



Organización
Internacional
del Trabajo



NACIONES
UNIDAS
MÉXICO



JOINT
SDG
FUND

FONDO CONJUNTO
PARA LOS ODS



▶ **La Prueba piloto para
la incorporación de las
personas trabajadoras
del hogar al Instituto
Mexicano del Seguro
Social**

Estudio de resultados
y recomendaciones para
el régimen obligatorio

- ▶ **La Prueba piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al Instituto Mexicano del Seguro Social**
Estudio de resultados
y recomendaciones para
el régimen obligatorio

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2020

Primera edición 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de las publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y Licencias) Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org las cuales serán bien recibidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les haya expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Organización Internacional del Trabajo, “La Prueba piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al Instituto Mexicano del Seguro Social. Estudio de resultados y recomendaciones para el régimen obligatorio”

Oficina de País de la OIT para México y Cuba, México, 2020. 55 pp.

ISBN: 9789220338780 (print)

9789220338797 (web PDF)

Este documento ha sido elaborado por Gustavo Picado Chacón, consultor externo de la Oficina de País de la OIT para México y Cuba, y coordinado por Ricardo Irra Fernández, Coordinador del proyecto interagencial *Cerrando brechas: protección social para las mujeres en México* en la oficina de la OIT para México y Cuba.

La elaboración y publicación de este estudio ha sido posible gracias al financiamiento del Fondo Conjunto de las Naciones Unidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital o solicitándolos a: ilo@turpin-distribution.com

Más información en: ilo.org/publns o escribanos a: mexico@ilo.org

Visite nuestro sitio web: ilo.org/mexico

Diseño editorial: Yair Cañedo Camacho

Revisión y corrección de estilo: María Inés Martínez Pirtko

Portada: Ricardo Irra Fernández. El guante en portada es uno de los elementos de la campaña *Por un trabajo digno, ponte los guantes por los derechos de las trabajadoras del hogar* del Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar, del Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar y CARE.

Impreso en México

► Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la OIT. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en español. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la inclusión de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

► Agradecimientos

Este estudio se ha desarrollado en estrecha colaboración con el Instituto Mexicano del Seguro Social y, concretamente, con las contribuciones y comentarios de la Dirección de Incorporación y Recaudación, representada por su Directora, Gabriela López Castañeda; por el Titular de la Unidad de Incorporación al Seguro Social, Gerardo Magaña Zaga y por la Coordinadora de Afiliación, Adriana Pedroza Márquez.

En la misma medida, este trabajo pudo realizarse gracias al apoyo constante y a las aportaciones de la Dirección de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones del Instituto y de su Titular, David Razú Aznar; del Coordinador de Seguimiento Interinstitucional e Internacional, Álvaro Velarca Hernández; del Coordinador Técnico de Vinculación Internacional, Luis Mingo Nyssen; de la Jefa de División de Seguimiento de Asuntos Internacionales, Rocío Ruiz García, y del Jefe de División de Análisis y Medios Alternativos, Jonathan Orozco Peralta. Asimismo, por parte de la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico, intervino Arturo Ramos Ballado, Coordinador de Servicios Digitales y de Información para la Seguridad Social.

De igual forma, esta investigación contó con la valiosa participación de Soledad Aragón Martínez, Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno de la Ciudad de México; de Norma Palacios Trabamala, Isidra Llanos Moreno, y María de la Luz Padua, Secretarías Generales Colegiadas del Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar; de Marcelina Bautista Bautista, Directora General del Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar; de Andrea Santiago Páramo, Directora Ejecutiva de NOSOTRXS; de Marcela Azuela Gómez, Directora de Hogar Justo Hogar, e Indra Rubio, Coordinadora del programa de Género y Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Instituto de liderazgo Simone de Beauvoir.

► Prefacio

El presente estudio ha sido desarrollado en el marco del programa conjunto “Cerrando brechas: protección social para las mujeres en México”, financiado por el Fondo Conjunto de las Naciones Unidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para México y Cuba, en estrecha colaboración con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y con las valiosas aportaciones de diversas instituciones gubernamentales, tanto a nivel federal como local, así como de organizaciones de trabajadoras del hogar, de empleadoras y de la sociedad civil.

Su propósito principal es contribuir a los esfuerzos que el Estado mexicano realiza para la dignificación del trabajo del hogar remunerado en el país y para que las personas que lo realizan, mayoritariamente mujeres, gocen de las condiciones y derechos inherentes al trabajo decente, en particular, respecto al acceso a la seguridad social.

En ese sentido, este documento se centra en el análisis de los logros y desafíos de la Prueba piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al Seguro Social, que el IMSS puso en marcha a raíz de la resolución emitida, mediante amparo directo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 5 de diciembre de 2018 –donde declaró la inconstitucionalidad de la fracción segunda del artículo 13 de la Ley del Seguro Social (LSS), por excluir de su régimen obligatorio a las personas trabajadoras del hogar–, y que condujo a la modificación del Capítulo XIII de la Ley Federal del Trabajo, de la LSS en sus artículos 12 y 13, donde se incluye a las personas trabajadoras del hogar como sujetos del régimen obligatorio y, por ende, deroga la incorporación voluntaria y a la ratificación del Convenio 189, sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos, de la OIT.

De igual forma, a partir del diálogo y consulta de diversos actores clave en México y la detallada revisión de buenas prácticas y lecciones aprendidas en otros países de América Latina, este trabajo plantea una serie de recomendaciones, tanto con miras al establecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo del régimen obligatorio de seguridad social para las personas trabajadoras del hogar como para el avance en la promoción y protección integral de los derechos laborales del sector.

La persistente precariedad del trabajo del hogar remunerado, tanto en México como en muchas otras partes del mundo es, en buena medida, resultado de la falta de un reconocimiento que permita equiparlo con cualquier otra forma de trabajo productivo. Lo anterior, no obstante que cumple una función esencial para millones de familias, por cuanto contribuye sustantivamente al bienestar integral del entorno doméstico y sus integrantes, no sólo por la cantidad y heterogeneidad de actividades que suelen incluirse en el trabajo del hogar, sino porque facilita que sus usuarios puedan dedicar su tiempo y energía al crecimiento profesional y académico, al esparcimiento, entre otros.

Las modificaciones normativas en las que la Prueba piloto del IMSS se enmarca, la propia Prueba y la reforma en la materia que los resultados de ésta permiten bosquejar, son la materialización de la voluntad del Estado mexicano por visibilizar a las personas trabajadoras del hogar y poner fin a la exclusión y discriminación sistemática de las que han sido víctimas a lo largo de la historia. Discutir y analizar a profundidad sus avances y evaluar sus resultados no sólo es una tarea central dentro de la implementación de cualquier política pública que se encuentre en fase de prueba, sino que también representa una oportunidad de fortalecer y ampliar el diálogo con el conjunto de actores imprescindibles para el éxito de una política pública que busca mejorar las condiciones laborales de 2.3 millones de personas trabajadoras.

El Gobierno mexicano, las personas trabajadoras del hogar, sus empleadores y las organizaciones que representan y defienden sus respectivos intereses y derechos, tienen por delante un reto de una magnitud sustantiva que implicará una colaboración y diálogo permanente entre cada una de ellas, así como la construcción de un enfoque de largo plazo que, mediante la definición de objetivos de naturaleza progresiva y balanceados entre lo deseado y lo posible, permita visibilizar con claridad un horizonte donde el trabajo del hogar remunerado esté plenamente dotado de los derechos que le corresponden. Confiamos en que las siguientes páginas proveerán elementos valiosos para alcanzar esas metas.

Zoé Robledo Aburto

Director General
Instituto Mexicano del Seguro Social

Pedro Américo Furtado de Oliveira

Director de la Oficina de Países
para México y Cuba
Organización Internacional del Trabajo

▶ Índice

Introducción	8
I. Aspectos Generales	10
II. Principales resultados cuantitativos	14
III. Resultados de entrevistas a actores estratégicos	22
1. Resultados cuantitativos de la Prueba piloto	23
2. Nivel de divulgación y conocimiento de la Prueba	26
3. Posibles condiciones más favorables para incentivar el aseguramiento	29
4. Estrategias de fiscalización e inspección	32
5. Convenio 189 de la OIT y trato no menos favorable	35
6. Construyendo una hoja de ruta	37
7. ¿Nuevas barreras o nuevas oportunidades?: el impacto de la COVID-19	38
IV. Recomendaciones	42
1. Diseñar con la guía del trato “no menos favorable”	43
2. Evolucionar hacia una gestión más articulada e integral	45
3. Integrar recursos y capacidades en planes de comunicación	47
4. Introducir incentivos y prácticas innovadoras para aumentar la cobertura	49
5. Construir una fiscalización no tradicional	52
Bibliografía	55

► Lista de gráficos

Gráfico 1. Personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS durante la Prueba piloto. Mayo 2019 - septiembre 2020	14
Gráfico 2. Porcentaje de personas trabajadoras del hogar remuneradas según acceso a ciertas prestaciones y servicios. 2007, 2012 y 2017	16
Gráfico 3. Distribución porcentual de las personas trabajadoras del hogar por grupo de edad quinquenal, según datos de la Prueba piloto del IMSS y la ENOE I/2020	17
Gráfico 4. Salario promedio mensual de personas trabajadoras del hogar registradas en la Prueba piloto por subdelegación del IMSS	18
Gráfico 5. Distribución porcentual de personas trabajadoras del hogar por meses de afiliación y de personas empleadoras que no pagaron sus cuotas al IMSS	19
Gráfico 6. Distribución porcentual de las personas trabajadoras del hogar por grupo de edad quinquenal, según datos de la Prueba piloto del IMSS y la ENOE I/2020	21
Gráfico 7. Porcentaje de empleadores de la CDMX según rango de monto dispuesto a pagar por aseguramiento de una persona trabajadora del hogar con un salario mínimo. Octubre 2019	50

► Lista de cuadros

Cuadro 1. Conjunto seleccionado de indicadores de la Prueba piloto en los estados de México. Cifras de junio de 2019 y junio de 2020	20
Cuadro 2. Principales estrategias de comunicación, información y sensibilización propuestas por actores estratégicos entrevistados	28
Cuadro 3. Ideas sugeridas por los entrevistados para acelerar el crecimiento de la tasa de cobertura de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS	31
Cuadro 4. Conjunto seleccionado de factores asociados con la crisis de la COVID-19 y las condiciones laborales de las personas trabajadoras del hogar	41
Cuadro 5. Análisis comparativo de condiciones establecidas en la Prueba piloto y su congruencia, en un escenario con el régimen obligatorio de aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar	44
Cuadro 6. Conjunto de iniciativas dirigidas a mejorar la administración y gestión de la Prueba de aseguramiento obligatorio de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS	46
Cuadro 7. Principales componentes del Plan de Comunicación del Programa para la inclusión de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS	48

► Introducción

A principios de diciembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un fallo histórico a favor de uno de los grupos más discriminados, desprotegidos y vulnerables en el ámbito laboral de México, y del mundo entero: las personas trabajadoras del hogar. Esta sentencia declaró inconstitucional la exclusión de este grupo del Régimen Obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por representar un acto discriminatorio respecto al resto de los trabajadores asalariados. El reconocimiento alcanzado fue el resultado de una lucha constante y de muchas décadas, aunque a menudo invisibilizada. La propia sentencia instruyó al IMSS a crear, en un plazo máximo de 6 meses, una Prueba piloto de afiliación voluntaria con características específicas, solicitando particularmente que el acceso a la seguridad social de este grupo de personas trabajadoras, fuera bajo las mismas condiciones que para el resto de los trabajadores.

El 30 de enero de 2019 se presentaron ante el H. Consejo Técnico del IMSS las *Reglas de carácter general para la Prueba piloto de la incorporación de los trabajadores domésticos al Régimen Obligatorio del Seguro Social*¹. El 1º de abril del mismo año la Prueba piloto entró en operación a nivel nacional, permitiendo que las trabajadoras del hogar que pagaran de forma anticipada las cuotas obrero-patronales gozaran de cobertura de los cinco seguros que integran el Régimen Obligatorio de la Ley del Seguro Social (LSS). Pese a que la afiliación continúa siendo de carácter voluntario o facultativo, se introdujeron una serie de innovaciones en diversos aspectos, que facilitan e incentivan el aseguramiento de estas trabajadoras.

En paralelo a la ejecución de la prueba piloto, en julio de 2019 se publicaron múltiples reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del Seguro Social, y el 12 de diciembre de ese año el Senado de México, en una votación unánime, ratificó el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, instrumento que contiene un conjunto de principios y derechos fundamentales a favor de este grupo laboral, y cuya observancia les permitirá gozar de un trabajo decente, quedando el Estado obligado a tomar las medidas necesarias para cumplir con todas sus disposiciones. De conformidad con los artículos 20 y 21 del Convenio, el 3 de julio de 2020 el Gobierno mexicano formalizó el registro del mismo ante el Director General de la OIT, por lo que entrará en vigor en un plazo de doce meses, es decir, a partir de julio de 2021.

Conforme a la resolución de la SCJN mencionada, y al Artículo Segundo Transitorio de las reformas a la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, el IMSS, transcurridos 18 meses del inicio de la Prueba piloto compartirá con el Poder Legislativo un informe sobre los avances y las limitaciones encontradas en la ejecución de la mencionada Prueba². Asimismo, se deberán proponer aquellas reformas legales consideradas útiles y necesarias para la correcta operación del régimen obligatorio de aseguramiento de las trabajadoras del hogar en el IMSS, que deberá iniciar su vigencia en un plazo de seis meses posterior a la entrega de dicho informe.

¹ Conforme se define en el anexo único del ACUERDO ACDO.AS2.HCT.300119/53.P.DIR del H. Consejo Técnico del IMSS.

² El 30 de octubre de 2020, durante el proceso de edición de este documento, el IMSS entregó al Senado de la República el *Informe de resultados de la Prueba piloto para la incorporación de personas trabajadoras del hogar al régimen obligatorio del Seguro Social*.

El presente estudio se ha desarrollado durante los 18 meses de la puesta en marcha de la Prueba piloto, y enmarcado en la coyuntura de la pandemia de la COVID-19, con sus fuertes consecuencias a nivel sanitario, social y económico, tanto en el ámbito nacional como internacional. El número de personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS ha crecido sustancialmente respecto a las registradas antes de la prueba piloto; incluso ha resistido el fenómeno generalizado de salidas masivas de la mayoría de las instituciones de seguridad social de América Latina, producto del confinamiento y del cierre de actividades impuestos en la lucha contra la COVID-19. Si bien es cierto que las 25 mil afiliadas actuales están a una enorme distancia de las 2.3 millones que laboran en todo el territorio mexicano, la Prueba piloto se debe valorar por el conocimiento, lecciones y aprendizaje que está dejando a todos los involucrados e interesados en el proceso.

En este contexto, el estudio desarrolla una evaluación cuantitativa de los resultados de la Prueba descrita, así como un ciclo de entrevistas con actores estratégicos del proceso que recopilan sus ideas, sugerencias y propuestas de cara al inicio de la obligatoriedad del aseguramiento de las trabajadoras del hogar. Con base en investigaciones previas sobre esta temática, auspiciadas por la Oficina de la OIT para México y Cuba, y en el análisis de otros estudios, fuentes de información, principios, buenas prácticas e iniciativas de extensión de la seguridad social para grupos de difícil cobertura, se formulan una serie de recomendaciones en diversos ámbitos.

El objetivo último del estudio es continuar apoyando el proceso de inclusión de las personas trabajadoras del hogar en la seguridad social de México, a través de un enfoque de intervención en múltiples dimensiones. Nunca será suficiente una disposición legal, la creación de un mecanismo de aseguramiento o una actuación sobresaliente del IMSS, pues también es indispensable articular e integrar acciones, estrategias y recursos de muchas instituciones y organizaciones interesadas y competentes en este campo. En los últimos dos años México ha tenido avances significativos en la materia, pero los retos aún son monumentales.

Este documento se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se describen los principales elementos que configuran el diseño y arquitectura de la Prueba piloto, incluyendo innovaciones recientes en su gestión y las nuevas reglas para su fase II. En el segundo apartado, usando los datos y estadísticas acumulados durante el periodo de operación de la Prueba piloto, se presenta una evaluación general de los resultados cuantitativos a nivel nacional y a nivel de entidades federativas, así como un perfil de las personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS. La tercera sección contiene un resumen analítico de entrevistas y diálogos con actores estratégicos de la Prueba piloto, procurando identificar ideas y propuestas de consenso para fortalecer en un futuro el proceso de aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar, así como comprender de mejor manera los puntos específicos donde se realiza una labor especial para conciliar posiciones divergentes entre estos actores. Por último, en la cuarta sección, se exponen recomendaciones puntuales respecto a las condiciones del aseguramiento y del acceso a las prestaciones y servicios otorgados por el IMSS; la gestión de la Prueba desde una óptica amplia; las actividades de información, comunicación y educación; las labores de fiscalización e inspección; opciones para incentivar la inscripción de una forma más acelerada, entre otras.

▶ I. Aspectos generales

El diseño y puesta en marcha de la Prueba piloto impuso al IMSS un exigente reto en términos de organización, planificación y gestión. El liderazgo técnico quedó a cargo de la Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR), que contó con el apoyo de otras áreas estratégicas del Instituto³. A finales de enero de 2019 la DIR presentó ante el H. Consejo Técnico del IMSS, las denominadas *Reglas de carácter general para la prueba piloto de la incorporación de los trabajadores domésticos al Régimen Obligatorio del Seguro Social*, que fueron aprobadas y posteriormente publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de marzo de 2019.

El 1º de abril de ese mismo año inició la Prueba piloto a nivel nacional, guiada por tres principios básicos, señalados por la SCJN en su sentencia de diciembre de 2018: i) contar con condiciones no menos favorables que las establecidas para los demás trabajadores; ii) considerar las particularidades del trabajo remunerado del hogar; y, iii) eximir a los patrones de la obligación de estar inscritos ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Este régimen especial no podía ser aún de carácter obligatorio, sino que continuaba siendo voluntario. En este contexto, la administración del IMSS se enfrentó a la exigencia de satisfacer las instrucciones de la SCJN, en un marco legal y normativo que hasta ese momento no había sufrido ninguna reforma en materia de aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar.

De conformidad con el inciso II, del artículo 13 de la Ley del Seguro Social, vigente antes de sus reformas de julio 2019, las trabajadoras del hogar podían ser afiliadas voluntariamente al régimen obligatorio del IMSS, con la particularidad de que no gozaban de acceso a las guarderías y prestaciones sociales, ni al pago de subsidios económicos en caso de enfermedad que les incapacitara para el trabajo. En el marco de sus competencias legales, el IMSS incluyó en la Prueba piloto los cinco seguros de que dispone el régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, con sus respectivas coberturas:

- ▶ **Seguro de Enfermedades y Maternidad.** Atención médica, farmacéutica y hospitalaria, sin restricciones para el asegurado y sus beneficiarios legales. Pago de incapacidades por enfermedad general.
- ▶ **Seguro de Riesgos de Trabajo.** Atención médica, farmacéutica y hospitalaria, sin restricciones para el asegurado, rehabilitación, órtesis y prótesis de ser necesario. Incapacidad por accidente de trabajo y enfermedad de trabajo. Cuando corresponda se otorgará una pensión.
- ▶ **Seguro de Invalidez y Vida.** Pensión en caso de invalidez para el asegurado y para los beneficiarios legales deudos de éste.
- ▶ **Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.** Ahorro para pensión.
- ▶ **Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales.** Estancias infantiles para el cuidado de menores y actividades de esparcimiento (deportivas y culturales).

Con el propósito de otorgar las facilidades administrativas necesarias que permitieran cumplir de manera sencilla y clara las obligaciones de las y los empleadores, el IMSS conceptualizó un trámite simplificado para la afiliación de las personas trabajadoras del hogar. Contrario al

³ En el Acuerdo ACDO.AS2.HCT.300119/53.P.DIR donde se autorizan las reglas básicas de la Prueba piloto, se instruyen también a las Direcciones de Prestaciones Económicas y Sociales; de Prestaciones Médicas; de Finanzas; de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones, y de Innovación y Desarrollo Tecnológico, para que establezcan las disposiciones necesarias a fin de ejecutar exitosamente este programa.

usado de manera ordinaria, estos empleadores están exentos de los siguientes requerimientos: i) contar con el Registro Federal de Contribuyentes (RFC); ii) generar un registro patronal ni llenar el formato del Seguro de Riesgos de Trabajo; el sistema desarrollado por el IMSS lo asigna automáticamente; iii) calcular las cuotas que se deben aportar; el sistema efectúa estos cálculos; y, iv) presentar movimientos afiliatorios de alta, baja o modificación de salarios.

En el plano operativo, el IMSS desarrolló un aplicativo especial para el registro y alta de las personas trabajadoras del hogar. El sistema admite que tanto éstas como sus empleadores puedan efectuar los trámites para su inscripción en línea, a través del Portal de servicios o en las ventanillas de las Subdelegaciones del Instituto. El proceso exige información básica como la Clave Única de Registro de Población (CURP), número de seguridad social, domicilio, correo electrónico, número de días laborados al mes y salario total devengado. Durante la primera fase del programa piloto, en los casos de multi-patrones, la persona trabajadora del hogar debía ingresar los datos de cada uno de éstos, especificando los días laborados y salarios pagados por ellos. El sistema calculaba proporcionalmente los aportes al IMSS en función de los salarios reportados, y la trabajadora debía recolectar una a una las cuotas de todos sus patrones y efectuar el respectivo pago.

Cabe señalar que a partir de la publicación de las reglas de operación de la fase II de la Prueba piloto y de la habilitación de su nuevo sistema de afiliación⁴, las obligaciones del registro, así como de la retención y de pago de cuotas obrero-patronales, recaen completamente en cada uno de los patrones, quienes pueden realizar dichos procedimientos independientemente de los otros empleadores que pueda tener la persona trabajadora.

En la Prueba piloto se estableció que el registro de la persona trabajadora y el pago de las cuotas se deben llevar a cabo en los primeros veinte días del mes, y la protección efectiva de los seguros sociales administrados por el IMSS rige a partir del primer día del mes siguiente y hasta el último. El ciclo antes descrito debe repetirse mes a mes. Dado su carácter voluntario, no pagar oportunamente las cuotas implica que la persona trabajadora no esté asegurada; sin embargo, en caso de contar con ocho semanas de cotización ininterrumpidas, la trabajadora y sus beneficiarios conservarán el derecho a la atención médica, hasta por un periodo de ocho semanas posteriores a la conclusión de la vigencia de su aseguramiento.⁵

El lanzamiento de la prueba piloto fue acompañado por una fuerte campaña de comunicación e información, bajo el mensaje: "Con seguro trabajas mejor". La divulgación se dio por televisión, radio, sitio web, redes sociales, foros, centros de contacto del IMSS y prestadores de servicio social, en tanto se capacitó el personal interno, particularmente aquellos ubicados en las plataformas de atención a los usuarios, como el centro de contacto y las Subdelegaciones. Una opción sumamente útil fue la creación de un microsítio en el portal del IMSS, con un simulador de las cuotas obrero-patronales a pagar y un tutorial para el manejo del sistema, una sección de preguntas frecuentes y un enlace directo al trámite.

⁴El 31 de agosto de 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de la fase II de la Prueba piloto, y partir del 21 de octubre de ese año entró en funcionamiento el nuevo sistema de registro.

⁵Ley del Seguro Social. Artículo 109.

Las organizaciones de las personas trabajadoras del hogar usaron intensamente sus recursos y canales de comunicación para transmitir la información. De tal manera, sensibilizaron a sus colegas para que compartieran con los empleadores sus puntos de vista sobre las ventajas y beneficios mutuos que derivarían del aseguramiento. De forma complementaria, las organizaciones sociales, civiles y no gubernamentales desarrollaron sus propias iniciativas, y algunos gobiernos estatales dispusieron de importantes recursos y generaron estrategias para difundir la Prueba piloto. Los medios de comunicación masivos como televisión, prensa y radio dieron una amplia cobertura, con numerosas entrevistas a los actores relevantes del proceso, así como reportajes que explicaban las condiciones y trámites para la inscripción en el IMSS.

Poco a poco el número de personas trabajadoras inscritas fue creciendo, mientras que el IMSS acumulaba datos, estadísticas y conocimiento adicional respecto a la población objetivo de la Prueba piloto y sus reacciones ante las condiciones ofrecidas por éste. Los otros actores estratégicos del proceso, como las organizaciones del gremio, organizaciones civiles, y Secretarías de Trabajo, tanto a nivel federal como local, también realizaban una constante evaluación de la Prueba, descubriendo amenazas y oportunidades. En el ambiente existía un consenso implícito que determinaba que durante esta fase de prueba, todo el aprendizaje debía dirigirse a ajustar y perfeccionar el modelo de aseguramiento que el IMSS adoptaría definitivamente, cuando entrara en vigor la obligatoriedad de la inclusión de las personas trabajadoras del hogar en la seguridad social.

A finales de febrero de 2020, antes de cumplirse un año de la apertura de la Prueba piloto, se anunciaron los primeros casos positivos de COVID-19 en México, y en las siguientes semanas el Gobierno de la República y las autoridades sanitarias adoptaron medidas de confinamiento, distanciamiento social, suspensión de labores de enseñanza, cierre de fronteras, clausura de comercios de alta concurrencia de público, cancelación de actividades no esenciales, entre otras. Tales medidas causaron un fuerte impacto en la actividad económica y en el ámbito laboral. En el caso particular de las personas trabajadoras del hogar los despidos y suspensiones de contratos aumentaron de una forma acelerada, quedándose muchas sin los ingresos mínimos para sufragar los gastos básicos de sus familias⁶.

Por otro lado, las restricciones en la movilidad y el temor de asistir a sitios públicos generó la posibilidad de que las personas empleadoras y trabajadoras del hogar que debían pagar las cuotas al IMSS en las agencias bancarias no lo hicieran, con la consecuente exclusión de la protección otorgada por los seguros sociales que esto provocaría. La DIR respondió rápidamente a esta situación, y a inicios de abril de 2020 implementó el pago de las contribuciones a través de una transferencia electrónica que podía realizarse desde cualquier cuenta bancaria a la del Instituto. El comprobante de pago debía ser remitido vía correo electrónico al IMSS, a fin de que se procediera con su registro y aplicación.

Con esta innovación, la afiliación de las personas trabajadoras del hogar se convirtió en un proceso 100% en línea⁷, reduciendo casi a cero sus costos transaccionales y extendiendo su horario a un auténtico 24/7.

⁶De acuerdo a la ENOE del primer trimestre de 2020, había en México 2,288,680 personas trabajadoras del hogar remuneradas. Para mayo del mismo año, cifras de la ETOE, mostraban una reducción de 41,714. El salario promedio mensual del sector bajó de MX\$ 3,391 a MX\$ 2,668 y la media de horas semanales trabajadas pasó de 31 a 23.

⁷El IMSS ya contaba previamente con un sistema para el pago de cuotas obrero-patronales, el cual implica tener acceso tanto al Sistema de Pago Referenciado del IMSS (SIPARE) como a un servicio de banca por internet específicamente para empresas o personas física con actividades empresariales; sin embargo, esto representaba una alternativa poco viable para la mayoría de las personas que emplean servicio doméstico para sus propios hogares.

En una iniciativa adicional para mitigar los duros efectos de la pandemia generada por la COVID-19, el Gobierno federal puso a disposición de ciertos sectores un programa denominado “Créditos Solidarios a la Palabra”, que consiste en un préstamo por un monto de \$25,000, con una tasa de interés del 6% anual, tres meses de gracia y un plazo de pago de 36 meses. Los recursos para su financiamiento provienen de la Secretaría de Economía, y no exigen la presentación de ninguna garantía. A mediados de mayo de 2020 se incluyó, por primera vez, a las personas trabajadoras del hogar como un sector beneficiario de estos créditos, cuya condición básica era que estuvieran registradas en el IMSS al 30 de abril de 2020, y en un corte al mes de julio, se tenían poco más de 4,000 créditos concedidos a este grupo de trabajadores (18% del total de inscritos). Los procedimientos de solicitud y entrega de estos préstamos fueron posibles gracias al registro administrativo generado en el marco de la Prueba piloto y constituyeron un beneficio asociado a la misma.

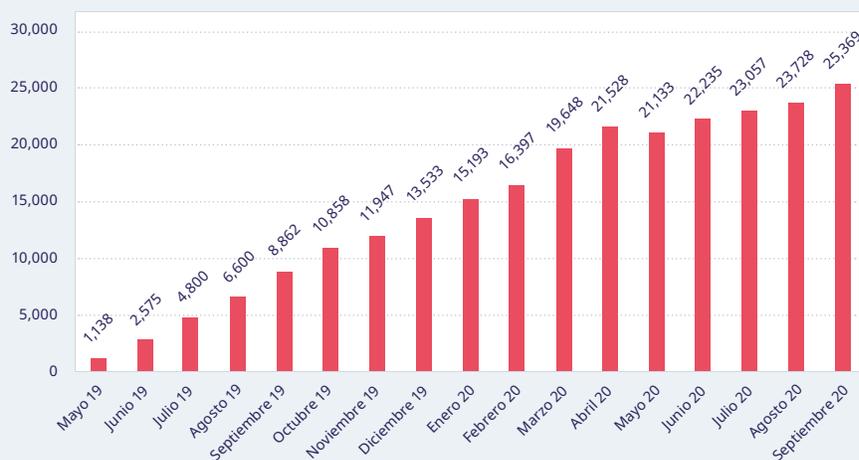
Por último, como parte de la experiencia y las sugerencias recibidas durante la operación de la Prueba piloto, en el mes de julio la DIR propuso al H. Consejo Técnico del IMSS las *“Reglas de carácter general de la Prueba piloto fase II para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al régimen obligatorio del Seguro Social”*, que fueron aprobadas y publicadas el 31 de agosto en el Diario Oficial de la Federación. En lo esencial, en estas Reglas se modifica la forma en que se tratan los casos de las personas trabajadoras del hogar con múltiples patrones, en dos aspectos: i) cada una de las personas empleadoras tendrá la obligación de inscribirse en el IMSS, retener las cuotas obrero-patronales que correspondan por los días laborados por la persona trabajadora del hogar durante el respectivo mes y efectuar el pago de éstas en el plazo definido para tales efectos; y, ii) en caso de que la persona trabajadora del hogar labore al menos 20 días, considerando los días de descanso, y devengue al menos un monto equivalente al salario mínimo integrado mensual vigente de la zona geográfica que le corresponde, quedará cubierta durante el mes siguiente con el salario promedio.

► II. Principales resultados cuantitativos

De acuerdo con las cifras oficiales del IMSS, al mes de septiembre de 2020 se reportaron 25,369 personas trabajadoras del hogar inscritas en la Prueba piloto. Pese a que aún el aseguramiento tiene la condición de voluntario, como se ilustra en el Gráfico 1, el número de personas afiliadas ha exhibido un constante incremento desde que inició el programa en el mes de abril de 2019. En los momentos más críticos de la pandemia de la COVID-19, el número total sólo descendió ligeramente en un mes, mayo de 2020. El mantenimiento, en términos generales, de la cantidad de afiliaciones podría explicarse por factores tales como: i) la implementación por parte del IMSS del pago de las cuotas en línea, que evitó la salida de aquellas personas empleadoras no dispuestas a ponerse en riesgo visitando una agencia bancaria; ii) la decisión de los patrones de mantener aseguradas a las personas trabajadoras, como la mejor opción para enfrentar los potenciales gastos médicos asociados al tratamiento de la COVID-19; y, iii) con carácter de conjetura, las personas empleadoras que mantenían a sus personas empleadas en el IMSS antes de la crisis sanitaria tienen una mayor estabilidad laboral y/o de ingresos, y probablemente relaciones laborales de más larga duración, elementos que incidieron para continuar con la protección en seguridad social de sus trabajadoras.

Gráfico 1.

Personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS durante la Prueba piloto. Mayo 2019 - septiembre 2020



► Elaborado con datos del Informe de resultados de la Prueba piloto para la incorporación de personas trabajadoras del hogar al régimen obligatorio del Seguro Social.

En un análisis desde otra perspectiva, las personas trabajadoras del hogar incluidas en la Prueba piloto representan alrededor del 1% de las casi 2.3 millones reportadas en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del I trimestre 2020 (ENOE I/2020). No obstante, cuando la comparación se lleva a cabo con el número de las que estaban aseguradas bajo la modalidad voluntaria dispuesta en el inciso II del artículo 13 de la Ley de Seguro Social⁸, vigente antes de sus reformas de julio 2019, que eran 3,800 en total, la conclusión es que la Prueba piloto, en un plazo de 17 meses, ha incrementado la cobertura de este colectivo en 6.6 veces, pese a que todavía tiene carácter de voluntario. Con independencia de los puntos de referencia utilizados, lo cierto es que, como se indicó en la sección anterior, los logros de la Prueba piloto no se podrían medir con base al número de personas trabajadoras inscritas en el IMSS, pues sus objetivos esenciales son diferentes a una meta cuantitativa.

Por otro lado, un 83% de las personas trabajadoras del hogar afiliadas a junio de 2020, habían registrado uno o más beneficiarios familiares, los cuales suman un total de 26,605, distribuidos de la siguiente manera: 62.7% hijo(a)s; 23.0% cónyuges o pareja; y, 14.3% madre o padre. En el supuesto de que el 100% de las personas trabajadoras que nos ocupan efectúen las gestiones pertinentes, el número de beneficiarios potenciales podría ascender a 37,700, cifra sumamente relevante cuando se trata de dimensionar el efecto global que tiene la Prueba piloto en materia del acceso de las personas trabajadoras y sus familias a los servicios y prestaciones de salud del IMSS. El factor de expansión actual es 1.4 –número de beneficiarios por cada asegurada directa– pero podría incrementarse en un futuro, conforme la cobertura incorpore un porcentaje mayor de población en edad reproductiva.

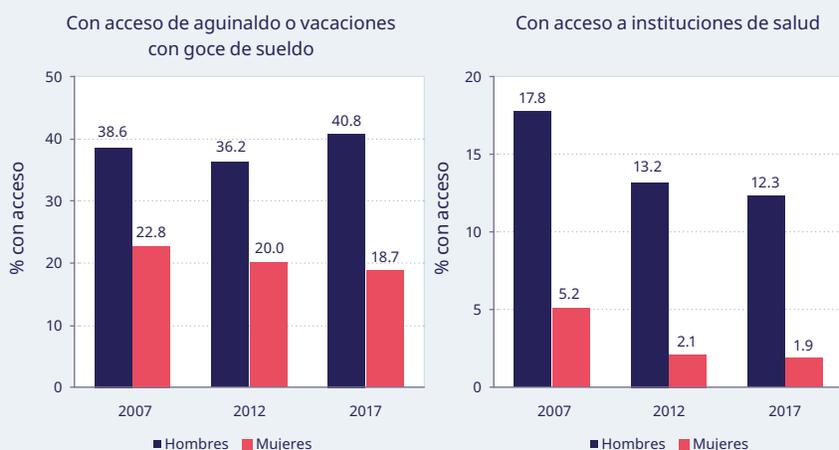
Uno de los hallazgos interesantes de la Prueba piloto es la alta proporción de hombres que se han inscrito en la seguridad social respecto al total de personas trabajadoras del hogar que han adquirido tal condición. En mayo de 2019 esta participación fue de un 14%, pero con el transcurso de los meses creció hasta un 29% (en junio de 2020), porcentaje que supera por mucho los reportados en la ENOE I/2020, donde se indicó que de las casi 2.3 millones de personas trabajadoras del hogar, sólo un 5% eran hombres. Este particular fenómeno da como resultado una tasa de cobertura en el IMSS por 1,000 personas trabajadoras del hogar, de 55.5 para los hombres y sólo 7.2 para las mujeres.

Cebollada (2019), ofrece evidencia sumamente útil para comprender mejor estas disparidades. Con base en un análisis de los porcentajes de acceso al pago de aguinaldo y vacaciones con goce de salario, y a instituciones de salud por parte de las personas trabajadoras del hogar remuneradas, según los datos reportados en las ENOE de 2007, 2012 y 2017 (Gráfico 2), la autora arriba a dos conclusiones fundamentales. En primera instancia, los porcentajes de acceso a las prestaciones económicas y servicios seleccionados son extremadamente bajos para hombres y mujeres, pero aún más para estas últimas, cuyas tasas pueden caer hasta a una sexta parte de la correspondiente a los hombres. En segundo término, los porcentajes de acceso de las mujeres han exhibido un constante deterioro, en especial el relativo a los servicios de las instituciones de salud.

⁸ Esta figura se conoció en el IMSS como la modalidad 34, con la particularidad de que las personas trabajadoras del hogar no gozaban de acceso a las guarderías, pago de subsidios económicos por incapacidades y aportes patronales al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). En términos legales, esta modalidad desapareció con la eliminación del inciso II) de la Ley del Seguro Social.

Gráfico 2.

Porcentaje de personas trabajadoras del hogar remuneradas según acceso a ciertas prestaciones y servicios. 2007, 2012 y 2017



Elaborado con datos de Cebollada (2019).

En otras palabras, las tasas más altas de afiliación de los hombres en la Prueba piloto no son un resultado extraño, todo lo contrario, son consistentes con las diferencias observadas a lo largo de los años en contra de las mujeres en otros indicadores. Sin ánimo de profundizar en posibles explicaciones a este hecho, conviene señalar que un 60% de los hombres que laboran en la actividad de trabajo en el hogar lo hacen en la categoría de “cuidadores, cocineros y choferes”, oficios que las personas empleadoras pudieran privilegiar con un mayor reconocimiento a sus derechos.

El perfil por edad de las personas trabajadoras del hogar incorporadas en la Prueba piloto, también muestra una distribución con diferencias significativas respecto a la población total reportada en las encuestas de empleo. De acuerdo con las estadísticas oficiales del IMSS, 61.4% de las trabajadoras del hogar afiliadas tienen 50 años o más, en tanto, la ENOE I/2020 señala que este grupo representa tan sólo un 32.9%. Este sesgo hacia los segmentos de mayor edad podría estar asociado con una “decisión racional” de las personas empleadoras de asegurar a quienes consideran que tiene un riesgo más alto de enfermarse, en función de lo dispuesto en el inciso cuarto del apartado de Transitorios de las reformas a la Ley del Seguro Social, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2019. El citado inciso responsabiliza al patrón a garantizar la atención médica y los gastos por concepto de sepelio de sus personas trabajadoras del hogar, en tanto no entren en vigor las disposiciones en materia de su inclusión en el régimen obligatorio del IMSS.

Gráfico 3.

Distribución porcentual de las personas trabajadoras del hogar por grupo de edad quinquenal, según datos de la Prueba piloto del IMSS y la ENOE I/2020



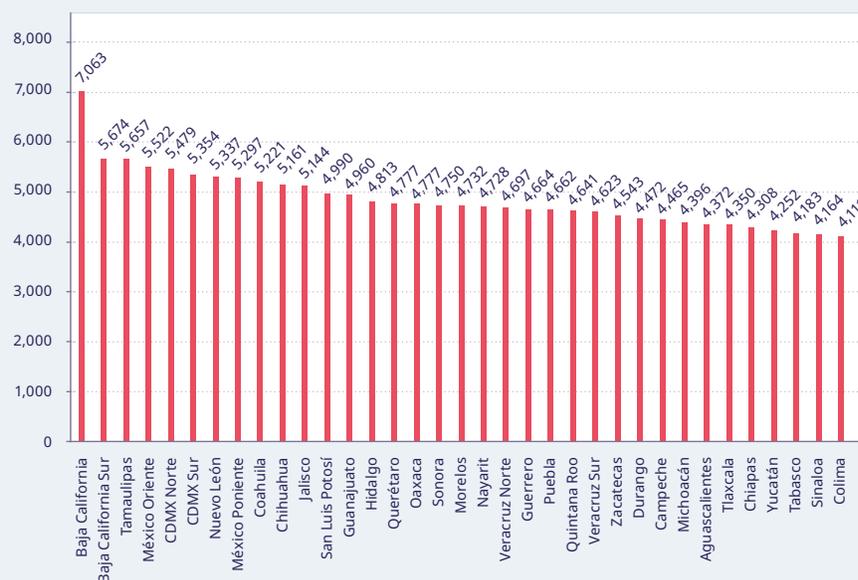
Elaborado con base en datos oficiales del IMSS y la ENOE I-2020.

En materia de salarios reportados se han dado varios hechos interesantes. Por un lado, en el mes de mayo de 2019, el primero con personas trabajadoras del hogar inscritas en la Prueba piloto, el salario promedio registrado (\$4,780) superaba en casi un 24% al correspondiente a la modalidad voluntaria tradicional (\$3,857); la diferencia se mantiene en un 15.5% en el mes de julio de 2020. Considerando únicamente la serie de salarios promedio de la Prueba piloto, durante el periodo referido esta variable se ha incrementado en 8.4%, aunque presenta ciertas oscilaciones. El estado de Baja California posee el salario promedio más alto (\$7,063), en contraposición al estado de Colima que tiene el más bajo (\$4,111), una brecha equivalente al 72%, que evidencia las grandes disparidades que se dan dentro del territorio mexicano⁹.

⁹En un análisis de la distribución por rango de salario mínimo de las personas trabajadoras del hogar inscritas en la Prueba piloto, se observa entre los meses de mayo de 2019 a febrero de 2020 una alta concentración en la categoría de más de uno y hasta dos salarios mínimos. Por ejemplo, en febrero de 2020, el 32.8% se encontraban afiliadas con un monto equivalente a un salario mínimo, y el 56.0% con más de uno y hasta dos salarios mínimos.

Gráfico 4.

Salario promedio mensual de personas trabajadoras del hogar registradas en la Prueba piloto por subdelegación del IMSS

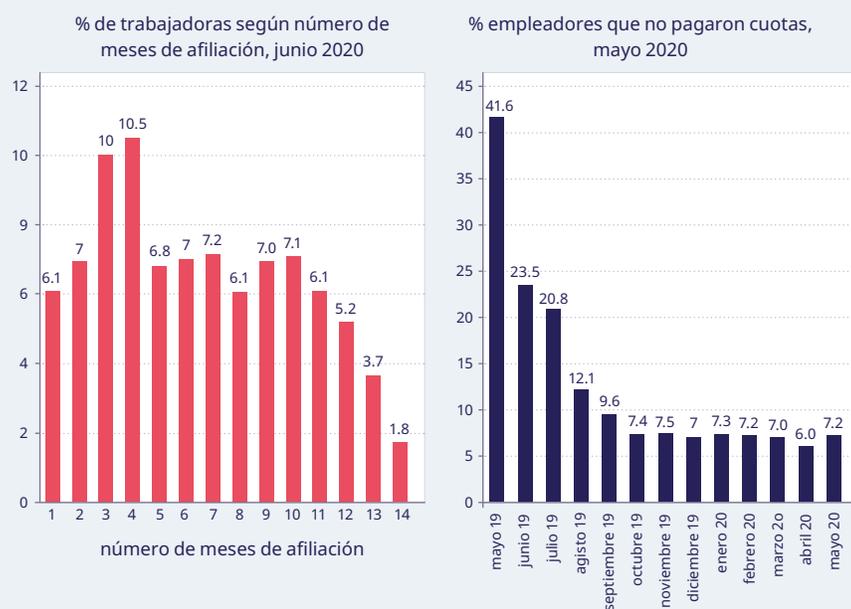


► Información oficial del IMSS a julio de 2020.

La actividad del trabajo del hogar, como sucede con cualquier otra actividad económica, registra mes a mes ingresos y salidas de quienes trabajan en ella. En esta dinámica, una fracción de las personas trabajadoras que estaban afiliadas al IMSS pierden su condición y otras la adquieren, generando un indicador denominado “densidad de cotizaciones”, cuyo nivel tiene efectos en beneficios de largo plazo, tales como las pensiones y sus montos. El Gráfico 5. indica que al mes de junio, sólo 1.8% de quienes laboran en el sector habían estado afiliados todos los meses de la Prueba piloto, en tanto el 47.4% tenían 6 meses o menos de cotizaciones.

Gráfico 5.

Distribución porcentual de personas trabajadoras del hogar por meses de afiliación y de personas empleadoras que no pagaron sus cuotas al IMSS



Elaborado con base en datos oficiales del IMSS.

El segundo indicador del Gráfico 5 muestra el porcentaje de las personas empleadoras que contaban con una facturación por una o más personas trabajadoras inscritas, pero que finalmente no efectuaron el pago efectivo de las contribuciones en el plazo fijado para tales fines. Después de unos meses iniciales con porcentajes relativamente altos, el valor se ha estabilizado alrededor del 7% mensual.

El Cuadro 1 muestra un conjunto básico de indicadores asociados con los resultados de la Prueba piloto. El número de personas trabajadoras del hogar inscritas de junio de 2019 a junio de 2020 creció a nivel nacional un 706%, con estados que superan el 1,000% como Baja California, Sonora, Sinaloa, Chiapas y Puebla. Estos porcentajes tan elevados son normales en procesos de tan reciente puesta en marcha, pero también reflejan que algunos estados tardaron un poco más para lograr una reacción de sus personas empleadoras y trabajadoras del hogar.

► Cuadro 1.

Conjunto seleccionado de indicadores de la Prueba piloto en los estados de México.
Cifras de junio de 2019 y junio de 2020

Estado	Número de afiliadas		Tasa de variación (%)	Peso relativo (%)		Tasa de afiliadas por 1,000
	Junio 2019	Junio 2020		Junio 2019	Junio 2020	
CDMX	507	3,097	511	18.4	13.9	17.6
Estado de México	303	2,350	676	11.0	10.6	6.5
Tamaulipas	157	1,251	697	5.7	5.6	21.9
Sonora	81	1,236	1,426	2.9	5.6	26.1
Jalisco	152	1,215	699	5.5	5.5	7.0
Nuevo León	130	1,119	761	4.7	5.0	13.0
Coahuila	116	932	703	4.2	4.2	19.8
Sinaloa	61	910	1,392	2.2	4.1	20.1
Chihuahua	149	896	501	5.4	4.0	21.9
Veracruz	110	869	690	4.0	3.9	5.4
Baja California	54	868	1,507	2.0	3.9	18.5
Aguascalientes	86	790	819	3.1	3.6	42.1
Guerrero	67	653	875	2.4	2.9	9.7
Guanajuato	87	651	648	3.2	2.9	6.4
Michoacán	86	636	640	3.1	2.9	8.2
Yucatán	89	582	554	3.2	2.6	11.3
Morelos	54	519	861	2.0	2.3	9.5
Puebla	41	454	1,007	1.5	2.0	3.3
Oaxaca	43	425	888	1.6	1.9	5.9
Chiapas	29	363	1,152	1.1	1.6	4.3
Querétaro	42	314	648	1.5	1.4	8.2
San Luis Potosí	52	303	483	1.9	1.4	8.0
Colima	43	276	542	1.6	1.2	16.9
Durango	51	269	427	1.8	1.2	8.9
Nayarit	39	260	567	1.4	1.2	10.8
Hidalgo	30	259	763	1.1	1.2	3.9
Tlaxcala	15	211	1,307	0.5	0.9	8.0
Baja California Sur	19	144	658	0.7	0.6	8.8
Zacatecas	17	127	647	0.6	0.6	6.3
Quintana Roo	24	106	342	0.9	0.5	3.4
Tabasco	16	93	481	0.6	0.4	2.0
Campeche	7	57	714	0.3	0.3	3.0
Total	2,757	22,235	706	100.0	100.0	9.7

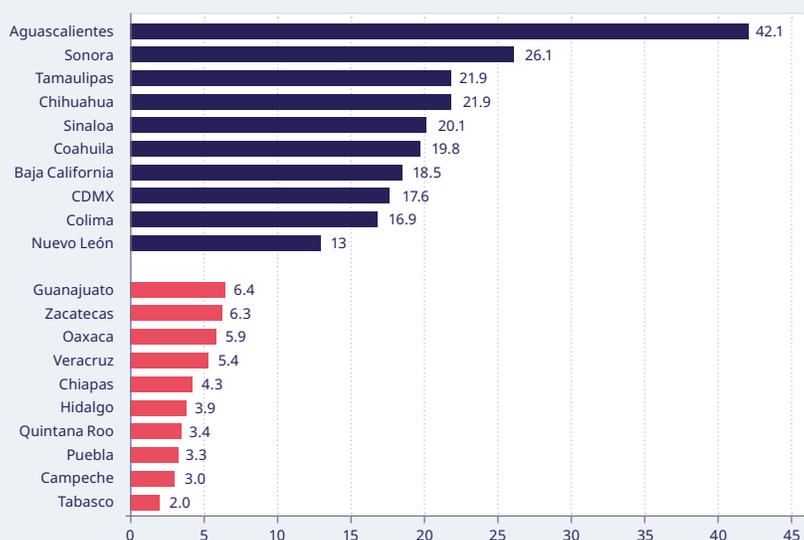
► Elaboración con información oficial proporcionada por el IMSS.

En junio de 2020, la Ciudad de México (CDMX) continúa siendo la jurisdicción con el mayor número de personas trabajadoras del hogar afiliadas al IMSS, aunque perdió peso relativo con relación a junio del año anterior. Al inicio de la Prueba piloto la CDMX, impulsada por una ciudadanía relativamente mejor informada y con un Gobierno y una Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE) muy activos con la causa de las personas trabajadoras del hogar, acumuló un 18.4% del total de asegurados, un porcentaje muy por encima de su participación en la población de trabajadoras del hogar según la ENOE I/2020, donde se ubicaba en un 8.5%. Los 10 estados con mayor peso relativo de personas trabajadoras inscritas engloban el 62.4% del total en junio de 2020; 12 meses antes este porcentaje era de un 64.1%.

El Gráfico 6 ilustra un ranking de los 10 estados con las más altas tasas de personas trabajadoras afiliadas al IMSS por cada 1,000 de la población total y los 10 estados con menores tasas. El estado con mejor desempeño es Aguascalientes, con un 42.1%, seguido por Sonora 26.1%, Chihuahua y Tamaulipas con 21.9% cada una y Sinaloa 20.1%. En la posición contraria se ubican los estados de Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Puebla e Hidalgo, todos ellos con indicadores inferiores a 4.0%, en tanto 9.7% es el promedio a nivel nacional.

Gráfico 6.

Distribución porcentual de las personas trabajadoras del hogar por grupo de edad quinquenal, según datos de la Prueba piloto del IMSS y la ENOE I/2020



Elaboración con información del Cuadro 1.

► III. Resultados de entrevistas a actores estratégicos

La sentencia emitida por la SCJN en diciembre de 2018, referente a la inconstitucionalidad de la exclusión de las personas trabajadoras del hogar del Régimen Obligatorio del IMSS, no sólo constituyó un triunfo histórico para este grupo laboral, sus gremios y dirigentes, sino también para un importante conjunto de otras organizaciones sociales, civiles y no gubernamentales dedicadas a la promoción y defensa de sus derechos. En el camino, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) jugó un rol indiscutible en la aprobación de múltiples reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del Seguro Social de México, y más adelante en la ratificación del Convenio 189 de la OIT. Los gobiernos estatales, a través de sus dependencias competentes, particularmente sus Secretarías de Trabajo, se han unido y apoyado activamente este proceso de reconocimiento y reivindicación de los derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar.

En este ambiente de múltiples actores unidos alrededor de una causa común, los espacios de diálogo, coordinación y articulación se convirtieron en una necesidad real para todas las partes. El IMSS, desde el inicio de la tarea encargada por la SCJN en cuanto al diseño e implementación de una prueba piloto de aseguramiento de las personas que nos ocupan, generó una serie de espacios con dichos actores, los cuales se consolidaron con la conformación del denominado "*Grupo de trabajo intersecretarial y de organizaciones de la sociedad civil sobre trabajo del hogar*". Este grupo cuenta con representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (STYFE), Organizaciones de la Sociedad Civil, Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (SINACTRAHO), Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH), Hogar justo Hogar, y Agencias de Naciones Unidas (ONU-Mujeres y OIT).

Una evaluación integral de los resultados logrados hasta el momento por la Prueba piloto, así como la identificación de áreas de oportunidad, aspectos susceptibles de mejora y la producción de recomendaciones útiles para el diseño del modelo de aseguramiento definitivo que entrará a regir en los siguientes meses, demanda conocer los enfoques, opiniones, ideas y propuestas de los actores estratégicos del proceso. Aunque dichos actores pueden tener un absoluto consenso sobre el objetivo fundamental que se persigue, también es cierto que divergencias y discrepancias son una natural expresión del diálogo y la construcción social.

Para tales fines se seleccionó una metodología basada en entrevistas semiestructuradas, compuestas por un núcleo común de preguntas generadoras, pero con la opción abierta para que el entrevistador pudiera efectuar algunas consultas adicionales, aprovechando el conocimiento específico del entrevistado. Esta metodología de recolección de información empírica brinda a la persona entrevistada la posibilidad de desarrollar la temática propuesta en sus propios términos, en tanto se mantiene un hilo conductor que permite comparar y extraer conclusiones de la información obtenida. Las entrevistas permitieron acceder a las diversas perspectivas que tienen los actores estratégicos involucrados en la Prueba piloto, con matices marcados por su conocimiento y experiencias particulares.

El cuestionario incluyó 7 temas específicos y un total de 17 preguntas, las cuales procuraron indagar sobre los resultados de la Prueba piloto, los potenciales ajustes en el diseño del futuro régimen permanente de aseguramiento y aquellos factores que limitan sobremedida el aseguramiento contributivo de este colectivo, como la comunicación, divulgación y sensibilización dirigida a personas empleadoras y trabajadoras o las restricciones que tiene la inspección laboral tradicional en las casas particulares. Con base en la conformación del "*Grupo de trabajo intersecretarial y de organizaciones de la sociedad civil sobre trabajo del hogar*", y considerando su conocimiento y grado de incidencia en las decisiones relacionadas con la inclusión en la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar, se seleccionaron un total de 9 actores estratégicos para las entrevistas, que pertenecen a las siguientes organizaciones:

- ▶ IMSS
- ▶ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE)
- ▶ Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (SINACTRAHO)
- ▶ Centro de Apoyo y Capacitación para Empleados del Hogar (CACEH)
- ▶ Hogar justo Hogar
- ▶ Nosotrxs
- ▶ Instituto Simone de Beauvoir (ILBS)

Con base en las respuestas dadas por los actores estratégicos entrevistados, se ha preparado un resumen analítico para cada uno de los 7 temas comunes del cuestionario, cuya producción implicó una revisión exhaustiva de todas las entrevistas, intentando encontrar las opiniones de consenso o mayoría, así como criterios divergentes e ideas concretas, insumos útiles para la construcción del conjunto de recomendaciones que el estudio presentará en su última sección.

1. Resultados cuantitativos de la Prueba piloto

Con base en el número de personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS al mes de junio de 2020 –poco más de 22 mil–, los entrevistados fueron consultados sobre su valoración de los resultados en relación con sus expectativas; los factores que incidieron positiva o negativamente en la respuesta de las personas empleadoras durante esta fase de la Prueba piloto y, por último, cuál ha sido la principal lección aprendida durante el proceso.

En términos generales, coincidieron en que las estadísticas de afiliación a la seguridad social no constituyen el parámetro apropiado para evaluar la Prueba piloto. Por el contrario, se unificaron en torno a la idea de que esta iniciativa es una oportunidad para poner a prueba un primer diseño del modelo de aseguramiento para las personas trabajadoras del hogar, una forma de conocer y aprender sobre ciertas características y conductas propias de los principales actores de esta actividad, y de que permitirá ir recopilando información de la que habitualmente no se dispone en las encuestas ordinarias del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y

otras dependencias. La Prueba piloto ha permitido indagar sobre las condiciones que pudieran limitar el aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar, descubrir posibles ajustes y aspectos susceptibles de mejoras y permitir al IMSS avanzar hacia un mecanismo de aseguramiento mucho más pertinente, de cara a la entrada en vigor de la obligatoriedad.

Cuando se abordó en concreto el número de personas trabajadoras del hogar inscritas hasta el momento, los representantes del IMSS argumentaron que éste se había multiplicado varias veces respecto a las registradas bajo la denominada Modalidad 34, una alternativa de aseguramiento de carácter voluntario, es decir, con la misma condición que se tiene en la Prueba piloto. Los entrevistados también señalaron que no podía olvidarse la pandemia de la COVID-19 y sus efectos en el mercado laboral, en particular en un segmento tan vulnerable como el que nos ocupa. Por último, casi de forma unánime, se reconoció que la meta a futuro (las 2.3 millones de personas trabajadoras del hogar), es sumamente alta y exigente, y será necesario que transcurra mucho tiempo para lograr tasas de cobertura significativas.

En la identificación de los factores que incidieron positivamente en los resultados de la Prueba piloto, los tres más citados fueron: i) el impacto que tuvo en la opinión pública la sentencia de la SCJN, que hace obligatoria la inclusión de las personas trabajadoras del hogar en la seguridad social, cuyo mensaje fue reforzado a través de las campañas de comunicación y actividades de información y divulgación desplegadas por el IMSS, las organizaciones de personas trabajadoras, organizaciones sociales y muchos otros actores interesados en el tópico; ii) la existencia de un grupo de personas empleadoras que de manera previa han mostrado una alta sensibilidad y disposición a cumplir con los derechos de este grupo de personas trabajadoras; y, iii) el diseño de un procedimiento de registro por parte del IMSS sumamente simplificado y con costos de transacción muy bajos –por ejemplo, citan como uno de los más atractivos la eliminación del registro en el Sistema de Administración Tributaria (SAT)–, que estimuló a los patrones a formalizar la gestión. Un elemento destacado de manera común por los entrevistados es el rol central que han tenido las organizaciones de las personas trabajadoras del hogar, quienes con su lucha liderada desde hace muchos años, ya habían generado la conciencia y reconocimiento a sus derechos en varios sectores de empleadores, circunstancia que facilitó el impulso de su aseguramiento en la prueba piloto.

En la categoría de factores calificados como negativos o restrictivos para lograr mejores resultados en la Prueba piloto, surgió una gama más amplia de opiniones asociadas a diversos temas, algunos coyunturales y otros estructurales, los cuales ameritan la implementación de múltiples estrategias para reducir o eliminar sus efectos no deseados en el aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar. Una de las opiniones más reiteradas fue el hecho de que la no obligatoriedad de la inscripción en el IMSS en esta fase desincentivó a algunos grupos de personas empleadoras, quienes si bien conocen la Prueba piloto, e incluso han preguntado sobre sus condiciones y funcionamiento, postergaron su decisión para el momento en que sea un mandato legal. En palabras de uno de los actores estratégicos consultados, esta posición de los empleadores se explica porque *“(...) en México existe poca cultura en el pago de impuestos, aportes a la seguridad social, una inclinación a la evasión, poca formalidad, un porcentaje alto de los trabajadores sin obligación de registro ante el IMSS, y una invisibilización de los derechos de las trabajadoras del hogar, factores que en su conjunto crean un ambiente poco favorable para lograr grandes resultados en el corto tiempo, en materia de afiliación de las trabajadoras del hogar”*.

Desde otra perspectiva fueron aportados argumentos de los patrones, que describen una decisión como consecuencia de una conveniencia temporal, pues ellos aducen que: i) es mejor esperar a que se hagan todos los ajustes necesarios y conocer las reglas definitivas del aseguramiento; ii) en ciertos casos, las personas empleadoras tienen a sus trabajadoras o trabajadores cubiertos por pólizas de gastos médicos privados y no quieren correr el riesgo de suspender esta cobertura y pasarse a una “prueba piloto”; y, iii) algunas trabajadoras o trabajadores del hogar gozan de la protección del IMSS, a través del aseguramiento de su pareja y, en consecuencia, no encuentran ninguna ganancia en el corto plazo por afiliarse.

Pero lo cierto es, retomando las conductas culturales observadas, que la mayoría de los participantes en las entrevistas coincidieron en que continúa presente un fuerte sentimiento de que este grupo de personas trabajadoras no merecen ser tratadas como los demás. Asimismo, admiten que históricamente los empleadores no han visto a las personas trabajadoras del hogar como empleadas o subordinadas, ni como una persona a quien, más allá del pago de un salario, se les debería otorgar otros derechos y prestaciones. En muchas oportunidades el patrón no tiene voluntad de acercarse a la institución a formalizar su relación con la persona trabajadora, pues piensa que es un gasto de tiempo y recursos. En el pensamiento concurrente de los entrevistados se detecta la idea de que las transformaciones culturales no son fáciles ni rápidas, pues las costumbres se encuentran arraigadas en las conductas de la sociedad, y modificarlas será una dura tarea que demandará la participación de todos, guiados por un liderazgo firme del Estado, siendo una de sus claves la constancia del mensaje sobre los derechos de las personas trabajadoras del hogar.

Por último, ante la consulta sobre la principal lección aprendida durante el tiempo en que ha operado la Prueba piloto, hubo un fuerte consenso en que el Gobierno actual y el IMSS han mostrado una franca disposición al diálogo durante el diseño e implementación de dicho Programa, y todas aquellas actividades relacionadas con la lucha por los derechos de las personas trabajadoras del hogar. De esta voluntad de escuchar y valorar las sugerencias de las organizaciones vinculadas con el tema, organizacionales civiles y otros actores sociales nacieron, entre otras, la sección de preguntas frecuentes en el portal del IMSS y el pago en línea de las cuotas en tiempos de la pandemia de la COVID-19.

En una posición más crítica, una de las personas entrevistadas manifestó que en este proceso han quedado excluidas otras organizaciones, cuyos aportes enriquecerían las discusiones y decisiones sobre la Prueba piloto y el modelo de aseguramiento que se convertirá en obligatorio en unos pocos meses. La discusión de los resultados ha estado centralizada. Es muy probable que la percepción de éstos fuera de la Ciudad de México sea diferente. Por tanto, es indispensable escuchar las voces de las organizaciones de las personas trabajadoras del hogar de otros estados del país.

En otras opiniones, resaltaron tres: i) con la Prueba piloto se ha elevado la categoría de las trabajadoras del hogar. Nunca más serán trabajadoras de segunda y deben contar y disfrutar de los mismos derechos que el resto de trabajadores; ii) la tarea pendiente es lograr un mayor empoderamiento de las personas trabajadoras del hogar para que tengan la fuerza y el valor de exigir a sus empleadores el cumplimiento pleno de sus derechos laborales, en particular el aseguramiento ante el IMSS; y, iii) las personas trabajadoras del hogar, e incluso las propias organizaciones sindicales, están empezando a comprender en su real dimensión la importancia y beneficios de la seguridad social y, en consecuencia, el valor que adquiere el aporte económico que se hace para este fin.

2. Nivel de divulgación y conocimiento de la Prueba

Desde antes del inicio formal de la Prueba piloto el 1º de abril de 2019, se conocía que uno de sus mayores desafíos sería darse a conocer entre las personas empleadoras y trabajadoras del hogar, pues no se podía partir del supuesto de que todos en México estuvieran informados del fallo de la SCJN y de las instrucciones dadas al IMSS para el diseño y puesta en marcha del mismo. No obstante, tampoco puede negarse que la reacción social provocada por la película “Roma”, el apoyo de su director y elenco a favor de los derechos de las personas trabajadoras del hogar –otras figuras públicas también se sumaron a la causa–, y la intensa cobertura que los medios de comunicación masivos le dieron a este tema durante varios meses, habían logrado generar un cierto nivel de conocimiento y expectativa en la población.

Así las cosas, la puesta en marcha de la Prueba piloto estuvo acompañada de una fuerte estrategia de divulgación y comunicación, usando el lema “Con seguro trabajas mejor”. A través de televisión, radio, sitio web, redes sociales institucionales, foros, centros de contacto del IMSS y prestadores de servicio social, se dio a conocer la apertura de la Prueba, así como las condiciones y beneficios para las personas trabajadoras del hogar al estar aseguradas. Asimismo, se difundieron los trámites y los pasos a seguir para inscribirse. El IMSS creó un micrositio dedicado exclusivamente al aseguramiento de este grupo laboral, incluyendo una descripción de sus beneficios y beneficiarios, un simulador de cuotas, un tutorial para el registro de las personas trabajadoras en el sistema del instituto, una sección de preguntas frecuentes y los canales de contacto.

Campañas en paralelo han estado a cargo de diversas organizaciones sociales, civiles y no gubernamentales, haciendo uso de innovadores y creativos recursos. Las organizaciones de las personas trabajadoras del hogar han efectuado una extraordinaria labor con numerosas actividades, foros y capacitaciones a lo largo y ancho del territorio nacional; y las organizaciones de las personas empleadoras, aunque a una escala menor, también se han integrado a las tareas de difusión y sensibilización de sus homólogos.

Las autoridades y dependencias competentes de algunos gobiernos estatales también desarrollaron sus propias campañas de comunicación y difusión, entre las que destaca la del Gobierno de la Ciudad de México, a través de la STyFE, descrita de la siguiente manera: “(...) por ejemplo, preparamos videos para redes sociales, y también videos en español y lenguas indígenas –pues un porcentaje significativo de las trabajadoras del hogar son indígenas que no hablan español– se transmitieron en el transporte público; además, se colocaron carteles en el metro, Metrobús. En espacios públicos con alta concentración de trabajadoras del hogar, se colaboró con CACEH y SINACTRAHO para poner quioscos informativos; se les daban charlas y entregaban folletos con la información de los derechos y obligaciones de ellas y sus empleadoras. Ha sido una campaña constante, a través de diversos medios, incluyendo la cooperación de la Oficina de OIT para México con la que se han elaborado diversas guías”.

En el contexto antes descrito, a los actores estratégicos entrevistados se les preguntó sobre el impacto que el conocimiento de todas estas acciones había tenido en las personas trabajadoras del hogar y empleadoras involucradas en la Prueba piloto. En segunda instancia, con una orientación dirigida explícitamente hacia la entrada en vigor de la obligatoriedad del aseguramiento en el IMSS, también se les consultó sobre posibles estrategias concretas que se podrían implementar en el futuro, las cuales deberían incrementar significativamente el porcentaje de la población objetivo que reciba los mensajes e información pertinente de la inclusión de las personas trabajadoras del hogar en la seguridad social.

La respuesta a la primera interrogante se puede resumir en la frase: *“no han sido suficientes las actividades de difusión de la Prueba piloto. Todavía existen muchos empleadores y trabajadoras del hogar que no se han enterado de esta iniciativa”*. Sin que tenga una representatividad nacional, conviene señalar que la STyFE del Gobierno de la Ciudad de México, efectuó en el mes de octubre de 2019 una encuesta para conocer diversas características de las personas trabajadoras del hogar que laboran en su territorio, incluyendo entre las preguntas del cuestionario una relativa al conocimiento de la Prueba piloto: el 93% de las personas trabajadoras y el 77.3% de sus empleadores declararon no conocerla, y entre aquellos que sí la conocían, más del 80%, de ambos actores, no habían iniciado ningún proceso ante el IMSS (STyFE, 2019). De forma consistente con este hallazgo, Florez y Bensusán (2020), en un estudio del mercado laboral de las trabajadoras del hogar remuneradas en Chiapas, reportan que entre un grupo de representantes institucionales y de organizaciones de las trabajadoras y sociales, existe un amplio consenso respecto al desconocimiento generalizado que se tiene de la Prueba piloto en dicho estado, en particular sobre el procedimiento a seguir para el registro de las personas trabajadoras en el sistema en línea y los beneficios que podrían obtenerse con su incorporación en la seguridad social.

Pese a la evidencia antes expuesta, las manifestaciones de los actores estratégicos entrevistados en nuestro estudio tienen un factor común sumamente interesante, y es que no apuntan a un responsable particular de esta insuficiencia en las actividades de comunicación y difusión de la Prueba piloto. Si bien es cierto que algunos comentaron que la intensidad y continuidad de las campañas impulsadas por el IMSS en los primeros meses se fue diluyendo conforme transcurrió el tiempo, la mayoría aceptó que es un proceso lento, demandante y que requiere de una mayor inversión de recursos, pero que finalmente es una tarea de todos.

En las reflexiones se produjo un recuento de circunstancias que limitan la efectividad de las actividades de comunicación y divulgación, tales como: i) no conocer el perfil real de las personas trabajadoras y empleadoras o, aun conociéndolo, no ajustar los mensajes y canales de comunicación a sus características particulares; como por ejemplo, al dirigir mensajes a personas analfabetas o indígenas, o a aquellas con poco acceso a las redes sociales; ii) la discriminación histórica contra las personas trabajadoras del hogar se convierte en una barrera mental para ciertos empleadores, quienes rechazan automáticamente los mensajes asociados con los derechos de aquéllas; iii) la difusión de la información ha quedado concentrada en las grandes ciudades, particularmente la Ciudad de México y el Estado de México, con poco alcance en el resto del país; iv) la falta de reconocimiento de las propias trabajadoras del hogar de su condición como personas sujetas de derechos; y, v) la percepción que se tiene de la oportunidad y los servicios médicos prestados por el IMSS.

Conforme a este diagnóstico colectivo, los entrevistados, de forma separada, sugirieron los que se podrían denominar principios rectores de la comunicación y divulgación en un futuro cercano, los cuales incluyen: diversificación de estrategias y planes creados y gestionados en el ámbito local. El Cuadro 2 resume las principales propuestas expuestas por los actores estratégicos en el transcurso de las entrevistas, las cuales pueden generar más profundidad e impacto en las actividades que se desarrollen en la última fase de la Prueba piloto pero, sobre todo, a partir de la entrada en vigor de la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social.

► Cuadro 2.**Principales estrategias de comunicación, información y sensibilización propuestas por actores estratégicos entrevistados.**

Diseñar y coordinar planes con autoridades y actores locales: México es un país sumamente diverso en todo sentido, cuyas condiciones varían fuertemente entre uno y otro estado, e incluso al interior de ellos. De forma complementaria a las estrategias de alcance nacional, cada estado debería contar con un plan específico ajustado a su contexto y particularidades, siendo la experiencia del Gobierno de la Ciudad de México, liderada técnicamente por la STyFE, un buen referente.

Intensificar los mensajes sobre los beneficios que ofrece la seguridad social: las trabajadoras del hogar y sus empleadores, mayoritariamente no conocen los cinco seguros otorgados por el IMSS, sus coberturas y prestaciones. Los mensajes deben convencer a ambas partes de que inscribirse en el IMSS es una decisión de ganancias mutuas.

Diversificar canales de comunicación: con el uso de redes sociales, televisión, chat, canales en internet, radios comunitarias, periódicos locales, volanteo, etc., pero que responda al perfil de todas las personas trabajadoras, empleadoras y población en general. Se sugiere apoyarse en la industria del entretenimiento que es tan fuerte en México, el fútbol y otras actividades que atraen grandes números de espectadores.

Profundizar en la divulgación en sitios de alta concurrencia de personas trabajadoras y empleadoras: más visibilidad en supermercados, medios de transportes, sitios de reunión frecuente, parques, bancos, cines. Establecer módulos de información y afiliación móviles, como un autobús que se traslade de un lugar a otro los fines de semana.

Promotores del IMSS de la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar: que podrían ser funcionarios de las Subdelegaciones institucionales, con una fuerte capacitación en los derechos de este grupo laboral que nos ocupa, con una alta sensibilidad y capacidad de comunicación con él y sus empleadores. En su momento, podrían efectuar labores en las comunidades y hogares, e incluso encuestas de opinión.

Introducir el tema en la educación formal: en las escuelas, preparatoria y universidades es fundamental incluir la enseñanza de temas de seguridad social, como un derecho fundamental de toda persona y, en particular, de las trabajadoras del hogar. Los estudiantes actuales serán los futuros empleadores, pero desde ahora pueden incidir en las conductas de sus padres y familias.

Hacer uso de estrategias focalizadas: en complemento a campañas genéricas, conviene efectuar también campañas dirigidas a ciertos segmentos en particular, por ejemplo, en ciudades y colonias con alta presencia de personas empleadoras y trabajadoras del hogar, o en aquellas ciudades de origen o “expulsoras” de las trabajadoras, para que antes de trasladarse a las grandes ciudades tengan la información básica sobre sus derechos laborales.

Campañas dirigidas a población indígena y migrante: los entrevistados concuerdan en que esta es una tarea pendiente en muchos estados, y es crucial para difundir los derechos en un segmento importante de las personas trabajadoras del hogar. Recomiendan que los mensajes sean dados por mujeres indígenas que vivan en las mismas condiciones e inmersas en las culturas de sus colegas.

► Elaboración propia.

Por otro lado, los entrevistados encuentran una valiosa oportunidad en medio de la pandemia de la COVID-19. Un número importante de empleadores se ha quedado sin personal trabajador del hogar y ha tenido que asumir, junto a sus familias, las tareas cotidianas en sus casas, hecho que les ha permitido reconocer el valor y aporte de las tareas cotidianas desempeñadas por este grupo laboral. En consecuencia, se percibe un ambiente más propicio para la sensibilización de los patrones respecto a la obligación de asegurar al personal.

Un aspecto en el que se hallaron posiciones divergentes fue en cuanto al tipo y contenido del mensaje que se debe transmitir a los empleadores, a partir de la puesta en marcha de la obligatoriedad. Algunos sugieren mensajes más fuertes y directos, enfatizando las consecuencias y penas que asumirán aquellos patrones evasores y, por el contrario, otros favorecen el uso de mensajes más persuasivos y de convencimiento, evitando temores y miedos que los alejen de la posibilidad de inscribir ante el IMSS a sus personas trabajadoras. En la experiencia internacional, lo más efectivo es la combinación de un ciclo de mensajes de sensibilización de sus obligaciones con la seguridad social y otro ciclo que refuerza los riesgos y consecuencias de una conducta contraria a lo dispuesto legalmente.

3. Posibles condiciones más favorables para incentivar el aseguramiento

El Gobierno de México, a través de la STPS, inició el 1º de enero de 2019 el Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”, incluyendo en él a personas entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, con el fin de vincularse a través de una plataforma tecnológica colaborativa con empresas, talleres, instituciones o negocios donde, en calidad de aprendices, pueden desarrollar sus habilidades y competencias laborales en tareas específicas. Con ello, incrementan sus posibilidades de encontrar un empleo en el futuro. La relación generada en el programa tiene una duración máxima de 12 meses, y los participantes perciben un apoyo mensual equivalente a MXN\$ 3,748 y cobertura contra enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo del IMSS, cuyo costo mensual es de MXN\$ 59 por mes. A finales de julio de 2020 el programa registraba 576,000 beneficiarios, siendo el 58.7% mujeres.

Esta exitosa experiencia que generó una rápida cobertura de un número significativo de ciudadanos, aunque parcial en los riesgos cubiertos y corta en su duración, es un excelente ejemplo de un programa gubernamental diseñado con condiciones más favorables para un segmento poblacional calificado como altamente vulnerable. En el campo del aseguramiento de las

personas trabajadoras del hogar, un número importante de regímenes de seguridad social han incorporado condiciones que permiten una reducción parcial o total, temporal o permanente, de las contribuciones a pagar por la persona empleadora y trabajadora, bajo el principio de que esta medida reducirá la resistencia a asumir el costo que implica la afiliación a la seguridad social.

No obstante, este tipo de medidas se adoptan después de un proceso de negociación con el Gobierno y la Secretaría de Finanzas o Hacienda –normalmente extenso– con el propósito de que a través de transferencias de recursos fiscales pueda compensarse la reducción en los ingresos que enfrentarían las instituciones de seguridad social. Una alternativa adicional en sustitución al subsidio directo es crear incentivos fiscales, en la forma de deducciones a los montos que deben pagarse de ciertos impuestos. Pero con total independencia del mecanismo elegido, este “trato preferencial” al aseguramiento del trabajo del hogar levanta controversia y resistencia en diferentes sectores, pues se presume que los empleadores se concentran en hogares de ingresos altos y medios, con suficiente capacidad contributiva.

En este marco de diversos elementos, se pidió a los entrevistados dar su opinión sobre la factibilidad de incorporar en México algunas condiciones más favorables en el modelo de inclusión de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS, pensando en que podría constituirse en un catalizador de tasas de coberturas más altas en el corto y mediano plazo. En términos generales, los criterios externados fueron positivos al establecimiento de algún tipo de “incentivo fiscal” o reducción del costo del aseguramiento de dicho grupo, como una estrategia para atraer a un mayor número de personas empleadoras a cumplir con su obligación. Una de las representantes de las organizaciones de las personas trabajadoras del hogar expresó su perspectiva de la siguiente manera: *“(...) la posibilidad de incluir algún tipo de incentivo fiscal o subsidio al costo del aseguramiento de las trabajadoras del hogar puede ser una señal positiva para los empleadores, quienes en muchas oportunidades han manifestado el interés de tener la posibilidad de reducir su carga económica. En mi caso particular, en diversas oportunidades he conversado con mi patrona, quien es trabajadora independiente sin seguridad social, y ella ve como una ayuda significativa que una fracción de las contribuciones a la seguridad social se puedan deducir de los impuestos que ella está obligada a pagar”.*

A lo largo de las reacciones a este supuesto se encontraron algunas puntualizaciones sumamente interesantes. Por ejemplo, hubo insinuaciones sobre cuál sería el perfil del empleador beneficiado con estos incentivos, citándose desde una medida universal hasta un beneficio selectivo, con preferencia para los patrones de ingresos medios o bajos, adultos mayores o madres solteras trabajadoras. En caso de que fuera posible deducir parte de lo que se paga por contribuciones a la seguridad social al monto calculado para cierto impuesto, entonces los patrones prioritarios serían aquellos que soportan una carga tributaria alta. Un comentario relevante fue que muchos de los patrones de personas trabajadoras del hogar son amas de casa que no cuentan con registro en el Servicio de Administración Tributaria.

En materia del financiamiento de un potencial subsidio directo a las contribuciones, las autoridades del IMSS fueron enfáticas, señalando que las disposiciones legales que les exige diseñar y ofrecer modalidades de aseguramiento autofinanciables no pueden generar un déficit financiero-actuarial recurrente o insostenible en el tiempo. Entonces, salvo que hubiera algún tipo de subsidio por parte de la Secretaría de Hacienda, el IMSS no podría financiar los incentivos con recursos propios. En este punto se invocó la voluntad política como un factor decisivo en la negociación por los recursos necesarios para implementar las opciones señaladas.

De manera independiente al relativo consenso respecto a lo anterior, y pese al apoyo político que podría tener en el Gobierno y el Senado de la República, se indicó que su viabilidad está condicionada, en el corto plazo, a la frágil situación de las finanzas públicas, producto de los efectos adversos de la pandemia derivada de la COVID-19. Asimismo, los representantes institucionales la conceptualizan como una opción para valorar después de que haya transcurrido un cierto período de tiempo desde el inicio de la obligatoriedad en la afiliación al IMSS, en función de los resultados que se obtengan.

En otra situación hipotética se le planteó a los entrevistados coordinar un programa exclusivo para gestionar el aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar en México, con una meta de al menos 30% de cobertura contributiva al término de cinco años. Entonces, se les instó a sugerir ideas o medidas con cierto “carácter extraordinario e innovador”, que pudieran impulsar el proceso de inscripción con un mayor dinamismo. Sin embargo, no fue extraña la reiteración de acciones generales catalogadas como infaltables en este tipo de programa (con su correspondiente adaptación a la realidad mexicana), entre las que destacaron: i) campañas de información y divulgación de los derechos de las personas trabajadoras del hogar más intensas y profundas; ii) dedicar más recursos a explicar los beneficios que la afiliación al IMSS tiene tanto para las personas trabajadoras como para las empleadoras; y, iii) promover un cambio cultural que progresivamente transforme la discriminación que sufren las personas trabajadoras del hogar por parte de sus patrones y la sociedad en general.

También fueron expuestas y argumentadas otras ideas muy creativas, que ameritan un análisis más profundo por parte de las instancias competentes, pues su implementación podría dar un giro al curso normal del proceso de afiliación de las personas trabajadoras que nos ocupan. Una breve descripción de estas ideas se encuentra en el Cuadro 3. De las más sobresalientes es la creación de una cooperativa gestionada por las organizaciones de las personas trabajadoras del hogar, similar a una agencia de promoción de empleo pero sin fines de lucro, que usando una plataforma digital pusiera en contacto una oferta de personas trabajadoras del hogar para cubrir una demanda de personas empleadoras. La posible contratación, debería cumplir con el respectivo registro ante el IMSS y los demás derechos laborales. Una de las múltiples ganancias de esta propuesta sería reducir la distancia y el tiempo de traslado de las trabajadoras, pues con base en la información generada por el sistema de la cooperativa se identificarían los lugares de residencia para que fueran cercanos.

► Cuadro 3.

Ideas sugeridas por los entrevistados para acelerar el crecimiento de tasa de cobertura de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS.

Alianzas con el sector público y privado: promover al interior de las instituciones públicas y las empresas privadas, un programa de reconocimiento social, dirigido a que todos sus funcionarios certifiquen la inscripción de sus trabajadores y trabajadoras del hogar.

Integración de un equipo de fiscalizadores expertos: dedicados únicamente a las tareas asociadas con el análisis de la información disponibles en el tema de las personas trabajadoras del hogar y con el uso de herramientas de inteligencia de negocios, a fin de precisar cuáles son los perfiles de empleadores de personas trabajadoras del hogar y, en un inicio, instalar brigadas en sectores de la ciudad en la que se presume mayor demanda de este tipo de empleo. Establecer convenios con los Gobiernos estatales y municipales que faciliten información para mapear los centros residenciales que ameritan una estrategia de fiscalización con alta probabilidad de éxito.

Estratificar la población empleadora por nivel de ingreso: enfocar la estrategia operativa a aquellos que pertenecen a los deciles más altos, en principio, al noveno y décimo, y desarrollar actividades a nivel de las colonias de clase alta y media, en coordinación con los administradores de los condominios o residenciales.

Constituir una cooperativa de personas trabajadoras del hogar: en las organizaciones que representan a las y los trabajadores del hogar se ha pensado en la posibilidad de constituir un tipo de cooperativa, en la que se pueda prestar un servicio similar al ofrecido por las agencias de empleo, pero sin fines de lucro. Uno de los elementos esenciales sería contar con suficiente información para juntar a los patrones que desean contratar a un trabajador o trabajadora del ramo con éstos, con potenciales ahorros en tiempos y costos de transporte.

Promover un cambio cultural: iniciando por las propias personas trabajadoras del hogar, que sepan cuáles son sus derechos y sus obligaciones. Crear una campaña basada en un efecto dominó, contactando a gobernadores, representantes de partidos políticos y otras figuras públicas, con el propósito de que inscriban a sus trabajadoras o trabajadores del hogar, y pasen "el reto" a otros colegas.

Crear una red nacional de aliados o embajadores de la causa: en cada municipio o ciudad será designado un embajador que se integrará con otros actores y ayudará a desarrollar una estrategia territorial. Cada Subdelegación del IMSS designará un Promotor de los derechos de las trabajadoras del hogar que, junto al embajador de la causa, desarrollará actividades a nivel comunitario.

► Elaboración propia.

4. Estrategias de fiscalización e inspección

En la actualidad, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social no contienen facultades expresas para efectuar inspecciones en las casas particulares en las que laboran personas trabajadoras del hogar o en las que se tiene la presunción de que así sea. En algunos países se ha dictado legislación especial para permitir este tipo de controles por parte de los órganos especializados, habilitando entrevistas al empleador y a los propios trabajadores, en las afueras de las residencias. El ingreso de los inspectores a la vivienda queda como una decisión final de los propietarios.

Pero, aun contando con la facultad mencionada su uso podría ser relativamente limitado, ya sea por un número reducido de inspectores disponibles o por los altos costos administrativos. Por otro lado, en muchos sistemas e instituciones de seguridad social se fomenta la denuncia como una forma de fiscalización activa por parte de la persona trabajadora del hogar; sin embargo, la evidencia recogida señala que el número de denuncias es bajo, debido al temor de la persona trabajadora de ser despedida o sometida a represalias.

Dado que el aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS es aún voluntario en la Prueba piloto, será hasta la entrada en vigor de la obligatoriedad que las actividades de fiscalización y denuncias por incumplimiento puedan ejecutarse. En este marco, en las entrevistas con actores estratégicos del proceso se provocó una prospectiva referente a ambos temas, centrada en el papel que pueda desempeñar cada uno y en cuáles serían las estrategias más pertinentes para lograr su mayor efectividad. Pese a ser un componente en plena fase de construcción, las opiniones convergieron en la necesidad de implementar una fiscalización no tradicional, con una combinación apropiada de inspecciones directas en las residencias de las personas empleadoras, más otras actividades de control indirecto.

Uno de los actores estratégicos consultados, describió con absoluta precisión este pensamiento: *“(...) No será factible hacer inspecciones territoriales al estilo tradicional. En México no se tiene un nivel suficiente de inspectores laborales para las demandas ordinarias actuales, y tampoco existen las condiciones para que se contrate un número adicional, en respuesta a la entrada en vigor de la obligatoriedad de aseguramiento de las trabajadoras del hogar. Así las cosas, la inspección deberá ejecutarse por mecanismos alternativos, por ejemplo, cuando una trabajadora del hogar sea dada de baja, el IMSS activará un correo dirigido al empleador, consultándole los motivos para esta acción, y que sienta alguna vigilancia y monitoreo”.*

Durante las entrevistas fueron surgiendo algunos elementos útiles a considerar en el diseño del modelo de inspección del trabajo remunerado del hogar que se adoptará en México, tales como: i) sin ingreso a las casas; ii) con visitas en las afueras de las residencias, haciendo uso de un cuestionario para indagar el cumplimiento de los derechos de las personas trabajadoras –solicitando la entrega de contrato de trabajo, comprobantes de pago, etc.–; iii) disposición de otras herramientas complementarias como encuestas o entrevistas telefónicas; iv) en ciertas oportunidades, inspecciones conjuntas entre el IMSS y la Secretaría del Trabajo; v) posibles colaboraciones de las organizaciones de las trabajadoras en tareas específicas; vi) inspectores capacitados y sensibilizados para tratar apropiadamente con las trabajadoras y sus empleadores; vii) reformas al Reglamento de Inspección y otras normas relacionadas con este tema, para que los hogares se entiendan como un centro de trabajo; viii) elaborar un protocolo para efectuar una inspección laboral en los hogares; ix) las inspecciones del trabajo del hogar deben ser focalizadas y conforme a un criterio de costo-beneficio; y, x) los resultados de las inspecciones que se lleven a cabo, deberán difundirse públicamente, con la protección de los datos de carácter confidencial, como un mensaje a los empleadores incumplidores.

Como es normal en esta materia, algunas voces apoyan una fiscalización más fuerte y punitiva contra los patrones evasores. Por el contrario, otros aconsejan que estos mecanismos deberían funcionar más bajo una lógica persuasiva, es decir, que sin la imposición de multas o sanciones los empleadores se convenzan de que la mejor decisión es inscribir oportunamente a sus trabajadoras del hogar ante el IMSS. No obstante, en un estado de obligatoriedad, los márgenes para este tipo de actuaciones desaparecen literalmente, pues los derechos de las personas trabajadoras tendrán que protegerse con todo el peso de la ley.

Cuando se abordaron las expectativas que se tienen en cuanto a las denuncias de las personas trabajadoras, su efectividad fue condicionada a que ellas tengan información suficiente sobre sus derechos y sobre los canales e instancias que les pueden dar asesoría y trámite a sus demandas, tales como las Secretarías de Trabajo estatales, la Procuraduría de la Defensa de Trabajo, la Inspección del Trabajo, el IMSS, entre otras. En el IMSS ya se tiene un mecanismo de denuncia para los trabajadores de aseguramiento obligatorio, sea por la falta de registro o la subdeclaración de salarios, que se puede interponer en línea o de manera presencial en las Subdelegaciones. Por otro lado, se tiene una unidad denominada Auditoría de Patronos en la que, cuando el trabajador dice no estar registrado se cita al empleador para que rinda cuentas sobre la situación y se ponga a derecho.

Con el propósito de facilitar la presentación de estas denuncias, los canales y mecanismos deben ser sencillos, prácticos, no deben causar mayores trabas y, en la medida de lo posible, es importante que eviten visitas a oficinas públicas. Un aspecto crítico será mantener el anonimato de la persona trabajadora denunciante, objetivo que deberá incluirse en el diseño de los mecanismos y estrategias de la inspección laboral, siendo la experiencia de las conocidas “inspecciones de barrio” un excelente punto de partida. En tanto el anonimato se preserve, existirán muchas más probabilidades de que las denuncias se formalicen tempranamente, y no cuando la persona trabajadora esté enferma, sufra un accidente o sea despedida sin el pago de las prestaciones legales correspondientes, tal como sucede en la actualidad.

Por último, se indagó sobre la idea de crear un Padrón Nacional de Trabajadoras del Hogar, como una herramienta para la visibilización y trazabilidad del colectivo. Las respuestas de los entrevistados se pueden resumir en que ésta es una necesidad absoluta, una tarea pendiente y que consideraran que facilitaría radicalmente la ejecución de muchas actividades esenciales que deben darse para el cumplimiento de los derechos de las personas trabajadoras del hogar. Estas actividades incluyen desde la entrega de información con diversos contenidos y mensajes hasta el apoyo, a través de asesoría legal o incluso económica, en ciertas circunstancias; labores que se podrían concretar con un número reducido de datos básicos de las trabajadoras del hogar, a saber: nombre completo, número de identificación, correo electrónico, número de teléfono, datos de donde vive y trabaja, al menos inicialmente. Sin duda, el padrón sería una poderosa herramienta para enfrentar el constante cambio de las personas trabajadoras del hogar de las casas en las cuales laboran, fenómeno que acentúa su invisibilidad.

Cuando la interrogante fue cómo construir el padrón, la claridad y precisión de las respuestas fue un poco menor, pero aun así, aparecieron múltiples opciones: i) realizar un censo casa a casa coordinado y financiado por los gobiernos estatales, que permita identificar a todas las personas empleadoras y trabajadoras del hogar (sería el ideal, con el inconveniente de que representaría un alto costo económico); ii) como una alternativa a la anterior, realizar un censo selectivo en zonas o colonias en las que, por sus características, se presume la presencia de un alto número de personas empleadoras y trabajadoras del hogar; iii) generar un registro administrativo cuya base de información serían los datos capturados durante la Prueba piloto, incluyendo a las trabajadoras actualmente afiliadas al IMSS y a las que, en su momento, se han registrado aunque ya no lo estén; y, iv) generar una base de datos menos estructurada, pero que contenga información proveniente de diversas fuentes (las ya citadas, el próximo Censo de Población de México, la recopilada en diversas actividades efectuadas por las instituciones públicas y las organizaciones de trabajadoras sociales, la que pudiera estar en poder de las agencias privadas de colocación de trabajadoras del hogar que operan en México, entre otras).

Los entrevistados señalaron, casi de forma unánime, a la STPS del Gobierno Federal y a las Secretarías de Trabajo estatales, como los entes responsables de conducir esta tarea, aunque en coordinación con otras instituciones y organizaciones. En las palabras de uno de los actores estratégicos, se resume de la mejor manera posible este pensamiento: *“(...) contar con un Registro de Relaciones Laborales, es un elemento que considero crítico para ejercer acciones dirigidas al cumplimiento de las obligaciones de los empleadores de registrar sus trabajadoras ante el IMSS. Esta tarea forma parte de las responsabilidades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)”*.

5. Convenio 189 de la OIT y trato no menos favorable

El 12 de diciembre de 2019 el Senado de México, en una votación unánime, ratificó el Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, instrumento que contiene un conjunto de principios y derechos fundamentales a favor de este grupo de trabajadores, y cuya observancia les permitirá gozar de un trabajo decente, quedando el Estado obligado a tomar las medidas necesarias para cumplir con todas sus disposiciones. De conformidad con los artículos 20 y 21 del Convenio, el 3 de julio de 2020 el Gobierno mexicano formalizó el registro del mismo ante el Director General de la OIT y, en consecuencia, su entrada en vigor se dará en un plazo de doce meses, es decir, a partir de julio de 2021.

El Convenio 189 adquirirá rango constitucional y sus disposiciones tendrán que ser implementadas, sea promulgando nueva legislación o normativa, o bien adaptando la ya existente. De esta forma, se establecerán las garantías legales para que las personas trabajadoras del hogar remuneradas gocen de condiciones no menos favorables que las que disfrutaban los trabajadores en general, en materia de libertad de asociación y libertad sindical; derecho a la negociación colectiva; abolición efectiva del trabajo infantil; protección de la seguridad social; salarios mínimos; protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia; acceso a la justicia laboral, entre otras.

En cuanto al derecho a la protección de la seguridad social, el inciso 1 del artículo 14 del citado Convenio, indica: *“1. Todo Miembro, actuando en conformidad con la legislación nacional y teniendo debidamente en cuenta las **características específicas del trabajo doméstico**, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de **condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general** con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad”*.

Con esta disposición como marco de referencia, se les preguntó a los entrevistados si las condiciones de la Prueba piloto, en cuanto a la no inclusión de los aportes al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el pago anticipado de las cuotas del IMSS, como requisito indispensable para acceder a la protección efectiva de los seguros sociales, podrían considerarse condiciones menos favorables para las personas trabajadoras del hogar, a diferencia del resto de los trabajadores.

En cuanto a la exclusión de los aportes al INFONAVIT, todos coincidieron en que se trata de una discriminación sin justificación en contra de las personas trabajadoras del hogar, una negación al derecho de que en un futuro tengan una vivienda digna y propia, y la eliminación de un incentivo a la formalización. Pero ciertamente no es un asunto de competencia del IMSS, sino producto de una disposición contenida en el Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo. En principio, cuando se presente la propuesta de reformas legales al Senado, podría incluirse una para subsanar este problema en particular.

La fijación del pago previo de las cuotas al IMSS antes del día veinte del mes, y el inicio de la protección efectiva a partir del primer día del mes siguiente, como los elementos centrales del mecanismo administrativo seguido para el aseguramiento de las trabajadoras del hogar ofrecido durante la Prueba piloto, generó cierto grado de controversia. Por un lado se valora como un avance significativo que, en estricto apego al fallo de la Suprema Corte de Justicia, en la actualidad las personas trabajadoras del hogar afiliadas al IMSS se encuentren cubiertas por los cinco seguros sociales administrados por éste. Por otro lado, una mayoría de los entrevistados considera que el mecanismo administrativo de afiliación establecido para las trabajadoras del hogar supone un trato desigual y discriminatorio. Incluso señalaron que lo más sencillo hubiera sido adoptar el modelo usado con el resto de los trabajadores, como sucede con un obrero de la construcción, cuyo ingreso y salida de la empresa se reportan el mismo día en que se dan.

Esta oposición al procedimiento actual fue ilustrada por las representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar, al relatar cuando una de ellas laboraba en una residencia y sufrió un accidente durante las semanas no cubiertas por el IMSS, sin tener capacidad económica para sufragar los gastos médicos y sin opciones de cobrar el subsidio que se otorgaría por su incapacidad. En una argumentación adicional, se indicó lo siguiente: *"(...) las condiciones establecidas para el aseguramiento de las trabajadoras del hogar, no se ajustan al principio de trato no menos favorable, incluido en el Convenio 189 de la OIT, específicamente, respecto al momento en que inicia la cobertura efectiva de la seguridad social. Cuando en México se anunció la concesión de préstamos a la palabra para las trabajadoras del hogar, algunas agremiadas nos indicaron que no habían logrado cumplir con el requisito de los tres meses de afiliación en el IMSS, porque aunque habían ingresado desde abril, no fue sino hasta mayo que fueron registradas"*.

En virtud de las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano con la ratificación y registro del Convenio 189 de la OIT, se planteó una pregunta sobre el tipo de acciones que éste podría implementar en los siguientes años, a fin de cumplir con el reconocimiento pleno y efectivo de los derechos de las personas trabajadoras del hogar en materia laboral y de acceso a la seguridad social. Los representantes del IMSS entrevistados destacaron que el Gobierno actual ha dado múltiples señales en este campo, incluyendo el lanzamiento de la Prueba piloto, las reformas de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social y, por supuesto, la ratificación del propio Convenio 189. Como pocos países en América Latina y el Caribe, al inicio de la pandemia por la COVID-19 el Gobierno, a través del IMSS, concedió los denominados "créditos a la palabra" a las personas trabajadoras del hogar.

En un futuro, la reforma del sistema de pensiones de México impulsada por el actual Gobierno, que entre otros ajustes reduce el número mínimo de semanas para gozar de una pensión, tendrán un impacto positivo en las probabilidades de las personas trabajadoras del hogar de consolidar este derecho, convirtiéndose en un incentivo adicional para su inscripción en el IMSS. La iniciativa de avanzar hacia un sistema de salud integrado y de cobertura universal, es una señal más que da el Gobierno, de su compromiso con los derechos fundamentales de los ciudadanos del país.

Los otros actores estratégicos entrevistados coincidieron con la idea del buen desempeño del Gobierno en lo relativo a los derechos de las personas trabajadoras del hogar. Pese a ello, recordaron sus tareas en el Convenio 189: *"(...) el papel del Estado está claramente señalado, es el encargado de crear las condiciones necesarias y suficientes para promover un trabajo digno, salario justo, derecho a la seguridad social, erradicación del trabajo infantil, pago de horas extras, entre otros más"*. Asimismo, hubo una referencia a la necesidad de poner atención a ciertos temas específicos como trabajo infantil e integración de migrantes, y otra en cuanto a mantener los espacios de diálogo social, elemento que ha sido clave hasta el momento. En esta misma línea,

se puso de manifiesto la necesidad de incorporar a la Secretaría de Economía y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que valoren y propongan un paquete de incentivos económicos y fiscales que incrementen la afiliación en el IMSS.

6. Construyendo una hoja de ruta

La sentencia de la SCJN de diciembre de 2018, con su instrucción al IMSS de poner en marcha un programa piloto para el aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar en un plazo no mayor a los seis meses, impuso un exigente reto en términos de organización, planificación de corto plazo y gestión, en particular a la DIR, instancia del Instituto que ha liderado este proceso desde un inicio. En un tiempo de tan sólo cuatro meses este programa se habilitó, a través de un trámite simplificado, con mínima documentación en línea o presencial en las Subdelegaciones, y apoyado en una fuerte campaña de divulgación y comunicación.

En poco tiempo, la Prueba piloto se convirtió en el punto de encuentro de las acciones y actividades del IMSS, la STPS, organizaciones de trabajadoras, organizaciones sociales, gobiernos estatales, organismos internacionales de cooperación y asistencia técnica, entre otros, en pro de un objetivo común: lograr el número y porcentaje más alto de trabajadoras del hogar incorporadas de manera efectiva a la seguridad social. Con anterioridad al fallo de la SCJN las reuniones entre estos actores tenían pocos efectos prácticos, pero ahora los intereses de unos y otros coinciden en una meta concreta, y los espacios de diálogo, coordinación y articulación se convirtieron en una necesidad real para todas las partes. En este contexto, el *“Grupo de trabajo intersecretarial y de organizaciones de la sociedad civil sobre trabajo del hogar”* es, hasta el momento, el órgano de más alto nivel y representatividad, creado para el conocimiento y discusión de los temas centrales relacionados con la Prueba piloto.

Un reto de cara a la entrada en vigor de la inclusión obligatoria de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS, es profundizar en el funcionamiento de este grupo de trabajo –o cualquier otra instancia similar–, procurando que los recursos e iniciativas que se desarrollen en México para el cumplimiento de este derecho, generen el mayor impacto posible. En tal sentido, una de las consideradas buenas prácticas en programas dirigidos a la extensión de la cobertura de la seguridad social en grupos de condiciones especiales como las personas trabajadoras del hogar, es contar con un enfoque estratégico, una hoja de ruta y un plan de trabajo para al menos cinco años, cuyo propósito esencial sea orientar, organizar, evaluar, ajustar cursos de acción y dirigir a todos los actores hacia la consecución de metas e indicadores comunes. Dado que las probabilidades de éxito se incrementan sustancialmente con estos instrumentos, los entrevistados fueron consultados respecto a sus opiniones e ideas en este tópico.

En el fondo de la diversidad de argumentos expuestos, hubo un acuerdo categórico respecto a la trascendencia de desarrollar un enfoque estratégico, una hoja de ruta y un plan maestro de actividades y proyectos que incremente el efecto de las intervenciones ejecutadas por cada una de las instituciones y organizaciones vinculadas en el proceso. De manera reiterada se insistió en la necesidad de fijar indicadores y metas; tareas y responsabilidades; estimación y presupuestación de recursos; plazos, hitos de evaluación y el resto de los elementos propios de la planificación. Esta conciencia colectiva fue expresada por uno de los participantes de una manera muy precisa: *“(…) Definir metas e indicadores de éxito es siempre indispensable para mover los recursos y acciones a logros concretos. Es indispensable construir una agenda estratégica, que se convierta en el camino y la guía de todo este proceso y permita integrar las capacidades y esfuerzos de todos los interesados en volver una realidad los derechos de las trabajadoras del hogar. Los planes deben ser flexibles, evaluables y ajustables con cierta periodicidad”*.

Cuando la mirada se puso en lo sucedido durante la Prueba piloto, las visiones de los actores estratégicos tendieron a discrepar en un cierto grado. Por un lado, los representantes del IMSS indicaron que todas sus actuaciones durante este proceso han respondido a planes de trabajo de la DIR, cuyos ejes de actuación se encuentran incluidos en el Plan Estratégico Institucional. Los objetivos principales de éstos son la ejecución de la fase I y II de la Prueba piloto y la presentación de las reformas legales pertinentes al Senado de la República, a fin de establecer las condiciones del aseguramiento obligatorio de las personas trabajadoras del hogar. De acuerdo con su criterio, lo conveniente es que, en su caso, una vez superada esta etapa en el Senado, se podría formular una planificación de mediano plazo, pero no antes.

En términos generales, las y los representantes de las organizaciones de personas trabajadoras y organizaciones civiles manifestaron que no existe aún claridad suficiente de la ruta crítica y planes de acción que seguirán en los próximos años, sino que el énfasis está principalmente en las acciones de corto plazo. No obstante, desde su óptica, no es una tarea exclusiva a cargo del IMSS, sino por el contrario, amerita la participación de múltiples actores a nivel nacional, estatal y local. Asimismo, confesaron que en el seno del grupo de trabajo intersecretarial y de organizaciones de la sociedad civil, se han tenido firmes propósitos de avanzar en esta materia; sin embargo, todavía no se han logrado resultados concretos.

La fragmentación que se experimenta entre las instituciones y organizaciones fue dibujada de la siguiente manera: *"(...) Si bien es cierto que las organizaciones e instituciones involucradas en el tema de las trabajadoras del hogar unimos esfuerzos en algunos puntos, en otros seguimos rutas diferentes. Cada organización tiene sus objetivos, agenda, segmentos de poblaciones más afines, pero no existen criterios de unificación para articular e integrar esfuerzos en todos los elementos estratégicos de este proceso. Sería útil contar con este plan u hoja de ruta, que también tenga una lógica para incluir a los otros grupos o interesados que se vayan incorporando con el tiempo"*. Estas declaraciones fueron complementadas con el mensaje *"cada uno haciendo lo suyo y no todos haciendo todo"*, y el interés de que la hoja de ruta y plan de trabajo que se defina esté por encima del Gobierno de turno, e incluso de los cambios internos de las instituciones y organizaciones.

Como tres elementos positivos para emprender esta tarea pendiente, se destacaron: i) el conocimiento adquirido del perfil y condiciones de las personas trabajadoras del hogar y empleadoras inscritas en la Prueba piloto, cuya evidencia se encuentra en los datos y estadísticas recopilados hasta el momento; ii) las lecciones aprendidas en la fase I de este programa sobre las necesidades, preferencias, reacciones, receptividad y otras características de la población objetivo con relación al modelo de aseguramiento propuesto y sus ajustes ulteriores; y, iii) los avances en términos de la institucionalidad que ha tenido el programa a lo interno del IMSS y otras dependencias públicas.

7. ¿Nuevas barreras o nuevas oportunidades?: el impacto de la COVID-19

Un informe reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU Mujeres y OIT *-Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19-*, pone en evidencia una extraordinaria paradoja. Mientras las personas trabajadoras del hogar juegan un papel central en la respuesta a la pandemia de la COVID-19, pues con frecuencia están a cargo del cuidado de niñas y niños, personas enfermas, adultos mayores y dependientes, así como las tareas de limpieza e higiene en las residencias, son simultáneamente uno de los grupos laborales más castigados por la crisis. Los despidos masivos sin pago de prestaciones legales; la reducción de salarios sin reducción en las jornadas de trabajo; el incremento de cargas laborales por el confinamiento de las familias en las casas; el traslado en transporte

público sin los implementos de protección necesarios, son tan sólo algunos ejemplos de la dura realidad que están viviendo las trabajadoras del hogar.

La crisis causada por la COVID-19 sólo ha venido a exhibir de la forma más cruel posible, las precarias condiciones de empleo de las trabajadoras del hogar, caracterizadas por bajos salarios, exclusión de la seguridad social y los sistemas de protección económica, quedando en el más alto riesgo de pobreza absoluta, ante situaciones de despidos o reducción de sus ingresos. Por otro lado, muchas personas empleadoras también están enfrentando los embates de la crisis, y probablemente en el ajuste de sus finanzas tendrán que suspender o finiquitar los contratos con sus trabajadores o trabajadoras del hogar.

El sector laboral del hogar en México ha vivido condiciones similares a las descritas anteriormente, y aunque el Gobierno de la República puso a su disposición los “créditos a la palabra” y las estadísticas de las aseguradas en la Prueba piloto no han descendido durante la pandemia, el panorama para las personas trabajadoras del hogar en el corto plazo es poco optimista. Entonces, ante el riesgo de que el proceso hacia la obligatoriedad pierda impulso o su puesta en marcha sea con un perfil bajo y sin mucho impacto, se les consultó a los actores estratégicos, cuáles medidas se podían adoptar para atenuar este inminente riesgo. En sentido estricto, más que medidas concretas emergió una visión común entre los participantes, englobada en la tesis de la pandemia de la COVID-19 como una oportunidad para sensibilizar a personas trabajadoras y patrones de la importancia de estar protegidos por los seguros sociales del IMSS.

Los representantes del IMSS comentaron el rol activo que ha mantenido el Instituto durante esta coyuntura, como una señal inequívoca de su nivel de compromiso con el proceso de afiliación de las personas trabajadoras del hogar. Este papel quedó ilustrado con el diseño y puesta en marcha del pago de las contribuciones totalmente en línea, exclusivo para la actividad del trabajo del hogar y otras modalidades de aseguramiento voluntario, y el trámite de los créditos solidarios por un monto de MXN\$ 25,000. En la dimensión del IMSS como prestador de servicios de salud, durante la pandemia todas las personas que se han contagiado y han sido atendidas en sus centros médicos, se han dado cuenta de los beneficios de estar en la seguridad social. El costo de la atención sin seguro en los proveedores privados, es materialmente imposible para muchos mexicanos.

Uno de los entrevistados colocó como el gran reto en las actuales circunstancias, la comunicación en sentido amplio, pues se tiene una oportunidad excepcional para hacer visible la importancia que tiene otorgar seguridad social a las personas trabajadoras del hogar, y el nivel de riesgo y potenciales costos que debería asumir un empleador cuando se convierte en el responsable del pago directo de los servicios y prestaciones que debe recibir la persona trabajadora, en caso de enfermarse o tener un accidente laboral. Un excelente resumen de todas las valoraciones antes expuestas se encuentra en el siguiente comentario: *“(...) Es un hecho irrefutable, sin duda, la pandemia por COVID-19 ha complejizado las condiciones del mercado laboral y los ingresos de las familias, y reducido las probabilidades de inclusión de la trabajadora del hogar en el IMSS. Como se esperaba, algunos empleadores han usado el argumento de la pandemia, para sugerir que se retrase la entrada de vigencia de la obligatoriedad del aseguramiento en la seguridad social. Contrario a la idea de suspender o bajar la intensidad a este programa, es cuando más fuerte se debe impulsar, dado que ahora es más evidente que nunca el rol esencial que juega la seguridad social en la protección de las trabajadoras y sus dependientes”.*

No obstante, una perspectiva menos optimista externaron las representantes de las personas trabajadoras del hogar, pues de acuerdo con sus propias vivencias o los relatos de algunas de sus afiliadas, durante la pandemia de la COVID-19 los empleadores han usado diversos argumentos para cuestionar sus derechos. Entre los más frecuentes se encuentran: *la Prueba piloto*

es voluntaria, no obligatoria; dada la difícil situación económica no sé hasta cuándo trabajarás en mi casa, y entonces no conviene tu registro en el IMSS; y, en medio de esta situación es una carga financiera muy fuerte el pago de la seguridad social. Ante esta realidad, con el propósito de retener en el IMSS a aquellas trabajadoras que ya están registradas, las organizaciones proponen establecer algún tipo de incentivo o subsidio para reducir el monto pagado por los empleadores por concepto de seguridad social. De igual manera, indican lo útil que sería desarrollar una encuesta especializada a nivel nacional, para conocer la verdadera situación de las trabajadoras del hogar y diseñar estrategias y acciones que mejoren sus condiciones.

Pensando en los despidos masivos, suspensión temporal de los contratos o reducción de jornadas laborales o salarios, los cuales han afectado a miles de trabajadoras del hogar en México, y los reservados pronósticos en cuanto a la recuperación de la economía y el mercado laboral en todas las actividades, pero en particular en ésta, se les pidió a los entrevistados valorar si la necesidad de encontrar o mantener un empleo y un salario, provocaría que las trabajadoras del hogar renunciaran a exigir a los empleadores sus derechos laborales y el aseguramiento en la seguridad social. En ninguna de las otras preguntas del cuestionario se logró tal consistencia en las respuestas de los participantes, como en ésta: *“en el corto plazo, la prioridad será el empleo, los ingresos, y contar con capacidad económica para cubrir sus necesidades básicas. Disfrutar todos los días de comida para ellas y su familia, será el objetivo más valorado. No obstante, conforme transcurra el tiempo, las trabajadoras presionarán más para gozar de la inscripción ante el IMSS, incluso a través de negociaciones con sus empleadores. Por otro lado, estos últimos, tomarán mayor conciencia del nivel de riesgo que asumen de contratar y mantener una trabajadora sin seguridad social, y tenderán a cumplir con esta obligación”.*

En paralelo a la opinión común sobre este tema, también se manifestaron otras más específicas, que fortalecen el enfoque principal pero, a su vez, proveen nuevas perspectivas desde distintas dimensiones. El Cuadro 4 contiene un conjunto de estas reflexiones y pensamientos, extremadamente valiosos para el diseño y articulación de una estrategia que atenúe los efectos de la crisis sanitaria, económica y laboral producto de la pandemia de la COVID-19; en concreto, en la población de las personas trabajadoras del hogar.

► Cuadro 4.

Conjunto seleccionado de factores asociados con la crisis de la COVID-19 y las condiciones laborales de las personas trabajadoras del hogar.

Condiciones históricas: En México lo que se denomina “trabajo decente”, ha sido un concepto casi desconocido en muchos sectores, incluyendo, por supuesto, el trabajo remunerado en el hogar. Con la pandemia de la COVID-19, la precariedad de esta actividad ha sido mayor, induciendo a muchas trabajadoras a aceptar empleos con jornadas excesivas, bajos salarios, tratos injustos, violencia física y verbal; todo ello, a cambio de un salario que les permita mantener a su familia.

Poca experiencia con la seguridad social: Un porcentaje sumamente alto de las trabajadoras del hogar no han disfrutado de la protección y beneficios de la seguridad social. Desde su óptica, no existe ninguna pérdida a sus condiciones laborales si el empleador no las afilia al IMSS.

Papel del Estado: En esta situación de la COVID-19 la acción del Estado es vital, pues le corresponde actuar como garante activo del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley. En este contexto, se recuerda una fiscalización más punitiva por parte de la STPS y el IMSS.

Liderazgo resiliente: Desde hace muchos años, particularmente CACEH y SINACTRAHO han formado un grupo muy competente para estar al frente de la lucha a favor de los derechos de las personas trabajadoras del hogar. Ellas no se rendirán, y pueden constituirse en un factor clave para mantener el ánimo y voluntad de sus colegas en un punto alto, pese a los efectos de la pandemia.

Acceso a la justicia: En estos tiempos se están debilitando las rutas para acceder a la justicia. Por ejemplo, cuando se asesora a una compañera sobre el procedimiento y trámite que debe seguir actualmente para presentar una demanda laboral, se desanima y prefiere no continuar con las gestiones. Prefiere “aguantar” un tiempo más o iniciar la búsqueda de un nuevo empleo, pues tiene la percepción de que tendrá más pérdidas que ganancias en un proceso legal.

► Elaboración propia, con base en entrevistas a actores estratégicos de la Prueba piloto.

▶ IV. Recomendaciones

En esta sección se exponen un conjunto de recomendaciones sobre diversos temas, asociadas con el proceso que se encuentra en curso en México para la inclusión obligatoria de las personas trabajadoras del hogar en los regímenes de seguridad social. A más tardar el 1º de abril de 2021 la modalidad de aseguramiento voluntario de la Prueba piloto pasará a convertirse en obligatorio, momento justo en que las trabajadoras del hogar serán tratadas por primera vez en la historia de este país, al menos desde el punto de vista legal, bajo las mismas condiciones que el resto de los trabajadores. Pero antes, de acuerdo con los transitorios segundo y tercero de las reformas de la Ley del Seguro Social, que entraron en vigor el 2 de julio de 2019, el IMSS está comprometido a compartir con el Poder Legislativo un informe preliminar con los avances logrados y las problemáticas encontradas durante la ejecución de la citada Prueba piloto.

El espíritu de las y los legisladores cuando asignaron esta tarea, fue analizar posibles reformas legales adicionales, que pudieran ser necesarias para lograr una real operacionalización del derecho de las personas trabajadoras del hogar a la seguridad social¹⁰. No sólo es una oportunidad única, sino también un reconocimiento de las particularidades que implica la formalización de una actividad tan desprotegida y poco valorada en casi todos los países y sociedades. En este sentido conviene señalar que algunas de las siguientes recomendaciones podrían implicar reformas de carácter legal, siendo pertinente que el IMSS, la STPS o cualquier otra dependencia competente, analice su posible inclusión en las propuestas a discutir con el Poder Legislativo.

En los dos últimos años la Oficina para México y Cuba de la OIT ha auspiciado una serie de estudios y publicaciones relacionados con la situación del trabajo del hogar en México, características de las personas empleadoras y trabajadoras y una recopilación de buenas prácticas en varios países de América Latina. En cada uno de ellos los autores han propuesto la adopción de diversas políticas, actividades y acciones, a fin de enfrentar los retos y desafíos que en materia de formalización laboral experimenta México. Picado (2019) elaboró un estudio centrado exclusivamente en la Prueba piloto, y estableció un total de doce recomendaciones dirigidas a fortalecer su gestión e impacto en la cobertura efectiva de las personas trabajadoras del hogar; sugerencias que clasificó en tres ámbitos: i) las asociadas con el diseño y las condiciones del modelo de aseguramiento; ii) las que permitan promover una cultura contributiva del trabajo doméstico en la seguridad social; y, iii) las que fortalezcan la institucionalidad y gobernabilidad de la Prueba .

En términos generales, la mayoría de estas referencias continúan siendo útiles, pues muchas están basadas en un conjunto de buenas prácticas y experiencias exitosas de numerosos países del mundo. Incluso el IMSS, en las reglas aprobadas para la fase II de la Prueba piloto, adoptó las relacionadas con el patrón como única figura facultada para el registro de la persona trabajadora del hogar en la seguridad social, y la creación de un modelo de aseguramiento en casos de múltiples patrones que obliga a cada uno de ellos a asumir sus obligaciones de forma individual y separada, excluyendo a la trabajadora como recolectora de las correspondientes cuotas.

¹⁰ No es necesariamente la vía para México, pero en algunos países de América Latina, en especial en Sudamérica, se tiene una ley especial y exclusiva para regular los derechos laborales y de acceso a la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar.

Las recomendaciones del presente estudio son cinco, y están enfocadas en el diseño y operación del régimen permanente de aseguramiento, ya que su inicio está programado, a más tardar, para el mes de abril de 2021. Un rasgo esencial de las recomendaciones propuestas es que han sido enriquecidas por cuatro insumos especiales que han permitido un interesante nivel de especificidad: i) el análisis de los resultados cuantitativos de los primeros quince meses de operación de la Prueba piloto; ii) las entrevistas y diálogos con nuevos actores estratégicos del proceso, las cuales produjeron una amplia gama de opiniones, sugerencias e ideas en relación con aspectos críticos del mismo; iii) la crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia de la COVID-19, cuyos efectos han sido especialmente duros con las personas trabajadoras del hogar pero, en paralelo, han puesto de manifiesto la trascendencia de contar con la protección otorgada por la seguridad social; y, iv) la ratificación y registro formal del Convenio 189 de la OIT ante las instancias competentes.

El propósito esencial de las cinco recomendaciones es ofrecer a las autoridades y equipos técnicos del IMSS, y a todas aquellas instituciones gubernamentales, organizaciones de las personas trabajadoras y empleadoras, organizaciones civiles, centros de investigación, universidades e interesados en general, una perspectiva alternativa sobre ciertos aspectos asociados con el proceso de inclusión del grupo que nos ocupa en la seguridad social de México. La adopción parcial o total de una o varias de las sugerencias deberá tener un impacto positivo ya sea en el número y porcentaje de las trabajadoras del hogar afiliadas a la seguridad social, en la cobertura efectiva de los servicios y prestaciones ofrecidos por los seguros sociales administrados por el IMSS u otras instituciones, o en la homologación a favor de las personas trabajadoras del hogar de condiciones similares al resto de los trabajadores.

1. Diseñar con la guía del trato “no menos favorable”

Conforme a la fecha en que se dio el registro del Convenio 189 de la OIT –sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos–, ante el Director General de la organización, éste regirá a partir del mes de julio de 2021, momento en que el Estado mexicano quedará obligado a ajustar gradualmente su marco jurídico nacional para cumplir con todas sus disposiciones. Uno de los objetivos fundamentales del mencionado Convenio, es lograr que las personas trabajadoras del hogar gocen de condiciones no menos favorables que las que disfrutaban las personas trabajadoras en general, incluyendo, por supuesto, las relativas al acceso a la seguridad social.

En la definición del procedimiento administrativo para la afiliación de las personas trabajadoras del hogar a la seguridad social, se les concedió a las personas empleadoras una serie de ventajas respecto al trámite normal seguido por los demás empleadores. Más recientemente, el IMSS habilitó el pago de las cuotas en línea como una solución especialmente dirigida para este segmento de patrones, dadas las limitaciones de movilidad y temores de la población de asistir a las sucursales bancarias a efectuar los respectivos pagos, ante la propagación de la COVID-19. Todas estas acciones han apuntado en la dirección correcta de la simplificación de trámites y la eliminación de barreras que pudieran implicar altos costos transaccionales a los agentes interesados en ejecutar estas gestiones.

Asimismo, la Prueba piloto ha operado con ciertas reglas especiales en cuanto al registro y acceso efectivo a las coberturas otorgadas por los seguros sociales administrados por el IMSS. Limitaciones en la Ley Federal del Trabajo no han permitido que las personas trabajadoras del hogar perciban los aportes patronales al INFONAVIT. A pocos meses de la efectividad plena de la reforma al artículo 12 de la Ley del Seguro Social, donde se incorpora a las trabajadoras del hogar como sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, nace una necesidad ineludible de reflexionar sobre la congruencia y consistencia de las reglas usadas en el actual programa piloto frente a la futura realidad jurídica, en concordancia también con el espíritu y contenidos del Convenio 189 de la OIT.

La primera columna del Cuadro 5 muestra cinco elementos propios del diseño usado en el modelo de aseguramiento de la Prueba piloto y la forma en cómo éste los aborda. En la segunda columna se expresan consideraciones de diversa índole respecto a estos mismos elementos, pero en un escenario que se rige por el régimen obligatorio. En su esencia, la recomendación propone que se valoren posibles condiciones y situaciones en las que el trato dado a las personas trabajadoras del hogar sea menos favorable que el otorgado al resto de trabajadores y, si fuera necesario, a través de las instancias y mecanismos correspondientes, se proceda con las modificaciones y ajustes pertinentes.

► Cuadro 5.

Análisis comparativo de condiciones establecidas en la Prueba piloto y su congruencia en un escenario con el régimen obligatorio de aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar.

Programa piloto	Régimen obligatorio y trato "no menos favorable"
<p>Cobertura efectiva: Inicia a partir del primer día del mes siguiente de registro de la persona trabajadora del hogar, siempre y cuando el patrón haya pagado las correspondientes contribuciones.</p>	<p>En un caso extremo, una persona trabajadora del hogar que ingresó el día 21 de un mes, se quedará sin cobertura del IMSS hasta por 40 días. Esta circunstancia parece incongruente con su condición de sujeto de aseguramiento del régimen obligatorio. En términos prácticos, ¿quién asumirá los costos de la atención de un accidente laboral o enfermedad común ocurrida durante este lapso?</p>
<p>No pago de las cuotas: Aún después de generar la línea de captura en el sistema de registro de la trabajadora, el empleador puede decidir no pagar las cuotas al IMSS sin consecuencia alguna. Por otro lado, la persona trabajadora del hogar no puede argumentar su derecho a estar asegurada, porque todavía se está en un programa voluntario.</p>	<p>Cuando el patrón haya producido la línea de captura y no paga, el monto correspondiente de las cuotas deberá acreditarse como una deuda con el IMSS, pues durante el registro éste declaró espontáneamente mantener una relación laboral con la trabajadora afiliada.</p>

<p>Acceso a las prestaciones y servicios, cuando el patrón sea moroso: Durante la Prueba piloto no existe la posibilidad de un empleador moroso.</p>	<p>En el régimen obligatorio la morosidad es una opción real. En línea con lo dispuesto en el Convenio 189 de la OIT, la persona trabajadora del hogar deberá tratarse en cuanto a su acceso a las prestaciones y servicios del IMSS de una manera “no menos favorable” que el resto de los trabajadores.</p>
<p>Aportes INFONAVIT: La sentencia de la SCJN de diciembre de 2018, no hace referencia a estas contribuciones patronales y el IMSS no tiene facultades legales para incluirlo en la Prueba piloto.</p>	<p>La STPS deberá proponer una reforma a la Ley Federal del Trabajo, a fin de que las trabajadoras del hogar no sean discriminadas respecto a este beneficio.</p>
<p>Registro mes a mes: El ciclo de aseguramiento de la Prueba piloto implica “renovar” la afiliación mes a mes.</p>	<p>La práctica habitual en las instituciones de seguridad social es que el acto de afiliación de la persona trabajadora se acredite en un solo mes y el resto de las incidencias se informen a través de reportes de movimientos de salarios, días laborados, períodos de incapacidad, etc. De esta forma, el aseguramiento estará vigente hasta que el empleador declare la baja de su trabajadora.</p>

► Elaboración propia, con base en entrevistas a actores estratégicos de la Prueba piloto.

2. Evolucionar hacia una gestión más articulada e integral

La instrucción de la SCJN de poner en marcha una Prueba piloto para el aseguramiento de las trabajadoras del hogar, recayó exclusivamente en el IMSS, estableciendo de forma natural la conducción técnica y política del proceso en éste. A lo interno, la DIR, dada su competencia en la materia, asumió las tareas y actividades específicas para lograr los objetivos trazados. En las entrevistas con los actores estratégicos hubo un fuerte consenso sobre la disposición y apertura mostrada por el IMSS, situación que facilitó la adopción de ajustes en el modelo de aseguramiento y los trámites asociados, a partir de las sugerencias provenientes de algunos de estos otros actores.

Con el transcurso del tiempo, el “Grupo de trabajo intersecretarial y de organizaciones de la sociedad civil sobre trabajo del hogar” se ha convertido en el órgano, a nivel nacional, encargado de conocer y discutir los principales temas vinculados con la Prueba piloto y su transición hacia el régimen obligatorio. Estas instancias han tenido diversas expresiones en los gobiernos estatales, por ejemplo, en la Ciudad de México, donde previamente se establecieron las “Mesas permanentes de diálogo sobre trabajo del hogar”, bajo la coordinación de la STyFE. En Chiapas, la Secretaría de Igualdad de Género está asumiendo un rol trascendental en el tema de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, especialmente en lo referente a la afiliación a la seguridad social.

El plan de trabajo del IMSS es a corto plazo –debido a las circunstancias actuales–, y está centrado en la implementación operativa de la Prueba piloto, conforme a las reglas aprobadas para la primera y segunda fase, y con un hito puesto en la entrada del régimen obligatorio. Las principales tareas de las organizaciones de las y los trabajadores y de las organizaciones civiles están dirigidas a la difusión, capacitación y sensibilización sobre los nuevos derechos de las personas trabajadoras del hogar. El rol de otras instancias gubernamentales ha sido menos visible, pero con la expectativa de que en su momento asuman un papel más activo en las áreas de su competencia.

Esta forma casi natural de organizarse, con una instancia técnica como la DIR liderando el proceso en términos generales, ha logrado satisfacer las principales demandas de la Prueba piloto. Los retos y desafíos que entraña la gestión del aseguramiento obligatorio de una población de casi 2.3 millones de trabajadoras, literalmente desprotegidas hasta ahora, pertenecen a un nivel muy superior de exigencia. Entonces surge una pregunta crucial: ¿será conveniente enfrentar esta nueva fase sin ajustes y mejoras al modelo de organización y gestión actual? En tanto la respuesta sea un no, la sugerencia es que se adopten progresivamente un paquete de iniciativas relativas al campo de la administración y gestión de la Prueba, las cuales deberán impactar la eficiencia y eficacia con la que se logran los resultados. En el Cuadro 6 se exponen algunas de estas posibles iniciativas, sin que sea una lista final.

► Cuadro 6.

Conjunto de iniciativas dirigidas a mejorar la administración y gestión de la Prueba de aseguramiento obligatorio de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS.

Iniciativa

A. Acuerdo entre las instituciones y organizaciones respecto a los principios de diseño del modelo de administración y gestión de la Prueba: altamente funcional; basado en las atribuciones legales y administrativas de cada actor; coordinado por instancias competentes; con flujos de información y comunicación abiertos y transparentes; guiado por las sinergias de capacidades y recursos; orientado a metas concretas; proceso de toma de decisiones participativo y equitativo etc.

B. Definición del modelo de administración y gestión: en el que se establecen las políticas, procesos y estructuras requeridas para la dirección y gestión de la Prueba; las funciones, facultades y responsabilidades de cada una de las instancias, instituciones u organizaciones que participen; los niveles y mecanismos de coordinación; etc. No se trata de crear estructuras organizacionales, sino funcionales.

C. Creación de la comisión nacional y comisiones estatales de la Prueba: El denominado “Grupo de trabajo intersecretarial y de organizaciones de la sociedad civil sobre trabajo del hogar” debería transformarse en la “Comisión nacional para la extensión de la cobertura de la seguridad social a las personas trabajadoras del hogar”, a través de la figura legal que se considere apropiada, otorgándole facultades para cumplir con sus objetivos. A nivel estatal, se conformarían las “Comisiones estatales”, con estructuras y funciones similares, y con la flexibilidad para ajustarse a las condiciones de cada uno de los estados.

D. Promulgar una Política Sectorial para mejorar las condiciones laborales y de acceso a la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar.

E. Plan estratégico 2021-2025/Plan Anual Operativo 2021: definición de objetivos, actividades, intervenciones, indicadores y metas de carácter estratégico distribuidas en un horizonte de tiempo de cinco años, con una estimación de los recursos humanos, materiales y presupuestarios necesarios para que se lleven a cabo. Construcción del Plan Anual Operativo 2021, actividades y logros de corto plazo, y construcción progresiva de las estrategias de mediano y largo plazo.

F. Inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo (PND): incorporar al menos una meta en el PND del Gobierno Federal y en los Planes de los Gobiernos estatales, y lograr con ello la visibilidad del aseguramiento de las trabajadoras del hogar, consistente con la ratificación del Convenio 189 de la OIT por parte del Estado mexicano.

► Elaboración propia.

3. Integrar recursos y capacidades en planes de comunicación

Durante las entrevistas a los actores estratégicos, muchas de las iniciativas consideradas útiles para lograr mejores resultados en el aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar estuvieron asociadas directa o indirectamente con elementos de información, conocimiento y educación. Unos apuestan al uso de estas herramientas y técnicas para transformar y empoderar a las personas trabajadoras en la lucha de sus derechos, pasando por el auto-reconocimiento de su condición laboral y otorgando más valor a sus contribuciones económicas a la seguridad social. Otros las piensan como aquellas que permitirán vencer, tarde o temprano, la histórica discriminación contra estas trabajadoras, e imaginan a los futuros empleadores, respetando y dignificando esta actividad laboral desde sus más tempranas edades escolares. En la coyuntura de la COVID-19 se encuentra una excepcional oportunidad, pues se conjuga un mayor reconocimiento al valor y aporte de las labores desempeñadas por las personas trabajadoras del hogar, con una mayor comprensión de la trascendencia de contar con la protección de la seguridad social.

En contraposición a todas estas expectativas, y de acuerdo con la evidencia recolectada en los últimos meses, un porcentaje alto de personas trabajadoras del hogar y patrones no conocen la Prueba piloto, y menos aún el próximo paso hacia la obligatoriedad en la afiliación al IMSS. En los diálogos con los entrevistados reconocieron tal hecho pese a los esfuerzos desplegados, y sugirieron las principales características de lo que se podrían denominar las campañas “ideales” de información, conocimiento y educación (ICE), a saber: i) deberán estar basadas en un conocimiento profundo del perfil de las personas trabajadoras y empleadoras como sujetos receptores de información; ii) disponer de una amplia diversidad de mensajes, canales de comunicación, innovaciones, creatividad; iii) conformar procesos de mediano y largo plazo, con una transformación cultural en el fondo; iv) ser sostenidas y sostenibles financieramente en el tiempo; v) estar diseñadas con elementos nacionales -por ejemplo, un solo slogan- pero ajustables a las

particularidades estatales, regionales y locales; y, vi) hallarse articuladas e integradas a través de las instituciones y organizaciones competentes en materia de derechos laborales y de acceso a la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar.

En este caso, la recomendación se centra en elaborar un plan nacional de comunicación del Programa para la inclusión de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS, construido con base en las características de lo que los actores estratégicos definieron como campañas “ideales”, junto con los nueve componentes incluidos en el Cuadro 7. Estos componentes son también producto de las sesiones de entrevistas con los actores mencionados, fundamentalmente basados en sus ideas y sugerencias. La metodología y estructura usadas para la formulación del plan nacional debe permitir, a partir de éste, desarrollar las tareas necesarias para preparar un plan de comunicación estatal, o inclusive municipal, que responda a las condiciones particulares de cada territorio, pero manteniendo como eje central los mensajes y estrategias del país como un todo.

► Cuadro 7.

Principales componentes del Plan de Comunicación del Programa para la inclusión de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS.

Componente	Objetivo
1. Mensajes Derechos de las trabajadoras del hogar Obligaciones de los empleadores Beneficios de la seguridad social	Producir conocimiento e información para personas trabajadoras, empleadoras y ciudadanía en general. Profundizar mensaje de los beneficios otorgados por la seguridad social.
2. Canales de comunicación Medios masivos tradicionales Redes sociales Sitios públicos Unidad móvil de información	Diversificar los canales usados para transmitir los mensajes. Es necesario conocer con mayor precisión los más usados por trabajadoras y empleadoras. Canales de bajo costos que permita sostenibilidad de las campañas.
3. Red de promotores Trabajadoras del hogar Funcionarios del IMSS Embajadores de causa	Definir una red de comunicación a través de promotores u otra figura, enfocada en movilizar ICE en comunidades, colonias, barrios. Comunicación directa, personal.
4. Estrategias Generales Focalizadas Poblaciones especiales	Seleccionar el balance óptimo entre los niveles de estrategias, desde aquellas genéricas hasta aquellas para poblaciones especiales. Indígenas y migrantes constituyen un reto especial.

5. Educación formal Primaria Preparatoria Educación superior	Incorporar en los programas de educación pública y privada, actividades que traten el tema de la seguridad social y, en especial, la relacionada con las trabajadoras del hogar.
6. Socios estratégicos Instituciones del gobierno federal Instituciones del gobierno local Organizaciones trabajadoras y civiles Sector privado	Identificar aquellos socios que pueden apoyar las actividades ICE y la forma particular que pueden prestar su colaboración. Crear banco de iniciativas, reducir duplicaciones o esfuerzos aislados de bajo impacto.
7. Presupuestación	Detallar los recursos de diversa índole necesarios para la ejecución de las acciones y actividades programadas.
8. Programación	Establecer secuencia, plazos y tiempos de cumplimiento de las actividades del Plan.
9. Indicadores y metas	Disponer de métricas para evaluar periódicamente el desempeño del Plan.

▶ Elaboración propia,

4. Introducir incentivos y prácticas innovadoras para aumentar la cobertura

La experiencia en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, región que acumula diecisiete de las actuales treinta ratificaciones del Convenio 189 de la OIT y una de las más activas en las últimas décadas aprobando reformas a sus leyes laborales generales o promulgando leyes especiales para regular la actividad del trabajo en el hogar, es que las tasas de afiliación de este grupo de trabajadores en los regímenes de seguridad social son lentos y con tendencia a estancarse con relativa facilidad. Una de las posibles barreras para alcanzar tasas más altas de cobertura es el costo económico del aseguramiento o, al menos, la percepción relativa que tiene el patrón de éste¹¹.

En un sentido amplio se pueden señalar tres argumentos en relación con este punto: i) dado que no es una actividad generadora de ingresos existe una menor disposición de la persona empleadora a incurrir en gastos adicionales como los aportes a la seguridad social; ii) un porcentaje importante de personas empleadoras pertenecen a la clase media, cuyos presupuestos pueden tener algunas limitaciones para asumir el pago total de las cuotas; iii) en el caso particular del IMSS, la existencia de una cuota fija para el financiamiento del Seguro de Enfermedades y Maternidad, produce tasas de contribución de casi un 30% de costos en relación a los salarios más bajos.

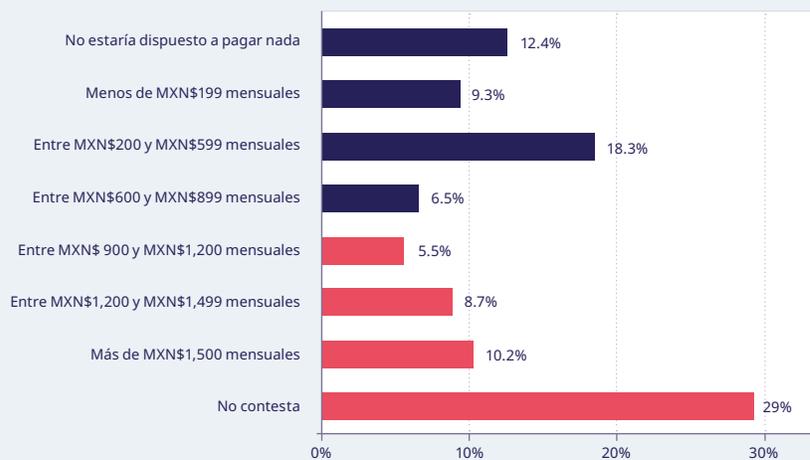
¹¹ Florez (2019), en un estudio sobre el perfil de los empleadores de personas trabajadoras del hogar en México, concluye que con base en la evidencia recolectada, los patrones tienen un nivel de ingreso suficientemente alto para cubrir el costo del aseguramiento, siendo cuestionable el argumento que señale éste como una limitación para la extensión de la cobertura del IMSS a este grupo de personas trabajadoras.

En la encuesta efectuada por la STyFE del Gobierno de la Ciudad de México en el mes de octubre de 2019, se formuló una pregunta a las personas empleadoras respecto al monto que estarían dispuestas a pagar por la afiliación del personal del hogar ante la seguridad social. La consulta usaba como supuesto un salario mensual de MXN\$3,080, justamente el salario mínimo de aquel momento, cuya cuota para el empleador ascendía a MXN\$904, es decir, un 29.4% del salario pagado a la trabajadora. El Gráfico 7 muestra los resultados finales: un 34.4% de las personas empleadoras indicaron que no estarían dispuestas a pagar este monto, pero sí montos inferiores; un 12.4% declaró su intención de no pagar nada. Sólo el 24.4% ofreció aportar sumas superiores a las contribuciones establecidas por el IMSS, y un 29% de los entrevistados no contestó la pregunta.

En una pregunta adicional y relacionada con la anterior, el 40% de los empleadores consideran que las cuotas de las personas trabajadoras del hogar deberían pagarse en tres partes iguales, junto con el Estado. El 9.1% y 14.2% de los patrones y las personas trabajadoras, respectivamente, piensan que toda la carga debería asumirla el Estado.

Gráfico 7.

Porcentaje de empleadores de la CDMX según rango de monto dispuesto a pagar por el aseguramiento de una persona trabajadora del hogar con un salario mínimo. Octubre 2019.



► Encuesta elaborada por la STyFE, Gobierno CDMX. Octubre 2019.

En las entrevistas con los actores estratégicos, externaron una posición favorable a la posibilidad de crear algún tipo de incentivo fiscal, subsidio directo u otro mecanismo alternativo, a fin de reducir el monto de las contribuciones a cubrir por parte de la persona empleadora. Nadie la vio como una opción en el corto plazo, pues sería necesario un proceso de negociación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La pandemia desencadenada por la COVID-19 está teniendo efectos sobre las finanzas públicas y es mejor dar un tiempo para conocer los resultados que se logren a partir de la obligatoriedad en la afiliación al IMSS.

Pese a lo antes expuesto, la recomendación en este punto es que se integre un equipo de tarea con funcionarios del IMSS, la STPS y autoridades financieras y económicas del Gobierno Federal, a fin de avanzar en el análisis de las opciones y condiciones en las que podría crearse una figura con financiamiento fiscal que permita reducir el costo del aseguramiento. Por ejemplo, en Argentina se tiene un modelo de contribuciones calculado en función de tramos de horas laboradas semanalmente: así, cuando son 16 horas o más, la persona trabajadora y la persona empleadora pagan en conjunto aproximadamente 448 pesos mexicanos mensuales. El Estado compensa estas bajas aportaciones a través de lo que se denomina el Subsidio de Mitigación de Asimetría (Suma), financiado con recursos del Fondo Solidario de Redistribución (FSR)¹².

El cálculo del costo fiscal de cada uno de los distintos instrumentos evaluados amerita el uso de supuestos realistas de la tasa y número de personas trabajadoras del hogar que serán afiliadas al IMSS en los siguientes años. Por otro lado, también es pertinente simular subsidios temporales o diferenciados por ciertas características de las personas empleadoras –mayores de 65 años– o las personas trabajadoras –primeros 24 meses en la seguridad social–. El equipo debe incluir el estudio de las deducciones impositivas como un instrumento alternativo, que pudiera ser muy atractivo en el segmento de las personas empleadoras que desarrollan actividades independientes, esto es, no sujetas a subordinación laboral.

A nivel del *“Grupo de trabajo intersecretarial y de organizaciones de la sociedad civil sobre trabajo del hogar”*, conviene abrir un espacio en su agenda, a fin de conocer y dialogar sobre las diversas ideas propuestas por sus propios integrantes durante el ciclo de entrevistas efectuadas en este estudio. Estas ideas se perciben como potenciales catalizadores del número de personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS y, en general, no demandan altas inversiones en recursos para su ejecución. Con especial interés debe valorarse la iniciativa de constituir una cooperativa de personas trabajadoras del hogar, similar a una agencia de empleo sin fines de lucro, cuya operación pueda basarse en un aplicativo que asocie la oferta y demanda por estos servicios y promueva contrataciones que cumplan con todos los derechos de las trabajadoras del hogar. Un incentivo fiscal o subsidio podría otorgarse a los empleadores que usen la plataforma de la cooperativa para contratar a su trabajadora.

Por último, sería interesante en este mismo espacio de innovación y creatividad, incluir entre otras, las sugerencias dadas en el estudio anterior (Picado, 2019), relativas a introducir medidas para generar valor adicional a las personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS: tiquetes subsidiados de transporte público, cursos de capacitación, programas de educación formal, préstamos y descuentos comerciales. La reacción positiva que se tuvo con los *“créditos a la palabra”*, ilustran el efecto producido cuando se perciben beneficios extras a las prestaciones de los seguros sociales.

¹² El Fondo Solidario de Redistribución (FSR) es financiado con la retención de entre un 15% y 20% de las contribuciones de los trabajadores a las Obras Sociales, recursos del presupuesto nacional y otras fuentes. Este fondo fue creado en 1980, está a cargo de la Superintendencia de Servicios de Salud, y entre otros usos se encarga de subsidiar a las obras sociales de menos recursos, entre ellas, las Obras Sociales del Personal Auxiliar de Casas Particulares (OSPACP). Consultado en: <https://www.argentina.gob.ar/sssalud>.

5. Construir una fiscalización no tradicional

Uno de los rasgos esenciales del trabajo del hogar que no se ha podido abordar durante la Prueba piloto, es justamente su fiscalización e inspección, en tanto el aseguramiento es aún de carácter voluntario. Las restricciones para el acceso a su centro de trabajo (una casa o residencia privada), la ausencia casi total de contratos escritos de trabajo, las relativamente pocas denuncias presentadas ante las instancias competentes, la alta rotación de las trabajadoras, entre otros factores, limitan sobremanera este ejercicio. Pero también debe reconocerse que en la mayoría de los países, el número de inspectores laborales son insuficientes para ejecutar en tiempo y forma sus funciones.

En México, la STPS junto con las Secretarías de Trabajo estatales, son las instancias competentes en esta materia y, en consecuencia, serán las encargadas de diseñar y poner en operación al modelo y estrategias de fiscalización para la actividad del trabajo del hogar. En las entrevistas con los actores estratégicos de la Prueba piloto hubo un pleno consenso respecto a la necesidad de contar con una fiscalización no tradicional, con más énfasis en otras formas de ejercer un control indirecto, sin renunciar a las visitas a los hogares.

Estas visitas serán sin ingreso a las casas: las labores se llevarán a cabo en las afueras, con el inspector haciendo uso de un cuestionario y entrevista para indagar la situación en cuanto al cumplimiento de los derechos de las personas trabajadoras. En países que cuentan con este tipo de normativa, también se trata de persuadir de antemano a los empleadores para que aprueben el ingreso de los inspectores o que ellos se presenten a una oficina laboral o de la institución de seguridad social, a fin de rendir declaración con relación a ciertos hechos denunciados por la persona trabajadora o presumidos por las autoridades competentes. Como requerimientos legales y técnicos se tienen las reformas al Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones y otras normas conexas, a fin de que los hogares se definan como centros de trabajo, así como elaborar un protocolo para efectuar las inspecciones en los hogares.

En Picado (2019), se habían sugerido algunas ideas para una fiscalización no tradicional basada en la información; integración de múltiples bases de datos –estructuradas o no estructuradas–; uso de modelos para simular fraude; trazabilidad de las personas empleadoras y trabajadoras del hogar, y una constante comunicación por diversos canales con ambas partes (telefonía móvil y correo electrónico). Esta propuesta coincide con el interés exhibido por los actores estratégicos de crear un Padrón Nacional de Personas Trabajadoras del Hogar a partir de diversas fuentes de información, desde censos casa a casa, coordinados y financiados por los gobiernos estatales, hasta un registro administrativo cuya base de información estaría constituida por los datos capturados durante la Prueba piloto, incluyendo no sólo a las personas trabajadoras actualmente afiliadas al IMSS, sino todas aquellas que en su momento se han registrado.

Por último, en cuanto a las denuncias como mecanismo de fiscalización, se indicó que su presentación debe hacerse a través de múltiples canales y mecanismos sencillos y prácticos, evitando así visitas a oficinas públicas con un costo mínimo en tiempo y recursos para las personas trabajadoras del hogar. La otra característica señalada, fue mantener el anonimato de la trabajadora denunciante, pues sería un incentivo para que éstas se formalicen tempranamente, y no ante la enfermedad, el despido u otra contingencia que perjudique a las personas trabajadoras del hogar.

En términos generales, esta recomendación versa sobre el enfoque que debe seguirse para diseñar una fiscalización laboral del trabajo en el hogar en México, con un mayor énfasis en formas y mecanismos no tradicionales, basados en la información y sus diversos usos analíticos y predictivos. Las sugerencias e ideas expuestas por los actores estratégicos de la Prueba piloto, junto con los aportes específicos de este tema, contenidos en los estudios elaborados por la Oficina de OIT para México y Cuba en los últimos dos años, representan insumos valiosos que están a disposición de la STPS, el IMSS, las Secretarías de Trabajo estatales y las otras dependencias encargadas de esta estratégica tarea.

Bibliografía

- Bensusán, G. (2019). *Perfil del trabajo doméstico remunerado en México*. Ciudad de México; OIT y Nacional Monte de Piedad. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_697143.pdf
- Cebollada, M. (2019). Trabajo del hogar y trabajo decente en América Latina. Buenas prácticas y aprendizajes internacionales para el caso mexicano. Ciudad de México; OIT y Nacional Monte de Piedad. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_697145.pdf
- Cerdas, D. (2019). *Trabajo remunerado del hogar en México: Contexto Global, características y recomendaciones*. Ciudad de México; OIT y Nacional Monte de Piedad. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_711755.pdf
- Florez, N. (2019). *Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar*. Ciudad de México; OIT y Nacional Monte de Piedad. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_697143.pdf
- FORLAC/OIT. (2016). *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC. Disponible en https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/WCMS_480352/lang--es/index.htm
- Hidalgo, Sara. (2019). *El trabajo del hogar ante la Suprema Corte*. En: Nexos, 01.05.2019. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=42160>.
- IMSS. (2019). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2018-2019*. Ciudad de México; IMSS. Disponible en <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informe-2018-2019>.
- OIT. (2015). *Panorama laboral 2015. América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_435169/lang--es/index.htm.
- OIT. (2016). *Protección social del trabajo doméstico. Tendencias y Estadísticas*. Documento de política de protección social, No. 16. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Protección Social (SOCPRO), en colaboración con INWORK. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_458939.pdf
- OIT. (2017). *Panorama laboral 2017. América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_613957/lang--es/index.htm.
- Turrent et. al. (2019). *Seguridad Social para personas trabajadoras del hogar en México: una propuesta*. Cuaderno de Políticas para el Bienestar, No. 1. Ciudad de México: Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2019/04/cuadernosPolíticasBienestar.pdf>



Organización
Internacional
del Trabajo



NACIONES
UNIDAS
MÉXICO



JOINT
SDG
FUND
FONDO CONJUNTO
PARA LOS ODS