



Asociación Internacional de la Seguridad Social  
**Seminario Internacional sobre Afiliación y  
Cobranza de Cotizaciones**

***Sostenibilidad: Una responsabilidad de todos***

Montevideo, Uruguay, 16-18 de noviembre de 2005

---

**El subregistro y la subdeclaración de  
las obligaciones previsionales.  
El empleo no registrado. Evasión y  
fraude**

***El caso del Instituto Mexicano del  
Seguro Social***

**José Antonio Alvarado**  
Director  
Dirección de Incorporación y  
Recaudación del Seguro Social  
Instituto Mexicano del Seguro Social  
México

---

**ISSA/MONTEVIDEO/2005**

# EL COMBATE AL SUBREGISTRO Y A LA SUBDECLARACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL: EL CASO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

José Antonio Alvarado Ramírez  
David Razú Aznar  
Vanessa Stoehr Linowski

*El subregistro y la subdeclaración constituyen dos de las prácticas más perniciosas para el correcto desarrollo de los sistemas de seguridad social. El presente documento analiza de manera breve la magnitud del problema para el Instituto Mexicano del Seguro Social y las políticas que para hacerle frente ha adoptado el de 2001 a la fecha así como los resultados generales obtenidos. Para el caso de estudio se encuentra que la clarificación del marco regulatorio; el incremento en la calidad de los servicios de incorporación y recaudación; la orientación estratégica de la actividad fiscalizadora; y el tratamiento especial de sectores persistentemente irregulares; son políticas que inciden efectiva y favorablemente en la inhibición de este tipo de fenómenos.*

**-1-**

## **INTRODUCCIÓN: MARCO NORMATIVO Y OPERATIVO DEL IMSS**

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es el organismo encargado de organizar y administrar al Seguro Social, instrumento básico de la seguridad social en México en términos de la Ley<sup>1</sup>. El Seguro Social comprende dos regímenes: el obligatorio y el voluntario. El primero, que abarca a más del 75 por ciento de total de asegurados, ofrece cobertura por 5 tipos de seguro: a) riesgos de trabajo, b) enfermedades y maternidad; c) invalidez y vida; d) retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y, e) guarderías y prestaciones sociales; y el segundo diferentes combinaciones de éstos, dependiendo del esquema de aseguramiento.

De acuerdo con el marco legal vigente, obligatoriamente deben incorporarse al primero: i) las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de

la Ley Federal del Trabajo (LFT) presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón, aún cuando éste en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones; ii) los socios de sociedades cooperativas; y, iii) las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala la Ley y los reglamentos correspondientes<sup>2</sup>.

Lo anterior determina que, de manera obligatoria, corresponde el aseguramiento ante el Instituto únicamente a las personas que estén sujetas a una relación obrero-patronal, siendo la obligación del patrón garantizar el acceso al seguro para sus trabajadores. Partiendo de esta definición

<sup>1</sup> Ley del Seguro Social

<sup>2</sup> Artículo 12 de la Ley del Seguro Social.

se analiza el universo de cobertura, la cobertura real y, por ende, el subregistro y subdeclaración de las obligaciones de seguridad social.

Por lo que corresponde al marco operativo, el IMSS desarrolla sus funciones de incorporación y recaudación a través de 133 oficinas territoriales (subdelegaciones) encargadas prácticamente en exclusivo de esta función<sup>3</sup>, así como de alrededor de 700 oficinas auxiliares de pequeña escala. Las 133 subdelegaciones y las oficinas auxiliares se encuentran distribuidas de acuerdo a criterios de concentración de cargas de trabajo a lo largo de los 31 estados del país, así como en el Distrito Federal.

-2-

## LA MAGNITUD DEL SUBREGISTRO Y LA SUBDECLARACIÓN

### 2.1 El subregistro

Una de las prácticas irregulares más persistentes en el entorno de la seguridad social consiste en la omisión total o parcial del registro ante la autoridad de los trabajadores sujetos a una relación obrero-patronal. Para determinar la dimensión de este subregistro, es necesario restar, de la cobertura potencial estimada, la cobertura observada. El resultado de tal operación equivale al universo complementario de cobertura.

Lo anterior implica un problema de fuentes de información, si bien el IMSS dispone de estadísticas internas muy precisas acerca de la cobertura observada –personas efectivamente cubiertas-, no es el caso para el universo de cobertura potencial: sujetos que deberían estar

<sup>3</sup> Si bien en las subdelegaciones también se aloja un departamento de pensiones, éste en general es controlado desde un área de nivel central.

cubiertos dadas sus características particulares y su situación laboral, pero no lo están.

Al 30 de septiembre de 2005, el IMSS contaba con 16,703,843 asegurados totales registrados, de los cuales 13,079,719 eran trabajadores; 3,075,772 estudiantes; y 548,352 asegurados dentro de otros esquemas como el Seguro de Salud para la Familia y la Continuación Voluntaria al Régimen Obligatorio, entre otros. Para esta misma fecha, la población derechohabiente ascendió a 44,330,058 personas, misma que incluye, además de los asegurados, a personas pensionadas y a los familiares de ambos.

Considerando a la población total del país, que a septiembre de 2005 se estima en alrededor de 105.6 millones de personas<sup>4</sup>, se tiene que el IMSS alcanza una cobertura de alrededor del 42 por ciento. Sin embargo la población total no corresponde al universo de cobertura institucional potencial dadas las características de la legislación vigente. Para calcular la magnitud del universo de cobertura total se requiere de información acerca del mercado laboral y sus características específicas.

En septiembre de 2005, se concluyó la elaboración de un estudio conjunto entre el IMSS y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)<sup>5</sup> para estimar la brecha recaudatoria<sup>6</sup> del Instituto. Dicho estudio, a partir de una depuración y una sucesión de cruces de

<sup>4</sup> Estimación propia con base en información publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación. (ENOE).

<sup>5</sup> *Estimación de la Brecha Recaudatoria de Cuotas Obrero-Patronales del IMSS. Segunda Parte: Aplicación y calibración de la metodología propuesta.* IMSS-ITAM, Septiembre 2005.

<sup>6</sup> Diferencia entre los ingresos derivados del posible aseguramiento del total del potencial y los efectivamente recaudados.

fuentes de información orientados a descubrir el universo complementario de cobertura, estimó un subregistro de trabajadores de entre 3.4 y 5.9 millones de personas, como se observa en el cuadro 1. Desafortunadamente, los resultados de este estudio se encuentran actualmente circunscritos a enero de 2005, lo que no permite hacer un análisis dinámico este fenómeno.

**Cuadro 1**  
**Subregistro estimado de trabajadores<sup>7</sup>**

Periodo	Millones de Trabajadores	
	Escenario Amplio	Escenario Moderado
Enero 2005	5.97	3.47

Fuente: *Estimación de la Brecha Recaudatoria de Cuotas Obrero-Patronales del IMSS*. IMSS – ITAM, Septiembre 2005.

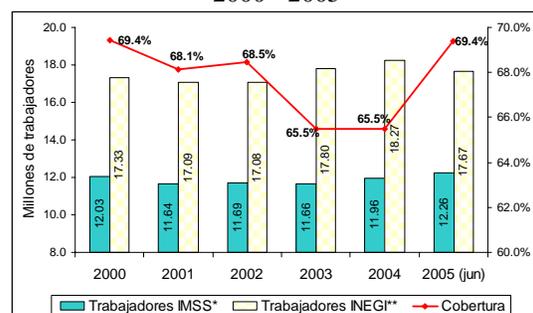
Tomando en cuenta esta limitación, es necesario hacer un conjunto de supuestos que permitan, a partir de la información disponible, hacer una estimación del universo potencial de aseguramiento. Dentro de las diversas fuentes de estadística nacional, existe información acerca de un grupo de trabajadores cuyas características guardan un importante grado de similitud con aquellas especificadas en la Ley para el aseguramiento obligatorio al IMSS, por lo que pueden ser utilizados como un *proxy* de la cobertura potencial estimada. Este grupo es el de los trabajadores subordinados y remunerados en micronegocios con local; empresas pequeñas; medianas y grandes registrados por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

<sup>7</sup> Los escenarios corresponden a distintos supuestos de cobertura potencial de acuerdo con la propia metodología del estudio.

Los resultados del cruce simple<sup>8</sup> de este grupo de trabajadores con los actualmente registrados no difieren significativamente a los obtenidos por el estudio IMSS – ITAM en su “escenario amplio”, por lo que pueden ser considerados para hacer comparaciones en el tiempo.

Como puede apreciarse en la gráfica 1, la cobertura observada por el Instituto ha tenido un comportamiento relativamente estable entre los rangos de 68 y 70 por ciento de la potencial estimada, aunque presenta una notable depresión durante 2003, situación que puede estar asociada con las bajas tasas de crecimiento económico observadas en años anteriores<sup>9</sup>.

**Gráfica 1**  
**Cobertura observada vs. cobertura potencial estimada**  
2000 - 2005



\* Se excluyen los trabajadores de los sectores agropecuario y gobierno, así como los independientes y los trabajadores domésticos.

\*\* Se consideran únicamente los trabajadores subordinados y remunerados en micronegocios con local, empresas pequeñas, medianas y grandes, más un ajuste por los trabajadores del IMSS que se registran en la modalidad 10, ya que no incluye el sector gobierno ni el agropecuario.

Fuentes: Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE), INEGI; IMSS.

## 2.2 La subdeclaración.

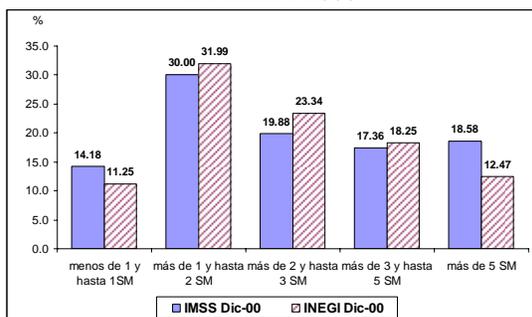
Otra práctica irregular relevante es la subdeclaración, consistente en la declaración de salarios de cotización menores a los reales. En diciembre de

<sup>8</sup> Al primer trimestre de 2005.

<sup>9</sup> De acuerdo con el INEGI, el Producto Interno Bruto (PIB) observó tasas de crecimiento de -0.2, 0.8, y 1.4 por ciento durante 2001, 2002 y 2003, respectivamente.

2000, el 14 por ciento de los cotizantes al IMSS lo hacían con niveles salariales de hasta un salario mínimo<sup>10</sup> (SM). Como se observa en la gráfica 2, los registros del INEGI comparados con los del IMSS revelan un amplio margen de acción para el combate a este fenómeno: en particular, resulta claro que para los menores rangos de salario el acumulado de cotizantes al Instituto es superior al reportado por el INEGI, mientras que para los niveles medios esta situación se invierte.

**Gráfica 2**  
**Comparativo de la distribución por rango salarial de los cotizantes (IMSS) y los registros de asalariados (INEGI).**  
 Diciembre 2000



Fuentes: IMSS e INEGI. Encuesta Nacional de Empleo (ENE), 2000.

Por otro lado, con base en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002, se estima que el salario promedio de los trabajadores fue mayor en 12.95 por ciento al salario base de cotización (SBC) de los cotizantes al IMSS.

### -3- LA SOLUCIÓN PLANTEADA

Tratándose de seguridad social, la calidad puede tener un sinnúmero de aristas y enfoques, tales como la confiabilidad de los servicios médicos y la oportunidad en el otorgamiento de las prestaciones económicas, entre muchos otros. Es

<sup>10</sup> Se anexa tabla de equivalencia en dólares

indudable que en la medida en que la contraprestación recibida a cambio de las cuotas de seguridad social sea de mayor calidad, menores serán los incentivos de la sociedad para incurrir en prácticas irregulares<sup>11</sup>, sin embargo estas circunstancias rara vez están bajo el control de las unidades encargadas de los servicios de afiliación y cobranza.

No obstante lo anterior, la mejoría en la calidad de estos últimos servicios y la orientación de los mismos hacia la simplificación del cumplimiento y la satisfacción del cliente, puede tener un impacto favorable en la conducta de los sujetos obligados. Para que sea efectivo, este incremento en calidad debe ir acompañado de una mejora sustancial en la eficiencia de los procesos internos de la autoridad, así como de una visión estratégica de la actividad fiscalizadora.

Para el caso del IMSS, estas consideraciones de política se tradujeron en una estrategia con cuatro ejes rectores:

- Simplificación y clarificación del marco regulatorio
- Reducción de costos de transacción para sujetos obligados
- Visión costo-efectiva de la actividad fiscalizadora
- Participación proactiva de las áreas de incorporación a partir de la identificación y supervisión integral de sectores estratégicos.

### **3.1 Reglas claras y desregulación**

Con el objeto de que tanto la autoridad como los sujetos obligados cuenten con un marco de referencia claro y con mínimos márgenes a la interpretación o a la discrecionalidad, un primer paso

<sup>11</sup> Columbia University, 2005.

indispensable es la revisión del entorno legal y reglamentario aplicable a las transacciones y obligaciones de la seguridad social.

En el caso IMSS, esta revisión generó un conjunto de reformas de Ley que dotaron al Instituto del carácter de autoridad fiscal autónoma en 2001. A partir de ello, el Instituto adquirió facultades ya no sólo para la fiscalización y el cobro coactivo, sino también para querrellarse penalmente en casos de presunto fraude.

Adicionalmente, se revisaron y redujeron 6 reglamentos entonces vigentes en materia de afiliación y cobranza, y sus disposiciones se clarificaron y condensaron en un solo ordenamiento<sup>12</sup>.

### 3.2 Reducción de costos de transacción

La premisa es simple: en la medida en que el costo administrativo asociado al cumplimiento de una obligación se reduzca, mayor será el incentivo para el sujeto obligado a cumplir con ella.

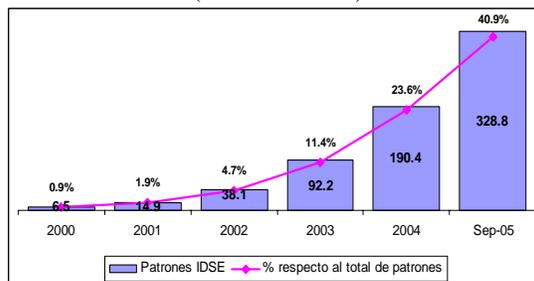
Los avances tecnológicos han dotado a la autoridad de un conjunto de herramientas fundamentales para la disminución de estos costos a partir de nuevos esquemas de atención automatizada y remota.

En 1998, el Instituto lanzó el sistema IMSS desde su empresa (IDSE), mismo que en sus orígenes permitía a los sujetos obligados la presentación de avisos afiliatorios vía Internet desde cualquier computadora conectada a la red, lo que desde entonces ha permitido la realización de transacciones en un entorno mucho más eficiente para ambas partes.

<sup>12</sup> Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.

El número de patrones que utilizan esta aplicación informática se ha incrementado significativamente: en 2000 sumaban 6,469; en septiembre de 2005 esta cifra ascendió a 328,806, lo que representa el 40.8 por ciento del total de registros patronales en el Instituto, como puede observarse en la gráfica 3

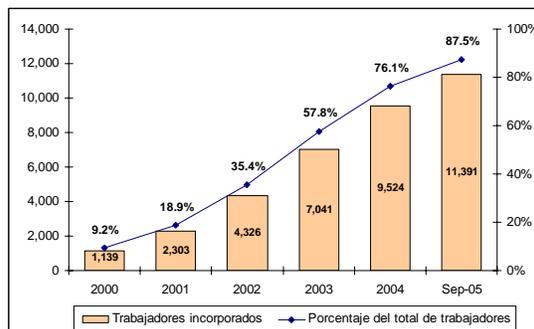
**Gráfica 3**  
**Patrones que utilizan IDSE**  
2000 - 2005  
(cifras en miles)



Fuente: IMSS.

Como puede apreciarse en la gráfica 4, este esfuerzo implicó que en septiembre de 2005 se alcanzara una cobertura de trabajadores en IDSE del 87.5 por ciento, participación significativa, en comparación con el 9.2 por ciento que representaba en el año 2000.

**Gráfica 4**  
**Cobertura de Trabajadores en IDSE**  
2000 - 2005

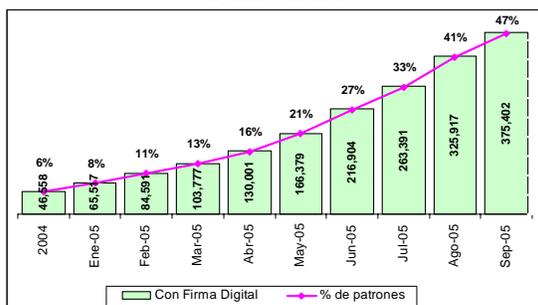


Fuente: IMSS.

En la medida en que el programa avanzó, se consideró necesario hacer un

escalamiento del mismo que permitiera una mayor cantidad de funcionalidades en la misma aplicación. Para ello, se implementó a partir de agosto de 2004 un protocolo de firma digital, lo cual permite a los sujetos obligados realizar transacciones de intercambio de información sensible con el Instituto de manera segura, confidencial y con certeza jurídica. Al mes de septiembre de 2005 más de 375 mil patrones a nivel nacional ya contaban con Firma Digital, como se aprecia en la gráfica 5.

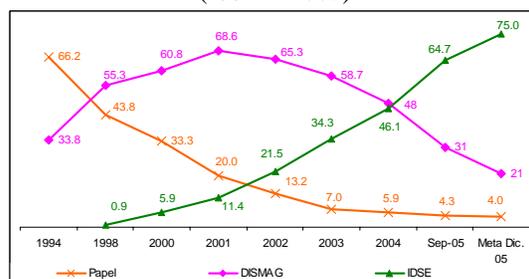
**Gráfica 5**  
**Sujetos obligados con Firma Digital**  
2004 – 2005



Fuente: IMSS. Incluye patrones incorporados a la versión anterior del sistema.

Desde una perspectiva global, el objetivo de un programa de esta naturaleza es minimizar la realización de trámites presenciales, lo cual además de reducir los costos en que incurren los patrones, fomenta la transparencia de la función y sobre todo, redundando en importantes ahorros para la autoridad. En la gráfica 6 puede observarse el avance que en este sentido se ha logrado para el caso del IMSS.

**Gráfica 6**  
**Participación porcentual de movimientos afiliatorios según medio en que se presentan<sup>13</sup>**  
(1994 - 2005)



Fuente: IMSS.

### 3.3. Fiscalización costo-eficiente

Con el objeto de optimizar el uso de los recursos asignados a las entidades recaudadoras, es fundamental que la estrategia global de fiscalización contemple, por lo menos, dos líneas de acción de un alto impacto costo-beneficio:

- Privilegio de esquemas de regularización a través de instrumentos de auto-supervisión tales como la corrección fiscal y el dictamen por contador público autorizado; y,
- Selección estratégica de patrones a auditar por parte de la fuerza fiscalizadora institucional.

El cuadro 2 describe la evolución del Instituto en la distribución de su fuerza fiscalizadora. Como puede observarse, el número total de auditorías decreció de manera importante, mientras que la recaudación asociada tuvo un incremento de 44.54 por ciento en términos reales.

<sup>13</sup> DISMAG se refiere a la presentación de movimientos a través de un disquete entregado en ventanilla al personal de afiliación.

**Cuadro 2**  
**Actos de fiscalización 2000 / 2004**  
(cifras al cierre del año)

Concepto	2000	2004	Var. Real %
<b>Total</b>	<b>143,683</b>	<b>96,642</b>	<b>-32.74</b>
Actos de fiscalización <sup>1</sup>	86,782	23,314	-73.13
Casos de Corrección	47,732	60,646	27.06
Casos de Dictamen	9,169	12,682	38.31
<b>Recaudación asociada<sup>2</sup></b> (millones de dólares)	<b>138.5</b>	<b>167.7</b>	<b>21.08</b>

<sup>1</sup> Se refiere los actos de fiscalización directos: visitas domiciliarias, revisiones de gabinete y visitas específicas derivadas de denuncias de trabajadores.

<sup>2</sup> Convertido por el tipo de cambio FIX promedio anual.

Una acción fiscalizadora de esta naturaleza persigue el doble objetivo de, por un lado, generar credibilidad en la autoridad fiscal a partir de actos acertados de auditoría ejecutados contra patrones clara y persistentemente infractores y, por otro, dotar a aquellos sujetos obligados que desean cumplir con sus obligaciones, pero han tenido dificultades administrativas, de medios adecuados y en su control para regularizar su situación.

### **3.4 Presión sobre Sectores Estratégicos**

Un cuarto componente en la estrategia de costo-efectividad, lo constituye la supervisión integral de aquellos sectores de la actividad económica cuyo comportamiento global presente evidencias de irregularidad. La presión sobre sectores persistentemente irregulares genera un efecto demostración que puede impactar en los términos de cotización del entorno económico en su conjunto. Para el caso IMSS, en 2001 se identificaron cinco sectores particulares en donde podría haber una importante ventana de oportunidad para la mejoría en sus términos de cotización. El cuadro 3

refiere la evolución de los sectores seleccionados entre 2001 y 2005.

**Cuadro 3**  
**Evolución de los términos de cotización en cinco sectores estratégicos**

Sector	SBC en NVSM*		Var. real % [(2/1)-1] * 100
	2001 (1)	Sept 2005 (2)	
<b>Total 5 sectores</b>	<b>2.59</b>	<b>3.00</b>	<b>16.03</b>
Auto - transportistas	2.99	3.46	16.38
Industria Restaurantera, Bares y Hoteles	2.34	2.50	9.36
Industria de la Construcción	2.68	3.17	22.17
Servicios de Aseo/Limpieza	1.87	1.95	5.70
Autoridades estatales y municipales	3.05	4.45	46.02
<b>Total nacional</b>	<b>3.91</b>	<b>4.22</b>	<b>13.14</b>

NVSM: Número de veces el salario mínimo.

Es importante destacar que para que esta política resulte efectiva, es fundamental que las áreas encargadas de la incorporación o afiliación adopten un papel proactivo ante los sujetos obligados. A partir del análisis de los elementos con que cuentan, es en las propias ventanillas de afiliación en donde puede comenzarse el combate a la subdeclaración vía el cuestionamiento por parte del personal correspondiente de los movimientos aparentemente irregulares.

En el caso del IMSS, el personal de incorporación, y en particular el de ventanilla, merece la mayor parte del crédito por los resultados obtenidos. Tan es así, que a propuesta de este personal, en ejercicios subsecuentes se incluyó dentro del programa un apartado de sectores estratégicos a nivel local, que en adición a los nacionales variaban para cada subdelegación conforme a sus características particulares.

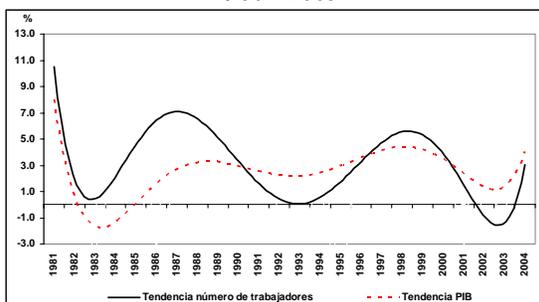
## RESULTADOS GENERALES

### 4.1 En términos del subregistro

No está de más señalar que la generalidad de las políticas antes descritas estuvieron más orientadas hacia el combate a la subdeclaración. Ello derivado de que si bien en condiciones óptimas la mejor estrategia para el combate al subregistro pasa por el desarrollo de procedimientos censales, para el caso IMSS las limitaciones impuestas por una restrictiva situación financiera no permitieron en su momento considerar esta costosa alternativa. De esta manera, el combate al subregistro se circunscribió en una primera etapa al efecto demostración que el resto de las políticas generó, mismo que a la fecha tiene resultados relevantes que reportar.

La evolución del número de trabajadores permanentes y eventuales urbanos (TPEU) ha observado una asociación estable con la evolución del Producto Interno Bruto (PIB), como puede apreciarse en la gráfica 7, lo que revela que el número de trabajadores registrados ha respondido al entorno económico general del país.

**Gráfica 7**  
Tendencias de crecimiento TPEU vs. PIB.  
1980 - 2005



\* 2005 al segundo trimestre, los demás al cuarto trimestre de cada año.

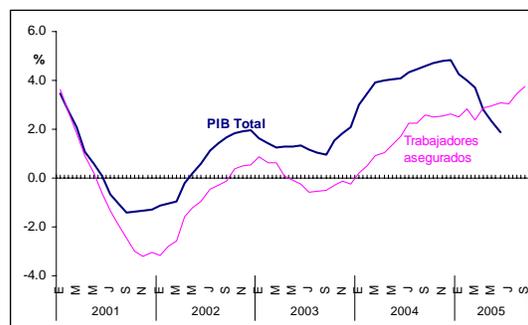
Fuentes: IMSS, INEGI-Sistema de Cuentas Nacionales.

Sin embargo, como lo muestra la gráfica 8, las variaciones anuales

desestacionalizadas de ambas variables habían estado evolucionando de manera conjunta hasta finales de 2004, momento en el cual el PIB presenta una caída, mientras que el número de TPEU mantiene su tendencia al alza.

Es posible que, como menciona un informe reciente del Banco de México<sup>14</sup>, el contraste en la evolución de esas dos variables durante los últimos meses esté reflejando los resultados de la estrategia integral adoptada por el IMSS durante los últimos años.

**Gráfica 8**  
Comparativo del crecimiento anual desestacionalizado de la actividad económica y TPEU registrados ante el IMSS.  
2001 - 2005



Fuentes: Banco de México, con base en información del IMSS y del INEGI. Proceso de interpolación y desestacionalización efectuados por el Banco de México.

### 4.2 En términos de subdeclaración.

Por su parte, el avance relativo a la disminución de la subdeclaración resulta más fácilmente monitoreable a partir del comportamiento del SBC con el que los trabajadores son registrados ante el Instituto.

En particular, del análisis de las estructuras salariales y de su evolución en el tiempo, resulta clara la presencia de una tendencia al alza en los términos generales de cotización. Como puede observarse en

<sup>14</sup> Informe sobre la Inflación Julio - Septiembre 2005, Banco de México, México.

la gráfica 9, a septiembre de 2005 el número de cotizantes al IMSS con ingresos de hasta un SM disminuyó a cerca del 4 por ciento, menos de una tercera parte de lo que representaba en 2000. Es importante destacar que para el mismo período, el total de cotizantes creció en 2.68 por ciento.

**Gráfica 9**  
**Distribución de los cotizantes al IMSS por rango salarial.**

Diciembre 2000 - Septiembre 2005



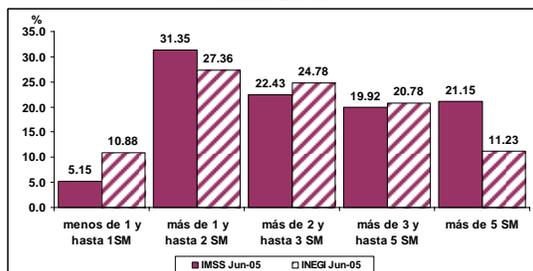
El salario mínimo en 2000 y 2005 son equivalente a 3.71 y 4.13 dólares.

Fuente: IMSS.

Análisis análogos al de la sección 2 del presente documento, muestran que con relación a los registros del INEGI, las proporciones de trabajadores dentro de los distintos rangos de ingresos han evolucionado favorablemente al Instituto, como puede apreciarse en la gráfica 10.

**Gráfica 10**  
**Comparativo de la distribución por rango salarial de los cotizantes (IMSS) y los registros de asalariados (INEGI).**

Junio 2005



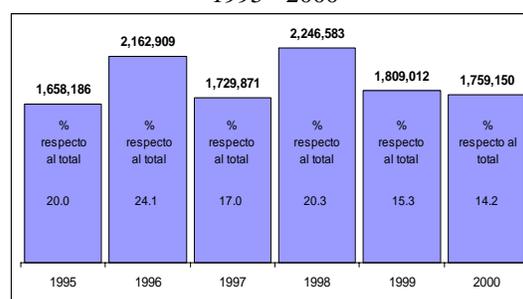
El salario mínimo en 2005 es equivalente a 4.13 dólares.

Fuentes: IMSS e INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2005.

Lo anterior es particularmente relevante si se contrasta con los resultados obtenidos en años anteriores. Como lo muestra la gráfica 11, el número de cotizantes con salario equivalente a hasta 1 SM, observó un comportamiento heterogéneo, con altas y bajas, arrojando cifras con una tendencia relativa decreciente sólo en los dos últimos años de dicha administración.

**Gráfica 11**  
**Evolución de los cotizantes al IMSS con nivel de cotización de hasta 1 SM.**

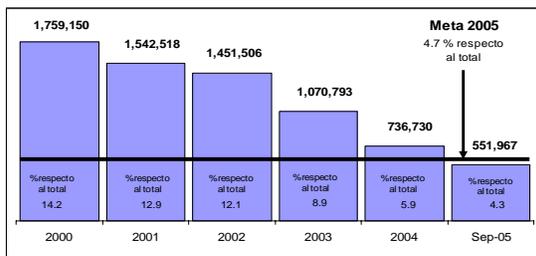
1995 - 2000



Fuente: IMSS.

En lo que va de la presente administración, cuatro años y nueve meses, el número de trabajadores registrados con 1 SM disminuyó en 68.6 por ciento, lo que implicó la regularización a mejores salarios de alrededor de 1.2 millones de trabajadores. Como se aprecia en la gráfica 12, al concluir el año 2000, el 14.2 por ciento de los trabajadores inscritos en el IMSS, cotizaron con 1 SM, mientras que al mes de septiembre de 2005, dicho indicador se ubicó en sólo 4.3 por ciento, rebasando la meta nacional de 4.7 por ciento, que el Instituto estableció para finales de 2005.

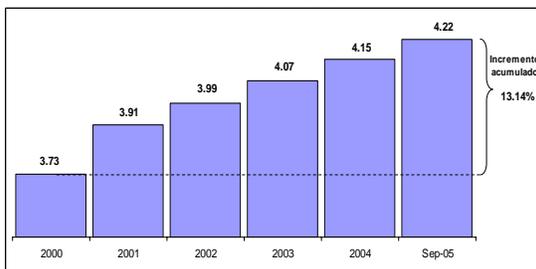
**Gráfica 12**  
**Evolución de los cotizantes al IMSS con nivel de cotización de hasta 1 SM.**  
 2000 - 2005



Fuente: IMSS.

Respecto al SBC promedio asociado a este comportamiento, como se aprecia en la gráfica 13, de 2001 a 2005 ha mantenido una tasa de crecimiento constante, alcanzando un incremento acumulado de 13.14 por ciento.

**Gráfica 13**  
**Evolución del SBC en NVSM.**  
 2000 - 2005



Fuente: IMSS.

**Cuadro 3**  
**Salario base de Cotización de los trabajadores registrados en el IMSS**  
 (promedios anuales expresados en NVSM)

Periodo	SBC		Periodo	SBC	
	NVSM	Var. anual %		NVSM	Var. anual %
94 - 99			00 - 06		
1994	3.67	n. a.	2000	3.73	4.39
1995	3.42	-6.81	2001	3.91	4.83
1996	3.28	-4.09	2002	3.99	2.05
1997	3.46	5.49	2003	4.07	2.01
1998	3.43	-0.98	2004	4.15	1.97
1999	3.57	4.30	2005	4.22	1.69
			(ene - sept)		
<b>Var. % 99/94</b>	<b>-2.18</b>	<b>n. a.</b>	<b>Var. % 00/05</b>	<b>13.14</b>	<b>n. a.</b>

Fuente: IMSS. De 1994 a 1996: Emisión Bimestral Anticipada (EBA); de 1997 a 2005: Emisión Mensual Anticipada (EMA).

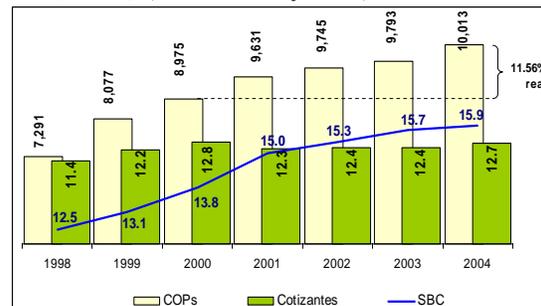
Por el contrario, y como se observa en el cuadro 3, durante los cuatro años y medio de la administración sexenal próxima pasada, el SBC de los trabajadores inscritos en el IMSS, disminuyó en 2.4 por ciento real, pasando de 3.67 SM registrado en promedio en el año 1994 a 3.57 SM en el primer semestre de 1999.

### 4.3 Impacto Financiero de la Estrategia.

Además de garantizar la adecuada salvaguarda de los derechos de los trabajadores, la mejoría en los términos de cotización tiene necesariamente que impactar de manera favorable los indicadores de recaudación de la autoridad y por tanto, incrementar el flujo de recursos dedicados a los servicios de seguridad social.

Como puede apreciarse en la gráfica 14, para el caso IMSS este impacto resultó inmediato y sustancial: a pesar de que, como se señaló antes, durante los años 2001 a 2004 la base total de cotizantes se mantuvo relativamente constante, e incluso llegó a decrecer, la recaudación institucional mantuvo una tendencia permanentemente incremental en términos reales, logrando un crecimiento de 11.56 por ciento en el período referido.

**Gráfica 14**  
**Ingresos por Cuotas Obrero-Patronales (COPs)<sup>1</sup>, Cotizantes y SBC, 1998-2004<sup>2</sup>**



1/ Ingresos por COPs incluyen las cuotas que paga el IMSS en su carácter de patrón.

2/ COP en millones de dólares de 2004; cotizantes en millones, promedio anual; SBC en dólares de 2004, promedio anual.

Para el presente año, la mejoría de los términos de cotización, aunada al reflejo de las estrategias institucionales en el incremento en cotizantes, podría permitir un crecimiento real de alrededor de un 4 por ciento con respecto a 2004.

-5-

### CONCLUSIÓN: RETOS AL FUTURO

Si bien a priori la evidencia indica que las estrategias implementadas han tenido un grado significativo de efectividad, es importante realizar un estudio estadísticamente robusto que permita conocer la incidencia de cada política sobre cada resultado. Es claro que en particular en el ámbito de la subdeclaración ha habido un avance sustancial, sin embargo el Instituto tiene aún mucho por avanzar en el combate del que es quizá el fenómeno más complejo: el subregistro, lo que equivale a la ampliación de la cobertura.

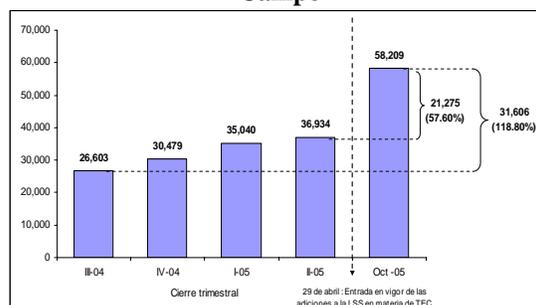
Para ello, es necesario implementar nuevas herramientas de política, así como monitorear nuevos nichos para el incremento de la cobertura, tales como el entorno rural, en donde la presencia del IMSS ha tenido una baja incidencia hasta ahora.

Con ese objeto, el Instituto comenzó durante la segunda mitad del presente año con el desarrollo de un intenso programa de afiliación de trabajadores eventuales del campo, mismo que responde a una modificación de la Ley en la materia que se dio a principios del año.

Los esfuerzos actuales han permitido un incremento de 118.8 por ciento en la afiliación de estos trabajadores, como puede apreciarse en la gráfica 15.

La meta al cierre del año 2006 es lograr la incorporación de 800,000 trabajadores de este sector que hasta antes de este esfuerzo no habían contado con esquemas de seguridad social formal.

**Gráfica 15**  
**Incorporación de Trabajadores Eventuales del Campo**



Fuente: IMSS.

Finalmente, el reto de ampliación de la cobertura, además de considerar estos nuevos nichos y otros, como el de trabajadores independientes, necesita del desarrollo de más y mejores políticas frontales de combate a la evasión.

Específicamente, en el caso IMSS se prevé que la nueva relación de la autoridad con sus sujetos obligados, a través de medios electrónicos y automatizados, permitirá consolidar la reorientación de las áreas de incorporación, antes dedicadas a la captura y tramitación de movimientos en papel, a una visión más proactiva y analítica que permita detectar oportunidades efectivas en el combate a las prácticas irregulares.

## **Bibliografía**

Banco de México: *Informe sobre la Inflación Julio – Septiembre 2005*. México, 2005.

Columbia University: *La Brecha recaudatoria del IMSS*. School of International and Public Affairs. MPA Workshop por: Clara Albuquerque, Samara Epstein, Nicolás González, Alejandro González-Durán, Roberto Inda y Xavier Pierluca, Abril 2005. Inédito.

Diario Oficial de la Federación Social: *Ley del Seguro Social*. Dirección General, IMSS, México, 29 de abril de 2005.

Diario Oficial de la Federación: *Ley Federal del Trabajo*. México, 1º de abril de 1970.

Diario Oficial de la Federación: *Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización*. Dirección Jurídica, IMSS, México, 1º de noviembre de 2002.

Diario Oficial de la Federación: *Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado*. Dirección Jurídica, IMSS, México, 29 de enero de 1998.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: *Encuesta Nacional de Empleo*. México, 2000 – 2004.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: *Encuesta Nacional de Ingreso – Gasto de los Hogares*. México, 2002.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México, 2005.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: *Sistema de Cuentas Nacionales*. México, 1980 – 2005.

Instituto Tecnológico Autónomo de México: *Estimación de la Brecha Recaudatoria de Cuotas Obrero-Patronales del IMSS. Segunda Parte: Aplicación y calibración de la metodología propuesta*. México, Septiembre 2005.

## **Glosario y definición de términos**

**Asegurados o asegurado.** El trabajador o sujeto de aseguramiento inscrito ante el Instituto, en los términos de la Ley.

**Beneficiarios.** El cónyuge del asegurado o pensionado y a falta de éste, la concubina o el concubinario en su caso, así como los ascendientes y descendientes del asegurado o pensionado señalados en la Ley.

**Derechohabientes o derechohabiente.** El asegurado, el pensionado y los beneficiarios de ambos, que en los términos de la Ley tengan vigente su derecho a recibir las prestaciones del Instituto.

**Cédulas o cédula de determinación.** El medio magnético, digital, electrónico, óptico, magneto óptico o de cualquier otra naturaleza, o bien el documento impreso, en el que el patrón o sujeto obligado determina el importe de las cuotas a enterar al Instituto, el cual puede ser emitido y entregado por el propio Instituto;

**Cédulas o cédula de liquidación.** El medio magnético, digital, electrónico o de cualquier otra naturaleza, o bien el documento impreso, mediante el cual el Instituto, en ejercicio de sus facultades como organismo fiscal autónomo, determina en cantidad líquida los créditos fiscales a su favor previstos en la Ley.

**COPs.** Se refiere a las cuotas obrero-patronales que son las aportaciones de seguridad social establecidas en la Ley a cargo del patrón, trabajador y sujetos obligados y que el IMSS tiene la atribución de cobrar.

**DIRSS.** Dirección de Incorporación y Recaudación del Seguro Social.

**EBA.** Emisión Bimestral Anticipada. Cédulas de determinación bimestral para los seguros de retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

**EMA.** Emisión Mensual Anticipada. Se refiere a las cédulas de determinación mensuales para los seguros de Enfermedades y Maternidad, Riesgos de Trabajo, Guarderías y Prestaciones Sociales e Invalidez y Vida.

**IDSE.** IMSS Desde Su Empresa. Herramienta tecnológica que permite realizar movimientos afiliatorios a través de un portal de red las 24 horas, los 365 días del año.

**IMSS.** Instituto Mexicano del Seguro Social.

**LFT.** Ley Federal del Trabajo.

**Ley.** Ley del Seguro Social.

**Modalidades de aseguramiento.** Categorización operativa de las personas aseguradas de acuerdo con las prestaciones a que tienen derecho.

Modalidad	Descripción
<b>Trabajadores urbanos</b>	
10	Trabajadores permanentes y eventuales de la ciudad
17	Trabajadores permanentes en convenio de reversión de cuotas por subrogación de servicios

<b>Modalidad</b>	<b>Descripción</b>
34	Trabajadores domésticos
35	Patrones personas físicas con trabajadores a su servicio
36	Trabajadores al servicio de gobiernos estatales, municipales, organismos descentralizados federales, estatales y municipales.
38	Trabajadores al servicio de gobiernos estatales
42	Trabajadores al servicio de las administraciones públicas
44	Trabajadores independientes
<b>Trabajadores del campo</b>	
13	Trabajadores asalariados y permanentes del campo
14	Trabajadores estacionales del campo cañero
30	Productores de caña de azúcar
31	Esquema modificado
43	Incorporación voluntaria del campo al régimen obligatorio
<b>No trabajadores</b>	
32	Seguro facultativo
33	Seguro de Salud para la Familia
40	Continuación voluntaria en el régimen obligatorio

**NVSM.** Número de veces el salario mínimo.

**Patrones o patrón.** Persona física o moral que tenga ese carácter en los términos de la LFT.

**PIB.** Producto Interno Bruto.

**Salarios.** La retribución que la LFT define como tal. Para efectos de la Ley, el salario base de cotización se integra con 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, con excepción de los conceptos previstos en el artículo 27 de la Ley.

**SBC.** Salario Base de Cotización. Ver Salarios.

**Sujetos o sujeto de aseguramiento.** Los señalados en los artículos 12, 13, 241 y 250 A, de la Ley.

**Sujetos obligados.** Los señalados en los artículos 12, 13, 229, 230, 241 y 250 A de la Ley, cuando tengan la obligación de retener las cuotas obrero patronales del seguro social o de realizar el pago de las mismas.

**Trabajadores o trabajador.** La persona física que la LFT define como tal;

**Trabajador eventual.** Aquél que tenga una relación de trabajo para obra determinada o por tiempo determinado en los términos de la LFT.

**Trabajador eventual del campo.** Persona física que es contratada para labores de siembra, deshije, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por períodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón. En caso de rebasar dicho período por patrón será considerado trabajador permanente. Para calcular las semanas laboradas y determinar la forma de cotización se estará a lo previsto en la ley y en el reglamento respectivo.

**Trabajador permanente.** Aquél que tenga una relación de trabajo por tiempo indeterminado.

**Tabla de Equivalencia del Salario Mínimo General Promedio en dólares**

Año	Salario Mínimo General Promedio (SMGP)	Tipo de Cambio <sup>/*</sup>	SMGP en dólares	Variación porcentual anual (dólares)
1994	13.97	3.3751	4.14	
1995	16.43	6.4190	2.56	-38.15%
1996	20.41	7.6003	2.68	4.87%
1997	24.30	7.9198	3.07	14.28%
1998	27.99	9.1506	3.06	-0.31%
1999	31.91	9.5577	3.34	9.15%
2000	35.12	9.4567	3.71	11.24%
2001	37.57	9.3390	4.02	8.32%
2002	39.74	9.6657	4.11	2.20%
2003	41.53	10.7953	3.85	-6.43%
2004	43.297	11.2859	3.84	-0.28%
2005	45.241	10.9429	4.13	7.77%

\* Tipo de cambio FIX promedio anual