

Doce recomendaciones para el programa de trabajadoras del hogar en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

GUSTAVO PICADO CHACÓN



Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2019

Primera edición 2019

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, "Doce recomendaciones para el programa de trabajadoras del hogar en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)".

Oficina de País de la OIT para México y Cuba, México, 2019. 32 pp.

ISBN: 978-92-2-133988-5 (print)

978-92-2-133989-2 (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, coordinado por Helmut Schwarzer, Especialista en Protección Social y Desarrollo Económico para México, Cuba, América Central, Panamá, Haití y Rep. Dominicana.

La elaboración y publicación del documento ha sido posible gracias al financiamiento del Nacional Monte de Piedad, I.A.P.

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

Coordinación editorial: Mónica Sayrols y Tania Ricaño

Impresión: Offset Santiago, S.A. de C.V.

Impreso en México

PRÓLOGO

En el marco de la Agenda para el Desarrollo Sostenible, adoptada el año 2015, la humanidad se plantea 17 grandes objetivos para “no dejar a nadie atrás”. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 nos convoca a “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

La OIT define el trabajo decente como aquel “trabajo productivo que se realiza en condiciones de libertad, de equidad y de seguridad y dignidad humana para lograr la erradicación del hambre y la pobreza”.

Uno de los grupos de trabajadores más vulnerables e invisibilizados en el mundo es el de las personas trabajadoras del hogar, que por largos años se han mantenido al margen del trabajo decente. Se trata globalmente de unos 67 millones de trabajadores, en su gran mayoría mujeres, de las cuales 18 millones trabajan en América Latina y el Caribe.

Una importante herramienta para la inclusión y protección de este colectivo de personas trabajadoras es la ratificación del *Convenio de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011, número 189*, adoptado por un total de 28 países hasta la fecha. De esos 28 países, 16 son de América Latina y Caribe, los cuales han adaptado sus leyes y programas, extendiendo el trabajo decente a las trabajadoras del hogar. México todavía no está entre estos países.

En México hay al menos 2.2 millones de personas trabajadoras domésticas, de las cuales el 94.8% son mujeres. Actualmente, la gran mayoría de quienes forman parte de este importante sector de la fuerza laboral no cuentan con acceso a los derechos fundamentales en el trabajo, siendo uno de ellos la seguridad y la protección social. El marco jurídico y políticas públicas que permitan propiciar esta condición todavía se encuentran en construcción.

Lo anterior queda claro al observar que de acuerdo con la ENOE 2018/I, el 98.3% de las mujeres trabajadoras del hogar no cuenta con acceso a servicios de salud, el 99.2% no cuenta con un contrato escrito que especifique sus actividades, duración de la jornada laboral, prestaciones y vacaciones; y el 71.3% no recibe ninguna prestación laboral adicional (excepto atención en salud). No sorprende entonces que el 50.7% de los hogares al que pertenecen las trabajadoras del hogar sean pobres, en forma moderada o extrema, que sólo el 10.6% de los hogares de esas trabajadoras estén fuera de la línea de pobreza y vulnerabilidad y, además, que en México el 12.6% de los hogares en que viven trabajadoras del hogar estén expuestos a inseguridad alimentaria grave¹.

Ante esta situación, la Oficina para México y Cuba de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Nacional Monte de Piedad I.A.P. desarrollaron en alianza el proyecto llamado *Contribución para la inclusión laboral y social de las trabajadoras del hogar en México*.

1. Datos de ENIGH 2016.



Este proyecto trata de promover o encontrar soluciones a los desafíos que enfrentan las y los trabajadores domésticos en México, en particular en cuanto al tema de la protección social.

Para Nacional Monte de Piedad I.A.P., a la luz de 244 años de ininterrumpida labor, es prioritario avanzar hacia una cultura efectiva de derechos para amplios sectores sociales en desventaja social, justamente como son las personas trabajadoras del hogar.

Para la OIT, que está cumpliendo su centenario en este año 2019, es imperativo buscar la igualdad de trato y la extensión de derechos laborales y de protección social para las y los trabajadores domésticos.

Bajo esa alianza estratégica, lanzamos la presente publicación, la quinta del proyecto, con aportes muy concretos para el diseño de un régimen permanente de seguridad social que permita el aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar. El autor, basado en estudios anteriores, un taller y entrevistas con actores clave, desarrolla doce recomendaciones para la construcción, por parte del IMSS, STPS y otros, de un modelo de largo plazo para la afiliación obligatoria de trabajadoras del hogar al seguro social mexicano.

Esta publicación se realiza para divulgar los conocimientos adquiridos y como un insumo para estimular el diálogo entre las trabajadoras del hogar, los empleadores, las autoridades del Gobierno, la academia, la sociedad civil, y los tomadores de decisión sobre la mejor ruta que el país puede tomar. En adición, nos permitimos recomendar la ratificación por México del Convenio 189 de la OIT, como un paso clave en el camino para el otorgamiento pleno de los derechos de estas trabajadoras.

Esperamos que este esfuerzo colectivo entre la Organización Internacional del Trabajo y Nacional Monte de Piedad contribuya positivamente a incluir y reconocer los derechos de las trabajadoras del hogar en México, generando así una sociedad con mayor justicia social y equidad.

Ciudad de México, noviembre de 2019

Marisol Fernández Alonso
Directora de Inversión Social
Nacional Monte de Piedad, I.A.P.

Gerardina González Marroquín
Directora de la Oficina de País para México y Cuba
Organización Internacional del Trabajo



INTRODUCCIÓN

En México, a principios de diciembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional la exclusión de las trabajadoras del hogar del régimen obligatorio de seguridad social a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)¹. No cabe duda, un fallo histórico, a favor de uno de los colectivos laborales más discriminados, desprotegidos y vulnerables del país, cuya lucha se había intensificado en los últimos años, pero que se remonta a muchas décadas atrás, con muy pocos avances concretos, precisamente por reiteradas sentencias judiciales con una posición en contra de reconocer un trato igualitario de las personas trabajadoras del hogar con relación a los trabajadores de otras actividades².

Con la sentencia, se ordenó al IMSS implementar, en el primer semestre de 2019, un programa o “prueba piloto” para el aseguramiento de las trabajadoras del hogar en un régimen especial de seguridad social, en cuyo diseño deberían considerarse las particularidades del trabajo doméstico, tales como el empleo multi-patrono y la ausencia frecuente de un contrato de trabajo en sus relaciones laborales. De igual manera, se exigió otorgar las facilidades administrativas necesarias que permitieran cumplir de manera sencilla y clara las obligaciones de las y los empleadores, incluyendo la posibilidad de no estar inscritos en el Servicio de Administración Tributaria (SAT). El régimen especial no podía ser aún de carácter obligatorio, sino continuaba siendo voluntario³.

El 1 de abril de 2019, el IMSS abrió la prueba piloto a nivel nacional, ofreciendo una modalidad de aseguramiento prepago, la cual consiste en el registro de la trabajadora y su o sus empleadores durante los primeros 20 días naturales de un mes, período en el que también deben pagarse las respectivas contribuciones a la seguridad social. Cuando se cumple con el pago oportuno de las cuotas, las personas trabajadoras del hogar tienen acceso en el mes siguiente a los servicios y prestaciones de los regímenes de protección administrados por el IMSS, en caso contrario, no. La cobertura incluye los cinco seguros dispuestos en la Ley del Seguro Social: enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y, guarderías y prestaciones sociales.

Uno de los elementos innovadores de esta prueba piloto fue el desarrollo de una aplicación para el registro y alta de las personas trabajadoras ante el IMSS. El modelo admite que tanto las trabajadoras del hogar como su patrono puedan efectuar los trámites para su inscripción, gestión que puede llevarse a cabo en línea a través del Portal del IMSS o en las ventanillas de las Subdelegaciones. El proceso de registro procura ser simple, accesible, con exigencias mínimas de documentación o información, y habilitado en múltiples canales para reducir costos de transacción a las partes interesadas.

En una señal más del apoyo político y social que experimentan en la actualidad los derechos laborales y de acceso a la seguridad social de las trabajadoras del hogar, en el mes de julio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto con una serie de artículos que se reforman, adicionan o derogan de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social. Así las cosas, se reforma el artículo 12 de la Ley del Seguro Social para incluir como obligatorio el aseguramiento de las trabajadoras del hogar y se elimina el antiguo régimen voluntario (artículo 13). En uno de los transitorios de este Decreto se

1. En este documento se utilizan los términos “personas trabajadoras del hogar” o “trabajadoras del hogar” o “trabajadora doméstica” en referencia a las personas trabajadoras del hogar, incluyendo hombres y mujeres.

2. Véase Hidalgo (2019), un interesante artículo sobre la larga historia de la jurisprudencia de los tribunales en México, usando el argumento de las condiciones particulares del trabajo doméstico para mantener un trato discriminatorio y negatorio de los derechos igualitarios a este grupo.

3. El texto completo de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia puede encontrarse en línea en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=232168>



establece que, concluidos los 18 meses de la prueba piloto, un informe con sus resultados deberá presentarse al Poder Legislativo y, en el transcurso de los 6 meses siguientes, con base en las recomendaciones del IMSS, aprobarse los ajustes a la ley y normativa que hagan efectiva la inclusión de las trabajadoras del hogar en la seguridad social. En tanto, el empleador deberá garantizar la atención médica y cubrir los gastos por sepelio.

En la reforma del artículo 331 de la Ley Federal de Trabajo, el concepto de la persona trabajadora del hogar es más preciso y, además, se establecen tres categorías: aquellas que residan en el hogar del empleador; las que no residen en el domicilio del empleador; y las que trabajan con diversos empleadores sin residir en el domicilio⁴. Adicionalmente, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) es facultada para fijar los salarios mínimos profesionales de las personas trabajadoras del hogar.

Estos extraordinarios avances en el marco jurídico son apenas el principio de un largo camino. Para el IMSS, lograr tasas de afiliación de las trabajadoras del hogar a niveles aceptables – por ejemplo, más del 30% en los siguientes cinco años – será un desafío a gran escala. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el primer trimestre de 2019 laboraban en México casi 2.4 millones de trabajadoras del hogar; en tanto, un informe del IMSS (2019) señala que, en ese mismo año, se encontraban en sus registros como aseguradas voluntarias únicamente 3,658 personas trabajadoras del hogar, es decir el 0.15% del total⁵.

El trabajo del hogar o trabajo doméstico tiene una serie de condiciones que lo han convertido en una actividad de baja protección y cobertura. El propio hecho de que sea ejecutado a lo interno de los hogares no sólo ubica a la persona trabajadora en una situación de mayor riesgo y vulnerabilidad, sino, además, impone severas barreras a las acciones de la inspección del trabajo y el control contributivo. En la mayoría de los casos, son relaciones laborales sin contrato formal y con un componente significativo de salario en especie, que, en algunas oportunidades, equivale a la única forma de pago. En la actualidad predominan los trabajos de jornadas parciales y/o múltiples patronos, característica que dificulta aún más su formalización.

Pese a lo anterior, en los últimos años, un número creciente de países han iniciado procesos para revertir gradual y progresivamente esta situación. En particular, América Latina es una de las regiones más activas en este proceso, con la proporción más alta de países que han ratificado el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo en 2011⁶. México aún no ha dado este paso, pero se tiene la expectativa que lo haga en el corto plazo.

Una de las principales lecciones aprendidas de la experiencia internacional es que la obligatoriedad legal de inscribir en la seguridad social a las trabajadoras del hogar es necesaria, pero no suficiente. Los pobres resultados de cobertura registrados en México no serán resueltos automáticamente con la entrada en vigor de esta norma. Ni tampoco será suficiente con solo el diseño de una modalidad de aseguramiento, incluso aunque tuviera condiciones sumamente atractivas. El IMSS deberá concertar un conjunto amplio de acciones y actividades, con un enfoque multi-dimensional, interinstitucional e intersectorial, articuladas bajo un programa que permita su organización y ejecución en el corto, mediano y largo plazo. El programa fijará objetivos, metas e indicadores sujetos a evaluaciones periódicas, niveles y dependencias responsables de tareas específicas, plazos de cumplimiento, un plan de presupuesto, un portafolio de proyectos de apoyo o complementarios, y un modelo de gobierno y administración.

Este documento hace aportes muy concretos a esta tarea, pues, en su segunda sección, se enuncian y desarrollan los principios básicos sobre los que se debe construir un programa de este tipo, incluyendo desde la producción de conocimiento especializado

4. En materia de contratación laboral (Capítulo XIII artículos 331, 334 y 335 de la LFT), queda establecida la obligación de que haya un contrato escrito en la relación del empleador con la persona trabajadora del hogar.
5. Datos INEGI (ENOE primer trimestre de 2019). Población económicamente activa: 56,038,471. Trabajadores del hogar remunerados: 2,390,337. Mujeres trabajadoras del hogar remuneradas: 2,171,879.
6. Al mes de agosto de 2019, un total de 28 países en el mundo han ratificado el Convenio 189 de la OIT. 16 de estos países pertenecen a América Latina y el Caribe, siendo Brasil, Guyana y Perú los últimos de acogerse a este instrumento internacional.



en la actividad de trabajo doméstico hasta la integración y articulación de acciones con otras instituciones y sectores. En la tercera sección se exponen un total de doce recomendaciones relacionadas con tres componentes esenciales del programa: el diseño y condiciones particulares del modelo definitivo de aseguramiento obligatorio; actividades que fomentan una “cultura contributiva” en el trabajo doméstico; y elementos asociados con la institucionalidad y gobernabilidad del programa. La cuarta sección será dedicada a las consideraciones finales.

Las recomendaciones formuladas en este documento son producto del análisis integral de diversos insumos, que incluyen, entre otros, sesiones de trabajo individuales y un taller interno con funcionarios del IMSS vinculados con la puesta en marcha de la prueba piloto; el diseño, condiciones y resultados de ésta; y entrevistas con actores sociales, civiles y gubernamentales con una alta incidencia en el tema de los derechos laborales y de acceso a la seguridad social de las trabajadoras del hogar. Estas recomendaciones ofrecen perspectivas alternativas o complementarias, sustentadas en lecciones y buenas prácticas producidas por las experiencias en muchos otros países, pero contextualizadas al proceso que experimenta México en la actualidad. En última instancia, serán las autoridades e instancias competentes, quienes valoren la pertinencia de estas recomendaciones y su eventual adopción con los ajustes correspondientes.

PRINCIPIOS BÁSICOS

En el contenido de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de México, en relación con la inclusión obligatoria de las personas trabajadoras del hogar en la seguridad social, específicamente en el IMSS, se aborda el principio de igualdad en materia de derechos humanos, distinguiéndose dos modalidades. Por un lado, aquella denominada formal o de derecho, compuesta por la igualdad ante la ley – uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades – e igualdad en la norma jurídica – la no inclusión en las normas de diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional. Por otro lado, la segunda modalidad se conoce como igualdad sustantiva o de hecho y radica en lograr una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, siendo necesario, en algunos casos, remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que limiten a ciertos grupos sociales vulnerables a disfrutar y ejercer tales derechos.

Así las cosas, sería factible afirmar que la futura afiliación obligatoria de las trabajadoras del hogar en el IMSS y las reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, vigentes desde julio de 2019, están encaminadas hacia la consecución de la igualdad formal o de derecho, lo que, por sí solo, constituye un monumental hito en la lucha histórica de estas trabajadoras por un trato justo y equitativo en el campo de los derechos laborales y acceso a la seguridad social. No obstante, el reto para la conquista de la igualdad sustantiva o de hecho será bastante más complejo y demandará un sinnúmero de voluntades, pero, sobre todo, una firme y duradera convicción de la sociedad y de sus gobernantes.

En este marco conceptual, el aporte a la igualdad sustantiva, no se puede limitar al diseño de una modalidad y un mecanismo para el aseguramiento. El IMSS, con un enfoque visionario, ha estado avanzando en la construcción de lo que se podría denominar “Programa para la inclusión obligatoria de las trabajadoras del hogar en el IMSS”. Este programa



integra y articula un conjunto amplio de acciones y actividades multi-dimensionales, organizadas en un horizonte de tiempo, con objetivos, metas e indicadores, sujetos a evaluaciones y ajustes periódicos, con responsabilidades y plazos de cumplimiento establecidos.

Las formas y contenidos particulares de un programa de extensión de la cobertura de la seguridad social pueden tener diferentes matices y énfasis de un país a otro. No obstante, existen principios comunes que deben observarse en la preparación de todo programa de este tipo. A continuación, se describen y explican cinco principios básicos; los cuales pueden presentar grados disímiles de progreso, cuyas mejoras se irán incorporando en las versiones futuras de los programas de inclusión en la seguridad social.

1. PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO ESPECIALIZADO: La situación y condiciones del trabajo doméstico en México han sido objeto de múltiples estudios a través de los años, que en su mayoría, han usado las estadísticas y datos generados por las encuestas del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), o bien encuestas con un diseño especial que profundizan en aspectos específicos de esta población, no solo desde una dimensión cuantitativa sino también cualitativa. Recientemente, la Oficina de OIT en México ha publicado una serie de estudios que perfilan el mercado, los empleadores y las trabajadoras del hogar, junto con un análisis de buenas prácticas y experiencias de algunos países de América Latina⁷.

Los registros administrativos, asociados con los procesos de inscripción, facturación, pago y uso de los servicios y prestaciones del IMSS, serán en un futuro una fuente continua de información, incluso los resultados iniciales de la prueba piloto ya están proporcionando hallazgos interesantes en relación con la dinámica que se da en el proceso de registro en la seguridad social. La integración y análisis de múltiples bases de datos en soluciones tipo “*big data*”, incluyendo aquellas producidas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) a partir de inspecciones laborales y el registro de contratos de trabajo, o las asociadas a programas sociales a cargo de otras instituciones gubernamentales, es una alternativa adicional para profundizar la comprensión de esta población.

De igual manera, talleres, reuniones, sesiones de trabajo, mesas de diálogo, investigaciones de campo y encuestas de percepción con las personas trabajadoras del hogar, los sindicatos, organizaciones sociales, civiles, no gubernamentales, dependencias estatales, federales, entre otras, pueden aportar elementos únicos, piezas claves para responder a preguntas que exigen el uso de métodos más sofisticados.

Este conocimiento especializado en materia de trabajo doméstico y sus diversas dimensiones no requiere la creación de una unidad temática a lo interno de la estructura organizativa del IMSS, pero sí de un equipo de técnicos y profesionales, con al menos un líder reconocido, quien tenga una alta disponibilidad de su tiempo laboral para conducir las actividades descritas anteriormente.

2. PROGRESIVIDAD Y EVOLUCIÓN DE LAS SOLUCIONES: El trabajo doméstico es una actividad laboral con muy diversas manifestaciones. El artículo 331 de la Ley Federal de Trabajo identifica tres modalidades con base en dos criterios: número de empleadores a quienes se les brinde el servicio y si la trabajadora reside o no en el domicilio donde realiza sus actividades. A partir de esta clasificación, pueden agregarse dimensiones adicionales, como, por ejemplo, características del empleo, perfil de la persona trabajadora y los empleadores, ubicación geográfica del centro de trabajo, nivel de salarios mínimos (centro o frontera), acceso a cobertura de servicios de salud de otros sistemas o subsistemas, entre otras múltiples variables.

7. Un grupo de organizaciones de trabajadoras del hogar y de la sociedad civil, lideradas por SINACTRAHO y Nosotrxs, sugirieron, durante el proceso del diseño de la prueba piloto, la creación de un módulo de preguntas para profundizar en el perfil del trabajo doméstico en México. Florez (2019) coincide con tal propuesta, señalando: "...Para resolver esta deficiencia en las fuentes se debería realizar un módulo especial a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)" (pág. 17).



En consecuencia, se tiene una población objetivo sumamente heterogénea, cuyas respuestas y decisiones ante un programa de extensión de la cobertura de la seguridad social solo se conocerán con el proceso en curso. La progresividad de las soluciones sugiere iniciar con un modelo y estrategias de aseguramiento dirigido al segmento más representativo; por ejemplo, trabajo de jornadas parciales con o sin múltiples patrones, con independencia del nivel de ingresos del empleador. Transcurrido un período razonable de tiempo, pueden valorarse incorporar elementos adicionales, sin perder la coherencia y consistencia del esquema principal, que faciliten atraer a otros segmentos de la población objetivo.

La evolución significa que las soluciones deben transformarse cada cierto tiempo, con el objetivo de incrementar su eficacia y efectividad en materia de afiliación, pero también, reconociendo los cambios constantes que experimenta el mercado de trabajo doméstico y sus principales condicionantes.

3. PLANIFICACIÓN DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO: Un programa de extensión de cobertura por definición exige contar con un apropiado proceso de planificación a nivel estratégico, táctico y operativo en un horizonte de tiempo no menor a cinco años. Los conceptos y técnicas propios de la planificación contribuyen con las instituciones o dependencias de seguridad social encargadas del programa, con el fin de: incrementar sustancialmente las probabilidades de éxito de su enfoque, estrategias y actividades; identificar de forma oportuna las posibles limitaciones, barreras y riesgos, consecuencias y acciones para su mitigación; establecer actividades específicas, con sus responsables y fechas de cumplimiento; formular planes o iniciativas de apoyo o complementarias al programa; elaborar presupuestos financieros y de recursos en general; optimizar la organización interna y la distribución de roles del recurso humano; establecer los mecanismos de revisión y monitoreo, entre otros beneficios.

La planificación obliga a la administración de los regímenes de seguridad social a evaluar cursos alternativos de acción; distribuir en el tiempo ciertas actividades en función de su factibilidad; negociar, a nivel político y de gobierno recursos financieros adicionales para impulsar el programa; y crear sinergias internas y externas, en procura del fin último del programa, la inclusión efectiva del mayor número y porcentaje de personas trabajadoras del hogar en el régimen de seguridad social del IMSS.

4. INTEGRACIÓN Y ARTICULACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES Y SECTORES: Los países que han registrado los mejores resultados en materia de afiliación de trabajadoras del hogar son aquellos que han impulsado programas con acciones en diversos ámbitos, algunas de ellas en espacios más allá de los sistemas e instituciones de seguridad social. Probablemente uno de los ejemplos más ilustrativos de este enfoque es la inclusión en los programas educativos de primaria y secundaria de capítulos relacionados con la seguridad social y su importancia en el bienestar de las personas y sociedades. Otro sector, otras instituciones, otro público meta, pero con un altísimo impacto en las tasas de cobertura contributiva de la seguridad social en el mediano y largo plazo.

En esta misma línea, con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) se pueden coordinar inspecciones laborales conjuntas e intercambio de información sobre denuncias interpuestas por las trabajadoras del hogar; con el Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES), campañas de equidad de género y abogacía por los derechos de estas trabajadoras; y con las instituciones o programas nacionales o estatales dedicados a la capacitación de los trabajadores, la oferta de cursos especiales dirigidos a las personas trabajadoras del hogar inscritas en la seguridad social.



El IMSS debe instaurar foros y espacios de coordinación con estas y otras instituciones y sectores relevantes, mantener una comunicación e intercambio de información permanente y convertirlos en socios estratégicos en la consecución de objetivos comunes.

5. DIÁLOGO, PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN SOCIAL: En México existe un importante grupo de organizaciones sociales y no gubernamentales, dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, todas ellas ejecutando valiosas acciones y actividades en diversos ámbitos, cuya participación ha sido decisiva en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia y las reformas de la Ley Federal de Trabajo y la Ley de Seguridad Social, aprobadas en los últimos meses.

Estas organizaciones son socios naturales y estratégicos de un programa de extensión de cobertura contributiva de la seguridad social, particularmente cuando se trata de un grupo de características tan particulares como las trabajadoras del hogar. No sólo pueden aportar conocimiento altamente especializado sobre el perfil, características y dinámica de esta actividad laboral y sus principales actores, a un nivel no revelado por las tradicionales encuestas de empleo o de hogares, sino, además, proporcionan una perspectiva humana a la situación que experimentan estas trabajadoras y el impacto causado por la protección de seguridad social otorgada.

Las instituciones públicas encargadas del programa de extensión de cobertura, normalmente concentradas en aspectos legales, técnicos, administrativos, financieros y operativos, no visualizan con absoluta claridad el valor agregado de mantener una relación estrecha con estas organizaciones. No obstante, durante el proceso de diseño y ejecución de la prueba piloto, el IMSS ha sostenido talleres y mesas de dialogo con estas agrupaciones, lo cual es un paso en la dirección correcta. Es indispensable continuar y fortalecer esta buena práctica, con acciones tales como compartir periódicamente, las estadísticas e información relevante de los resultados obtenidos con esta prueba piloto, o bien desarrollando, de forma conjunta con las organizaciones, la estrategia de educación, información y sensibilización de los derechos de las trabajadoras del hogar en materia de protección de la seguridad social.

RECOMENDACIONES

En esta sección se exponen un total de doce recomendaciones en torno a diversos temas ligados con los componentes principales de un programa dirigido a la incorporación forzosa de las trabajadoras del hogar en la seguridad social de México, en particular en los regímenes de protección administrados por el IMSS. Estas sugerencias han sido seleccionadas producto de un análisis integral de: I) un conjunto de buenas prácticas y experiencias exitosas en numerosos países del mundo; II) los resultados logrados por la prueba piloto implementada por el IMSS en sus tres primeros meses; III) entrevistas y conversaciones con actores sociales, y gubernamentales con una alta incidencia en el tema de los derechos laborales y de acceso a la seguridad social de las trabajadoras del hogar⁸; IV) sesiones de trabajo individuales y un taller interno con funcionarios del IMSS competentes en la materia⁹; V) los insumos generados por una serie de estudios y publicaciones efectuadas por la OIT en relación con la situación del trabajo doméstico en México, características de los empleadores y las trabajadoras y una recopilación de buenas prácticas en varios países de América Latina; y, finalmente, VI) el actual contexto económico, social, político y cultural de México.

Las recomendaciones se enuncian a un nivel conceptual, con absoluta conciencia de que su potencial implementación exige un ejercicio de especificidad y ajuste a las

8. Estas entrevistas se llevaron a cabo en la semana del 15 al 19 de julio en la Ciudad de México, con representantes de las siguientes organizaciones: Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (SINACTRAHO), Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH); Hogar Justo Hogar; Nosotrxs; Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir; Subsecretaría de Previsión Social (STPS); y Dirección de Investigación y Estadísticas del Trabajo (STPS).
9. Este taller se celebró el 18 de julio de 2019 en las instalaciones de la Oficina de la OIT en la Ciudad de México y contó con la participación de 22 funcionarios de diversas unidades del IMSS.



condiciones particulares en las que operaría. Con el propósito de organizar éstas con un sentido lógico y funcional, se han agrupado en tres categorías. Por un lado, las asociadas con el diseño y las condiciones del modelo de aseguramiento obligatorio; en segundo término, aquellas que permitan promover una cultura contributiva del trabajo doméstico en la seguridad social; y, por último, las recomendaciones que fortalecen la institucionalidad y gobernabilidad del programa.

A. DISEÑO Y CONDICIONES DE UN MODELO DE ASEGURAMIENTO CONTRIBUTIVO OBLIGATORIO

Un estudio de OIT (2016), señala cinco criterios que deben satisfacer los sistemas de seguridad social que pretenden lograr altas tasas de cobertura del trabajo doméstico y cumplir con sus objetivos de protección. Uno de ellos es que sean “asequibles”, en el sentido de que la carga financiera de las contribuciones a pagar a la seguridad social sea razonable y factible de satisfacer y, para ello, será indispensable considerar la característica baja capacidad contributiva del sector de trabajo doméstico y la creciente participación de empleos de jornadas parciales con uno o más empleadores.

Por supuesto, también otras condiciones del modelo de aseguramiento son críticas y ameritan una decisión de quienes tienen injerencia en su construcción. Entre los aspectos más controversiales se encuentra el período de acceso efectivo a los servicios y prestaciones de la seguridad social y el método usado para la afiliación de trabajadoras del hogar con múltiples patronos.

Recomendación 1: Anticipar la entrada en vigencia de la afiliación obligatoria

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diciembre de 2018 dispuso de la puesta en marcha de un programa piloto por parte del IMSS para la inclusión de las trabajadoras del hogar, cuyo plazo de inicio no debería superar el 30 de junio de 2019. El IMSS, dando claras señales de su compromiso con este tema y de su capacidad de respuesta interna, cumplió dicha tarea tres meses antes del plazo límite señalado, iniciando el 1 de abril de 2019 la prueba piloto para el aseguramiento de este grupo de trabajadoras, aún con condición de aseguramiento voluntario.

En las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social en materia de las personas trabajadoras del hogar, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2019, se incluye en el Transitorio Segundo una instrucción expresa para que, concluidos los dieciocho meses del programa piloto, se haga del conocimiento del Legislativo un informe preliminar sobre los avances, oportunidades y limitaciones de éste, cuyos contenidos serían usados como insumos básicos para que, en un plazo no mayor a seis meses, se preparen y aprueben las adecuaciones y reservas legales necesarias para la entrada en plena vigencia de la obligatoriedad de afiliación de las trabajadoras del hogar ante el IMSS.

De acuerdo con lo antes expuesto, será a partir del **1 de abril de 2021**, cuando la obligatoriedad de afiliación a la seguridad social sea legalmente efectiva¹⁰. No obstante, una valoración conjunta de diversas circunstancias convierte la opción de adelantar el plazo señalado como una acción de alto impacto estratégico, generadora de mensajes claros y en la dirección correcta a los interesados y viable técnicamente. Entre las circunstancias, que justifican esta recomendación, sobresalen las siguientes:

Por un lado, es factible arribar a tendencias y hallazgos robustos de la prueba piloto en un período menor a los dieciocho meses previstos para su duración. Por ejemplo, en

10. La sentencia de la SCJN, de diciembre de 2018, otorgó incluso un plazo de hasta 3 años después del inicio de la prueba piloto, de tal manera que la obligatoriedad hubiera sido efectiva a partir del 1 de abril de 2022.



la evaluación de sus resultados en el primer trimestre de operación, quedaron en evidencia importantes rasgos del perfil de las personas trabajadoras aseguradas, los salarios reportados, la distribución por Subdelegación, la dinámica de bajas y altas, entre otros aspectos (ver Recuadro 1). En el plano cualitativo, se recogieron observaciones y comentarios sobre las fortalezas y las limitaciones del proceso de inscripción, recaudación y pago de contribuciones, destacando aquellos casos de trabajadoras que laboran con múltiples patronos y los riesgos de asumir funciones de recaudación y pago de las contribuciones a la seguridad social.

En segundo término, existe un relativo grado de confusión entre ciertos segmentos de las trabajadoras del hogar -probablemente aquellas con menos acceso a los medios de comunicación- respecto a cuáles son los alcances reales de la prueba piloto en términos de obligatoriedad. Pese a que las reglas de la prueba piloto y los artículos transitorios de la reforma de la Ley del Seguro Social de julio de 2019 no estipulan sanciones o multas a los patronos que no cumplan con el pago de las contribuciones, hasta tanto la obligatoriedad no entre legalmente en vigor, algunas trabajadoras consideran injusto que se lleve a cabo la inscripción ante el IMSS y que el empleador no cancele las respectivas contribuciones antes del día 20 de cada mes, sin que se exponga a ninguna penalidad. Desde su óptica y su conocimiento, las expectativas que tenían de finalmente estar protegidas por la seguridad social, terminan convirtiéndose en una desilusión, restando credibilidad al proceso. Por último, en México, el apoyo político y social en pro de los derechos de las trabajadoras del hogar, sigue estando en un punto alto. Conforme transcurra el tiempo, el riesgo de que éste descienda se incrementará, un fenómeno común en las agendas políticas de todos los países en el mundo e incluso futuras reformas legales pudieran no tener un camino tan directo y expedito como las más recientes. Una medida de mitigación de este riesgo, acompañada de las interlocuciones políticas necesarias y el análisis jurídico correspondiente, como se ha indicado, es anticipar la presentación de las reformas legales ante el poder legislativo, con el propósito de que la obligatoriedad de la afiliación en la seguridad social inicie lo antes posible.

Recuadro 1

Principales resultados de la prueba piloto del IMSS

Al mes de julio de 2019, el programa contaba con un total de 4,890 personas trabajadoras del hogar vigentes, con un salario mensual promedio de \$4,810 pesos. Esta cifra representa un 31% más de las que están aseguradas bajo el esquema de aseguramiento voluntario (3,737). El 81% de las personas trabajadoras afiliadas en la prueba piloto son mujeres y el 28% se ubica en la Ciudad de México y el Estado de México. Un desglose del número de trabajadoras por Delegación y su respectivo salario promedio ponen en evidencia brechas significativas en el nivel de remuneración reportado; así, por ejemplo, en Baja California el salario promedio mensual se ubicó en \$6,068 pesos, en tanto, en Tabasco ascendió a tan sólo \$3,435 pesos. La edad promedio de las mujeres es de 47 años y para los hombres 43 años. En términos de rangos de edad, el 49% se concentra en 51 años y más, un hallazgo que se contrapone a las estadísticas producidas con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, las cuales señalan una participación mayoritaria de trabajadoras de 25 a 44 años. Dos características adicionales de la población inscrita en la prueba piloto con respecto a la encuesta de empleo: un salario promedio más alto y una participación de casi un 20% de hombres registrados en el IMSS (la proporción masculina es de sólo 5% en la ENOE).

FUENTE: Elaborado con base en información presentada en el Taller Construcción de una hoja de ruta que guíe el proceso de inclusión obligatoria permanente de las trabajadoras del hogar, IMSS-OIT, Ciudad de México, julio 2019.



Recomendación 2: Establecer al empleador como el responsable de la inscripción de la trabajadora

Uno de los elementos centrales de la puesta en ejecución de la prueba piloto del IMSS fue el desarrollo de una aplicación para el registro y alta de las trabajadoras del hogar. El modelo da la posibilidad de que tanto éstas como sus empleadores lleven a cabo los trámites para la afiliación ante la seguridad social, gestión que puede ejecutarse en línea a través del Portal del IMSS o en las ventanillas de las Subdelegaciones. El proceso de registro está sustentado en criterios de simplificación administrativa, reducción de documentos e información exigida y apertura de múltiples canales para reducir costos de transacción a las partes interesadas.

La facultad, otorgada por el IMSS, para que sea la propia trabajadora del hogar quien cumpla con los trámites para su inscripción es una interesante innovación, concebida, en parte, como una solución al empleo con múltiples patronos y las limitaciones de que cada uno de ellos separadamente cumpla con sus obligaciones. No obstante, en la legislación internacional, la inclusión de la trabajadora del hogar en la seguridad social se ha mantenido como una responsabilidad exclusiva del empleador, acción que debe cumplir en un período de tiempo que varía de país a país, pero que, en ningún caso, excede los treinta días después del inicio de la relación laboral. Este rol se sustenta en similares argumentos a los esbozados en el caso de los otros tipos de patronos (empresa privada, instituciones públicas, gobierno, organizaciones, etc.):

FIGURA GENERADORA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO: El empleador es quien demanda y ocupa los servicios de la persona trabajadora, ejerce la potestad de definir y controlar las actividades que ésta desempeña durante el horario acordado y posee los recursos económicos para el pago periódico del salario. Si bien es cierto que la relación laboral nace por la voluntad de ambas partes, el empleador es a quien se le puede exigir acreditar ésta ante terceros y enfrentar las consecuencias de sus potenciales incumplimientos.

OTRAS OBLIGACIONES ANTE TERCEROS: En el contexto de la seguridad social, la persona empleadora también asume otras tareas como la retención de las contribuciones del trabajador y su traslado a la institución de seguridad social, cuyo incumplimiento lo expone a sanciones administrativas, económicas e incluso penales en algunos países. De forma adicional, debe contratar un seguro de riesgos y accidentes laborales, cuando este régimen de protección es administrado por otra institución, o satisfacer las normas de seguridad y salud en el trabajo.

PRUEBA DE LEY: La inscripción ante la seguridad social de la persona trabajadora y todos los eventos registrados en su historial (fecha de ingreso, salarios mensuales, períodos de incapacidad laboral o licencia por maternidad, etc.), son considerados como una declaración de hechos ciertos por parte del patrono y usados en los tribunales de justicia ante demandas o controversias entre las partes. En ciertos países, esta declaración sustituye el contrato laboral escrito y es fuente de consulta para trámites ligados con el trabajador, como embargos salariales o el cobro de pensiones alimentarias.

En síntesis, la recomendación en materia de responsabilidades en la inscripción y reportes ante la seguridad social es que el IMSS trate la relación laboral del trabajo doméstico no como un caso excepcional, sino, por el contrario, como un caso homologable a cualquier otro empleador y, entonces, sea éste quien asuma tales tareas de manera ex-



clusiva. En un futuro podría valorarse introducir la práctica de unos pocos países, en los cuales las trabajadoras del hogar están facultadas para que asuman algunas actividades posteriores al acto de inscripción (no la inscripción), tales como ajustes en los salarios reportados, modificar las horas de trabajo o tramitar su exclusión del sistema de registro, pero siempre con una autorización formal por parte de su empleador.

Recomendación 3: Evaluar alternativas para reducir el costo del aseguramiento

Uno de los principales retos de todo sistema de seguridad social es que los empleadores, trabajadores y el Estado, quienes financian los regímenes de protección y sus prestaciones, se encuentren en disposición y en capacidad de pagar las tasas de contribución establecidas para tales fines. En el caso particular del trabajo doméstico, el hecho de que sea un hogar o una persona particular la que asume la condición de empleador sugiere algunas limitaciones en relación con las tasas y montos de contribución: I) dado que no es una actividad generadora de ingresos para el empleador, normalmente éste exhibe una baja disposición a incurrir en una inversión adicional pagando los aportes a la seguridad social de su trabajadora; II) un cierto porcentaje de hogares, que cuentan con una trabajadora del hogar, tienen una reducida capacidad contributiva.

En respuesta a estas singulares condiciones, un número significativo de regímenes de seguridad social han incorporado, en sus modelos de aseguramiento, mecanismos que permiten una reducción parcial o total, temporal o permanente, de las contribuciones a pagar por el empleador y la trabajadora. Este tipo de excepción o trato preferente causa cierto grado de controversia y resistencia entre los técnicos, autoridades de las instituciones de seguridad social, políticos, empresarios y otros actores sociales, pues se presume una alta capacidad de pago de los empleadores, dado que la contratación del trabajo doméstico se concentra en los hogares de ingresos altos y medios.

Pese a lo antes indicado, desde el punto de vista económico, la racionalidad de los empleadores para decidir registrar o no a su trabajadora del hogar ante la seguridad social no necesariamente responde a un criterio basado en el valor nominal de las contribuciones, sino, más bien, lo hacen considerando el porcentaje que éstas representan en términos del salario real pagado. Para una explicación más concreta de esta idea, en el contexto de México, se hace indispensable conocer previamente las características principales del esquema de contribuciones dispuesto por el IMSS para el trabajo doméstico.

El Gráfico 1 contiene información relevante sobre este esquema. Un primer rasgo de suma importancia es que no admite afiliaciones con salarios inferiores al salario mínimo legal (SM), la inconfundible regla de una base mínima de contribución¹¹. Así las cosas, cuando una trabajadora del hogar percibe como salario justamente el SM (\$3,080 en julio de 2019), la cuota del empleador asciende a \$904, que incluyen también la correspondiente a la trabajadora del hogar (\$73), quien está exenta de contribuir en tal nivel de salario. Esta cuota del empleador es equivalente a un 29.4% del salario pagado a la trabajadora; conforme los salarios se incrementan, la tasa de contribución efectiva va descendiendo, hasta estabilizarse cerca de un 16% en seis SM o más.

En una situación hipotética de una trabajadora del hogar con un salario real de un 50% o 25% del SM -por ejemplo, producto de laborar una jornada parcial-, la cuota del empleador continuará siendo de \$904 mensuales, y la tasa efectiva de contribución sería 58.7% y 117.4%, respectivamente, porcentajes que alientan la conducta evasora por parte de los empleadores.

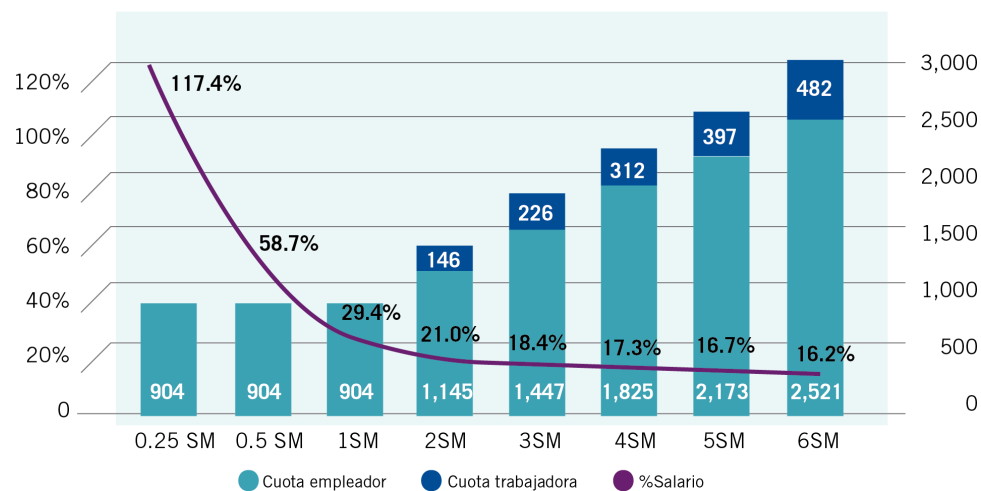
11. La Ley del Seguro Social, dispone en su artículo 28: “Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva”.



Gráfico 1. Cuota de la persona empleadora y de la trabajadora del hogar según nivel de salario y % de la cuota total en relación con el salario pagado a la trabajadora del hogar

-Cifras en pesos mexicanos-, julio 2019

El actual esquema de contribuciones que rige el aseguramiento con el IMSS es, además de regresivo, excesivamente oneroso en los niveles más bajos de salarios. Estos rasgos están explicados principalmente por tres factores: I) el método usado para calcular las contribuciones a pagar por nivel de salario incluye una Cuota Fija del Seguro de



FUENTE: Elaboración propia con base en datos calculados en el Portal del IMSS.

Enfermedades y Maternidad (SEM), cuyo peso relativo es muy alto en los salarios más bajos; y además, a partir de salarios iguales o superiores a 3 UMAs (Unidades de Medida y Actualización) existe una cuota excedente para el SEM; II) la fijación de un umbral mínimo de contribución produce una distorsión entre el monto del salario pagado y las contribuciones facturadas por la seguridad social; III) los aportes de las trabajadoras en salarios iguales o menores al SM es asumido por el empleador.

Sin que ello implique una decisión de ningún tipo, resulta conveniente e indispensable que las instancias técnicas del IMSS efectúen un análisis exhaustivo del impacto potencial que tendría sobre los costos de aseguramiento de las trabajadoras del hogar, particularmente en los niveles de salarios más bajos, la propuesta presentada a finales de mayo de 2019 por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) ante el Consejo de Representantes, a fin de que el salario mínimo de las trabajadoras del hogar pase de \$102.68 diarios a \$248.72 diarios a partir del 1 de enero de 2020¹².

Este hecho histórico, que reconoce con absoluta justicia el valor real de las labores y tareas desempeñadas por las personas trabajadoras del hogar, indudablemente tendrá sus efectos en el costo de la contratación del trabajo doméstico e incrementará las contribuciones a la seguridad social. En no pocos países del mundo, los gobiernos y las instituciones de seguridad social han adoptado una política de reducción del costo del aseguramiento de las trabajadoras del hogar, a través de muy diversos instrumentos y estrategias, cuya elección depende de los segmentos de la población objetivo que se

12. El 30 de mayo de 2019 el presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos propuso establecer el salario mínimo de los trabajadores del hogar remunerados en 248.72 pesos al día. La discusión y aprobación final de la propuesta se realizará en diciembre de 2019 por el Consejo de Representantes y entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2020. Véase: <https://www.gob.mx/conasami/prensa/el-presidente-de-la-comision-nacional-de-los-salarios-minimos-entrego-el-estudio-sobre-trabajadoras-del-hogar-donde-se-propone-un-salario-minimo-de-248-72-pesos-al-dia>



pretende atraer, el grado de solidaridad financiera aceptado por el resto de cotizantes, la disponibilidad de recursos fiscales para su financiamiento parcial o total, entre otros factores. No es un camino fácil de adoptar, amerita una profunda discusión técnica y política, y un acuerdo de la sociedad sobre los conceptos de igualdad y equidad contributiva.

Con un carácter estrictamente ilustrativo, en el Cuadro 1 a continuación, se presentan cinco posibles alternativas para lograr una disminución en el costo de afiliación de las trabajadoras del hogar en el IMSS, bajo el supuesto de que se han dado las modificaciones en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, que hagan jurídicamente viables estas medidas. No son ni únicas ni excluyentes entre sí, por el contrario, lo habitual es la combinación entre ellas. Están descritas de manera general, con la intención de explicar su concepto más que su operativa concreta; cualquier reducción deberá ser acompañada por otras medidas que incentiven la afiliación en contraposición a la evasión.

Cuadro 1. Selección de posibles opciones para reducir el monto pagado de contribuciones

Tasas de contribución persona empleadora: Disminuir en un 50% las tasas de contribución de las personas empleadoras en los primeros 12 meses de su inscripción y un 25% en los siguientes 12 meses. A partir del mes 25, el empleador paga la tasa de contribución total. Esta reducción es propia del patrono, con total independencia de los trabajadores que inscriba durante los períodos indicados.

Tasa de contribución personas trabajadoras: Exonerar del pago de sus contribuciones a las trabajadoras del hogar con reportes salariales iguales o inferiores a 3 SM, tal como se hace en la actualidad con aquellas de un SM o menos. Más de un 90% de las trabajadoras ganan 3SM o menos y su tasa promedio de aportes es de 2.5%.

Cuota Patronal Fija del Seguro de Enfermedades y Maternidad: Convertir este rubro en una cuota variable progresiva en función de los salarios reportados, con el propósito de disminuir la tasa de contribución efectiva en los salarios más bajos. Este factor equivale a un 57.2% de la cuota total que debe pagar un empleador por un SM.

Subsidio del Estado: Incorporar un subsidio del Estado equivalente al 50% de la Cuota Fija del Seguro de Enfermedades y Maternidad o las contribuciones del Seguro de Invalidez y Vida o Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Este subsidio puede aplicarse hasta cierto nivel de ingreso (por ejemplo, solo para 3 SM o menos) o reducir progresivamente conforme el salario aumenta.

Base mínima contributiva: Fijar este umbral en el 50% de 1 SM, sumamente útil para las trabajadoras de jornadas parciales y bajos salarios, será una medida indispensable ante el incremento del SM propuesto por CONASAMI a partir de enero 2020. Por otro lado, favorece la inscripción individual de multi-patronos.

FUENTE: Elaboración propia.

Recomendación 4: Adoptar un esquema alternativo para el caso de trabajadoras multi-patronos

En el transcurso de las últimas décadas, la demanda de los servicios de trabajo doméstico ha crecido de manera sostenida, pero con un perfil más concentrado en el empleo de jornadas parciales y multi-patronos, en contraposición a la figura clásica de la trabajadora del hogar que reside de manera permanente en la casa de su empleador y familia. Bensusán (2019) cita que, en el 2018, tan sólo el 4.6% de los hogares mexicanos, que contratan trabajadoras del hogar, lo hacen con la modalidad de planta y un 93.8% de las contrataciones de trabajo doméstico son de entrada por salida. En cuanto a las jornadas laborales semanales, un 15.6% declaró menos de 15 horas y el 36.6% de 15 a 34 horas; sólo el 9.4% supera las 48 horas de trabajo¹³.



El fenómeno del multi-patrono en el trabajo doméstico en México aún requiere más información y análisis. Con base en Florez (2019), el número de trabajadores por empleador pasó de 1.2 en el 2008 a 1.4 en 2018, un resultado contrario al esperado, que sería una reducción en esta proporción.

Las jornadas parciales implican con frecuencia que una proporción de las trabajadoras del hogar prestan sus servicios a dos o más empleadores simultáneamente, situación que representa un enorme reto desde la óptica del proceso de afiliación a la seguridad social. Los regímenes de seguridad social y sus instituciones han probado diversos mecanismos para enfrentar el fenómeno de multi-patronos, procurando dar solución a la disyuntiva de cómo individualizar las responsabilidades y las contribuciones de cada uno de ellos. En la prueba piloto del IMSS, estos casos deben ser tramitados por la misma trabajadora del hogar, quien asume las tareas de la inscripción, la recaudación de las contribuciones, incluyendo las correspondientes a sus patronos, y el respectivo pago ante la seguridad social.

En países como Uruguay y Costa Rica se han implementado soluciones a los casos de multi-patronos, que han resultado más atractivas, equitativas y de menores costos de transacción. Estos modelos se han basado en el principio de responsabilidad individual de los multi-patronos, una solución tecnológica para la inscripción totalmente en línea y la facturación de cuotas proporcionales a los salarios reportados con cada uno de los empleadores. En el caso de Costa Rica también se ha introducido un subsidio solidario del sistema y un subsidio con recursos fiscales, con el propósito de lograr un costo asequible para la afiliación de la trabajadora por parte de al menos uno de sus patronos.

Con el propósito de que los equipos técnicos y autoridades del IMSS lo sometan a un análisis y valoración, en el Cuadro 2 se presentan las características principales de un esquema alternativo para la figura de multi-patrono. Además del tiempo necesario para ejecutar las tareas de diseño, la aprobación de la normativa pertinente y la negociación con el Estado del subsidio para reducir el costo del aseguramiento de jornadas parciales, en este tipo de soluciones es crucial un estudio de factibilidad de los requerimientos técnicos y plazos de ejecución de los ajustes en los sistemas de información y transaccionales.

Cuadro 2

Características de un esquema alternativo para la figura de multi-patrono

Responsabilidad individual: Cada uno de los empleadores de la trabajadora del hogar está obligado, legal o normativamente, a la inscripción de ésta ante la institución de seguridad social y a efectuar los reportes mensuales de sus salarios. No es necesario ningún acuerdo ni comunicación entre los empleadores, ni tampoco fechas comunes de inicio o conclusión de las relaciones de trabajo.

Plataforma de registro y reportes en línea: Estas acciones pueden ejecutarse de manera presencial, a través de las tradicionales oficinas o agencias de la seguridad social. No obstante, poner a disposición de las personas empleadoras una plataforma en línea que permita hacer todos los trámites de principio a fin, incluyendo afiliación, reportes mensuales de movimientos y salarios, pago de contribuciones, entre otros, ha tenido una gran aceptación y eliminado las excusas de la burocracia o el tiempo excesivo incurrido en estas gestiones.

Costos y riesgos para las personas empleadoras: Con frecuencia, los multi-patronos sostienen dos argumentos económicos en contra del aseguramiento de su trabajadora del hogar. Por un lado, el costo de afiliar a una trabajadora por una fracción de jornada se convierte en excesivamente oneroso por la fijación de una base mínima contributiva. Por otro lado, el riesgo de terminar asumiendo el costo total del aseguramiento es muy alto, porque es posible que, en cualquier momento, la trabajadora cese su relación con los otros empleadores.

Inclusión de un subsidio: La solución técnica a ambas preocupaciones es la concesión de un subsidio – solidario del sistema o financiado con recursos fiscales – de una cuantía tal que disminuya a un nivel razonable el costo de aseguramiento para uno solo de los empleadores. Cuando un segundo o tercer empleador cumpla(n) separadamente con la inscripción de la misma trabajadora, el sistema de facturación suma estos salarios y distribuye proporcionalmente las cuotas entre los diferentes patronos.



Disposiciones sobre morosidad: Conforme a la mejor práctica, la trabajadora del hogar continúa accediendo a la protección de los regímenes de protección de la seguridad social, aún y cuando uno o varios de sus patronos no hayan pagado puntualmente las correspondientes cuotas. El costo de los servicios y prestaciones recibidos por la trabajadora del hogar durante este período será facturado proporcionalmente entre los empleadores morosos.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Recomendación 5: Diseñar el aseguramiento hacia la cobertura efectiva de las personas trabajadoras de hogar

En los sistemas de seguridad social con un enfoque de cobertura universal destacan tres características fundamentales: I) la afiliación y contribución es obligatoria para todos los trabajadores ocupados de la economía, sean trabajadores asalariados o trabajadores con actividades independientes; II) todos los asegurados están incluidos en los diversos regímenes de protección que operan en el sistema de seguridad social y tienen acceso a los mismos servicios y prestaciones, sin exclusiones de ningún tipo; y III) la cobertura efectiva se activa desde el primer día en que se da la inscripción ante la seguridad social o incluso desde el primer día de inicio de la actividad laboral.

Desde la perspectiva de las trabajadoras del hogar, el inciso I) está en curso de cumplimiento con la reforma al artículo 12 de la Ley del Seguro Social y el inciso II) ha sido respetado en la prueba piloto, con la inclusión de las trabajadoras en los cinco regímenes de protección administrados por el IMSS. No obstante, el principio de cobertura o acceso efectivo a los servicios y prestaciones de estos regímenes – el inciso III) – enfrenta algunas limitaciones, pues la prueba piloto del IMSS, se trata de un seguro mensual pre-pago, cuya inscripción y pago de contribuciones se efectúa en los primeros veinte días de un mes, y la cobertura de la seguridad social tendrá validez en el mes siguiente. Una gestión similar deberá producirse mes a mes, situación que se opone al trato concedido al resto de los empleadores y trabajadores remunerados de México. Las condiciones particulares o atípicas de la relación laboral del trabajo doméstico son un argumento legítimo para un abordaje diferenciado en su beneficio, tal como la no exigencia de inscripción en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), pero no en sentido contrario.

El Cuadro 3 contiene una guía útil para el diseño de un esquema de aseguramiento obligatorio, pues describe lo que se consideran un conjunto de buenas prácticas, orientadas hacia la consecución de la protección efectiva de los trabajadores asegurados. Los sistemas e instituciones de seguridad social de cada país se ajustan en grado mayor o menor a estas buenas prácticas, dependiendo de múltiples condiciones y circunstancias. En el caso de México, lo que conviene resaltar, es que en última instancia – y en el espíritu de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia y las reformas recientes del marco jurídico – el patrono y la trabajadora doméstica deberán ser tratados en condiciones no inferiores a las aplicadas a sus homólogos de otras actividades.



Cuadro 3

Procesos administrativos de la seguridad social diseñados con prácticas orientadas hacia la protección efectiva de las personas trabajadoras

Inscripción ante la seguridad social: Obligación exclusiva de toda persona empleadora, que debe cumplir en los primeros ocho días de iniciado el contrato laboral con sus trabajadores. La inscripción es independientemente de la jornada laboral o nivel de salario percibido por sus trabajadores.

Registro de salarios y facturación de contribuciones: Procesos ejecutados con base en hechos e información del mes recién concluido, salarios y movimientos históricos (salidas, entradas, días de incapacidad, etc.) no presuntos. Para efectuar estos procesos se habilita un período entre los últimos días del mes anterior y a más tardar el quinto día hábil del mes siguiente.

Recaudación de contribuciones: a la persona empleadora se le otorga legal o normativamente la obligación de convertirse en un recaudador de las contribuciones de sus trabajadores y trabajadoras y, en tal función, al momento del pago de los salarios debe descontar y retener la proporción que corresponde a los aportes a la seguridad social.

Pago de contribuciones: Consecuente con su función de recaudador, el empleador es también el responsable exclusivo del pago de las contribuciones a la seguridad social. De no cumplir con la cancelación de los montos facturados, el patrono quedará en condición de moroso, asumiendo las implicaciones dispuestas en la regulación sobre la materia.

Vigencia de cobertura: Cuando los sistemas de registro e información de las instancias administrativas en las que se tramita la inscripción de los trabajadores y los sistemas de información de los establecimientos de servicios de salud se encuentren comunicados en línea, un trabajador podría – y es la mejor práctica posible – tener acceso a los servicios y prestaciones de la seguridad social desde su primer día de labores. En algunos sistemas, cuando cesa la relación laboral y la trabajadora es dada de baja en los registros de la seguridad social, el acceso a servicios y atenciones de salud quedan prorrogados por un período adicional de tiempo, de hasta seis meses en ciertos países.

Consecuencias de la morosidad: Esta infracción por parte del empleador, en su función de recaudador, no puede constituirse en una barrera o sanción para la persona trabajadora y, por lo tanto, ésta debe continuar con acceso efectivo a los servicios y prestaciones de los regímenes de protección de la seguridad social. No obstante, una medida común para incentivar el pago oportuno de las contribuciones es facturar con cargo al empleador el costo de todos los servicios y prestaciones recibidos por el trabajador.

FUENTE: Elaboración propia.



B. ACTIVIDADES QUE PROMUEVEN LA CULTURA CONTRIBUTIVA

Una de las características comunes en los países que han tenido mayor éxito con los programas de extensión de la cobertura de las trabajadoras del hogar, es la existencia de porcentajes relativamente altos – o al menos medios – de afiliación en las otras actividades económicas, rasgo que sugiere la presencia de una serie de elementos o condiciones que favorecen el registro de las personas trabajadoras ante la seguridad social, incluyendo desde su obligatoriedad legal hasta el nivel de legitimación económica, social y política del sistema e instituciones, lo que podría englobarse bajo el término “cultura contributiva”.

Este conjunto de creencias, valores y prácticas se adquieren y transforman en el tiempo y conjugan acciones voluntarias con acciones impuestas a través de sanciones o penas ante su incumplimiento. Diversos factores explican la cultura contributiva de un país, desde su evolución histórica, pasando por la disposición de las sociedades a transferir recursos de sus presupuestos familiares hacia dependencias gubernamentales, hasta la valoración de la suficiencia, eficacia, calidad y oportunidad de los servicios y prestaciones brindados por los regímenes de protección.

Las fases y actos preparatorios para la inclusión obligatoria de las trabajadoras del hogar en la seguridad social en México avanza con un notable apoyo político, gubernamental, institucional y social. Por el contrario, las características de alta informalidad del mercado laboral, elevadas tasas de evasión, el acceso a servicios de salud a través de subsistemas no contributivos, la marginación y subvaloración histórica de las trabajadoras del hogar y de su aporte a los hogares, así como la economía en general y la resistencia natural de las personas empleadoras en incurrir en gastos adicionales, integran un conjunto de factores de efectos negativos en las metas de afiliación que se pueden lograr en los siguientes años.

En este contexto, en la esfera de posibles intervenciones para incidir sobre esta cultura contributiva, se encuentran actividades de información, educación y sensibilización sobre los derechos y obligaciones de las personas empleadoras y trabajadoras del hogar; las labores de fiscalización e inspección de las instancias técnicas competentes, intencionalmente ajustadas a las especificidades del trabajo doméstico; la generación de valor adicional para las trabajadoras del hogar que se deriven de su pertenencia a la seguridad social; y la creación de ciertos tipos especiales de incentivos para la o el empleador que inclinen sus decisiones hacia el aseguramiento y no la evasión.

Recomendación 6: Diversificar las estrategias de información, educación y sensibilización

El lanzamiento de la prueba piloto para el aseguramiento de las trabajadoras del hogar en el IMSS estuvo acompañado de una robusta estrategia de comunicación e información, bajo el lema “Con seguro trabajas mejor”. Un micrositio en el portal del IMSS fue creado – con su correspondiente imagen gráfica – incluyendo un simulador de cuotas y tutorial para el manejo del sistema, una sección de preguntas frecuentes y un enlace directo al trámite. A través de televisión, radio, sitio web, redes sociales institucionales, foros, centros del contacto del IMSS y prestadores de servicio social se difundió información sobre esta iniciativa. Las múltiples plataformas de atención a las y los usuarios fueron capacitadas para atender las consultas de las personas interesadas. Por otra parte se desarrollaron campañas en paralelo a cargo de organizaciones sociales y no gubernamentales, es decir los medios de comunicación masivos como televisión, prensa y radio, dieron una cobertura intensa, con numerosas entrevistas a los actores relevantes del proceso y reportajes que explicaban las condiciones y trámites para la inscripción en el IMSS.



Las instancias competentes y los expertos en la materia deberán profundizar en este y otros tipos de análisis. La colección de estudios elaborados por OIT sobre el perfil del trabajo doméstico y de las trabajadoras del hogar y sus empleadores, con base en diversas encuestas de producción periódica del INEGI, aportan insumos útiles para el desarrollo de estas tareas. Las experiencias y prácticas acogidas en sistemas de seguridad social en otros países ofrecen insumos adicionales y dan la oportunidad de avanzar rápidamente hacia soluciones más aptas, eficaces y eficientes.

Canal	Trabajadoras	Empleadores	Total
TELEFONÍA	74%	57%	71%
CHAT	3%	21%	6%
CORREO ELECTRÓNICO	0%	1%	0%
REDES SOCIALES	1%	1%	1%
ATENCIÓN PÚBLICA	22%	19%	22%

A decorative border featuring a repeating pattern of icons: a fork and knife, a clock, a pot, a shopping cart, a box, a vacuum cleaner, a trash can, and a broom, separated by stylized floral motifs.

En una perspectiva más de mediano y largo plazo, si bien es cierto que la generación de información y orientación oportuna a los interesados directos y público en general es una cuestión crítica, es preciso impulsar estrategias y actividades propias de las esferas de la educación y la sensibilización. Probablemente esto último dé resultados más lentos, pero más perdurables en el tiempo. En este particular, el tipo de instrumentos y su costo también gira hacia la habilitación de formas menos tradicionales, más innovadoras, menos onerosas, más sostenibles y con la participación de una amplia gama de otras instituciones y organizaciones públicas, privadas, comunitarias, sociales, internacionales y no gubernamentales.

Cuadro 4

Selección de estrategias de información, educación y sensibilización

Mensajes a las personas trabajadoras del hogar: Profundizar los mensajes sobre los beneficios que ofrece, para ellas y sus familiares, estar afiliadas al IMSS. Dado que se puede tener acceso a atenciones y servicios de salud en otros sistemas o subsistemas, resaltar las prestaciones económicas, como los subsidios por incapacidad o licencia por maternidad o el retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Esto produce una conciencia en las trabajadoras de una “pérdida tangible” por estar fuera de los registros de la seguridad social.

Mensajes a las personas empleadoras: Normalmente se combina un ciclo de mensajes de sensibilización hacia el cumplimiento de sus obligaciones con la seguridad social y su trabajadora y otro ciclo que refuerza los riesgos y consecuencias de una conducta evasora. Mensajes explicativos de los trámites, particularmente cuando son en línea y sencillos, también son útiles.

Educación formal: Incorporar en los programas de educación primaria y secundaria un capítulo dedicado a la seguridad social, con una referencia especial al derecho de las personas trabajadoras del hogar a este tipo de protección. Una estrategia con impacto en el mediano y largo plazo, con potenciales efectos en la valoración del trabajo doméstico por parte de futuras trabajadoras o empleadores.

Difundir mensajes en centros de alto tránsito de público: Establecer alianzas estratégicas con establecimientos comerciales con una amplia presencia a nivel nacional como cadenas de supermercados, cines, bancos, transporte público, etc. Uso de imagen gráfica del aseguramiento de la trabajadora doméstica en bolsas de empaque, productos de consumo masivo o tarjetas de transporte público.

Código de Responsabilidad Social Empresarial: Negociar con organizaciones de empresarios para que incluyan, en este tipo de normas, campañas periódicas a lo interno de sus firmas, promocionando el aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar por parte de sus empleados.

Red de promotoras comunitarias: Creación de una red de personas trabajadoras del hogar que ejerzan un rol de promotoras a nivel comunitario, cumpliendo un proceso de capacitación de corta duración, sobre los derechos y obligaciones ante la seguridad social (Turrent et al., 2019). Inicio del proceso concentrado en barrios de ingresos altos con una fuerte presencia de trabajo doméstico.

Comunicación en redes sociales: Foros en comunidades de empleadores o trabajadoras, chat, canales en internet, citas de asesoría programadas a través de videollamadas, APP informativo e interactivo, posteo periódico de información.

Campañas dirigidas a población indígena y migrante: Proveer información en lengua indígena acerca de los derechos de las trabajadoras del hogar y poner especial atención en zonas fronterizas o en estados con una fuerte presencia de migrantes (Bensusán, 2019).

FUENTE: Elaboración propia.



Recomendación 7: Desarrollar modelos de inspección y fiscalización basados en la información

La ausencia de un contrato formal de trabajo, la escasez casi absoluta de registros y documentación de los hechos más relevantes de la relación laboral (por ejemplo, el pago de los salarios), el reducido número de denuncias presentadas ante las instancias competentes, la alta rotación y, sobre todo, las limitaciones para el acceso al centro de trabajo son características particulares del trabajo remunerado del hogar, que imponen un reto adicional a los servicios de inspección y fiscalización laborales y de la seguridad social.

En algunos países, se ha dictado legislación especial para permitir que el cuerpo de inspectores de la seguridad social pueda presentarse en aquellos domicilios donde se presume labora una trabajadora doméstica no afiliada a la seguridad social y entrevistar tanto a la trabajadora como a su empleador en el exterior de esta. Por otro lado, se trata de persuadir de antemano a las personas empleadoras para que aprueben el ingreso de los inspectores o que ellos se presenten a una dependencia para declarar sobre la situación de su presunta trabajadora. Una estrategia frecuente implica la realización de operativos en zonas de ingresos altos y medios, donde la presencia de trabajo doméstico es común.

Los servicios de inspección y fiscalización del trabajo doméstico deben procurar estrategias eficaces, pero de bajos costos, pues las contribuciones generadas por un caso resuelto positivamente pudieran, en un número no despreciable de casos, no ser suficientes para compensar el costo del proceso administrativo. En este sentido, la sugerencia es el desarrollo de una estrategia de inspección sustentada en información, integrando múltiples bases de datos – estructuradas o no estructuradas –, con trazabilidad tanto de la persona empleadora como de la trabajadora del hogar, con al menos dos aplicaciones iniciales:

- i. **Diseño de un modelo que identifique a aquellas personas físicas que caen en la presunción de tener contratada una trabajadora del hogar, sin que haya cumplido con su afiliación ante el IMSS.** Los datos usados pueden incluir los reportes del supuesto empleador en el IMSS o los otros subsistemas de seguridad social, las declaraciones ante SAT, registro de propiedades, lugar y costo de su residencia, condición de la persona empleadora en otras actividades, entre otros. Dada la presunción, un sistema de notificaciones será activada, vía correo electrónico o el medio que se considere pertinente, concediendo un plazo máximo para que regularice su situación o indique bajo fe de juramento que no posee condición de empleador o empleadora de una trabajadora del hogar. Un esquema de incentivos y sanciones debería establecerse, procurando persuadir al presunto empleador de evitar una conducta evasora.
- ii. **Construir una base de datos nacional de personas trabajadoras del hogar e implementar una comunicación directa con ellas a través de telefonía móvil o correo electrónico.** Esta base de datos puede alimentarse de diversas fuentes, por ejemplo, los propios registros del IMSS, en su anterior modalidad voluntaria o la actual de la prueba piloto, o la inscripción de contratos de trabajo ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Una alternativa en esta tarea sería la creación de un APP o una aplicación en una plataforma web, que permita a toda persona auto-declarada trabajadora del hogar registrarse con los siguientes datos: Nombre completo, sexo, edad, CURP, correo electrónico y lugar de residencia. No se le obliga a brindar ninguna información sobre su condición laboral actual, pero le serán remitidos mensajes relacionados con sus derechos laborales y de inclusión en la seguridad social y una opción para que a través de una georreferenciación se ubique la vivienda en la que presta sus servicios. Este tipo de soluciones son cuestio-



nadas por las brechas tecnológicas que aún existen entre importantes grupos de la población, no obstante, representan un mecanismo de recopilación rápida de información, de bajo costo y con un enorme potencial de crecimiento en el futuro. La inversión en la APP o la plataforma web es relativamente baja y las trabajadoras inscritas como usuarias podrían gozar de algunos pequeños estímulos para incentivar su registro.

Los equipos técnicos y autoridades del IMSS pueden valorar estas y otras opciones en materia de fiscalización e inspección, en conjunto con sus homólogos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y otras instituciones afines, aprovechando la ventana de tiempo que se tiene antes de la entrada en vigencia efectiva de la obligatoriedad en la afiliación de las trabajadoras del hogar.

Recomendación 8: Generar valor adicional a las trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS

Pese a los múltiples beneficios y ganancias que implica, para una trabajadora del hogar y sus familias, estar protegida por un régimen de seguridad social, existen diversas situaciones que generan en ellas una conducta permisiva con los empleadores evasores o incluso una colusión con éstos, con el propósito de no ser inscritas en estos regímenes. De manera frecuente se han señalado como algunos de los factores más relevantes para este tipo de conducta: sus bajos salarios y reducida capacidad contributiva; contar con un aseguramiento proporcionado por el cónyuge o pareja; la posibilidad de quedar excluidas de programas de asistencia social o combate a la pobreza; pocas expectativas de lograr una pensión al momento de su retiro laboral; y una prioridad sobre el pago de su salario y otras prestaciones económicas por parte del empleador.

Con el propósito de contrarrestar este tipo de conducta, en distintos países se han desarrollado diversas iniciativas con beneficios adicionales en favor de las trabajadoras del hogar que se encuentren registradas en la seguridad social. En términos simplificados, es factible clasificar estas iniciativas en dos grandes categorías: i) aquellas que reducen el gasto de las trabajadoras en ciertos productos o servicios, como el acceso a boletos de transporte público subsidiado; y ii) aquellas que implican una inversión en la capacitación laboral o educación formal de las trabajadoras.

El Cuadro 5 expone algunas posibles opciones para agregar valor a la inscripción de las personas trabajadoras del hogar en el IMSS. En términos generales, todas ellas exigen coordinación y alianzas con instituciones públicas u organizaciones privadas; unas son universales y otras selectivas; y los tiempos de preparación para la puesta en marcha pueden reducirse dependiendo de la existencia o no de ciertas condiciones (por ejemplo, un sistema de pago del transporte público con tarjetas electrónicas).



Cuadro 5

Iniciativas que generan beneficios adicionales a las personas trabajadoras del hogar afiliadas a los sistemas o instituciones de seguridad social

Boletos subsidiados de transporte público: El costo del transporte diario a sus centros de trabajo puede representar un rubro importante en el presupuesto familiar de las trabajadoras del hogar. La experiencia más conocida en América Latina se ha dado en Argentina, a través de la concesión a las trabajadoras del hogar de una Tarifa Social en el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE). La expectativa no es una implementación de un esquema similar en México, sino que se evalúen alternativas similares en beneficio de aquellas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS.

Cursos de capacitación: Las instituciones públicas competentes diseñan e imparten cursos técnicos a las personas trabajadoras del hogar, sea para aumentar sus habilidades actuales (manipulación de alimentos, gastronomía, cuidados básicos de adultos mayores) o para adquirir nuevas habilidades (inglés, programas de computación). Desde la perspectiva de las trabajadoras, las actividades de capacitación también deben representar un aumento de sus oportunidades de movilizarse hacia otro tipo de empleo.

Programas de educación formal: Esta iniciativa representa un excelente ejemplo de la intersectorialidad contenida en el programa de inclusión de trabajadoras del hogar en la seguridad social. La Secretaría de Educación Pública, y los correspondientes entes a nivel estatal, establecen planes de educación de primaria y secundaria con adaptación a la situación particular de las trabajadoras del hogar, con el propósito de que ellas puedan concluir sus estudios formales y mejorar su formación académica y opciones laborales.

Préstamos: Un mecanismo usado en algunos sistemas de seguridad social, con el propósito de generar beneficios anticipados a sus afiliados, es la concesión de créditos para vivienda u otros fines, con recursos de sus reservas. En el caso de México, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) cumple tal propósito, con un aporte patronal del 5% bimensual por parte del patrono¹⁴. Este aporte y beneficio no se ha incluido en la prueba piloto del IMSS, queda pendiente su definición en el modelo de aseguramiento obligatorio.

Descuentos comerciales: Los descuentos en sus diversas formas lo que procuran es crear un sentimiento de lealtad por una condición específica, a partir de una ganancia adicional. En este tipo de iniciativa, el reconocimiento del potencial beneficiario es la cuestión crítica, pues se requiere que sea sencilla, segura y de bajo costo.

FUENTE: Elaboración propia.

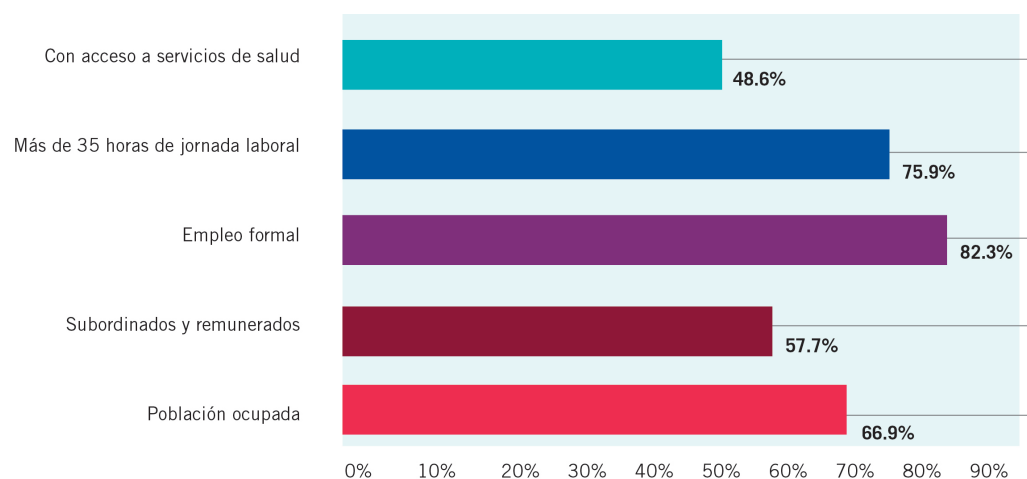
13. Bensusán (2019) señala que la sentencia de la SCJN garantiza la inclusión de las trabajadoras del hogar en el INFONAVIT; no obstante, en la versión actual de la prueba piloto, el aporte del patrono para este régimen no ha sido incluido.



Recomendación 9: Ofrecer incentivos para el aseguramiento voluntario de empleadores

El alto porcentaje de personas empleadoras del trabajo doméstico en México, quienes no se encuentran afiliados a la seguridad social, será uno de los principales obstáculos para incrementar la afiliación en el IMSS de las trabajadoras del hogar en el momento en que ésta sea obligatoria. En el 2018, un 66.9% de estos patronos contaban con un empleo, 57.7% en calidad de subordinados y remunerados, 25.9% eran empleadores en otras actividades y 15.0% se desempeñaban por cuenta propia. En términos generales, sus indicadores laborales y socioeconómicos son muy favorables: por ejemplo, 75.9% superan las 35 horas en su jornada laboral, 49.6% ganan más de 3 SM por mes y 62.1% tienen grado académico de licenciatura o más; no obstante, únicamente 48.6% tiene acceso a servicios de salud (Gráfico 3).

Gráfico 3. Perfil de los empleadores de trabajo doméstico en México, primer trimestre 2018



FUENTE: Elaboración con base en datos incluidos en el informe de Florez (2019): “Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar en México”, OIT 2019.

La reducida proporción de patronos con cobertura en salud está explicada, en buena medida, porque los empleadores y los trabajadores independientes, de acuerdo con la Ley del Seguro Social, se clasifican como de aseguramiento voluntario en el IMSS, no obligatorio. Una posible respuesta a esta situación es crear una modalidad de aseguramiento denominada “Empleador trabajo doméstico”, para aquellos patronos no obligados por la ley a contribuir con la seguridad social.

La esencia de esta alternativa es que nace y subsiste, en tanto el empleador tenga a su trabajadora del hogar inscrita en la seguridad social. Los diseñadores de este esquema deberán poner un esfuerzo extra en lo concerniente al costo del aseguramiento, pues el empleador estaría asumiendo una alta carga financiera por la afiliación de ambos. Por ejemplo, los conocidos y usados incentivos fiscales pudieran sustituirse por incentivos directos para la afiliación de los empleadores, reintegrando con fondos del Estado una fracción de lo pagado por su trabajadora del hogar para cubrir el costo de su propia inscripción en la seguridad social.



De convertirse en una realidad, esta figura generaría interesantes impactos en diversos ámbitos. Por un lado, invierte la relación lógica entre trabajadora del hogar y el empleador, siendo la primera quien le concede un beneficio al segundo, un hecho sin precedentes. En segundo término, fomenta el aumento de la cobertura por parte del IMSS hacia grupos no forzados legalmente a contribuir con el sistema de seguridad social. Por último, establece condiciones adecuadas para lograr, en un sentido estricto, un hogar totalmente protegido por la seguridad social, creando una experiencia común entre los miembros de la familia empleadora y la trabajadora del hogar y su propia familia.

C. ASPECTOS DE INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNABILIDAD

Las instituciones públicas por definición tienen ciertas rigideces estructurales, las cuales limitan su capacidad para ajustarse con rapidez a nuevos procesos, tareas o responsabilidades, más aún cuando éstas surgen sin mayor margen de tiempo. La sentencia de la Suprema Corte de Justicia, de diciembre 2018, introdujo en el IMSS una actividad no programada, sin recursos adicionales de ningún tipo y con un plazo relativamente corto para su atención. La puesta en marcha de la prueba piloto, en un tiempo mucho menor al fijado, con interesantes elementos de innovación, representan una robusta evidencia del altísimo nivel de respuesta que tienen los equipos técnicos y autoridades del IMSS.

No obstante, la ejecución del Programa para la inclusión obligatoria de las trabajadoras del hogar en la seguridad social trae consigo mayores exigencias en diversos ámbitos, siendo el IMSS, en su condición de líder de éste, la institución encargada de crear o procurar las condiciones necesarias para que su curso sea eficaz, eficiente y de alto impacto en las personas aseguradas y sus familias. En términos sencillos, el Programa requiere recursos propios y exclusivos para un desarrollo exitoso, a lo interno y externo del IMSS; y necesita legitimarse a través de sus acciones y resultados ante los numerosos actores ligados con el tema. En un futuro, el Programa deberá tener reconocimiento a nivel nacional e internacional, producto de sus avances en la protección de la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar.

Con mucha frecuencia, los gobiernos e instituciones, cuando están a cargo de iniciativas de este tipo, concentran su atención en los aspectos de diseño de la modalidad de aseguramiento, o en las actividades de información y comunicación, y en menor grado en las cuestiones relacionadas con su institucionalidad y gobernabilidad. No son más, pero tampoco menos importantes, pues, finalmente, ambos conceptos permiten que el programa subsista y evolucione en el tiempo.

Recomendación 10: Fortalecer la conducción institucional del Programa

Si bien es cierto, en un primer momento se recomienda un horizonte de planeación de cinco años para lograr indicadores aceptables de afiliación de las trabajadoras del hogar, lo cual requiere períodos de tiempo mucho más extensos. En el proceso normal de aprendizaje y la exigencia de las fases iniciales, una cuestión crítica para su éxito será la definición del modelo organizacional específico a usar en su gestión, incluyendo las unidades de la estructura formal que participen, las funciones y responsabilidades de cada una de ellas, el proceso de toma de decisiones, niveles de comunicación y coordinación interna y externa, entre otras características.

En el modelo de organización que se elija, una dependencia o un equipo de trabajo debe asumir la conducción institucional del Programa. Comúnmente, la tendencia es recargar estas tareas en la dependencia encargada del proceso de registro o inscripción a la seguridad



La unidad conductora o niveles superiores deberán contar con capacidades para movilizar recursos financieros y de todo tipo hacia el cumplimiento de las actividades, objetivos y metas del Programa; integrar armoniosamente a las otras instituciones y sectores que pueden apoyar de muy diversas maneras; continuar impulsando las reformas legales y normativas pendientes; y lograr resultados que legitimen política y socialmente el Programa. Para esto último, tendrán que establecerse prácticas rigurosas de transparencia y rendición de cuentas, haciendo de la información un bien público.

Esta relación de conveniencia y beneficio deberá también operar en sentido contrario: el IMSS colaborando con los objetivos de otras organizaciones o políticas en el ámbito de los derechos laborales de las personas trabajadoras domésticas. Así las cosas, cuando se diseña una modalidad de aseguramiento con un subsidio del Estado o con una reducción del monto de las contribuciones por otras vías, el acceso a estas ventajas se podría condicionar



a que el empleador suscriba con la trabajadora un contrato de trabajo formal, en apego a las calidades definidas por la STPS. O bien, usando los sistemas de información del IMSS, además del cálculo y desglose de las contribuciones asociadas a sus regímenes de protección, pudiera con carácter indicativo incluirse los montos de otras prestaciones de las trabajadoras, como el aguinaldo estipulado en el artículo 87 de la Ley Federal de Trabajo.

La experiencia internacional ha evidenciado que el camino más efectivo hacia la formalización del trabajo doméstico, con mejoras significativas en sus condiciones laborales, niveles de retribución y acceso a la protección de la seguridad social, amerita estrategias multidimensionales guiadas por políticas públicas desde diversos ámbitos. El Programa de inclusión obligatoria de trabajadoras del hogar en el IMSS, en su diseño y ejecución, debe concebirse bajo este principio y la unidad o equipo a cargo de su conducción debe explorar activamente colaboraciones y sinergias con otros actores.

En esta línea de pensamiento, conviene valorar la creación de una comisión nacional encargada de impulsar y evaluar periódicamente los avances en el cumplimiento de los derechos laborales y a la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar, consagradas en las reformas de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social. Esta comisión estaría integrada por el IMSS, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (coordinador), organizaciones representantes de las trabajadoras, empleadores y organizaciones civiles y no gubernamentales. Con el apoyo logístico y administrativo apropiado, darán un informe anual en relación con la situación de este tema, incluyendo los avances y limitaciones en la extensión de la cobertura del seguro social.

Recomendación 12: Construir una Hoja de ruta

Los objetivos, estrategias y actividades del Programa, en sus múltiples ámbitos de acción, requieren sistematizarse con base en criterios de cumplimiento, prioridad, impacto, factibilidad y secuencia de ejecución. Este ordenamiento se hace en un período de tiempo concreto y se asocia con una estimación de los recursos humanos, materiales y presupuestarios necesarios para que se lleven a cabo. Todo esto en conjunto produce la Hoja de ruta del Programa, que apropiadamente diseñada y construida: enfoca, orienta, organiza, evalúa, ajusta cursos de acción, da un sentido de esfuerzo y fortalece la institucionalidad del proceso, dirigiéndose hacia la consecución de las metas e indicadores propuestos.

En este sentido, en julio de 2019, con el apoyo técnico de la Oficina de OIT en México, se celebró un taller con funcionarios de diversas dependencias del IMSS, siendo uno de sus objetivos generar ideas y propuestas para la construcción de una hoja de ruta, de cara a la futura inclusión obligatoria de las trabajadoras del hogar. En el ejercicio se logró un importante avance conceptual y de los principales contenidos específicos de lo que sería una posible hoja de ruta, no obstante, es tan sólo una versión inicial, con amplias oportunidades de mejora. Conforme haya mayores progresos en la preparación y comprensión del Programa, la herramienta evolucionará de manera sustancial, evidenciando una organización más comprometida y especializada en los desafíos asociados con la inclusión de las trabajadoras del hogar en la seguridad social.

En la definición de objetivos, metas e indicadores de las actividades generales y específicas incluidas en la hoja de ruta, fijar un valor puntual o un rango de valores para estos últimos, trae consigo un esfuerzo de carácter predictivo, que en ciertas circunstancias tiene una dificultad mayor, pero es preciso hacerlo. La magnitud y dirección del indicador son referentes del nivel de recursos de todo tipo que deben invertirse para su consecución; son una métrica del grado de éxito conseguido en un momento del tiempo contra el indicador objetivo; dan



cuenta de la necesidad de eventuales ajustes en el modelo; de los incentivos o la estrategia pensada para la afiliación de trabajadores a la seguridad social, y facilitan negociar los apoyos y los acuerdos con otras instituciones o grupos de interesados en el tema, con el propósito de incrementar el efecto positivo en ciertos segmentos.

Dados los objetivos del Programa, cuatro tipos de indicadores son relevantes para su evaluación y monitoreo: i) indicadores de cobertura: incluye el porcentaje de trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS respecto a la población total de trabajadoras domésticas ocupadas (el más general y usado) y unos más específicos por sexo, grupos de edad, zona rural o urbana, estados; ii) indicadores de procesos: densidad de contribuciones de las trabajadoras, duración media de la relación de empleo; porcentaje de morosidad en las cuotas; iii) indicadores de trámites: porcentaje de inscripciones según canal; número de denuncias interpuestas por las personas trabajadoras; tiempo promedio de resolución de denuncias; e, iv) indicadores de acceso a los servicios y prestaciones, tasas de consultas y hospitalización de las trabajadoras del hogar aseguradas y porcentaje de trabajadoras del hogar que usan guarderías, tasas de incapacidades o licencias por maternidad.

CONSIDERACIONES FINALES

México enfrenta un momento histórico y una oportunidad única para transformar radicalmente las condiciones laborales y de vida de casi 2.4 millones de trabajadoras del hogar y sus familias. Uno de los trabajos más marginados y desfavorecidos en todos los ámbitos, con una discriminación legitimada por numerosas sentencias judiciales en su contra y una cultura de poca valoración a su aporte económico y social, ha logrado, en unos pocos meses, progresos sin precedentes en el marco jurídico que regula sus derechos laborales y de acceso a la seguridad social. No obstante, la evidencia recogida a nivel internacional indica que las reformas recientes a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del Seguro Social son insuficientes por sí solas, por lo que es imprescindible desarrollar actividades y estrategias eficaces, eficientes y sostenibles para convertir en una realidad práctica los derechos otorgados legalmente a este grupo de trabajadoras.

En este contexto, el IMSS enfrenta el desafío de la inclusión obligatoria de las trabajadoras del hogar en su régimen de protección, en iguales condiciones que el resto de los trabajadores dispuestos en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social. La prueba piloto, puesta en marcha en abril de 2019, está produciendo resultados e información útil sobre la conducta de trabajadoras y empleadores a ciertas condiciones estipuladas en ésta, con la limitación de que aún el aseguramiento tiene carácter de voluntario. El propósito fundamental de este documento ha sido proporcionar un conjunto de recomendaciones a los equipos técnicos y autoridades del IMSS y a todos aquellos con un interés directo o indirecto en el tema, las cuales podrían incorporarse, parcial o totalmente, en nuevas versiones de la prueba piloto, en el inicio o durante el proceso de afiliación obligatoria de las trabajadoras del hogar.

Una de las recomendaciones generales – una lección aprendida de las experiencias en muchos países del mundo – es que no será suficiente con las disposiciones legales que exigen a los empleadores a registrar a sus trabajadoras en el IMSS. Ni tampoco será suficiente con solo diseñar y ofrecer una modalidad de aseguramiento, es necesario concertar, preparar y ejecutar un programa integral con acciones y actividades en múltiples dimensiones y con múltiples actores. El programa generará continuidad en la gestión del IMSS, con evaluaciones y ajustes periódicos; una fuerte institucionalidad contra los cambios de gobierno y autoridades superiores de la organización; sostenibilidad en el tiempo, indispensable para lograr los mejores resultados; credibilidad ante terceros, requerida para promover el diálogo



y participación social esencial en estos procesos; y legitimidad política y social para negociar alianzas estratégicas y recursos adicionales para financiar sus iniciativas y proyectos.

En este sentido, una decisión realmente crítica, no percibida como tal, en los primeros momentos de este proceso, será la definición de la dependencia interna y el modelo organizacional específico que asumirá su gestión. Aunque en muchos países la tendencia es integrar estas tareas a la dependencia encargada del proceso de registro o inscripción a la seguridad social, lo cierto es que para beneficio de las 2.4 millones de trabajadoras del hogar de México – la segunda mayor cantidad de trabajadoras del hogar en los países de América Latina y el Caribe, solo superada por Brasil - como mínimo será necesario la integración de un equipo de trabajo multidisciplinario, con dedicación exclusiva a las tareas del programa, generando un conocimiento y abordaje especializado en materia de aseguramiento de trabajadoras del hogar.

Una segunda recomendación general es sobre el diseño y condiciones de la modalidad de aseguramiento que se adoptará al momento de la entrada en vigor de la obligatoriedad legal de afiliación de las personas trabajadoras del hogar. Precisamente, en el documento se hacen varias sugerencias respecto a cuestiones como la figura responsable de cumplir con tal obligación, esquemas alternativos para enfrentar el creciente número de trabajadoras con jornadas parciales y/o múltiples patronos e incluso opciones de mecanismos para reducir los montos que deben pagarse por concepto de contribuciones a la seguridad social; una herramienta para transformar el aseguramiento de las trabajadoras en una decisión racional desde el punto de vista económico, en menoscabo a la frecuente conducta evasora de los empleadores en esta actividad. Sin embargo, más allá de detalles de configuración, lo esencial es que la modalidad obligatoria tenga el espíritu de lograr la protección y acceso efectivo de las trabajadoras aseguradas.

No es un propósito irreal, ni tampoco financiera o actuarialmente insostenible. En el conjunto de buenas o mejores prácticas en materia de aseguramiento, la cobertura y acceso efectivo a los servicios y prestaciones otorgadas por la seguridad social se activa desde el día que empieza la relación de trabajo entre las partes o, en su defecto, desde el primer día en que se da la inscripción ante la seguridad social. No se activa la protección en función de que se hayan pagado las cuotas de manera anticipada, las cuales serán facturadas y cobradas hasta el mes siguiente. Dado que la responsabilidad por el pago conjunto de las cuotas de la trabajadora y del empleador recae en este último, su incumplimiento y consecuente morosidad no podrán limitar el goce pleno de los derechos de las trabajadoras ante los regímenes de protección de la seguridad social.

Por último, la tercera recomendación general es fortalecer el compromiso real y sincero que hasta el momento se ha tenido por parte de las dependencias técnicas, las autoridades superiores del IMSS, las otras instancias gubernamentales, los actores políticos y sociales y el pueblo mexicano en general con los objetivos del programa de inclusión obligatoria de las trabajadoras del hogar en el IMSS. El mayor reto, en este momento y en los siguientes años, será superar, poco a poco, las barreras culturales y mentales que se han opuesto históricamente a reconocer la igualdad de derechos con respecto al resto de trabajadores. Todos los miembros de la sociedad y sus instituciones deberán aceptar acciones y medidas especiales a favor de este grupo con características tan particulares y, con ello, compensar, de manera parcial, la deuda histórica de una exclusión sin ninguna justificación.



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_697144.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%A1Da-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/cuadernosPoliticasyBienestar.pdf>

