y el Mixto, entre otros.

Por esta razón consideramos que esa falta de claridad puede derivar en un perjuicio para quienes se encuentran en alguno de los supuestos, tal como sucedió con la aplicación de la Unidad Media de Actualización que sustituyó el salario mínimo, afectando los ingresos de quienes se beneficiaban con la jubilación de acuerdo a la Ley ISSSTE vigente durante el periodo 1993-2002¹²¹.

Por último, uno de los puntos que preocupa en mayor medida, es determinar, la posición por parte del Estado, en caso de que las aseguradoras quiebren, pues se trata de instituciones privadas que en determinados episodios de nuestra historia y la de América Latina, han desfalcado a sus acreedores y solicitado rescates que son cubiertos con dinero público que no se recupera.

Por otro lado, la suprema corte se pronunció aceptando que al quedarse el trabajador en los supuestos del décimo transitorio, le son aplicables los preceptos establecidos en el artículo 102 que muestra el grupo de cuotas que pagan los sujetos obligados para el sostenimiento del sistema de seguros y el trigésimo primero transitorio de la Ley vigente, que establece el incremento gradual de las tasas, desde la entrada en vigor de la ley hasta el año 2010.¹²²

5. Administradora de Fondos para el Retiro, AFORES.

La solidaridad en las aportaciones a seguridad social, se trata de un principio que buscaba que los fondos dedicados al financiamiento de los seguros ofrecidos por los institutos, pudiera ser aprovechado por los sujetos que se ubican en los

¹²¹ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Vigente del año 1993 al 2002.

¹²²Morales Ramírez María Ascensión, *óp. cit.* P.200.

supuestos de hecho establecidos por las propias normas, que en el caso del seguro de retiro, son aquellos trabajadores que se encuentran en edad de retiro y que cumplieron con el número de semanas cotizadas para hacerse acreedores a dicho beneficio.

Es decir que quienes forman parte de la población económicamente activa y además que se encuentren en la formalidad, aportarían parte de sus capitales para sufragar el modelo de seguridad social, pero sólo generacionalmente podrían disfrutar los beneficios derivados de dichos capitales acumulados.

Estos capitales fueron administrados durante décadas, por las Instituciones Públicas a través del Banco de México, sin embargo, éste modelo fue modificado para ceder la actividad tutelar a las denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro, que se trata de "...entidades financieras cuya función es manejar mediante el sistema de cuentas individuales, los recursos de los empleados, derivados de las aportaciones de seguridad social para el retiro de los trabajadores."¹²³

Éstas ofrecen servicios de administración, manejo de inversiones y financiamiento de los seguros de los trabajadores por medio de las diferentes instituciones bancarias privadas.

Sin embargo, al momento de pretender modificar éste sistema, se argumenta que no existen los recursos suficientes para continuarlo, debido a los altos costos en materia de seguros médicos, el alza en la expectativa de vida de los jubilados y el constante traslado de capitales de los ahorros para el retiro hacia otras necesidades de carácter público.

Por ésta razón se busca primero reformar la Ley del Instituto Mexicano de Seguro Social, objetivo que se cumplió en 1997 y donde se incluyó un modelo de ahorro individual y por ser el sistema de seguridad social con la mayor cobertura en

¹²³ Dávalos, José, "EL TRABAJADOR Y LAS AFORES", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXXI, núm. 91, Enero-Abril, 1998, p. 107.

nuestro país, la misma tendencia reformista se trasladó al sistema de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado ISSSTE.

El modelo de capitalización individual abandona el principio de solidaridad, estableciendo un modelo que obliga a los trabajadores a aportar un porcentaje de su ingreso que se integrará a una cuenta individual, eliminando así el fondo solidario para el retiro, en donde se depositarán los ahorros que de forma obligatoria, voluntaria y solidaria realicen Trabajadores, Dependencias o Entidades y la Federación, por lo que el salario que gozará el trabajador en situación de pensión estará relacionada exclusivamente con la cuantía de los depósitos asociados a sus cuentas.

Al respecto la profesora María Ascensión Morales señala que:

En el rubro de pensiones, se sustituyó el sistema de reparto (beneficios definidos) por el de capitalización individual (contribuciones definidas), que será la base de todas las pensiones. Asimismo, se establece la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (Pensionisste) y criterios para la portabilidad de derechos con el Instituto Mexicano de Seguro Social.¹²⁴

En cuanto a las metas que persigue el Sistema de Ahorro para el Retiro vigente, Santiago Barajas elabora un análisis y muestra la existencia de tres objetivos; el primero, se trata de la posibilidad de que las dependencias e instituciones pueda prever en sus presupuestos la cuantía global de las aportaciones que le corresponde enterar, independientemente de que el trabajador busque aportar de forma voluntaria, aportaciones que quedarán detalladas mediante recibo que será entregado al trabajador; la segunda busca que cada cuenta pueda obtener intereses de acuerdo con su saldo mensual, estableciendo una tasa de interés del 2 por ciento como mínimo lo cual debe sumarse al saldo promedio, después de los cargos de manejo que le correspondan a la institución

¹²⁴ Morales Ramírez, María Ascensión, "Nueva Ley del ISSSTE y Pensiones para el Retiro", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 5, Julio-Diciembre 2007, p. 263.

crediticia; y por último se persigue el objetivo de crear medios para que los trabajadores puedan mejorar su situación económica cuando se encuentre en situación de retiro, además de buscar dar acceso a quienes tienen menores ingresos al ahorro.¹²⁵

Por otro lado, los ingresos que sean depositados en las mencionadas subcuentas, ya no será manejado por el Banco de México, ni se utilizarán para financiar proyectos industriales que determine la banca de inversión, sino que serán acumulados y custodiados por las bancas privadas por medio de AFORES, y podrán ser utilizados por las instituciones particulares para financiar proyectos que generen utilidades a favor de la banca y de las cuentas.

Al respecto, Santiago Barajas señala que:

...las sociedades de inversión reguladas y operadas por las administradoras, tendrán por objeto exclusivo invertir los recursos de las cuentas individuales en los términos especificados en las leyes de seguridad social. Por ello, entre los requisitos de su funcionamiento está el contar con un capital mínimo íntegramente suscrito y pagado para garantía de las operaciones a realizar, pudiendo participar en este capital los trabajadores que lo deseen a través del fondo integrado en sus cuentas individuales. El régimen de inversión deberá otorgar la mayor seguridad y obtener una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores.¹²⁶

En cuanto a esto, si bien existe, no sólo la prerrogativa de que los fondos sean utilizados para generar rendimientos a favor de los ahorros para el retiro, así como utilidades a favor de la banca privada, también podemos agregar a este

¹²⁵ Barajas Montes de Oca, Santiago, "EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXVI, núm. 76, Enero-Abril de 1993, pp. 189-190.

¹²⁶ Barajas Montes de Oca, Santiago, "LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, Año XXX, núm. 88, Enero-Abril de 1997, p. 386.

incentivo, los beneficios fiscales contenidos en la Ley del ISR, que estipulan que no se pagará impuestos por dichos rendimientos.

No obstante, esta dinámica no ha tenido los efectos deseados, y pone en un riesgo inminente los fondos para el retiro de los trabajadores, pues en varios periodos de la historia reciente, los banca ha desfalcado a sus acreedores para después solicitar un rescate a la administración pública, socializando así una deuda que en muchas ocasiones tiene como fuente la negligencia o el mal manejo financiero de las instituciones privadas o en algunas otras, la franca actividad delictiva con la que manejan los ahorros quienes dirigen las instituciones bancarias de carácter privado.

Al respecto Guillermo Ruiz Moreno señala que:

... quienes ganan con el cambio hecho son las Afores y las aseguradoras privadas, poderosas entidades de especulación financiera, quienes al fin tienen la tajada del pastel que tanto apetecían: *el segmento de los asegurados del ISSSTE*. Ello, claro está, pagando estos últimos los elevados costos de la administración del fondo de ahorro acumulado de su propiedad...¹²⁷.

Cabe señalar que el nuevo sistema de financiamiento para el retiro, es contrario a los acuerdos internacionales en materia de seguridad social, considerando que no busca el desarrollo de un sistema universal de seguridad social, sino que por el contrario, evita asumir la responsabilidad de garantizar una pensión por vejez a todos los que la llegasen a necesitar.

Por otro lado, tampoco genera estrategias para integrar a aquellos trabajadores que se encuentran en la informalidad y no considera la existencia de

¹²⁷ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, "LAS REFORMAS A LA LEY DEL ISSSTE: MEDICINA AMARGA PARA UN PACIENTE EN CRISIS", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 5, Julio-Diciembre del 2007, pp. 283-284.

los trabajadores que no cumplen con los supuestos para hacerse acreedores a los beneficios para los que fueron constituidos los fondos.

5.1. Sistema de cuentas y subcuentas de ahorro.

Una vez establecidas las tasas y bases que conformarán las aportaciones a seguridad social, surge la necesidad de desarrollar un sistema que acumule y administre los capitales que servirán como financiamiento para la vivienda y el retiro.

Por ésta razón, existe la obligación de que cada uno de los trabajadores tenga una cuenta individual en la que se integrarán los depósitos por concepto de aportaciones a seguridad social, dividiéndolos en cuatro diferentes subcuentas:

- A) Subcuenta del Retiro, Cesantía en edad Avanzada y Vejez ;
- B) Subcuenta de Aportaciones Voluntarias;
- C) Subcuentas de Ahorro Solidario y;
- D) Fondo de la Vivienda.

La primera de éstas acumula los pagos que realizan los trabajadores con base en el Sueldo Básico de 6.125 por ciento y las de las dependencias y entidades de 3.175 por ciento, que corresponden al ramo del Seguro de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y por otro lado en la misma subcuenta se depositan los pagos del 2 por ciento que realizan las dependencias y 5.5 por ciento de la UMA diario que realiza el Gobierno Federal para el Seguro del Retiro.

Por otra parte, la subcuenta de aportaciones voluntarias es donde se depositan las participaciones que el trabajador o las dependencias integrarán además de las cuotas para las que se encuentran obligados, es decir, que los sujetos pueden optar por realizar depósitos que le retribuyan a futuro con una mayor salario por concepto de pensión.

Además de las antes mencionadas se establece la oportunidad de que los ahorros capitalizados en la subcuenta de ahorro solidario, cuenten con un subsidio o una aportación extra por parte de las dependencias o Entidades, considerando

que por cada peso ahorrado por el trabajador, el Estado colocará 3.25 pesos acumulando 4.25, hasta un 6.5% del sueldo Básico.¹²⁸

Y la última de las subcuentas es la que se refiere al Fondo de la Vivienda en donde dependencias y entidades depositarán una cuantía de 5 por ciento del sueldo básico, de donde se obtendrán los recursos para financiar sistema de créditos para garantizar el acceso a la vivienda FOVISSSTE.

6. Aspectos positivos de la nueva Ley del ISSSTE.

Es importante recalcar, que no todo el contenido de la nueva Ley del ISSSTE es nocivo para la esfera jurídica de los trabajadores, pues podemos encontrar algunos supuestos que consideramos beneficia las finanzas del instituto y las del trabajador.

Tal es el caso de la portabilidad de derechos, en el que se permite que un trabajador que se encuentra generando aportaciones a la seguridad social por medio del IMSS pueda cambiarse al ISSSTE sin ningún tipo de impedimento, aprovechando así, los servicios que más le convengan entre institutos y también en cuanto a las aportaciones para el fondo de vivienda, en las que descansa el sistema financiero del INFONAVIT y el FOVISSSTE, logrando de esta forma, aumentar la cuantía de las pensiones por retiro y otras prestaciones derivadas de los seguros y también el incremento de la capacidad de crédito para el acceso a la vivienda.

Además, como lo señala Gabriela Mendizábal “Dentro del aspecto financiero, resalta positivamente que la nueva Ley incluye un régimen de manejo de reservas que prohíbe el uso de recursos de algún seguro para otro propósito (artículo 242, LISSSTE-2007), con lo cual se evitará que una rama de aseguramiento financie a las otras.”¹²⁹

¹²⁸ Morales Ramírez María Ascensión, *óp. cit.* p. 265.

¹²⁹ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, “COMENTARIOS A LA NUEVA LEY DEL ISSSTE: ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN EL OTORGAMIENTO DE LAS PRESTACIONES”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 5, Julio-Diciembre del 2007, p. 254.

No podemos más que estar de acuerdo, con lo señalado por la académica, considerando que la mayoría de estudios analizados, coinciden en que uno de los problemas financieros con mayor significancia es el de los traslados de capitales de los fondos para el financiamiento de las pensiones para el retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y el de riesgos, invalidez y muerte, hacia el seguro de salud, lo cual genera un déficit presupuestario, que año con año profundiza la crisis financiera en la que se encuentra el sistema de seguridad social.

Por ésta razón, el planteamiento, de establecer reglas claras, sobre el origen y destino de las diferentes aportaciones, resulta a nuestro juicio, un mecanismo que desahoga y reducirá a un no tan largo plazo el déficit presupuestario, y con ello, garantizará que se mantengan los beneficios a los trabajadores.

Por otro lado, consideramos adecuado, el aumento a dos sueldos básicos el mínimo establecido por la Ley en lo que respecta a la pensión mínima garantizada, así también el reconocimiento de derechos de pensión a todos los trabajadores activos, ya que en la Ley anterior se señala que, el trabajador debía contar con una antigüedad de mínimo 15 años de cotización, violando los derechos de aquellos que pudieron beneficiarse por el seguro de riesgos.

Y por último, como se ha indicado con anticipación, uno de los aportes, es la creación del sistema de ahorro solidario que obliga a la dependencia a aportar a la subcuenta de cada trabajador una suma de 3.25 pesos por cada pesos colocado por el trabajador con un límite de 6.5 por ciento del salario básico del trabajador.

Sin embargo el último de los planteamientos, resulta tibio, considerando la eliminación del sistema de pensión por jubilación y contrastando con el aumento desmedido de las cuotas a las dependencias y los trabajadores afiliados al ISSSTE, por lo que, independientemente del ahorro solidario, la pérdida de las prestaciones es un menoscabo mayor en relación a los beneficios que pudiera contener la nueva Ley.

7. Sistema de ahorro para la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado bajo la LISSSTE 1983-2007.

Para comprender el modelo actual de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, vale la pena realizar un análisis profundo del modelo antecesor al que se utiliza actualmente, con la finalidad de que se contrasten los métodos y herramientas contenidas en la Ley con la finalidad de establecer sus diferencias y generar una crítica sobre el impacto social que tiene la modificación de fondo.

Ahora bien, la Ley bajo análisis, tiene su origen en el año 1983 como una forma de garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales de los trabajadores al servicio del Estado contenidos en el apartado B del artículo 123, considerando que por la propia naturaleza de los sujetos que intervienen en las relaciones laborales, tomando en cuenta que se trata de entidades o dependencias gubernamentales las que tienen el carácter de patrón, lo cual implica la necesidad de establecer situaciones distintas a las planteadas con anterioridad referenciadas por la LIMSS.

7.1. Sistema de financiamiento del Sistema de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Una diferencia fundamental es la determinación de la base de cotización que se utilizará para la asignación de la carga fiscal de las dependencias y los trabajadores, la cual se encuentra vinculada con el establecimiento del concepto de Sueldo Básico, el cual integra según lo señala el artículo 15 de la Ley en mención, como la suma del sueldo ordinario del trabajador por la plaza o el cargo que desempeñe, agregando el sobresueldo que pueda llegar a percibir por realizar sus actividades en labores que se realicen en condiciones de insalubridad o con carestía de la vida del lugar en donde se realizan y además suma la compensación que reciba el trabajador sobre las actividades de carácter extraordinario que realice el trabajador, que también son denominadas como compensaciones adicionales por servicios especiales.

En cuanto a la participación de los trabajadores al financiamiento del modelo de seguro social, se trata de una cuota de 8 por ciento del Sueldo Básico, mismo que se distribuye para sufragar los diferentes aspectos de cobertura del seguro social, estableciendo que 2.75 por ciento se utiliza para el financiamiento del seguro médico, de maternidad y de servicios de rehabilitación, 0.50 % para cubrir el sistema de créditos que ofrece el propio instituto, 0.50 por ciento para cubrir los servicios de desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas, servicios turísticos; promociones culturales; fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios, 3.50 por ciento para el financiamiento del modelo de pensiones, jubilaciones e indemnizaciones globales, así como primas anuales que se establecen de acuerdo a las valuaciones actuariales y para generar reservas, y por último, el porcentaje sobrante, se utilizará para el financiamiento de los gastos generales de administración del instituto.

Por su parte la dependencia o entidad que ejerce las funciones de un patrón, tiene la responsabilidad de aportar al gasto de la seguridad social y el fondo de vivienda una tasa de 17.75 % del salario básico diario dividiéndose en; 6.75 por ciento para el seguro de salud, maternidad y rehabilitación; 0.50 por ciento para el sistema de préstamos y créditos a los que tienen derecho los trabajadores; 0.50 por ciento para los servicios de desarrollo y bienestar infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, deportes, recreación y servicios funerarios; 0.25 por ciento para el seguro de riesgos de trabajo; 3.50 por ciento para el pago de primas anuales, pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para crear las reservas; 5 por ciento para el fondo de vivienda y 1.25 por ciento para el financiamiento de las operaciones administrativas del instituto.

En el caso de las cotizaciones a cargo de los trabajadores y las dependencias, éstos podrán ser realizados tomando como referencia el salario básico determinado por el artículo 15, sin embargo, dichas aportaciones no podrán superar el límite de 10 salarios mínimos.

Ahora bien, la propia Ley establece un modelo más de financiamiento para el seguro de salud de los trabajadores pensionados y sus familiares derechohabientes, señalando que éstos deberán aportar un 4 por ciento de su pensión para su financiamiento, agregando que la propia dependencia o entidad deberá aportar una cuota igual con el mismo destino.

7.2. Comparación de los servicios de seguridad social a favor de los trabajadores del Estado contenidos en las leyes del 2007 y la vigente.

Parte importante de las modificaciones en la forma en que se regula el sistema de seguro social para trabajadores del Estado se han desarrollado en torno a la determinación de los seguros, prestaciones y servicios.

Es así como podemos observar que en la Ley del 2007 abrogada, el contenido del artículo 3 señalaba los seguros, prestaciones y servicios de carácter obligatorios, mismos que se encuentran definidos por los artículos 3 y 4 de la nueva Ley, pero que de su lectura, podemos advertir las diferencias fundamentales.

Y es que para la construcción de la nueva Ley se han eliminado las fracciones V, X, XIII y XVII, correspondientes al Seguro de Jubilación, Indemnización Global, el arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al instituto y los servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.

En cuanto a estas modificaciones, consideramos muy significativa la eliminación del rubro de jubilación como parte de las obligaciones en materia de seguridad social, pues viene a modificar el modelo de retiro de los trabajadores, sometiéndolos a un sistema que únicamente busca eliminar parcialmente la responsabilidad gubernamental en cuanto al pago de dichas gratificaciones.

Con la exclusión del rubro de pensión por jubilación en la Ley del ISSSTE vigente, se establece que el trabajador en edad de retiro sólo tendrá derecho a percibir el capital que durante su vida laboral logró acumular en la cuenta individual

y sus respectivas sub cuentas, sumándose a esos valores aquellos que aporten las dependencias e instituciones y la federación por concepto de aportaciones.

Esto quiere decir que los trabajadores sujetos a la nueva Ley que cumplan 30 años o 28 años de trabajo en el caso de las mujeres, ya no tendrán derecho a una renta por jubilación, la cual otorgaba una cantidad correspondiente al 100% del sueldo regulador determinado por el artículo 64, con los límites establecidos por el último párrafo del artículo 57 de la Ley antigua.

8. Sistema de salud pública canadiense.

El modelo canadiense de seguridad social, ha probado ser uno de los más eficientes que existen en la región, tomando en cuenta que ha conquistado la meta de la universalidad en cobertura de salud, que ha logrado incorporar a la totalidad de la población por medio del sistema “Medicare”, el cual se encuentra administrado por el gobierno y financiado por los impuestos generales en su mayor proporción.

Éste sistema, cuenta con la característica de cubrir todas las necesidades médicas de los derechohabientes sin importar, si éstos acuden a los hospitales públicos o si deciden atenderse en consultorios privados, ya que el estado es quien absorbe los costos totales de la atención médica, así lo señala Robert G. Evans al referirse a los beneficios a la tarjeta personal de beneficios médicos Medical Plan of British Columbia, “When i go to a physician’s pffice, or to a hospital emergency Ward, ori f i am admitted to hospital, i present this card. All the health care services that i need- visits, consultations, lab tests, imaging procedures, surgeries, the full panoply of modern medicine- are then reimbursed by the public program, directly to the providers. I never see a bill.”¹³⁰

A esto habría que agregar, que la mayor parte del financiamiento del sistema es suministrado por las finanzas públicas, con un rango de participación del 85.6 por ciento y sólo el 14.4 por ciento es suministrado por el sector privado, es decir

¹³⁰ G. Evans, Robert, Et. All. *1er. Congreso Internacional Sobre Medicina y Salud*, México Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p.52.

que, el modelo canadiense busca aplicar el principio de equidad para que exista un equilibrio entre la participación de la seguridad social pública y los seguros privados, que debe tener como resultado una mayor cobertura y mejores servicios para los ciudadanos con el menor sacrificio posible.

Sin embargo, como lo señala el aludido catedrático, el sistema de salud pública es logrado por países con altos índices de ingresos por aportaciones a seguridad social, es decir, en países con economías sólidas, en contraste con los países con economías débiles que por incapacidad o falta de voluntad, deciden dejar la carga del sistema en los bolsillos de los particulares, acrecentando los problemas de salud y generando un impacto de inequidad en las cargas fiscales, sobre la economía de la población, así lo refiere al señalar:

Health care in low-income countries is constrained by their low incomes, but also by their inability or unwillingness to allocate a similar proportion of their national income on health care. There are presumably other pressing priorities. But the care that is provided is also financed in a relatively inequitable manner. Direct payment by users of care is the most inequitable form of finance, bearing most heavily, naturally, on the sick but also taking a larger share of the incomes of lower-income people, as well as limiting their Access to care.¹³¹

Al realizar una comparación, el autor, señala la importancia de reducir el porcentaje de participación que recae sobre las aportaciones a seguridad social, que en un gran porcentaje se obtienen de las finanzas propias de los trabajadores, considerando que se trata de la forma más regresiva e inequitativa de contribución, pues golpea en mayor medida la capacidad económica de las personas que tienen menos ingresos y aquellos que se encuentran en mal estado de salud, así también agrega que el modelo canadiense es financiado en un 70 por ciento por los recursos del Estado y que casi la totalidad de esas erogaciones provienen de impuestos

¹³¹ *Ibidem*, p.58.

generales como los que gravan la riqueza o el consumo, logrando la aplicación del principio de equidad tributaria y de proporcionalidad.

Así lo menciona:

There are two major differences apart from the huge discrepancy in total spending. First, half of México's health spending is financed through out-of-pocket payments, compared with only about 15% in Canada. Out-of-pocket payment is the most regressive way of financing health care, meaning that the burden of paying for health care falls much more heavily on the unhealthy and unwealthy in México.

In Canada, about 70% of the health care costs are financed from public source, almost entirely through general taxation (TF) that is roughly proportionate to income. In Canada, higher-income people thus carry a larger share of the health expenditure burden. Private commercial insurance in Canada supports about 13% of total expenditures- not large in absolute terms but still in the top decile among countries listed in the World Health Report, and well above its 3.1.% share in México.¹³²

Consideramos que el sustituir parcialmente las aportaciones a seguridad social como medio de financiamiento al seguro de salud por los impuestos generales como el Impuesto al Valor Agregado o el Impuesto Sobre la Renta, puede ser una estrategia que logre disminuir el déficit presupuestario en el que se encuentra el modelo actual, tomando en cuenta que esto permitiría la desvinculación progresiva de las finanzas del Instituto sobre el salario de los trabajadores, y podría lograr contribuciones ajustadas a los principios tributarios, que logren distribuir la carga fiscal de forma equitativa y proporcional.

Incluso, estimamos que los proyectos de carácter social deben ser financiados por los ingresos que deriven de la explotación de los recursos naturales, considerando que constitucionalmente, éstos le pertenecen a todos los mexicanos,

¹³² *Ibidem*, p.60.

y deben servir para garantizar de forma sustentable, una vida decorosa a todos y cada uno de quienes viven en nuestro país.

CAPÍTULO CUARTO. DISCUSIÓN Y PROPUESTA PARA RESOLVER EL PROBLEMA FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: (EL MODELO DE BASES, TASAS, SUJETOS Y BENEFICIOS FISCALES DE LAS CONTRIBUCIONES A SEGURIDAD SOCIAL).

1. Introducción.

Muchos son los políticos que señalan la necesidad de desaparecer el modelo de pensiones y jubilación, situación que queda demostrada con las modificaciones realizadas a la Ley del ISSSTE y la del IMSS, que bajo el argumento de la insostenibilidad del modelo, han eliminado rubros importantes y pasando del ahorro solidario al individual con el objetivo de disminuir los costos de la seguridad social.

Sin embargo, dichos razonamientos caen por su propio peso y no soportan el mínimo contraste con una realidad, en la que la población aumenta en número y edad, los costos operativos de los servicios de salud requieren más recursos, la universalidad del sistema es una obligación internacional y principalmente, en donde a pesar de las reformas, el déficit presupuestario ha aumentado considerablemente, como quedó demostrado en capítulos anteriores.

Por esta razón, es imprescindible que se tome en consideración la modificación del sistema de financiamiento, de tal forma que se elimine la base tributaria actual, que se encuentra vinculada a 4 diferentes fuentes de ingreso:

- 1) Las cotizaciones de los empleadores y trabajadores como principales beneficiarios del servicio –que no son los únicos, que conste-, junto con los aportes efectuados a manera de contraprestación por quienes se benefician de manera directa de este servicio.
- 2) Las aportaciones públicas del Estado, pues de la recaudación del erario, ya sea mediante impuestos con afectación específica o no, o bien a través de subsidios fiscales, se destinan al llamado “gasto público social” importantes transferencias económicas al sistema, coadyuvando a su sostenimiento.

3) Los rendimientos obtenidos de las inversiones de los activos financieros del seguro social operador del mismo, salvo – desde luego- en los modelos de capitalización individual, en donde los rendimientos se acumulan a la cuenta individualizada del asegurado, aunque con tal mecanismo se merme el fondo de ahorro por la obligación de pagar la comisión cobrada por el manejo de dicha cuenta de ahorro para el retiro del asegurado.

4) Los gastos privados directos, tales como las primas de seguro de cada ramo asegurado, los ahorros voluntarios efectuados por los interesados para adquirir a futuro mejores pensiones, los gastos directos efectuados en los rubros de salud o de prestaciones sociales como guarderías y vivienda, etcétera.¹³³

Cabe mencionar, que la principal fuente de financiamiento es la que proviene de las arcas de los patrones y trabajadores, debido a las altas tasas que maneja el propio sistema que pueden alcanzar casi 17 % de un salario base de cotización a cargo de los patrones, esto dependiendo de la clasificación que adquiera según lo estipula la tabla de cuotas para el seguro de riesgos y de 2% a cargo de los trabajador también basado en su propio SBC, situación que impide el crecimiento del salario, considerando la situación actual de crisis y los efectos que tiene sobre la economía de las empresas.

Por otro lado, las aportaciones que provienen del erario público, se basan en porcentajes del salario mínimo, para los trabajadores que pertenecen al sistema IMSS y en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, la Dependencia paga conforme al salario básico según el tabulador regional y la Federación realiza aportes basados en salarios mínimos.

¹³³ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “El financiamiento de la seguridad social en el siglo XXI”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 15, Julio- diciembre, 2012, pp. 157-158.

Considerando esto, resulta complicado que en algún momento, se pueda observar un crecimiento salarial que vaya a la par de la inflación y que logre equilibrar el ingreso con el gasto en materia de seguridad social.

Parte de la estrategia en materia de financiamiento, realizada por la administración pública, fue la de trasladar el dinero de los derechohabientes a las instituciones de banca privada para poder colocarlos a manera de inversiones, buscando hacer crecer con los intereses el ahorro de los beneficiarios.

Sin embargo, debemos enfatizar, que esto ya se venía realizando por medio del Banco de México y que el hecho de que ahora se encuentre manejado por la banca privada, pone en riesgo dichos capitales, considerando la historia de corrupción alrededor de dichas instituciones y de forma más objetiva, los altos costos de manejo de cuenta, que han sido la causa de que muchos trabajadores vean reducciones en sus cuentas individuales en lugar de crecimiento como fue planeado.

Tal como lo señala Eduardo Leal, la reforma de la Ley del Seguro Social fue promulgada por Ernesto Zedillo en el año 1995 y a la que se refiere textualmente como una "...reforma de gran impacto que puso al servicio de los poderes financieros el ahorro obligatorio para el retiro de los trabajadores cubiertos por la seguridad social del modelo IMSS, se tradujo en un inmediato enriquecimiento de las Afores, sin resolver el horizonte pensionario de los trabajadores... Tampoco mejoró el rendimiento neto y seguridad de los dueños de esos fondos."¹³⁴

Para realizar la crítica, señala como factores fundamentales para el fracaso de la reforma en términos financieros, la movilidad salarial, el efecto de las comisiones, las tasas de interés y el nivel de rendimientos... y la propia naturaleza

¹³⁴Leal F. Gustavo, "La salud y la seguridad social del Dr. Zedillo (1994-2000)", *Revista el Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, núm. 172, Marzo-Abril. 2012, pp. 76-77.

de las cuentas individuales, su estructura de comisiones y la intermediación financiera innecesaria...”¹³⁵

Por esta razón, consideramos que un paso importante en garantizar la sustentabilidad del modelo de seguridad social es el de, desvincular el salario con las aportaciones, pasando a un modelo de impuestos generales que satisfaga las necesidades de universalización y donde contribuyamos todos al sostenimiento del modelo de acuerdo con los principios emanados del artículo 31 fracción IV.

Así lo menciona Ángel Guillermo Ruiz Moreno al señalar que “... nos hallamos también convencidos de que la mejor forma de financiar este servicio público será deslaborizándolo de una buena vez, dejando de atarle al empleo formal o regulado en este mundo actual de desempleo abierto, en donde la auto ocupación es una opción a considerar ante la escasez de empleo disponible bien remunerado...”¹³⁶

2. El pensamiento de Keynes, para el establecimiento de una política fiscal que logre evitar o acabar con la depresión económica.

Uno de los problemas fundamentales del Estado mexicano en la actualidad, es la falta de una política adecuada que contrarreste los efectos de una clara recesión económica, que lejos de estar a punto de concluir, ha ido precipitándose de forma estrepitosa.

Para los economistas de Chicago Aron Director, Paul Douglas, Frank Knight, Henry Simons y Jacob Viner, la depresión económica se configura cuando existe una ruptura en la sincronización de los precios y los costos, lo que provoca que los precios o los costos o ambos presenten una rígida caída estructural, agregando la falta de capacidad por parte de la política monetaria, para hacer llegar el capital necesario para elevar el consumo y restaurar dicho equilibrio.

¹³⁵ *Ídem.*

¹³⁶ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *óp. cit.*, p. 160.

Así lo menciona Esteban Pérez Caldentey al señalar que:

Theree premises formed the basis for their policy recomendations. First, depressions arose from a lack of sincronization between prices and costs, or more precisely between the supply and demand prices. Second, cost and/or prices exhibited a rigid downward structure. Third monetary policy was ineffective. Either the institutional configuration of the financial system was inadequate, the monetary policy instruments useless, or velocity (the demand for money) was unstable, and thus changes in the money supply woould not necessarily have, per se, a predictable effect on princes. The logical conclusión was that fiscal policy was the main tool to bring about an economic recovery.¹³⁷

En el caso del equilibrio entre costos y precios, el quebrantamiento tiene como desencadenante, la existencia de ganancias o pérdidas por parte de los empresarios, acompañados de la expansión del crédito (contracción) y una disparidad entre los precios de los bienes y los costos de producción.

Esto quiere decir, que la falta de concordancia entre precios y costos, puede traer grandes ganancias o pérdidas por parte de los empresarios, las cuales no van a la par, con los costos de producción y los precios de las mercancías, generando así un incremento en la demanda de crédito, por parte de los consumidores o de los empresarios, aunado a la falta o la ineficiencia de la política monetaria para garantizar la liquidez, y mantener el poder adquisitivo, detonando la depresión económica.

Al respecto, se plantea la utilización de la política fiscal, como medio para detener el estancamiento económico y reactivar los factores de producción económica, esto es, haciendo uso de los incentivos y los beneficios en política fiscal

¹³⁷ Pérez Caldentey, Esteban, "Chicago, Keynes and Fiscal Policy", *Investigación Económica*, Ciudad de México, México, Octubre- Diciembre, 2003, LXII, núm. 246, p. 18.

para fomentar el consumo de bienes, ya sea para la producción o para los consumidores finales.

Esto tiene como objetivo, evitar por parte de los empresarios, la acumulación de capitales ociosos y la especulación financiera como medio de acrecentamiento de la riqueza, y por parte del consumidor, se busca mantener y aumentar el poder adquisitivo, para activar la cadena comercial.

Keynes, al explicar el funcionamiento del consumo, señalaba la existencia de factores objetivos y subjetivos¹³⁸ que tienen efectos sobre el comportamiento de los consumidores de una sociedad, en donde los subjetivos son factores de carácter psicológico tales como campañas mercadotécnicas, que según señala no cuentan con la posibilidad de alterar el comportamiento a corto plazo.

Por otro lado, los factores objetivos, son mecanismos pueden repercutir de manera sustancial en el gasto, tales como cambios en el Salario, el valor de los bienes, el tipo de interés y la política fiscal, es decir que se enfocan precisamente en aumentar la capacidad de compra de los individuos, motivando así el consumo y reactivando la economía.

A estos fenómenos que buscan influir sobre la economía a partir de las modificaciones de la política fiscal se les denomina multiplicadores, que tienen como objetivo generar cambios en el producto interno bruto a partir de la utilización de herramientas fiscales y tal como lo menciona Juan Antonio Cerón “Normalmente se calcula como el cociente entre el cambio en el PIB y el cambio en el instrumento fiscal o el saldo fiscal. Pero este concepto genérico de multiplicador admite, a su vez, diversas medidas, en función de la ventaja temporal de cálculo...”¹³⁹ las cuales

¹³⁸ Pérez Moreno, Salvador, “La distribución de la renta en el pensamiento de Keynes: contribuciones económicas, opciones éticas y elementos biográficos claves”, *Análisis Económico*, México, núm. 48, tercer cuatrimestre, 2006, p.65.

¹³⁹ Cerón Cruz, Juan Antonio, “Los multiplicadores fiscales: una revisión de la literatura empírica”, *Revista de Economía Mundial*, Huelva, España, núm. 34, 2013, pp. 181-182.

se clasifican por su impacto inmediato; en un periodo determinado; impacto máximo y; acumulado.

Por esta razón consideramos, de primordial importancia, desarrollar un esquema de financiamiento para la seguridad social, que aumente el número de contribuyentes, estableciendo en un primer término, una separación entre el salario y la base tributaria de la contribución, para que el trabajador y el patrón puedan negociar el aumento del salario, recuperando el poder adquisitivo de los individuos, fomentando el consumo, estimulando la economía, y con ello el pago de contribuciones.

Además, esto permitiría que se puedan establecer tasas progresivas, que atiendan los requisitos constitucionales en materia de proporcionalidad tributaria, generando créditos fiscales ajustados a la economía real de cada sujeto de la relación tributaria, situación que hasta el día de hoy, no se ha logrado.

2.1. Propuesta de sustitución de las aportaciones a seguridad social, por impuestos generales, y sus efectos sobre la ampliación del universo de contribuyentes.

Ahora bien, como ha quedado debidamente constatado en capítulos anteriores, la seguridad social es un derecho colectivo y un compromiso del Estado de carácter internacional, es decir que no puede abandonar la idea de la universalización y se deben plantear estrategias que cumplan con las necesidades de la población.

El reto en este aspecto, es hacer llegar los beneficios a todos, considerando que gran parte de la población no se encuentra inscrito en los diferentes institutos de seguridad social, considerando lo expresado por la estadística que ofrece el INEGI en materia de formalidad e informalidad, en la que podemos observar que para el año 2009 existían más de 62 millones de personas sin acceso a estos

servicios, situación que ha ido en aumento debido a las nuevas formas de contratación y prestación de servicios laborales.¹⁴⁰

El problema fundamental es que el Estado se propuso llevar la seguridad social a la totalidad de la población, en un sistema financiado exclusivamente por los trabajadores formales a través de las aportaciones tripartitas de las que ya hemos hablado.

Por esto, resulta menester el idear un nuevo sistema de financiamiento que se adapte a la realidad de la población y que distribuya la carga contributiva de forma equitativa, de tal manera que todos paguen un servicio del que podrán disfrutar sin distinciones.

Así consideramos que las aportaciones a seguridad social basadas en el salario, deben ser sustituidas por impuestos generales directos e indirectos, acordes con los principios de equidad, proporcionalidad y progresividad, para que todos puedan aportar de acuerdo a sus posibilidades algo al financiamiento, independientemente de su condición de trabajador formal, informal o desempleado.

De esta forma, el propio modelo se podrá adaptar a un contexto de expansión del sector informal, que en el año 2010 contabilizaba el 57.9%¹⁴¹ de la ocupación total, y de otros sectores de la formalidad con nuevos esquemas de contratación.

Esto, no sólo aumentaría el universo de contribuyentes, sino que desahogaría las limitantes para los aumentos salariales en las empresas e incorporaría a los nuevos modelos de contratación laboral a los contribuyentes que sostienen el financiamiento del sistema de seguridad, aumentando así los ingresos.

¹⁴⁰ Cardero, María Elena y Espinosa, Guadalupe, "Empleo y Empleo informal de hombre y mujeres", Visto el 28 de mayo del 2018 en www.inegi.org.mx/eventos/2011/Encuentro.../20-06S4-03ElenaCardero-UNAM.pdf

¹⁴¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Actualización de la Medición de la Economía Informal, 2015 Preliminar. Año base 2008", Visto el 28 de mayo del 2018 en www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_12_08.pdf

Por otro lado, siendo México uno de los países con mayor desigualdad, es importante utilizar la política fiscal como medio de redistribución de la riqueza, tal como lo menciona la teoría de Keynes, y uno de los medios fundamentales es el establecimiento de impuestos que logren el equilibrio en la dinámica de GINI, que para el 2006 mostraba valores por 44.8, considerando que para lograr la igualdad, la tabla debería encontrarse en 0.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas señala que “El índice de Gini mientras más cercano a cero, significa que la distribución del ingreso es mejor, en tanto que valores más cercanos a uno implican mayor desigualdad...”¹⁴² razón por la cual cobra relevancia el establecimiento del principio de proporcionalidad tributaria en el financiamiento del sistema y de una verdadera garantía de los derechos sociales.

Al respecto de los problemas financieros, podemos ejemplificar el sistema colombiano que en palabras de Efraín Riveros y Laura Amado, señalan que:

... en Colombia se planteó un sistema de seguridad social para la población desempleada y en la informalidad laboral. Así, la pesada carga del sistema descansa sobre unos pocos empleados de nómina con ingresos promedio bajos, mientras que la contribución de los trabajadores independientes e informales es variable y se deja al libre albedrío del cotizante, en términos de los ingresos reales declarados. Es claro entonces que mientras no se tengan cifras de empleo formal decentes, el sistema de salud basado en un modelo de seguridad social es inviable.¹⁴³

¹⁴² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Distribución del ingreso y desigualdad en México: un análisis sobre la ENIGH 2000-2006*, México, Palacio Legislativo de San Lázaro, Febrero 2008, p.6.

¹⁴³ Riveros Pérez, Efraín y Amado González, Laura Natalia, “Modelo de Salud en Colombia: ¿Financiamiento basado en seguridad social o en impuestos?”, *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, Bogotá Colombia, vol. 11, núm, 23, Julio- Diciembre 2012, p.116.

Encontramos algunas similitudes en torno al modelo colombiano, en relación con el bajo índice de formalidad con el que contamos en nuestro país y donde esos empleos han quedado rezagados en lo que respecta al crecimiento salarial, cerrando así un ciclo de que contribuye al déficit financiero de la seguridad social en México.

3. Aplicación del principio de proporcionalidad tributaria en las aportaciones a seguridad social.

Los principios constitucionales en materia tributaria, sirven como premisas de optimización para que un modelo contributivo funcione de una forma más cercana al concepto de justicia, que en términos fiscales, se percibe cuando las necesidades del Estado y las de carácter social, son cubiertas de forma proporcional y con presencia de equidad.

Es decir, que ambos principios aplicados al sistema de contribuciones debe tener como resultado una sana distribución de los créditos fiscales entre los diferentes miembros de la sociedad y de acuerdo con su propia capacidad de contribuir, como ha quedado señalado con anticipación.

Sin embargo, debemos mencionar, que existen diferentes herramientas por las que el Estado obtiene ingresos, tales como impuestos; derechos; aportaciones a seguridad social; aportaciones a mejoras; entre otras; cada una con características propias, que la definen y diferencian de las otras, complicando la aplicación de los principios.

Incluso podemos afirmar, que dentro de cada uno de los conceptos mencionados, existen variantes, en las que se modifican alguno de sus elementos, por ejemplo, las diferencias entre un impuesto directo y uno indirecto, en el que la base tributaria, el hecho generador son en esencia distintos.

Por esta razón, resulta lógico pensar, que la presencia de principios quedará manifiesta según el tipo de contribución que se observe, y no será el mismo criterio

el utilizado para el diseño de un impuesto directo que con uno de carácter indirecto, así también sucede con las aportaciones a seguridad social.

3.1. Concepto de Proporcionalidad tributaria.

El concepto de proporcionalidad tributaria, es analizado por Adam Smith como un medio para alcanzar el objetivo de justicia en la distribución de la carga económica que conlleva el sostenimiento del aparato gubernamental, señalando que "... los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades..."¹⁴⁴ de ahí que el argumento principal de este postulado, es que las contribuciones deben diseñarse en atención a una sana y equilibrada distribución de las responsabilidades económicas sobre la población, considerando su situación individual, esto es, que pague más quien cuenta con mayor riqueza y que quienes cuenten con una menor capacidad, contribuyan en menor medida.

La SCJN señala en su jurisprudencia, que el principio de proporcionalidad tributaria implica que los contribuyentes aporten al gasto público en función de su respectiva capacidad económica, señalando que esta se deriva del equilibrio que tiene una persona entre sus ingresos, los gastos necesarios para la propia subsistencia y el cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas.¹⁴⁵

Por su parte Hugo Carrasco coincide con la determinación de la corte y diferencia la capacidad económica del concepto de capacidad contributiva, en donde la primera la define como la aptitud de un individuo de utilizar sus ingresos o el patrimonio con el que cuente para solventar sus necesidades y la segunda como

¹⁴⁴ Smith, Adam, *las riquezas de las naciones*, en Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas publicas mexicanas*, trigésima tercera edición, México, Porrúa, 2001, p- 158.

¹⁴⁵ Tesis P./J. 4/1990, pleno, seminario judicial de la federación, octava época, Julio- diciembre de 1989, t. IV p.143.

la diferencia existente entre el patrimonio con el que cuenta después de disminuir los gastos que implica el solventar sus obligaciones.¹⁴⁶

Nos parece importante señalar esta definición, pues se trata de elementos que el legislador debe tomar en cuenta en el diseño de las normas tributarias, para comprender la situación en la que se encuentra el universo de contribuyentes que podrían en un determinado momento ser sujetos obligados de una norma tributaria.

Además, también es importante señalar, la relación existente entre los conceptos antes planteados (particularmente el de capacidad contributiva), y la influencia que de forma directa debería dirigir el establecimiento de los estímulos, beneficios fiscales y su distribución entre los diferentes sujetos obligados.

Por esto consideramos que una vez definido el principio de proporcionalidad, pasemos a mostrar cómo se presenta en las diferentes contribuciones, el deber ser en su integración en el diseño de las Leyes que dan vida a las aportaciones a seguridad social y sus incentivos y beneficios fiscales.

3.2. Los beneficios fiscales como herramientas de la proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad tributaria, se encuentra consagrado en nuestra Carta Magna en el contenido del artículo 31 fracción IV, que dispone que serán obligaciones de los mexicanos, el contribuir de forma proporcional al gasto público.

Esto crea un marco de regulación alrededor de los sujetos que integran la relación tributaria, en donde el sujeto pasivo también llamado contribuyente, se obliga a aportar económicamente al gasto y por otro lado, al sujeto activo el Estado, se obliga primero, a crear las normas jurídicas de forma tal que exista presencia de todos y cada uno de los principios tributarios, segundo, a ejecutar las leyes fiscales de manera que la carga tributaria se distribuya ajustándose a la realidad económica de los individuos y por último que el sistema judicial observe las directrices

¹⁴⁶ Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal I*, sexta edición, México DF, IURE, 2010, pp. 70-71.

constitucionales en cuanto a las resoluciones que de manera contenciosa se les presente.

El asunto se complica principalmente, en lo que respecta al diseño de las Leyes por parte del Poder Legislativo, considerando que la existencia o no de proporcionalidad en una norma tributaria, depende de forma directa de las características y elementos que componen cada tipo de contribución.

Así por ejemplo, no se estará ante la misma realidad, cuando se trata de grabar por medio de impuestos directos, a la que se aplica a los impuestos indirectos, situación que es un común denominador, que se replica cuando nos referimos a las aportaciones a seguridad social.

Por esta razón, cada Ley tributaria debe ser diseñada de acuerdo al tipo de contribución que se desee crear, tomando en cuenta los sujetos a los que va dirigida, el objeto que se desea gravar, las tasas que se piensan aplicar y algo muy importante son los beneficios y estímulos que constituirán para distribuir de forma justa la carga fiscal.

Por esta razón, consideramos importante, realizar un análisis del principio, que pueda definirlo y exhibir su importancia para la distribución de la carga fiscal, nos muestre la presencia o ausencia de dichos principios en las aportaciones a seguridad social y señale el diseño de los estímulos al contribuyente.

3.3. Proporcionalidad en los impuestos directos.

Existen en nuestro sistema jurídico una variedad contribuciones vía impuestos que se diferencian entre ellos por tener objetos, sujetos, tasas, bases y hechos generadores distintos, los cuales coadyuvan al financiamiento del gasto público, cada uno con su propio impacto y participación.

Así podemos encontrar por ejemplo, la existencia de impuestos directos, que se definen así, por gravar todos aquellos ingresos que las personas físicas o morales perciben durante el periodo fiscal, estableciendo diferentes tratamientos dependiendo de la actividad económica que realicen.

Tal como lo señala Cabrera Bailón “El objeto del impuesto sobre la renta está constituido por los ingresos en efectivo, en especie o en crédito, provenientes de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca, por los obtenidos por personas físicas y por los percibidos por asociaciones y sociedades de carácter civil.”¹⁴⁷

Para cumplir con la presencia del principio de proporcionalidad tributaria, el impuesto se vale de dos diferentes herramientas, la primera denominada como progresividad en el establecimiento de las tasas y la segunda el establecimiento de beneficios e incentivos fiscales señalados en la Ley.

En lo que respecta a las personas morales se establece en el artículo 30 de la LISR que éstas deben calcular el impuesto aplicando al resultado de su capacidad contributiva la tasa del 30%, esto es después de disminuir las deducciones autorizadas, las pérdidas fiscales y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas señaladas por el artículo 123 constitucional.

Por tener una tasa única, podemos observar que la proporcionalidad en ISR tiene efectos sobre personas morales, considerando los elementos que componen la gama de beneficios fiscales que pueden utilizar para disminuir sus cargas fiscales, así podemos encontrar por ejemplo que el artículo 25 de la Ley del impuesto, señala explícitamente los elementos que pueden ser integrados como deducciones y el artículo 27 sus requisitos, además el artículo 28 nos muestra, cuales gastos no podrán ser objeto de deducción.

Por otro lado en lo que respecta al régimen fiscal de las personas físicas, podemos encontrar que aquellas que reciben un salario o asimilables a salario cuentan con tasas progresivas determinadas por el artículo 96 de la Ley, que

¹⁴⁷ Bailón Lorenzo, Cabrera, *El Notario y lo Impuestos Federales de la Compra-Venta*, México, Colegio de Notarios del Estado de Jalisco y Coordinación de Posgrado en Derecho del CUCSH de la Universidad de Guadalajara, 2008, p. 13.

aumentan y disminuyen sus valores en relación con el ingreso del individuo, señalando también la presencia de beneficios fiscales en casos determinados.

Así podemos entender que, aun cuando podemos realizar un análisis profundo sobre proporcionalidad tributaria en el impuesto sobre la renta, solo nos limitaremos a utilizarlo como ejemplo en la implementación de herramientas que permiten el establecimiento de cargas fiscales distintas y de acuerdo a la capacidad contributiva.

3.3.1. Proporcionalidad en Impuestos Indirectos.

A diferencia de otro tipo de contribuciones, los impuestos indirectos se trata de contribuciones que gravan situaciones de hecho tales como el consumo, la producción o la oferta de servicios, estableciendo cuotas agregadas al valor de los bienes o del trabajo que se solicite.

Así podemos señalar, que la aplicación de los principios constitucionales en materia tributaria se complica, considerando que no es posible la determinación de la tasa con base en los sujetos obligados de la contribución.

La solución al problema, recae sobre la definición del objeto de la tributación, pues es la exención o la no sujeción de ciertos productos y servicios como receptores de la tasa del impuesto lo que garantiza la existencia de la proporcionalidad.

Es decir, que en el establecimiento de este tipo de contribuciones se deben considerar cierto tipo de productos y el ofrecimiento de algunos servicios, como artículos y actividades de interés social, tomando en cuenta su importancia respecto a la garantía de los Derechos Humanos.

Marco César García señala que "... en tales impuestos también requiere reflejarse el mínimo exento a través de la exoneración de productos de primera necesidad. Gravar bienes necesarios para la subsistencia del hombre impediría que una buena parte de la población alcanzara sus satisfactores primarios y, en

consecuencia se llegaría a transgredir la capacidad contributiva de ciertos contribuyentes.”¹⁴⁸

Por ejemplo, no estaríamos ante una situación que se adecúe al principio de proporcionalidad, si se determinara que el Impuesto al Valor Agregado se incluyera en alimentos y medicamentos, pues la realidad nos dice, que un ser humano, independientemente de su condición económica, tiene exactamente las mismas necesidades alimenticias o de salud que otra.

Así pues, el establecimiento de gravámenes en alimentos y medicamentos, impactaría de forma desproporcionada a quien un menor ingreso tiene, pues es de conocimiento público, que quienes obtienen un menor salario, destinan un mayor porcentaje de su ingreso al pago en alimentación que quienes cuentan con mayores rentas.

Por esta razón consideramos que la proporcionalidad tributaria en asuntos que tienen que ver con impuestos indirectos, tiene presencia en relación con la determinación de las mercancías y servicios que serán objeto del gravamen.

3.4. Presencia del principio de capacidad contributiva en las aportaciones a seguridad social.

Como se ha venido señalando, el modelo de financiamiento mexicano tiene como fuente fundamental las aportaciones a seguridad social que realizan los trabajadores, patrones y la federación con sus respectivas cuotas.

Estas aportaciones tienen como objetivo fundamental el sufragar el gasto en el seguro de salud, maternidad y enfermedad por una parte, y por otro lado, financia el modelo de pensiones y el seguro de invalidez.

Al respecto, cabe señalar, que durante la mayor parte del tiempo en que ha tenido vigencia el sistema de seguridad social, se habría utilizado el principio de

¹⁴⁸ Ríos Granados, Gabriela, (Coord.), *El Principio de Capacidad Contributiva*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Serie Ensayos Jurídicos, núm. 10, p. 67.

solidaridad como método para distribuir los beneficios y responsabilidades financieras del modelo.

Es decir, con la aplicación del principio de solidaridad, las aportaciones se acumulan para financiar el otorgamiento de servicios relacionados con la salud y también el otorgamiento de pensiones, así, quien se encuentre en estado de incapacidad o enfermedad podría gozar de las atenciones necesarias para superarlas y quienes cumplan con los requisitos de ley para obtener el retiro, puedan obtener una pensión vitalicia.

Cabe señalar que las cuotas obrero patronales se trata de tarifas variables basadas en el salario básico integrado de cada trabajador, y la que le corresponde a la federación utiliza el salario mínimo como referencia, en donde encontramos que el único vestigio de progresividad se encuentra en el establecimiento de la tabla de cuotas de pago por el seguro de riesgos, que muestra claramente clasificaciones en cuanto al tipo de trabajo que se realiza y aumenta según el riesgo que se corre.

Sin embargo, esta progresividad, no se puede observar en el resto de las contribuciones, por el contrario, se trata de las mismas cuotas, para empresas con grandes recursos económicos y las que obtienen ingresos bajos.

Considerando esto, podemos señalar que no existe la aplicación del principio de proporcionalidad en las tarifas de las aportaciones a seguridad social, lo que genera un problema fundamental en torno a que el utilizar al salario como método de cálculo del pago de contribuciones, desalienta el crecimiento de los ingresos de los trabajadores, considerando que el patrón o las dependencias, se encargan de aumentar los salarios considerando la viabilidad y conveniencia económica de su decisión, de la misma forma el crecimiento del salario mínimo depende de la Comisión de Salarios Mínimos integrada de forma tripartita.

Así, el aumento del salario significa el crecimiento de la carga fiscal de los trabajadores y de los patrones, y por lo tanto una disminución en los márgenes de utilidad de la empresa, situación que contraría los objetivos de lucro de la empresa privada.

Es por esto que, ante la ausencia de progresividad, las aportaciones se valen de distintas herramientas para darle presencia al principio de proporcionalidad, pues se utilizan los beneficios e incentivos fiscales a favor de la parte patronal y la inversión en el sector social para garantizar la redistribución a favor de la sociedad.

3.4.1. Proporcionalidad tributaria en las cuotas patronales para el seguro de riesgos laborales.

En lo que respecta a las obligaciones patronales de pago de aportaciones a seguridad social, podemos observar la presencia de proporcionalidad tributaria en aspectos que van desde el establecimiento de opciones en el otorgamiento de derechos, sistema de tasas progresivas, hasta supuestos de no sujeción en la configuración de la base de cotización denominada como Salario Base de Cotización para los trabajadores bajo el sistema IMSS.

3.4.2. Beneficios respecto a la base de cotización.

El contenido de la LIMSS al señalar los supuestos de base de cotización, establece límites inferiores y superiores que se considerarán para aplicar los gravámenes correspondientes a los seguros, así, se considera como tope máximo el de 25 salarios y el mínimo de un salario.

Por otro lado, existe la presencia del beneficio de exención tributaria en lo que respecta a la integración de la base de cotización de las aportaciones, considerando que si bien, el artículo 27 de la Ley, señala la composición del SBC, como “los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.” Sin embargo, también incluye una serie de supuestos que quedarán exceptuados de la integración, entre las que se encuentran entre otras, las cajas de ahorro que formen las empresas a favor de sus empleados, siempre que los fondos no puedan ser retirados por los beneficiados no puedan retirarlo en más de dos ocasiones al año; las aportaciones al Fondo Nacional para la vivienda y las Participaciones de los Trabajadores en las Utilidades; el otorgamiento de habitación y alimentos de forma

onerosa; las despensas en especie o en dinero siempre que su coste no sobrepase un 40% del salario mínimo diario y las horas extras con los límites establecidos por la Ley Federal del Trabajo, entre otras.

Esto tiene como objetivo que el patrón pueda por esos medios otorgar un mayor número de prestaciones, sin necesidad de aumentar los costos en aportaciones a seguridad social, por lo que representa claramente un beneficio fiscal y podemos incluirlo como un elemento de distribución de la carga fiscal.

3.4.3. Beneficios en el seguro de riesgos.

Por otro lado, en lo que respecta al seguro de riesgos laborales, podemos observar la progresividad en las tasas, tomando en cuenta la tabla de prima de riesgos señalada por el artículo 73 que están obligados a cubrir los patrones, según la clasificación que se les asigne de acuerdo con el Reglamento de la Ley del IMSS, que deberá aplicarse cuando la empresa inscriba un trabajador o cuando cambien las actividades que realice.

Así la progresividad existe en las cinco diferentes clasificaciones y sus cuotas, pero además, el primer párrafo del artículo 72 señala la posibilidad de reducir o aumentar los pagos, considerando; el número de trabajadores; la siniestralidad de la empresa; los días de incapacidad temporal; los porcentajes de incapacidades permanentes, parciales y totales, y; el número de defunciones.

De esta forma, una empresa que cuente con cifras bajas en los rubros antes expuestos podrá disminuir la cuantía de las primas, mientras que una que tenga un aumento en esos valores, contará con un crecimiento en las tasas.

Esto no solo incentiva económicamente a la empresa, también busca mejorar los sistemas de prevención de accidentes laborales, reduciendo los costos del instituto en atenciones médicas, rehabilitación y pago de subsidios por incapacidad laboral.

3.4.4. Beneficios fiscales en el seguro de enfermedades y maternidad.

En lo que respecta al seguro de enfermedades y maternidad, el financiamiento se divide entre dos diferentes tipos de beneficios, tales como las prestaciones en especie y las que se otorgan en monetario, siendo sufragadas las primeras por los patrones y la federación bajo tres diferentes supuestos.

El primero de los supuestos según lo determina el artículo 106, se pagará por medio de aportaciones patronales basadas en el salario mínimo con una tasa del 13.9 por ciento, y de la misma forma lo hará la federación, señalando la excepción a la regla en lo que respecta a los casos en los que el trabajador obtenga un salario mayor a 3 salarios mínimos, situación en la que el patrón se encontrará obligado a pagar una cuota de 6 por ciento y el trabajador del 2 sobre el excedente.

Por otro lado, las prestaciones económicas, se financian con el uno por ciento del SBC, dividido entre los tres sujetos en 75% a cargo de los patrones, 25% obligación de los trabajadores y el 5% restante lo costeará la federación.

Podemos observar claramente, que en lo señalado por este supuesto, no se cuenta con presencia de tasas progresivas, sin embargo, es verdad que la cuota es significativamente baja y no representa un gran menoscabo a la economía de la empresa ni la del trabajador.

Además el seguro de enfermedad y maternidad, otorga en su artículo 96 el derecho a un subsidio al salario del trabajador, para que de esta forma, a partir del día 4 de incapacidad, sea responsabilidad del instituto sustituir temporalmente al patrón en sus responsabilidades de pago a favor del trabajador, por lo que disminuye las pérdidas que pueda llegar a tener la parte empresa por la ausencia de la mano de obra.

Por esta razón, consideramos que la presencia del principio de proporcionalidad tiene subsiste en el establecimiento de la división de la cuota sobre trabajadores con salarios mayores a tres salarios mínimos y por el otorgamiento de beneficios como el subsidio al salario del trabajador gozando de la incapacidad.

3.4.5. Beneficios fiscales en el Seguro de Invalidez y vida.

Tampoco encontramos existencia de tasas progresivas ni otro tipo de beneficios fiscales en lo que respecta al seguro bajo análisis, pues en el contenido de los artículos 146, 147 y 148 de la Ley, el texto solo se limita a distribuir las cargas fiscales correspondientes, señalando que al patrón le corresponde el pago del 1.75%, al trabajador de 0.625% sobre el Salario Base de Cotización a la federación el 7.143% de las aportaciones realizadas por la parte patronal, sin establecer ningún tipo de progresividad.

Sin embargo, una vez más, estamos ante una contribución cuyo objetivo es financiar las prestaciones económicas y en especie que gozarán el derechohabiente y sus familiares en el caso de quedar inhabilitado para el trabajo de forma permanente o parcial o bien en caso de muerte del trabajador, situación en la que el instituto asumirá la responsabilidad de otorgarlas, liberando así a los trabajadores y a los patrones de la obligación.

3.4.6. Proporcionalidad tributaria en las aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

El financiamiento de este seguro es señalado por el artículo 168 y divide las obligaciones de pago por ramo, cada uno con sus respectivas tasas, en donde se especifica que el ramo de retiro se compone únicamente de una contribución de 2% con base en el SBC a cargo de los patrones.

Por otro lado, el de cesantía en edad avanzada y vejez, lo financian los patrones y trabajadores con tasas de 3.150% y 1.125% respectivamente y a cargo de la federación se encuentra una cuota de 7.43% del total de aportaciones a cargo de los patrones en este ramo.

Por último encontramos una tabla que establece pagos progresivos por concepto de cuotas sociales a cargo de la Federación, las cuales, aumentan en su valor según disminuyen las percepciones de los trabajadores por concepto de

salario y disminuyen cuando el salario del trabajador crece hasta 15 salarios mínimos o más.

Así pues, salvo por el tabulador que señala las cuotas sociales fijas a cargo de la Federación, que resulta ser un claro vestigio de progresividad, no encontramos ningún mecanismo de proporcionalidad a favor de los patrones ni de los trabajadores por estos conceptos.

3.4.7. Beneficios fiscales en el Seguro de Guarderías.

En lo que respecta al derecho de los trabajadores a gozar de guarderías, podemos señalar que se financia por medio del pago de una prima de 1 por ciento sobre el salario del trabajador, que será suministrado por la parte patronal, sin participación de los trabajadores o de la Federación, recayendo la responsabilidad sólo para la empresa.

Sin embargo, cabe señalar que las empresas tienen el beneficio de poder sustituir las funciones del instituto, por medio del establecimiento de instalaciones de guardería que cumplan con los requerimientos técnicos observados por el instituto, para de esta forma, celebrar convenios de reversión de cuotas.

3.4.8. Reflexiones sobre la presencia del principio de proporcionalidad tributaria en las aportaciones a seguridad social.

Consideramos, que son pocos los vestigios de proporcionalidad contenidos en la Ley del Seguro Social, tomando en cuenta la distribución de la carga fiscal, que se encuentra financiada mayoritariamente por la parte patronal.

Así mismo, salvo lo señalado por el seguro de riesgos, no se han establecidos cuotas progresivas que busquen ajustarse a la capacidad contributiva de las empresas, ni del trabajador, al contrario, todas y cada una de las tasas tienen como base el Salario Base de Cotización o el Salario Mínimo, generando un problema grave de crecimiento de la renta del trabajador, que al no aumentar a la par de la inflación, tiene como consecuencia la disminución en términos reales de la captación de recursos por aportaciones.

Sin embargo, como explicaremos adelante, las herramientas de los beneficios fiscales de la seguridad social, no se agotan con el análisis de la Ley de Seguro social, pues resulta importante examinar el contenido, tanto de la Ley del ISSSTE en lo que respecta a los incentivos que señale a favor de sus sujetos obligados, como de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y su relación con la seguridad social, para completar el estudio de dichos instrumentos.

3.5. Presencia del principio de proporcionalidad en el contenido de la LISSSTE, Base de cotización.

Existe una diferencia fundamental entre la base de cotización determinada por la Ley del Seguro Social y la señalada por la LISSSTE, en donde si bien, ambas contribuciones encuentran en el salario del trabajador la referencia para determinar las cuotas obrero patronales, la determinación del salario es distinta para ambas.

Es decir, en el caso de los trabajadores afiliados al sistema IMSS, su salario es determinado mediante las negociaciones colectivas o individuales que establezcan el monto de las prestaciones a favor del trabajador, a las que se les aplicará los beneficios en materia de integración del Salario Base de Cotización establecidos en la Ley, situación contraria a lo señalado por la LISSSTE, que simplemente se limita a señalar, que el Salario Básico será el determinado por el tabulador regional, que servirá como base de cotización con un límite inferior de un salario mínimo y como máximo diez veces dicho concepto.

Así, desde nuestro punto de vista, se viola el principio de proporcionalidad en lo que respecta al establecimiento de la regresividad de los límites antes señalados, considerando que privilegia a los funcionarios públicos que cuentan con salarios mayores a diez SM.

3.5.1. Proporcionalidad tributaria en el sistema de financiamiento del sistema ISSSTE.

Es complicado determinar la presencia o la ausencia de capacidad contributiva en las aportaciones a seguridad social determinadas por la LISSSTE,

considerando que quien ejerce las facultades de patrón son las dependencias, a las que no se les puede determinar su capacidad contributiva, ya que no cuentan con el objetivo de lucro, y su presupuesto se encuentra señalado por un programa, por esto, consideramos que la proporcionalidad en la distribución de la carga fiscal de las cuotas debe favorecer a los trabajadores de la dependencia.

Además, en lo que respecta al financiamiento del seguro para el retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, existen elementos de proporcionalidad al considerar las aportaciones solidarias, en las que se según lo señala el artículo 100, los trabajadores podrán optar por aportar de forma voluntaria hasta el dos por ciento de su Salario Básico, para que a su vez la dependencia aporte 3.25 pesos por cada peso que aporte el trabajador, hasta el 6.5% del salario básico.

Claramente, se trata de un vestigio de proporcionalidad, pues colabora en mayor medida la parte proporcional con el objetivo de alcanzar el suficiente financiamiento para cumplir con el sistema de pensiones.

3.6. Beneficios fiscales de la seguridad social sobre el pago del Impuesto Sobre la Renta.

El Impuesto Sobre la Renta, se trata de una de las contribuciones con mayor impacto sobre las finanzas públicas, considerando que la Ley de Ingresos de la Federación, señala que su recaudación tiene una expectativa de financiamiento de más del 25% del presupuesto.

Además, establece contribuciones a cargo de las personas físicas y morales según la actividad económica que realicen, por lo que también establece beneficios a favor de ambas partes en relación con la seguridad social.

Cabe señalar, que por ser una contribución más, esta debe ajustarse a los lineamientos establecidos constitucionalmente, razón por la cual, podemos observar dentro de su contenido, una serie de vestigios de la presencia del principio de proporcionalidad, tales como tasas progresivas, incentivos y beneficios fiscales entre otras herramientas.

Sin embargo, en este análisis nos abocaremos únicamente a observar y describir aquellos el funcionamiento de aquellas herramientas de los beneficios fiscales contenidas en la LISR que tienen efectos sobre los conceptos de la seguridad social.

De esta forma podremos generar una crítica sobre la distribución de los mismos y si esto compensa la ausencia de grandes beneficios contenidos en las dos Leyes de seguridad social contenidas en el presente estudio.

3.6.1. Dedución de las aportaciones a seguridad social.

Podemos observar claramente que el artículo 25 de la Ley del ISR, señala un catálogo de deducciones autorizadas, mismas que pueden ser utilizadas por las personas morales para restarlas parcialmente en sus contabilidades.

En ese listado la fracción VI señala que se podrán deducir las aportaciones a cargo de los patrones pagadas al Instituto Mexicano de Seguro Social y por otra parte la fracción X, permite que aquellas aportaciones que tengan por objetivo la creación o incremento de los fondos para el retiro, gozaran del mismo beneficio, con el límite aplicar el factor 0.47 al monto total de la aportación o de 0.53, cuando se mantenga la aportación patronal en comparación con el ejercicio fiscal anterior.

Además el artículo 28 que muestra los elementos que no podrán ser deducibles, señala en su fracción primera la excepción a los pagos por aportaciones a seguridad social a cargo de los patrones.

Otro ejemplo claro de deducción es el que expresa el artículo 27 fracción XI quinto párrafo, pues en él se retoma de forma indirecta lo señalado por la Ley del Seguro Social, en lo que se refiere a la posibilidad con la que cuenta el patrón para ofrecer el seguro de vida, invalidez o incapacidad, determinando que los pagos de primas para seguros de esas características podrán ser deducibles.

Además algunos de los conceptos de deducción señalados por la Ley ISR coinciden plenamente con lo que estipula la Ley de Seguro Social, en lo que se refiere a los elementos que no integrarán parte del salario base de cotización, así,

por ejemplo, los vales de despensa entregados a los trabajadores no integran parte del SBC, pero además gozan del beneficio fiscal de deducción, caso similar al que se refiere a los fondos de ahorro, que tampoco integran parte del salario siempre que no se retiren en más de dos ocasiones al año y que son deducibles de ISR siempre que se aporte una cuantía igual por parte del patrón a favor del trabajador.

3.6.2. Exenciones vinculadas a las aportaciones a seguridad social.

Las exenciones tributarias son herramientas que utiliza la administración pública, para incentivar el desarrollo de las economías privadas, a través de renunciar mediante estipulación legal, al cobro de las contribuciones que le corresponden.

Tal como lo mencionan Jenny del Socorro Villanueva y otros, “Una de las formas de referirnos a exenciones y exoneraciones es a través del término gasto tributario, que es definido como el nivel de ingresos que el Gobierno deja de percibir al otorgar a una persona, empresa o sector, un tratamiento impositivo distinto al que se aplica de carácter general.”¹⁴⁹ Y agrega, “Las exoneraciones y exenciones, constituyen parte de los beneficios que los gobiernos actuando conforme ley otorga tanto a las empresas privadas como a los entes gubernamentales, con el fin de contribuir a reactivar la economía del país...”¹⁵⁰

En lo que respecta a las declaraciones de las personas físicas la LISR establece una serie de exenciones relacionadas con los ingresos cuya fuente son los seguros y sistemas de ahorro para el retiro.

Así, el artículo 93 en su fracción IV señala que dichos ingresos gozaran del beneficio de exención hasta por un límite de 15 salarios mínimos, y agrega que, por el excedente se deberá tributar bajo el sistema de cuotas establecido en la propia ley.

¹⁴⁹Villanueva, Jenny del Socorro, Et AL, “Exoneraciones y exenciones fiscales en Nicaragua”, *Revista Negotium*, Maracaibo Venezuela, vol. 10, núm. 29, Septiembre-Diciembre, 2014, p.42.

¹⁵⁰ *Ídem*.

Por otro lado, nos parece importante señalar que los sistemas de caja de ahorro creados por las empresas también se encontraran exentos, por lo que consideramos que se trata de un método bastante adecuado para fomentar el ahorro de los trabajadores como lo señala la fracción XI, ya que cuenta con beneficios para ambas partes de la relación laboral, y cabe mencionar que dichos ingresos tampoco son tomados en cuenta para la integración del Salario Base de Cotización.

Además, la fracción XIV, establece exenciones parciales respecto de los ingresos obtenidos por gratificaciones anuales, primas vacacionales y la Participación de los Trabajadores en la Utilidad de la empresa, hasta por un monto equivalente a 15 días de salario mínimo por cada concepto, quedando obligado al pago por el excedente.

De la misma forma el sistema de exenciones aborda el ingreso proveniente de la operación del seguro de riesgos siempre que no ampare bienes de activo fijo, beneficiando a los trabajadores que alguna circunstancia de riesgo laboral quedaran inhabilitados para desempeñar sus funciones, situación que se replica en lo que respecta al seguro de vida, beneficiando a los familiares del trabajador.

Por último, la fracción XXVII, explica el tratamiento fiscal del sistema de subcuentas manejadas por las administradoras para el retiro, y señala que no pagaran el impuesto, los retiros que realicen los trabajadores para financiar gastos matrimoniales o por desempleo, y tampoco causaran, las aportaciones que realicen los patrones ni el Gobierno Federal por dichos conceptos, ni los rendimientos que generen.

3.7. Reflexiones sobre el tratamiento fiscal privilegiado sobre obligaciones sociales.

El sistema de beneficios fiscales en México, trata de privilegiar la contratación voluntaria de seguros que sustituyan los ofrecidos por los diferentes institutos de seguridad social, de esta forma la administración busca reducir el gasto en esta materia.

Sin embargo, la promoción de este tipo de políticas puede tener un efecto regresivo en relación con la redistribución de la riqueza, considerando que la naturaleza propia del sistema de seguridad social, que busca llevar a la sociedad los beneficios una gama integral de beneficios.

Así la incentivación de los seguros voluntarios, por un lado representan un gasto público considerable, y por el otro, genera una reducción en los ingresos en materia de aportaciones a seguridad social, considerando que quienes no formen parte del modelo obligatorio, dejarán de contribuir solidariamente.

José Ignacio Antón, al referirse a los incentivos fiscales para la contratación de pensiones voluntarias, señala que:

Normalmente estos beneficios tributarios se plasman a través de la ausencia de imposición sobre las aportaciones y sus rendimientos y, en ocasiones, estableciendo un gravamen parcial sobre el retiro de los fondos acumulados. En todos los casos los incentivos a las aportaciones se traducen en reducciones en la base imponible del impuesto sobre la renta o los salarios, recibiendo el mismo trato impositivo que las cotizaciones obligatorias.¹⁵¹

Coincidimos con el planteamiento antes realizado, considerando que, es evidente el tratamiento fiscal privilegiado que ofrecen tanto la Ley del Seguro Social como la del Impuesto Sobre la Renta, en materia de la integración del salario, inversiones para la contratación de seguros, sustitución de funciones institucionales en materia de seguridad social, ahorro para el retiro, entre otros aspectos.

4. Derecho Comparado.

Ahora bien, la seguridad social se trata de una responsabilidad gubernamental de carácter global, considerando que los Estados, se obligan a

¹⁵¹ Antón Pérez, José Ignacio, "Equidad en las reformas de la seguridad social en América Latina. Una evaluación crítica", *Revista de Economía Mundial*, Huelva España, núm. 14, 2006, p. 213.

promover su profundización y tienen como meta, la universalización del seguro de salud y de pensiones, con todas sus prerrogativas.

Sin embargo, a pesar de que los objetivos son los mismos y la gama de derechos no cuenta con mucha diferencia en cuanto a su espectro de cobertura de un país a otro, también es verdad que, el método de financiamiento puede incluir peculiaridades y diferencias significativas, que vale la pena analizar para generar una propuesta que reduzca el déficit presupuestario en nuestro país.

4.1. Modelo peruano de seguridad social y su financiamiento.

Actualmente el sistema de seguridad social peruano, es resultado de la imposición de la constitución de 1993, que establece un menor número de prerrogativas que la que regía la vida pública de la nación en 1979.

Sin embargo, es de reconocer que incluye el derecho universal de toda persona a gozar de los benefactores de la seguridad social, aunque en la constitución del 79 se plasmaba un texto que determinaba programáticamente los servicios con los que debe ofrecer el Estado, deficiencia fundamental de la actual constitución, que se limita a establecer el concepto de prestaciones de salud y pensiones, prestándose a las cientos de interpretaciones que hay en la materia.¹⁵²

Por otro lado, asume la posición de permitir la participación pública, privada o mixta, de una serie de servicios que cuya constitucionalización tiene una razón histórica, en la que se muestra la incapacidad o la falta de voluntad de los entes privados para garantizar estos derechos, y la necesidad de que se haga por vía de la administración pública.

Para lograrlo se estableció un modelo basado en tres herramientas financieras, que buscan facilitar los recursos para sufragar la seguridad social, denominadas, capitalización, reparto y prima escalonada.

¹⁵² Romero Montes, Francisco Javier, "Presente y Futuro de la Seguridad Social en el Perú", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 8, enero-junio, 2009, pp. 276-277.

Al igual, que el modelo mexicano, en Perú se utiliza la capitalización para utilizar los recursos de las cuentas de ahorro para el retiro, como instrumentos de inversión, que permita la obtención de intereses a favor del cuentahabiente, que compensen la relación ingreso y gasto en el derecho a pensión.

La diferencia entre ambos, es que en el sistema peruano, podemos observar la utilización de una prima de escalonada, que permite incrementar o disminuir la tasa de aportación, dependiendo del crecimiento o decrecimiento de personas en edad de retiro.

Así lo menciona Francisco Javier Romero al indicar que “El criterio de prima escalonada busca equilibrar los ingresos con los gastos en los sistemas de pensiones. Esto quiere decir que el monto de los aportes, cuando recién se inicia un sistema, debe ser muy bajo porque la población que requiera una pensión será también mínima. En consecuencia, en la medida que esta población se incremente, también se incrementará la tasa del aporte.”¹⁵³

Por su parte el sufragio del seguro de enfermedad y maternidad utiliza el sistema de reparto, en el que se distribuyen los ingresos por medio de un presupuesto y sólo se reparten de acuerdo a las necesidades contingencias que subsistan durante un periodo, situación que se asemeja al modelo mexicano.

Además, el modelo peruano de seguridad social, divide los servicios que ofrece en dos diferentes supuestos, los que se encargan de garantizar la salud en el sentido amplio y las que ofrecen los servicios de haberes para el retiro.

Esto significa también, que el financiamiento de ambos supuestos se realiza con aportaciones provenientes de diferentes fuentes, en las que destaca la creación de un sistema privado de pensiones, que funcionaría de forma complementaria, pero que en 1992 sustituyó definitivamente al servicio público.

Eduardo Rueda, al citar al expresidente Pedro Pablo Kuczynski señala los beneficios del modelo privado que ofrece a sus beneficiarios “...el recibir su

¹⁵³ *Ibidem*, p.289.

jubilación intacta y que la historia de los sistemas estatales de América Latina inspira poca confianza. Otro beneficio importante, muy importante, es la creación de un mercado de capitales [...] Eso contribuye no sólo a la salud financiera de las empresas, sino también a su disciplina corporativa y a la tecnificación de mercado financiero vía la creación de calificadoras de crédito.”¹⁵⁴

4.2. Modelo argentino de seguridad social y su financiamiento.

Por su parte, la Nación Argentina, al entrar en vigor la constitución de 1853 vigente a la actualidad, no se contemplan mecanismos de protección a los trabajadores durante su etapa productiva, mucho menos cuando está en estado de retiro. Fue hasta la reforma de 1957, cuando se instituyó un modelo de seguridad social en el que el Estado se obliga a otorgar los beneficios de la seguridad social bajo dos criterios fundamentales, de forma integral e irrenunciable.¹⁵⁵

En lo referente al principio de seguridad social integral, consideramos que éste se configura con la presencia de elementos tales, como salud, deporte, esparcimiento, cultura, ahorro, seguridad entre otros; es decir, estamos ante idea amplia y progresiva de los fundamentos de la vida digna.

Y la irrenunciabilidad, se trata simplemente de la incapacidad del Estado de omitir sus responsabilidades en la materia, así como imposibilidad de los individuos de pactar el no reconocimiento de las mismas.

Bajo estos dos supuestos, se ordena el establecimiento de la Ley, condicionando la creación de:

- Seguro Social Obligatorio;

¹⁵⁴Rueda, Eduardo Marcos, “Seguridad social peruana en pensiones, cuantías, aportes, competencia: reformas y realidades”, *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, núm. 204, Julio-Agosto, 2017, p. 118.

¹⁵⁵ Cippolletta, Graciela E. “La Seguridad Social en la República Argentina”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm.8. Enero-Junio 2009, p.4.

- Sistema de Jubilaciones y Pensiones;
- Protección Integral de la Familia;
- La defensa del bien de la familia;
- Compensación económico familiar y;
- Vivienda digna.¹⁵⁶

Además se contempla que éste modelo tendrá autonomía financiera y económica con administración obrero patronal con participación del Estado, situación que aunque plasmada en la carta magna argentina, de la misma forma que en nuestro país, ha sido desvirtuada y olvidada con las reformas de los años noventa, en materia de privatización de la seguridad social, ya que, durante el periodo de 1991 a 1993 ocurre un proceso transformador que busca la privatización del modelo de pensiones, la introducción de nuevos sistemas de contratación, reducción de las tasas de contribución, disminución de beneficios, aumento en la edad para adquirir una pensión, entre otros.¹⁵⁷

Cualquier parecido con la proceso de reforma mexicano, no es pura coincidencia, pues, este tipo de políticas reformistas, que buscan a toda costa disminuir el gasto den bienestar, coinciden con el modelo impuesto por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en materia de reducción del gasto público.

Este sistema se desarrollará al igual que modelo mexicano, por medio de aportaciones tripartitas, realizadas por trabajadores y patrones principalmente y de forma solidaria el Estado, que servirán para financiar el proyecto global.

En el caso del sistema de pensiones, existe una disyuntiva en la que se plantea la utilización de la capitalización o el reparto como medios para hacer válido el derecho de todo individuo a una forma de retiro, en la que el pensamiento de carácter individual, ha permeado durante la etapa de los años noventa, y se ha

¹⁵⁶ Constitución Argentina Vigente artículo 14 bis.

¹⁵⁷ Cipolletta, Graciela E., *óp. cit.*, p.6.

volcado por el primero de los medios, argumentando que el financiamiento del proyecto, debe ser financiado por los ahorros voluntarios y previsorios de cada uno de los individuos, de acuerdo con su propia perspectiva.

Es decir, argumenta que el ahorro para el retiro depende de la capacidad de prepararse las propias decisiones individuales, y del planteamiento de que las determinaciones del presente, determinan las consecuencias del futuro, cuestionando así el modelo de solidaridad o de reparto, señalando que éste permite que quienes son previsores pagan por los que son dispendiosos.

Así lo indica Jorfe E. Bellina, al indicar que “Existe un principio que subyace a la mayoría de las críticas del sistema de la Seguridad Social: este es que los individuos deben pagar las consecuencias de las decisiones que afectan su bienestar económico.”¹⁵⁸;

Y continua generando la pregunta siguiente “... ¿Por qué deberíamos nosotros los previsores hacernos cargos de nuestro sustento y el de los irresponsables?...”¹⁵⁹

Al contrario del pensamiento individualista, en primer lugar, debe entenderse el fundamento histórico de la seguridad social en el mundo, como un modelo que establecido como un medio de repartición de la riqueza que persigue el equilibrio y la justicia social, por medio del bienestar integral.

Debido a esto, no podemos seguir cultivando planteamientos individualistas de financiamiento a un proyecto que por su propio origen incluso semántico, es de carácter social, pues caeríamos en una contradicción que nos llevaría al fracaso, como ha quedado expuesto, con la falta de cumplimiento a los objetivos asumidos por los diferentes Estados que firmaron el convenio 102 de la OIT.

¹⁵⁸ Bellina Yrigoyen, Jorge E. “Soluciones históricas al problema de la seguridad social y sus conflictos éticos actuales (vistos desde una perspectiva económica)”, *Revista INVENIO*, Rosario Argentina, vol.4, núm 7, Diciembre 2001, p.80.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p.81.

4.2.1. Modelo argentino de seguridad social y su financiamiento.

A nuestro juicio, algunos de los aspectos fundamentales que han contribuido al problema financiero de la seguridad social, es que desde los años noventas, se ha implementado alrededor del mundo, pero con mayor presencia en América Latina, un modelo de política de flexibilización del empleo, el cual permite la introducción de nuevos modelos de contratación que permiten disminuir las responsabilidades patronales, particularmente las que tienen que ver con la tributación.

Así también, se ha precarizado o incluso desaparecido la oportunidad de negociación de los contratos y sus prestaciones, incluida la de los salarios, situación que tiene un efecto sobre los ingresos en materia de impuestos que gravan la renta, disminuyendo directamente la capacidad contributiva de los trabajadores, pero también se manifiesta la misma tendencia en los impuestos al consumo o indirectos, pues al disminuir la capacidad económica de los individuos, también se contrae la demanda de artículos de consumo y por supuesto se observa una tendencia a disminuir la captación de aportaciones a seguridad social, considerando como se ha venido señalando, que la base tributaria de ese tipo de contribuciones tiene como origen el salario base de cotización y el salario mínimo.

Actualmente, la tasa de empleo informal para el primer trimestre señala que existe un 27.27%¹⁶⁰ de personas económicamente activas mayores de 15 años laborando en la informalidad, números que se han mantenido desde el año 2015 sin mayores variaciones, pero que comparado por ejemplo de los números relacionados con el periodo del año 2000 al 2009 donde se manejaron números que

¹⁶⁰ INEGI, "Tasa de ocupación en el sector informal, nacional trimestral", visto el 06 de Junio del 2018 en:

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=715&c=25589>

no variaron de entre 63 y 64 por ciento¹⁶¹, observamos una reducción considerable en torno a la informalidad.

Sin embargo, el incremento de la formalidad laboral, no ha sido suficiente argumento para lograr el equilibrio financiero entre aportaciones a seguridad social y las necesidades del propio sistema, considerando que el aumento constante del déficit presupuestario.

Encontramos interesante e interconectado con el planteamiento anterior, lo señalado por Guillermo Alonso y Valeria Di Costa¹⁶², quienes al describir la política de economía social elaborada y aplicada por Kirchner en la República Argentina, señalaron se fincó en la recuperación de las funciones del Estado para lograr la inclusión social de los trabajadores, a través de la promoción sindical como método de organización de los trabajadores para renegociar la distribución de la riqueza, acompañado de la regulación salarial por medio del manejo del Salario Básico y el aumento en la tabla de Salarios Mínimos.

Por otro lado, este aumento en el sector formal, tiene como objetivo garantizar la integración y expansión de la cobertura de los beneficios de la seguridad social, que acompañado de un modelo de inversiones en ciencia y tecnología, tendría que generar salarios mejores y por lo tanto suficientes contribuciones para solventar el sistema universal de seguridad social.

En el caso de México, se buscó incorporar a más personas al sector formal, utilizando una estrategia de flexibilización de las obligaciones laborales, permitiendo nuevas formas de contratación, que si bien, tuvo buenos resultados en cuanto

¹⁶¹ Cardero María Elena y Espinosa Guadalupe, "Empleo y Empleo informal de Hombres y Mujeres", *INEGI*, Visto el 06 de Junio del 2018 en, www.inegi.org.mx/eventos/2011/Encuentro.../20-06S4-03ElenaCardero-UNAM.pdf

¹⁶² Alonso V. Guillermo y Di Costa Valeria, "Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011", *Estudios Sociológicos*, México, vol. 33, núm. 97, Enero-Abril 2015, pp. 33-39.

inclusión en el sistema de bienestar, éste no tuvo el mismo comportamiento en lo que se refiere a la disminución del déficit presupuestal de la seguridad social.

Esto, debido a que por un lado, no se utilizó a las instituciones de protección laboral como promotoras de la inclusión y promotoras de la creación y participación sindical, ni al salario mínimo como medio para garantizar el equilibrio en el reparto del ingreso. Por otro lado, tampoco, se ha aumentado la inversión en materia de ciencia y tecnología, conjunto de estrategias que utilizan la precarización del trabajo para atraer inversores.

Por esta razón consideramos que, si bien, la ampliación en el universo de contribuyentes es necesaria para solventar el problema financiero, también es cierto que es necesario que venga acompañada de la regulación del Estado, para que en ejercicio de sus funciones equilibre los factores que influyen en la recaudación de las aportaciones, por medio del control salarial y la promoción de la defensa de las prestaciones a favor de los trabajadores a través de su organización sindical.

Sin embargo, mantenemos la postura de que, se debe replantear el sistema de bases y comenzar a explorar la idea de dar un giro, en lo relacionado con el método de captación de ingresos para la seguridad social, utilizando un sistema basado en impuestos generales.

4.3. Modelo estadounidense de seguridad social y su financiamiento.

En Estados Unidos ha existido una larga lucha por la conquista de los derechos sociales, esto debido a que desde un inicio, se dejó en manos de los intereses privados el otorgamiento y garantía de los servicios hospitalarios y de atención médica y enfermería, cuya cobertura en cuanto a atención a enfermedades, se encontraba sujeta al tipo de contratación realizada y al precio del seguro.

Es decir, que quienes tuvieran un servicio de cobertura limitado, no contaría con protección contra enfermedades o males, más allá de las que se encuentren

señaladas por la cobertura, situación que propició los abusos y el establecimiento de contratos de seguros que no cumplían con las necesidades de la población.

Fue hasta el año 1965, cuando se crea mediante la reforma de la Ley de Seguridad Social, los sistemas Medicare y Medicaid, que ofrecen servicios médicos y hospitalarios a personas mayores de 65 años o más y los que se encuentran en estado de vulnerabilidad por pobreza.

El sistema de financiamiento del seguro de gastos médicos para mayores de 65 años es cubierto por aportaciones a seguridad social y cubría solamente el aseguramiento hospitalario, en caso de que se buscara ampliar el sistema de cobertura a los gastos médicos, se debe pagar otra prima a cargo únicamente del beneficiario. Es decir, que los aspectos que no eran cubiertos por las aportaciones mediante financiamiento solidario, debían ser cubiertas individualmente y por medio de seguros privados de tal forma que para 1984 más del 72 % de la población contaba con seguros privados.¹⁶³

A diferencia de los más de 50 Estados signantes del convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, los Estados Unidos no se han comprometido a darle cumplimiento y mantienen discusiones constantes sobre asumir el compromiso de la universalización de la seguridad social y del sistema de salud.

Por esta razón se ha mantenido el sistema denominado principio contributivo que busca la división entre dos diferentes sistemas de salud, uno de carácter de seguridad social, financiado por las aportaciones de los trabajadores y los patrones, para el que contribuirán en el transcurso de su edad económicamente activa y gozarán una vez alcanzada la edad de retiro y otro sistema de menor cobertura ofrecido de forma asistencialista o como señala Colin Gordon, a manera de caridad,

¹⁶³ Arrieta Alejandro, "Seguro de Salud y Principio Contributivo de la Seguridad Social en los Estados Unidos de América", *Florida International University*, Visto el 05 de Junio de 2018 en : <http://www.redalyc.org/jatsRepo/4296/429646533001/index.html>

financiado en un 75% por parte de las finanzas del Estado y en un 25% financiado por los usuarios de los servicios médicos.¹⁶⁴

¹⁶⁴ *Ídem.*

CONCLUSIONES.

Es evidente que las relaciones obrero patronales han venido sufriendo cambios conforme pasa el tiempo y se modifican los paradigmas económicos mundiales, tal es el caso de la globalización, cuyo impacto social, fue el de crear nuevos sistemas de contratación.

Dichos modelos de contratación se basan en la posibilidad de evitar en gran medida las responsabilidades patronales, buscando delegarlas en otras personas o bien contratar personas que renuncien a sus derechos laborales, como en el caso de los Freelancer.

El propio Estado además de permitir el ingreso de dichos nuevos contratos de trabajo, dota las leyes impositivas y de Seguridad Social con los suficientes beneficios fiscales para que las inversiones económicas se encuentren seguras y resulten atractivas hacia el exterior.

Estos beneficios fiscales se encuentran profundamente ligados con el establecimiento de los contratos laborales y las condiciones contenidas en los mismos, de tal forma que resulte viable la revisión de una planeación tributaria de su contenido.

Los principios tributarios deben de fungir como preceptos reguladores del establecimiento de las leyes, para garantizar que el financiamiento de los proyectos sociales se ajuste a los objetivos de redistribución y universalidad.

El concepto de seguridad social debe entenderse de forma amplia y no solo referirse al seguro de salud, al contrario, debe incluirse dentro de su espectro de cobertura, todos aquellos supuestos que influyan sobre la calidad de vida del ser humano, entre los que se encuentran, el entorno social, cultural, económico y de riesgos para el trabajador y sus familiares.

Existe el objetivo internacionalmente reconocido por parte del Instituto de Seguro Social de alcanzar la meta de la universalización, de tal forma que abarque a la totalidad de la población, asumiendo los compromisos convencionales derivados de la OIT.

La falta de recursos es por parte del Seguro Social es un problema económico derivado del aumento del número de beneficiarios y la falta de esquemas adecuados para la determinación de las cuotas y mecanismos de aportación que permitan incluir al universo de personas no asalariadas con actividad económica.

Existe un sistema de financiamiento tripartita en el que se distribuye la carga fiscal de la seguridad social entre los tres principales actores económicos, el patrón, el trabajador y el Estado, sin embargo, la mayor parte de las aportaciones son realizadas a cargo del patrón.

El modelo de Seguridad Social, cuenta con objetivos redistributivos de la riqueza, tomando en cuenta por una parte la forma en que se reparte la carga financiera sobre los sujetos obligados, en donde se puede observar que el patrón aporta mayoritariamente y por otro lado, el gasto público relacionado con esas aportaciones, se enfoca principalmente a beneficiar a los trabajadores a través de la variedad de servicios que presta.

El concepto de Salario Integrado, ocupa un importante lugar en la determinación de las cuotas obrero patronales, sin embargo, la sustitución del salario mínimo como base de cotización de las aportaciones principalmente gubernamentales ha generado un menoscabo en el patrimonio de los beneficiarios, tomando en cuenta la cotización actualizada de la medida UMA, que es inferior a la determinada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Es claro el enorme riesgo respecto a la colocación de los fondos para el retiro en las instituciones de crédito privadas, tomando en cuenta la falta de principios éticos y morales con la que se han conducido desde su privatización, considerando los rescates bancarios de los que han sido objeto.

El principio de solidaridad en el que se basa el financiamiento para el sistema de pensiones es insuficiente para lograr el objetivo de la universalidad, y en gran medida, esto se debe a la gran demanda de servicios médicos, que desvía los recursos económicos.

Consideramos que la nueva Ley del ISSSTE, disminuye la gama de servicios y prestaciones a las que el trabajador al servicio del Estado debe tener acceso, pues elimina el rubro de jubilaciones, violando así la Constitución Mexicana, pues el artículo 123 apartado B fracción XI señala explícitamente los sistemas de pensión a los que los trabajadores deben tener acceso, entre los que se incluye el de jubilación.

La sustitución del modelo de reparto (beneficios definidos) por el de cuentas individuales captadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), pues se trata de una estrategia de privatización, en la que el Estado delega a favor de las instituciones crediticias las funciones que constitucionalmente le corresponden a la administración pública, asumiendo el trabajador los riesgos que implica el manejo de los fondos por parte de instituciones con poca o nula integridad moral y asumiendo también los altísimos costos de administración.

En lo que respecta al problema financiero derivado del incremento de los costos del sistema de salud, consideramos que fue correcto el establecimiento por parte de la Ley vigente del impedimento para trasladar capitales de los fondos para el retiro para entregarlos al financiamiento de otros servicios ajenos a las pensiones, sin embargo, consideramos que esto no soluciona el problema económico del seguro de salud.

El déficit financiero del sector salud en cuanto a su perspectiva fiscal, recae sobre el modelo de bases de cotización tripartita que se ha adoptado y que no ha sido modificado en el fondo, pues a pesar de que se han aumentado las tasas, la base sigue siendo el salario del trabajador, lo cual consideramos es un límite importante, pues sirve como lastre para evitar el crecimiento del salario a la par del Índice Nacional de Precios al Consumidor, lo que ocasiona una pérdida de la capacidad económica del trabajador y en consecuencia sobre su capacidad contributiva.

Esto tiene como efecto el crecimiento débito presupuestal del sector salud, debido a que percibe menos de lo necesario para seguir operando, aunado a que

sus gastos tienen la característica de ser susceptibles a la inflación de los precios, situación que lo obliga a buscar otros métodos de financiamiento como lo son la deuda externa e interna.

En cuanto al modelo de cuentas individuales y subcuentas establecido por la nueva Ley, se trata de un sistema que replica el establecido por Chile que se abocó a la privatización del arquetipo de pensiones, y que crea el modelo de ahorro solidario para incentivar la reserva por parte de los trabajadores.

Cabe señalar que el nuevo esquema de financiamiento se encuentra incapacitado para garantizar los derechos constitucionalizados, pues para su establecimiento fue necesaria la reducción de prestaciones tales como la jubilación, violando así nuestra Carta Magna.

Consideramos correcto el planteamiento por la Ley abrogada, en lo que respecta al establecimiento de límites a las aportaciones de seguridad social, pues esos mismos toques se encuentran designados por el artículo 57 párrafo último, al señalar que el monto máximo de la pensión debe ser de 10 salarios mínimos, con lo que concordamos, señalando que a nuestro juicio, se trata de una pensión que garantiza una vida digna y decorosa, sin fomentar la acumulación.

Por otro lado, no encontramos una justificación en lo que respecta al aumento de las tasas determinadas por la Ley vigente en comparación con las que planteaba la Ley abrogada, considerando que no se han aumentado las prestaciones, con excepción de la pensión garantizada, sino que en la mayoría de los casos se han disminuido.

Se ha planteado la privatización del modelo de seguridad social a partir de las recomendaciones elaboradas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que acordaron la eliminación del sistema de beneficios definidos, para pasar a un modelo de capitalización que entregue los recursos acumulados del ahorro para el retiro, para que estas sean administradas por instituciones bancarias de carácter privado denominadas AFORES, con la finalidad de que sean

administradas e invertidas para capitalizar los rendimientos y hacer crecer el ahorro de los derechohabientes.

Sin embargo, esto se trata de un sin sentido, considerando que el objetivo primordial de la reforma fue, lograr el financiamiento suficiente para cumplir con todos los elementos que componen la seguridad social en México, situación no se logró, debido a la innecesaria intermediación bancaria, los costos de manejo de cuenta y la posibilidad de pérdida en las inversiones.

La reforma no funciono para realizar modificaciones al sistema de financiamiento en cuanto al sistema de bases, ya que siguen siendo los patrones, los trabajadores y la federación, los que aportan conforme al salario del trabajador, situación que ha detenido el crecimiento salarial y que combinado con la inflación han afectado severamente los recursos del seguro de salud, que ha buscado reducir la gama de servicios que presta a la sociedad, y abandonado la responsabilidad que en el ámbito internacional se acordó con la firma del Convenio 102 de la OIT, que busca la universalización de la seguridad social.

La recesión por la que pasa el Estado mexicano actualmente, en donde no ha crecido económicamente a más del 2% anual, incluso decreciendo en algunos trimestres, ha afectado las finanzas de los institutos de seguridad social.

Esta situación ha sido explicada y atendida por teóricos como Keynes, quienes señalan que la recesión económica es resultado de un quebrantamiento en el círculo que existe entre el capital, la producción y demanda, el cual puede ser reactivado a por medio de la política financiera, que cuenta con dos herramientas para lograr la reactivación económica, como lo son los beneficios fiscales y el gasto público como sustituto de la inversión privada.

La función de los multiplicadores es reanimar la economía y evitar la acumulación de capitales ociosos generados por la especulación financiera, utilizando los factores objetivos que tienen efectos sobre el comportamiento de los consumidores de una sociedad.

El modelo de incorporación a la formalidad que busca precarizar las condiciones laborales, si bien ha reducido significativamente la informalidad, no ha garantizado una disminución en los indicadores GINI acerca de la igualdad, lo cual, si bien se ha traducido en un mayor número de contribuyentes, esto no ha significado una mayor recaudación, tomando en cuenta el tipo de trabajos creados, las condiciones laborales y la forma en que se inscriben ante las autoridades de la seguridad social y la determinación del SBC.

El principio de proporcionalidad tributaria tiene presencia en las contribuciones, considerando las características y naturaleza de cada uno de los tipos de tributos que existen, tratando de distribuir la carga fiscal, sobre el universo de contribuyentes sujetos al tributo, atendiendo a la capacidad contributiva que de forma individual manifiesten.

En cuanto a la distribución, esta se puede realizar, mediante el establecimiento de tasas progresivas que generen créditos mayores a quienes cuenten con mayor capacidad de pago y menores a quienes tienen menores ingresos.

Por otro lado, también se logra a través del diseño de un esquema de beneficios tributarios que desgrave, deduzca, exente o devuelva contribuciones a aquellos sujetos determinados por la Ley.

La seguridad social, establece tablas de tasas progresivas para el pago de aportaciones a seguridad social en lo que respecta al seguro de riesgos, que vincula las cuotas con los criterios de incidencia de incapacidades, lesiones y muerte de trabajadores que realizan ciertas actividades, sin embargo, este planteamiento no se replica en lo que corresponde al financiamiento de otros tributos.

También establece beneficios patronales en torno a la definición de la base tributaria de la contribución denominada como Salario Base de Cotización, que excluye algunas formas de ingreso para que no formen parte de la integración, disminuyendo de esa forma las cuotas obrero patronales.

Se establecen límites a las contribuciones con un mínimo de un salario mínimo y con un máximo de 15 salarios mínimos, configurándose así un privilegio a favor de los trabajadores que tienen mayores salarios.

Otro beneficio a favor de los patrones, se trata de la sustitución de responsabilidades económicas que realiza el instituto, cuando los trabajadores se encuentren incapacitados por enfermedad o maternidad, de esa forma apoyando la economía de las empresas.

En el caso de las aportaciones cuyo destino es el ahorro para el retiro, determina una tabla que beneficia a la federación, señalando tasas progresivas por concepto de cuotas sociales que disminuyen según aumenta el salario del trabajador.

En cuanto a devoluciones estas, se manifiestan cuando el patrón opta por otorgar los servicios de guardería y seguros de enfermedad, que deberán ajustarse a los lineamientos señalados por el instituto.

En el caso de la Ley ISSSTE, establece privilegios fiscales para aquellos funcionarios con Salarios mayores a 15 SM, pues es el límite sobre el cual se calcularan las aportaciones a las que estarán obligados los trabajadores y las dependencias.

Podemos señalar que existen privilegios fiscales en torno a lo señalado por la Ley ISR, considerando que los conceptos de beneficio señalados por la Ley de Seguridad Social, son prácticamente los mismos que los que muestra la Ley del Impuesto, así lo establece el capítulo de exenciones fiscales para personas físicas asalariadas.

Por otro lado beneficia a las personas morales en lo relacionado con el establecimiento de cajas de ahorro, pagos para aportaciones a seguridad social, PTUs, entre otros que corresponden al área de la previsión social.

Así consideramos, que existen privilegios fiscales a favor de los trabajadores y de los patrones, en torno a la existencia de un esquema de doble beneficio, en

dos diferentes tributos, por lo que consideramos que es excesivo y lesiona las finanzas públicas.

Los Países Anglosajones y Latinoamericanos, que se utilizaron como objeto de este estudio, cuentan con la peculiaridad de haber adoptado el mismo modelo privatizador del ahorro para el retiro, sin embargo guardan diferencias con el sistema mexicano, considerando que existe una separación de los dos grandes rubros que soportan la seguridad social, nos referimos al seguro de salud y al seguro de retiro, los cuales se financian mediante ingresos distintos.

El modelo Peruano a diferencia del mexicano, buscó mantener el equilibrio financiero de la seguridad social, a través del establecimiento de un sistema mixto de seguridad social, en el que el servicio de salud es financiado y suministrados por institutos públicos y el de pensiones y ahorro para el retiro, se ofrece por entes privados.

Además, se estableció como herramienta el sistema de cuotas escalonadas, que permite las variaciones de tasas, dependiendo del estado financiero del sistema de seguridad social, lo que permite que sea versátil.

El sistema argentino de seguridad social, se asemeja al mexicano, pero se utilizó un sistema distinto para lograr la integración de trabajadores a la formalidad sin disminuir las prestaciones laborales, por medio de inspecciones y la promoción sindical.

Por último, el modelo estadounidense, tiene la peculiaridad de ser suministrado por entes privados, sin embargo, en el modelo de salud, se desarrollaron dos tipos de sistemas de seguro, en el que uno de ellos se denomina Medicare y el otro Medicaid, el primero que ofrece una cobertura amplia y el segundo, que se trata de una política asistencialista, y ofrece cobertura únicamente a personas en situación de vulnerabilidad y mayores de 65 años.

PROPUESTAS.

Primera. Se debe desarrollar un sistema contributivo de la seguridad social, que de forma proporcional y progresiva, cobre una mayor cuota en las aportaciones patronales cuando se trate de empresas con grandes utilidades, abandonando parcialmente el sistema de contribuciones basadas en el salario y aplicando el principio de proporcionalidad tributaria. Es necesario que las aportaciones patronales se vinculen a la cuantía de sus utilidades y las del trabajador se basen en su ingreso personal, por medio del Salario Base de Cotización.

Segunda. Debe aplicarse el principio de no retroactividad, al momento de aplicar la Ley UMA, debido a los efectos negativos que tiene en relación a los derechos ya adquiridos por los beneficiarios.

Tercera. Para disminuir los costos del seguro médico y aumentar los recursos que protejan el sistema de pensiones, es necesario, recuperar la Banca Nacional para el Desarrollo, que sea la encargada del manejo de las inversiones de los capitales constitutivos de los fondos del ahorro para el retiro, además de fortalecer el esquema de previsión y asistencia social, que permitan disminuir las incidencias de enfermedades y así desahogar el sistema de salud pública.

Cuarta. Debe incluirse a los padres de familia dentro del espectro de cobertura del derecho de maternidad, tomando en cuenta los principios de equidad por razón de género.

Quinta. Aumentar la presencia de la Procuraduría del Trabajador y de los órganos fiscalizadores del IMSS, para que apliquen la Ley y el reglamento, evitando la falta de cumplimiento de las obligaciones formales y fiscales, protegiendo así las finanzas estatales y la calidad de vida de los trabajadores.

Sexta. La primera y más importante de las propuestas, es la de reestablecer el universo de derechos derogados por la Nueva Ley del ISSSTE entre los que se incluyen la compensación global y el retiro por jubilación, con la finalidad de darle validez y efectividad al mandato constitucional señalado por el artículo 123 apartado “B”.

Séptima. Es necesario el restablecimiento del modelo de reparto (Beneficios definidos) que aplicando el principio de solidaridad, financia el sistema de pensiones del que gozan las personas en edad de retiro, sustituyendo el actual modelo de cuentas individualizadas.

Octava. También es imprescindible revivir la participación de las instituciones crediticias públicas en lo que respecta a la administración de los capitales y al manejo de las inversiones para generar intereses, pues estimamos que esto generaría mayor seguridad para los acreedores, además de que, bajo la rectoría económica del Estado y mediante la aplicación del Plan de Desarrollo, los Fondos para el Retiro pueden funcionar como capitales de inversión de bajo riesgo para proyectos de interés social o público.

Novena. Se debe plantear la modificación de las bases en las aportaciones a seguridad social, tomando en cuenta que su sujeción al salario del trabajador, no solo impide que la remuneración del trabajador crezca a la par del Índice Nacional de Precios al Consumidor, sino que obstaculiza al sistema de salud para recibir los fondos suficientes que cubran sus gastos operativos, por lo que consideramos importante que se sustituya la base de cotización de las aportaciones a cargo de los patrones y de la federación, utilizando el principio de proporcionalidad tributaria como elemento rector de dichas bases.

Décima. Se debe plantear la sustitución paulatina de las aportaciones a seguridad social, trasladando la carga fiscal, hacia las contribuciones generales, como el ISR o el IVA, incluso considerando la oportunidad que representa el ingreso derivado de Derechos por la explotación de los recursos naturales patrimonio de la Nación.

Undécima. Tal como se establecen límites a las aportaciones a seguridad social, deben mantenerse los posicionamientos señalados por la Ley abrogada en cuanto al establecimiento límites a las pensiones, designando un concepto de pensión suficiente para alcanzar la vida digna en medianía.

Duodécima. Se debe disminuir las tasas establecidas por la nueva Ley del ISSSTE, pues no se encuentra justificación alguna que motiven a realizar un alza en las contribuciones, precisando que la par de éste hecho se disminuye el universo de servicios y prestaciones ofrecidas por el instituto.

Decimotercera. Se debe eliminar el sistema de capitalización, y restaurar el modelo de beneficios definidos en el ahorro para el retiro, con la intención de que los recursos para su financiamiento sean administrados por medio del Banco de México, eliminando la intermediación, los costos por manejo de cuenta y que la capitalización de rendimientos, se logre a través de la banca para el desarrollo.

Decimocuarta. Dividir el método de financiamiento de la seguridad social, manteniendo un sistema de cuotas obrero patronales en lo que respecta al seguro de retiro y crear un nuevo modelo de financiamiento para el seguro de salud, basado en impuestos generales.

Decimoquinta. Que se utilice a la procuraduría del trabajo, para que mediante inspección y la promoción de la sindicalización de los trabajadores, se busque el aumento de las prestaciones a favor del trabajador y se evite la simulación en cuanto a la determinación del Salario Base de Cotización.

Decimosexta. Que el sistema de impuestos generales, se encuentre dotado tasas escalonadas similares al modelo peruano, que aumenten o disminuyan según las necesidades actuales en materia de salud y respecto a la inflación de los precios.

Decimoséptima. Es necesario que se eliminen de la Ley del Seguro Social, los supuestos de exención que evitan que se incluyan como parte del Salario Base de Cotización, todas aquellas prestaciones en monetario y en especie, para que de

esta forma, se logre alcanzar un verdadero espectro de la capacidad contributiva del trabajador y se aumenten las recaudaciones.

Decimoctava. Por otro lado, aquellos beneficios fiscales relacionados con compensaciones, devoluciones y deducciones relacionados con el financiamiento del seguro de salud, deben ser considerados dentro del contenido de una nueva Ley que de vida al impuesto general para financiar la salud.

Decimonovena. Otra opción es eliminar el doble beneficio recurrente, en el tratamiento que dan, tanto la Ley del IMSS, como la LISR, sobre deducciones, exenciones y devoluciones respecto a las aportaciones a seguridad social.

FUENTES CONSULTADAS:

Bibliografía:

Albiol Montesinos, Ignacio, *Derecho del trabajo, Tomo II, Contrato Individual*, Cuarta Edición, Valencia España, Tirant Lo Blanch, 2002.

Avendaño Carbedillo , Octavio, *Problemas actuales del Derecho Social Mexicano*, México, Porrúa, 2005.

Bailón Lorenzo, Cabrera, *El Notario y lo Impuestos Federales de la Compra-Venta*, México, Colegio de Notarios del Estado de Jalisco y Coordinación de Posgrado en Derecho del CUCSH de la Universidad de Guadalajara, 2008.

Banacloche Palao, Carmen, *Transmisión de la empresa familiar en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, España, Aranzadi editorial, 2002.

Bestard Perello, Juan José, *La asistencia sanitaria pública*, España, Díaz de Santos Editorial, 2015.

Camacho Solís, Julio Ismael, *La protección del derecho Humano a la Salud*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2014.

Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal I*, Sexta edición, México DF, IURE, 2010.

Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal II*, México, IURE Editores, 2011.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Distribución del ingreso y desigualdad en México: un análisis sobre la ENIGH 2000-2006* , México, Palacio Legislativo de San Lázaro, Febrero 2008.

Checa González, Clemente, *La deducción del IVA soportado antes del inicio de las operaciones económicas*, España, Arazadi editorial, 2001.

De la Cueva, Mario, *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, decima quinta edición, México, Porrúa, 2008.

De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, vigésima primera edición, México, Porrúa, 2007.

Del Paso Bengoa, Jesús María y Jiménez Jiménez, Clara, *Derechos y Garantías del Contribuyente*, España, CISS editores, 1998.

Farfán Mendoza, Guillermo, *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoconstitucional histórico*, México, UNAM, 2009.

Faria, José Eduardo, *El Derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta editorial, 2001.

Fernández Martínez, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, México, McGraw Hill Editores, 2000.

Fernández Orrico, Javier, *La Contratación Laboral a Tiempo Parcial y la Seguridad Social*, España, Thomson Reuters, 2016.

Fernández Ruiz, Silvestre, *Prestaciones y servicios del IMSS, calculo y procedimientos*, México, Editorial Trillas, 2005.

G. Evans, Robert, Et. All. *1er. Congreso Internacional Sobre Medicina y Salud*, México Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

Galindo Cosme, Mónica Isela, *Estudio practico de la Compensación Universal y la Devolución de Saldos a Favor*, México, ISEF, 2005.

García Alarcón, Virginia, *Derecho del Trabajo, Seguridad Social y Proceso Laboral*, España, La Ley, 2010, Tomo I.

García Sais, Fernando, *Estado Mercado y Derecho*, México, Tirant Lo Blanch, 2014.

Kato, Junko, *Regressive Taxation and the elfare State*, United Kingdom, Cambridge press, 2003.

Lanziano, Wuashington, *Teoría General de la Exención Tributaria*, Buenos Aires Argentina, Editorial De Palma, 1979.

López Díaz, Antonio, *Fiscalidad y Régimen básico de previsión social*, España, Marcial Pons, 2009.

López Lozano, Eduardo, *Outsourcing*, México, Thomson Reuters, 2015.

Luján Alcaraz, José y Sánchez Trigueros, Carmen, *El Modelo social en la Constitución Española de 1978*, Madrid España, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, México, Segunda Edición, McGraw- Hill editores, 2002.

Martin Fernández, Javier y Rodríguez Márquez, Jesús, *Los supuestos de no sujeción en el impuesto sobre el valor añadido*, España, Aranzadi SA, 2007.

Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *Reflexiones sobre la financiación de la seguridad social*, México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2006.

Muñoz Ramón, Roberto, *Tratado de Derecho del Trabajo*, México, editorial Porrúa, 2006,

Palao Moreno, Guillermo, *Los grupos de empresas multinacionales y el contrato individual de trabajo*, Valencia España, Tirant lo Blanch, 2000.

Pérez Chávez, *Deducción de Inversiones: aplicación práctica*, México, Tax, 2006.

Pérez Chávez, José y Fol Olguín, Raymundo, *Previsión Social, Guía Práctica, Fiscal, Laboral y de Seguridad Social*, México, TAXXX editores, 2007.

Pérez de Ayala, José Luis, *Explicación de la Técnica de los Impuestos*, Tercera edición, España, Editoriales de Derecho Reunidas S.A., 2004.

Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, Segunda Edición, México, Editorial Banca y Comercio S.A. de C.V. 1997.

Ríos Granados, Gabriela, (Coord.), *El Principio de Capacidad Contributiva*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 10.

Sánchez Castañeda, Alfredo y Morales Ramírez, María Ascensión, *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, México, Cultura Jurídica Porrúa UNAM, 2014.

Sánchez León, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, México, Decima primera edición, Cárdenas editor, 1998.

Smith, Adam, *las riquezas de las naciones*, en Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas publicas mexicanas*, trigésima tercera edición, México, Porrúa, 2001.

Solís Soberón, Fernando y Villagómez Alejandro, *La Seguridad Social en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Suárez Arévalo, Patricia, *Historia de la Ley del Seguro Social*, México, Porrúa, 2007.

Ulloa Padilla, Odilia y Alonso Raya, Miguel, *Nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante*, México, Centro de Producción Editorial, Noviembre de 2007.

Valdez Costa, Ramón, *Curso de Derecho Tributario*, Tercera edición, Bogotá Colombia, Temis editores, 2001.

Velarde Aramayo, María Silvia, *Beneficios y minoraciones en derecho tributario*, Madrid España, Marcial Pons, 1997.

Victoria Maldonado, Héctor, *Sujetos y responsabilidades tributarias en México*, México, Editorial Porrúa, 2011.

Hemerografía:

A. Gabet, Emiliano, "Capacitación y control del personal en el uso de herramientas e trabajo", *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires Argentina, Año LXXII, No. 11, Noviembre 2012.

Alecrim, Octacilio, "Naturaleza Jurídica del Contrato de Seguro de Vida", Traductor Elola Fernández, Javier, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, Año IV, Septiembre Diciembre, Número 12, 1951.

Alonso V. Guillermo y Di Costa Valeria, "Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011", *Estudios Sociológicos*, México, Vol. 33, Núm. 97, Enero-Abril 2015.

Alvarado Hernández, Juan Virgilio, "La seguridad social como mecanismo coadyuvante en el logro de la paz social", *Balance y perspectivas del Derecho Social y los pueblos indios de Mesoamérica*, Serie Doctrina Jurídica, México, Número 11, 1999.

Álvarez Díaz, Carlos Alberto, "Beneficios Fiscales a través del ahorro para el retiro", *Consultorio Fiscal*, Num. 596, 2º quincena de Junio del 2014, México.

Antón Pérez, José Ignacio, "Equidad en las reformas de la seguridad social en América Latina. Una evaluación crítica", *Revista de Economía Mundial*, Huelva España, Núm. 14, 2006.

Antón Pérez, José Ignacio, "La Reforma de la Seguridad Social en Nicaragua: Una Propuesta de Pensión no Contributiva", *Cuadernos PROLAM/USP*, Sao Paulo Brasil, año 6, Vol. 01, 2007.

Arana Salto, José Ángel, "Tratamiento fiscal de la alimentación en materia de Seguro Social", *Nuevo Consultorio Fiscal*, México DF, Número 419, Febrero 2007.

Arias Lazo, Agustín, "Las Asignaciones Familiares y las Pensiones de Orfandad", *Boletín de Información jurídica*, México, Año II, Número 10, Noviembre-Diciembre, 1974.

Athié Carrasco, Carlos, "Boletín de información jurídica", *Los Capitales Constitutivos en la Ley del Seguro Social*, México, Año I, No. 2, Julio- Agosto 1973.

Barajas Montes de Oca, Santiago, "EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXVI, Número 76, Enero-Abril de 1993.

Barajas Montes de Oca, Santiago, "LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, Año XXX, Número 88, Enero-Abril de 1997.

Barrios Barrios, Jesús, "Seguro Social del Campo (Sector agrícola del Soconusco, Chis.)", *Nuevo Consultorio Fiscal*, México, Año 14, No. 252, Segunda quincena de Febrero del 2000.

Bellina Yrigoyen, Jorge E. "Soluciones históricas al problema de la seguridad social y sus conflictos éticos actuales (vistos desde una perspectiva económica)", *Revista INVENIO*, Rosario Argentina, Vol.4, Núm 7, Diciembre 2001,

Bonilla Mora, Rómulo, "Seguro Social para la Familia", *Consultorio Fiscal*, México, No. 573, primera quincena de julio de 2013.

Borra, Cristina, "Childcare cost ans Spanish mother's labour forcé participation", *Hacienda pública española/ revista de economía pública*, España, Número 1994, Marzo 2010.

Carrillo Castro, Alejandro, "El ISSSTE: La salud y la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado", *Revista de Administración Pública*, México, Número 69/70, Enero- Junio de 1987.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Análisis de los informes sobre las finanzas públicas y la deuda pública Tercer trimestre 2017", *Cámara de Diputados LXIII Legislatura*, México, núm. 034, Noviembre 27 2017.

Cerón Cruz, Juan Antonio, “Los multiplicadores fiscales: una revisión de la literatura empírica”, *Revista de Economía Mundial*, Huelva, España, Núm. 34, 2013.

Cipolletta, Graciela E. “La Seguridad Social en la República Argentina”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Núm.8. Enero-Junio 2009.

Circulaire de la Commission Fédérale des Banques, Externalisation d’ activités (outsourcing) de fecha 26-8-1999 y actualizada el 22-8-2002, citada en Echaiz Moreno, Daniel, “El contrato de Outsourcing”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, número 122, Septiembre Diciembre 2016.

Colosia Calderón, Gabriela, “Outsourcing, determinación de la(s) Prima(s) del Seguro Social de Riesgos de Trabajo”, *Consultorio Fiscal*, México, Núm. 564, primera quincena de Febrero de 2013.

Costa Jiménez, Arturo, “Consideraciones sobre el Seguro de Riesgos Profesionales”, *El Economista*, México, Número 155, 21 de marzo 1939.

Dávalos Morales, José, “El Trabajador y las AFORES”, *Boletín de Derecho Comparado*, México, Año XXXI, Número 91, Enero-Abril de 1998.

Dávalos, José, “EL TRABAJADOR Y LAS AFORES”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXXI, Núm. 91, Enero-Abril, 1998.

De Val Arnal, Jesús y Román Castillo, Javier, “Análisis de algunos problemas jurídicos de las subvenciones como clave de la política de fomento del empleo en el Estado español”, *Segundas Jornadas Universitarias Terraconenses de Derecho Social*, España, 21-22 septiembre 1995.

Etala, Juan José, “Derecho a la Seguridad Social”, *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires Argentina, número 33, año 2014.

Farfán Mendoza, Guillermo, “México. La Constitución de 1917 y las reformas a los sistemas de pensiones”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Núm. 24, Enero-Junio 2017.

Fernández Humble, Juan C. “La obligación de habilitar salas maternales y guarderías. El artículo 179 de la L.C.T. y la necesidad de su reglamentación”, *Derecho del trabajo, la Ley*, Argentina, Año XXXIX, No. 8, Agosto 1979.

Fuentes Rojas, Carlos, “Cuotas obreras pagadas por el patrón, Efectos Fiscales 2014”, *Consultorio Fiscal*, México, Num 596, Segunda Quincena de Junio de 2014.

García Cruz, Miguel, “Nuevas Hipótesis para la Seguridad Social de los Trabajadores del Campo”, *Estudios Agrarios*, México, Año III, Número 9, Septiembre- Diciembre de 1964.

Huthoff, Andras,, “Brechas del Estado de bienestar y reformas”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Número 89, Agosto del 2006.

J. Kaye, Dionisio, “Naturaleza Jurídica de las Cuotas Obrero-Patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social”, *El Foro*, México, sexta época, No. 13, Abril- Junio 1978.

Leal F. Gustavo, “La salud y la seguridad social del Dr. Zedillo (1994-2000)”, *Revista el Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Núm. 172, Marzo-Abril. 2012.

Mantecón Gutiérrez, Leopoldo, “El Seguro Social en el Campo”, *Boletín de Información Jurídica*, México, Año II, No. 5, Enero-Febrero 1974.

Mendizábal Bermúdez, Gabriela, “COMENTARIOS A LA NUEVA LEY DEL ISSSTE: ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN EL OTORGAMIENTO DE LAS PRESTACIONES”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Núm. 5, Julio-Diciembre del 2007,

Mesa Lago, Carmelo, “La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: Importancia y evaluación de las alternativas de privatización”, *Estudios e informes de la CEPAL*, Número 43, Nueva York, Estados Unidos, 1985.

Morales Ramírez, María Ascensión, “LA NUEVA LEY DEL ISSSTE DESDE LA ÓPTICA DE LA SCJN”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Núm. 9, Julio-Diciembre de 2009.

Morales Ramírez, María Ascensión, “Nueva Ley del ISSSTE y Pensiones para el Retiro”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Núm. 5, Julio-Diciembre 2007.

Padrón Innamorato, Mauricio y Román Reyes, Patricia, “Exclusión social y exclusión en salud: apuntes teóricos- conceptuales y metodológicos para su estudio social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año XLIII, Núm. 128, Mayo-agosto del 2010.

Pérez Caldentey, Esteban, “Chicago, Keynes and Fiscal Policy”, *Investigación Económica*, Ciudad de México, México, Octubre- Diciembre, 2003, LXII, Núm. 246,

Pérez Moreno, Salvador, “La distribución de la renta en el pensamiento de Keynes: contribuciones económicas, opciones éticas y elementos biográficos claves”, *Análisis Económico*, México, Núm. 48, Tercer cuatrimestre, 2006.

Riveros Pérez, Efraín y Amado González, Laura Natalia, “Modelo de Salud en Colombia: ¿Financiamiento basado en seguridad social o en impuestos?”, *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, Bogotá Colombia, Vol. 11, Núm, 23, Julio- Diciembre 2012.

Rodríguez Mejía, Gregorio, “Las exenciones de impuestos”, *Boletín de Derecho Comparado*, México DF, Serie XXXIII, 1999, Número 94, Enero- Abril.

Romero Montes, Francisco Javier, “Presente y Futuro de la Seguridad Social en el Perú”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Núm. 8, enero-junio, 2009.

Rueda, Eduardo Marcos, “Seguridad social peruana en pensiones, cuantías, aportes, competencia: reformas y realidades”, *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Núm. 204, Julio-Agosto, 2017.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “Consideraciones sobre el nuevo sistema de ahorro para el retiro del Seguro Social”, *JURE*, México, IV época, Volumen I, año I, Número 3, Julio- septiembre 1997.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “El financiamiento de la seguridad social en el siglo XXI”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Núm. 15, Julio-diciembre, 2012.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “LAS REFORMAS A LA LEY DEL ISSSTE: MEDICINA AMARGA PARA UN PACIENTE EN CRISIS”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Núm. 5, Julio-Diciembre del 2007.

Silva García, Fernando y Rosales Guerrero, Emmanuel, “DERECHOS SOCIALES Y PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD: EL CASO ISSSTE Y SU VOTO DE MINORÍA”, *Cuestiones Constitucionales*, México, Núm. 20, Enero-Junio 2009.

Valadez, Diego, “El compromiso democrático del Estado constitucional”, *Boletín mexicano de Derecho comparado*, México, Número conmemorativo, 2008.

Valdés Durón, José, “Seguro de salud para la familia”, *Cuestión Social*, México, No. 42, Abril de 1998.

Villanueva, Jenny del Socorro, Et AL, “Exoneraciones y exenciones fiscales en Nicaragua”, *Revista Negotium*, Maracaibo Venezuela, Vol. 10, Núm. 29, Septiembre-Diciembre, 2014.

Whitebook, Marcy, “Child Care Workers: High Demand, Low Wages”, *ANNALS AAPSS*, Estados Unidos de América, Número 563, Mayo de 1999.

Jurisprudencias:

A. D. 7776/69.- I.E.M., S. A. – Séptima Época.- Volumen XXIII.- Sexta parte, P. 47

P./J. 2/2009 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril del 2009.

Tesis P./J. 4/1990, pleno, seminario judicial de la federación, octava época, Julio-diciembre de 1989, t. IV

Tesis: 2ª./J. 129/2017, *Décima época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Septiembre 2017.

Tesis:2ª./J.10/2012, *Décima época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1 de febrero 2012.

Constituciones, Leyes y Tratados:

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Argentina Vigente

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración de Filadelfia de 1944. Organización Internacional del Trabajo.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de Marzo del 2007.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Vigente del año 1993 al 2002.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal del Trabajo.

Ley para Determinar el Valor de la Unidad Media de Actualización.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador.

Reglamento de la Ley del Seguro Social.

Páginas de Internet:

Arrieta Alejandro, “Seguro de Salud y Principio Contributivo de la Seguridad Social en los Estados Unidos de América”, *Florida International University*, Visto el 05 de Junio de 2018 en : <http://www.redalyc.org/jatsRepo/4296/429646533001/index.html>

Banco de México, “Estadísticas Banxico: Incremento salarial contractual”, visto en: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/graficas-de-coyuntura/laboral/incremento-salarial.html>.

Cardero María Elena y Espinosa Guadalupe, “Empleo y Empleo informal de Hombres y Mujeres”, *INEGI*, Visto el 06 de Junio del 2018 en, www.inegi.org.mx/eventos/2011/Encuentro.../20-06S4-03ElenaCardero-UNAM.pdf

Cardero, María Elena y Espinosa, Guadalupe, “Empleo y Empleo informal de hombre y mujeres”, Visto el 28 de mayo del 2018 en www.inegi.org.mx/eventos/2011/Encuentro.../20-06S4-03ElenaCardero-UNAM.pdf

INEGI, “Tasa de ocupación en el sector informal, nacional trimestral”, visto el 06 de Junio del 2018 en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=715&c=25589>

INEGI, “Unidad Media de Actualización (UMA)”, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/uma/default.aspx>

INEGI, Salario diario asociado a asegurados trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=583&c=29478>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Actualización de la Medición de la Economía Informal, 2015 Preliminar. Año base 2008”, Visto el 28 de mayo del 2018 en www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_12_08.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Información sobre derechohabientes registrados en el IMSS y en el ISSSTE, asegurados, cotizantes, patrones y pensiones registrados en el IMSS, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/derechohabiencia/>

Ríos Granados, Gabriela y Carbonell Miguel, “El Secreto Fiscal”, Actualidad Jurídica, México, <https://www.juridicas.unam.mx/videoteca/capsula/1005-actualidad-juridica-secreto-fiscal> visto 02/11/2016

SAT, “Salario Mínimo 2017”, http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/salarios_minimos.aspx

Secretaría de Economía, “Exportaciones Totales de México” <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-externo-informacion-estadistica-y-arancelaria>, visto 02/11/2016

Servicio de Administración Tributaria Visto en el 11 de Diciembre del 2018, http://m.sat.gob.mx/informacion_fiscal/devoluciones_compensaciones/Paginas/subsidio_al_empleo.aspx