

Temas estratégicos 103

A B R I L
2 0 2 2



Actualidad del trabajo doméstico remunerado en México: La segunda fase del Programa Piloto para la Incorporación de las Personas Trabajadoras del Hogar al Régimen Obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social¹

En noviembre de 2020, tras el informe de resultados sobre los primeros 18 meses de implementación del Programa Piloto que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) presentó al Congreso de la Unión, se determinó iniciar una segunda fase en la que, entre los principales cambios, se desplazaría a la parte patronal la obligación exclusiva de afiliar a la o el trabajador y se simplificarían los procesos de registro, inscripción y pago de cuotas. Este segundo Reporte de Temas Estratégicos relacionado con la actualidad del trabajo doméstico remunerado en México, tiene por objeto analizar las principales modificaciones a las reglas de operación del Programa y los resultados alcanzados durante lo que va de la segunda fase, así como ofrecer un panorama general sobre las expectativas para plasmar en la ley la obligatoriedad de que las y los patrones afilien a las personas trabajadoras del hogar al IMSS, toda vez que recién el pasado 16 de marzo el Pleno del Senado aprobó por unanimidad el dictamen que reforma la Ley del Seguro Social para reconocer los derechos laborales de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado, con lo que se dio el primer paso para que el Estado cumpla con lo mandado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en su histórica sentencia al amparo 9/2018 acontecida el 5 de diciembre de 2018.

Esquema 1. Síntesis de los principales eventos relacionados con la segunda fase del Programa Piloto.



Fuente: Elaboración propia.

¹ Este Reporte de Temas Estratégicos está basado en la tesis doctoral del autor titulada “Aplicación del modelo teórico de las coaliciones promotoras a las políticas públicas sobre trabajo doméstico remunerado: El caso de la primera fase del Programa Piloto para la Incorporación de Personas Trabajadoras del Hogar al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (abril 2019-octubre 2020)”. El texto preliminar puede consultarse en: <https://bit.ly/34NvkGg>.

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 103

ACTUALIDAD DEL TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN MÉXICO: LA SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA PILOTO PARA LA INCORPORACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DEL HOGAR AL RÉGIMEN OBLIGATORIO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por objeto dar continuidad al Reporte de Temas Estratégicos 102 (véase: Orozco, 2022) en el que se abordaron los pormenores del diseño, implementación y evaluación de los primeros 18 meses de operación del Programa Piloto (1 de abril de 2019 a 31 de octubre de 2020) conforme a las directrices establecidas por la SCJN en el fallo al amparo 9/2018. En ese sentido, el punto de partida es el 22 de julio de 2020, cuando el Consejo Técnico del IMSS aprobó una serie de modificaciones a las Reglas de Operación del Programa para iniciar una segunda fase, aunque no se estipuló una fecha de entrada en vigor. Si bien, el acuerdo del Consejo Técnico se publicó el 31 de agosto en el Diario Oficial de la Federación (véase: DOF, 2020), fue hasta el 11 de noviembre que el IMSS presentó inicialmente la segunda fase, destacando que los principales cambios son la simplificación de los procesos de inscripción y pago mediante la plataforma del IMSS, y que ahora, cada empleador(a) debe registrar a su(s) trabajador(es)(as).

La segunda fase del Programa Piloto arrancó con 27,640 personas trabajadoras del hogar afiliadas y, dado que también brinda cobertura integral en materia de salud y seguridad social a sus familiares directos, el IMSS contabilizaba un total de 80 mil beneficiarios(as) potenciales. Considerando la distribución por género, 68% de las personas trabajadoras del hogar afiliadas eran mujeres y 32% hombres; 24% del total se concentraban en la Ciudad de México y el Estado de México, mientras que, en la distribución por edades, en promedio, el mayor número de registros se daba en mujeres de 50 años y hombres de 55 años, lo que se explica porque este segmento de la población es el que tiene mayor interés por contar con asistencia médica, entre otras prestaciones. Y, en cuanto al ingreso promedio mensual estos trabajadores(as) percibían un salario de \$5,131, cantidad 28% superior a la “modalidad 34”² bajo el régimen de incorporación voluntaria (IMSS, 2020).

El objetivo de este Reporte de Temas Estratégicos consiste en hacer un recuento de los pormenores de la segunda fase del Programa Piloto y analizar los pasos emprendidos desde el Senado de la República con la presentación de la “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar” en abril de 2021, con lo que inició formalmente el proceso legislativo para plasmar en la ley la obligatoriedad de la parte patronal a afiliarse a las personas trabajadoras del hogar al IMSS conforme a lo dispuesto en la sentencia de la SCJN. Cabe recalcar que la inscripción al Programa Piloto continuará siendo de carácter voluntario, en tanto el Poder Legislativo Federal no apruebe las iniciativas legales que definan aspectos de supervisión, inspección, salarios mínimos por oficio y otras formalidades administrativas, por lo que actualmente el patrón(a) únicamente tiene la obligación de garantizar la atención médica y los gastos por concepto de sepelio de la persona trabajadora del hogar (Cámara de Diputados, 2019, p. 141).

El pasado 1 de abril se cumplieron tres años de la puesta en marcha del Programa Piloto, por lo que el momento actual resulta propicio tanto para realizar un análisis de la evolución de la segunda fase de esta iniciativa gubernamental sin precedentes, como para explorar las expectativas en torno a la eventual aprobación de las reformas legales necesarias para hacer una realidad jurídica la obligación patronal de inscribir a las personas trabajadoras del hogar al IMSS. Con ello, indudablemente, el Estado mexicano comenzaría a subsanar la añeja deuda social con este sector compuesto por 2.4 millones de personas que, durante décadas, fue legalmente excluido del derecho a la seguridad social.

2 La incorporación voluntaria al régimen obligatorio mediante la “Modalidad 34. Trabajadores domésticos” del IMSS tiene por objeto extender los servicios básicos de seguridad social a personas que no tienen un empleo formal. Se realiza en a través del patrón(a) persona física en la subdelegación correspondiente a su domicilio por cada persona trabajadora del hogar y no en forma colectiva (IMSS, 2015).

LA SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA PILOTO

Aunque desde julio de 2020 el Consejo Técnico del IMSS había aprobado una serie de modificaciones a las Reglas de Operación del Programa Piloto a fin de instaurar una segunda fase, ésta comenzó oficialmente hasta noviembre, pues con base en las conclusiones del informe presentado al Congreso de la Unión, se detectaron áreas de oportunidad a partir de la evaluación de sus resultados y de la retroalimentación de las personas trabajadoras del hogar, empleadores(as), representantes de organismos internacionales y otros actores interesados (véase esquema 2). Así, se mejoró el esquema de afiliación, se reconoció la obligación exclusiva de las y los patrones para llevar a cabo el proceso de registro de su(s) trabajador(a)(es)(as), de manera que en las Reglas de Operación de la segunda fase –actualmente vigentes– se incorporaron los siguientes criterios (véase: DOF, 2020):

- Se sustituyó el término “trabajadores domésticos” por “personas trabajadoras del hogar”.
- Se simplificó aún más el trámite de solicitud de inscripción y pago de las cuotas obrero-patronales, pues todo el proceso puede realizarse en línea.
- Para la afiliación del trabajador se añadió el requisito de presentar el salario base de cotización diario integrado y el número de días trabajados, mientras que en la fase I sólo se solicitaba el salario base de cotización mensual.
- En caso de que la o el trabajador tenga más de un patrón(a), cada uno deberá enterar

al IMSS sobre las cuotas correspondientes, mientras en la fase I correspondía a la parte trabajadora informar al IMSS el número de patrones(as), sus nombres completos y los domicilios donde laboraba.

- Tratándose de personas trabajadoras que laboren exclusivamente para un patrón(a) (de planta o de entrada por salida) durante todo el mes, éste(a) deberá enterar la totalidad de las cuotas obrero-patronales correspondientes al período y retener, en su caso, las cuotas obreras correspondientes.
- Cuando la persona trabajadora del hogar labore con más de un patrón(a), cada uno(a) deberá retener las cuotas obreras que corresponda y cubrir el monto correspondiente a las cuotas obrero-patronales a los días que la persona trabajadora del hogar labore durante el mes calendario que corresponda, cubriendo además la proporción de los días de descanso obligatorios establecidos en la LFT.
- En caso de que la persona trabajadora labore al menos 20 días, considerando los días de descanso, y devengue el monto correspondiente a un salario mínimo mensual vigente de la zona geográfica que le corresponde conforme al domicilio reportado por la o el patrón(es)(as), quedará cubierta durante el mes calendario que corresponda, con el salario promedio. Cuando los domicilios de los patrones(as) se encuentren en diferentes áreas geográficas, se aplicará el salario mínimo general.

Esquema 2: Comparativo de las premisas del Programa Piloto fase I y fase II.

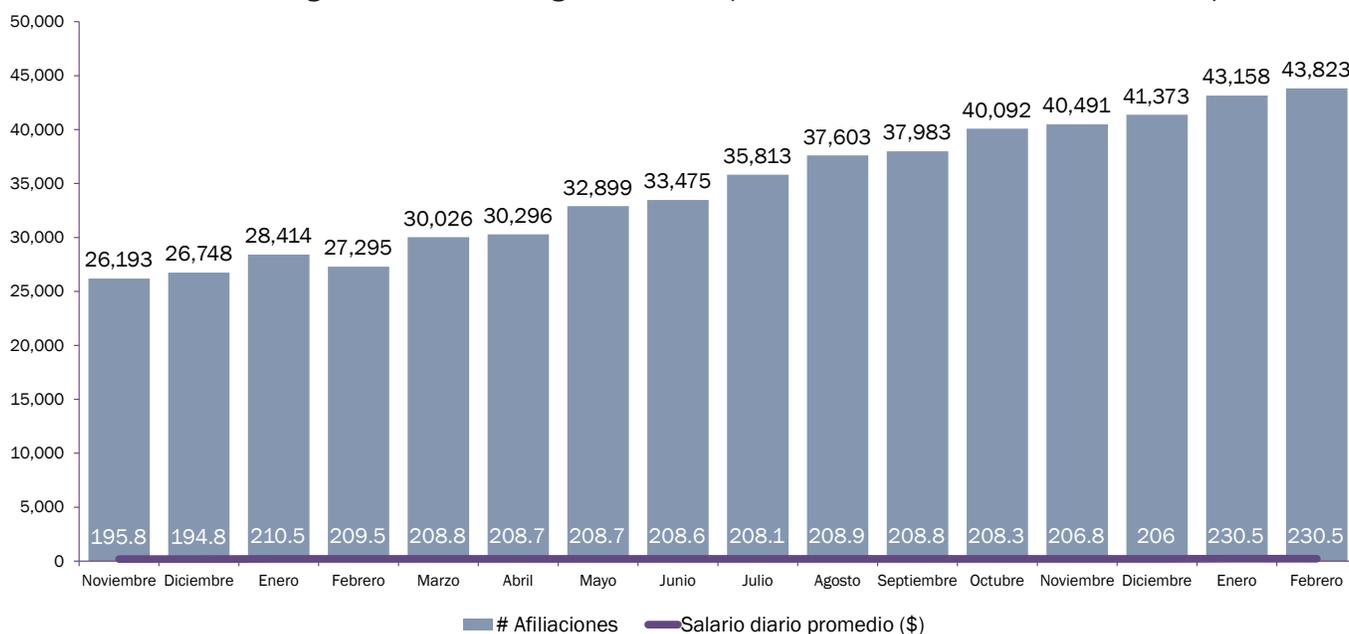
<p>--- El aseguramiento podía estar a cargo del patrón o de la persona trabajadora del hogar, que en el caso de contar con más de un patrón debía recolecta la cuota correspondiente a cada patrón.</p> <p>--- Pago mensual anticipado, con base en los ingresos mensuales totales del trabajador, debiendo cada empleador coordinarse para pagar su parte proporcional*</p> <p>--- Pago mensual anticipado en ventanilla bancaria</p> <p style="text-align: center;">PRUEBA PILOTO FASE I</p>	<p>--- El patrón debe hacer el registro del trabajador en el IMSS y pagar las cuotas, debiendo retener y enterar la cuota obrera (aproximadamente el 10% de la cuota patronal).</p> <p>--- El pago de las cuotas será de acuerdo a los días trabajados con cada patrón.</p> <p>--- Pago en línea de las cuotas que corresponden a cada patron.**</p> <p style="text-align: center;">PRUEBA PILOTO FASE II</p>
---	--

Fuente: IMSS (2020a).

El IMSS espera que las Reglas de Operación de la segunda fase y los sencillos pasos para realizar el trámite y el pago en línea minimicen el costo de oportunidad del cumplimiento de la obligación de los patrones(as) para realizar la incorporación y pago de las cuotas del aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar. Sin embargo, advierte que la obligatoriedad y mínima burocracia del procedimiento no serán suficientes, por sí solas, para lograr el objetivo de incorporar a la seguridad social a todos estos trabajadores(as) con los mismos derechos que el resto de las ocupaciones en un corto plazo. Para ello, es necesario visibilizar y revalorar el trabajo doméstico remunerado, mostrando la contribución que hacen a la economía del hogar y del propio país las personas trabajadoras del hogar, así como combatir su estigmatización social (IMSS, 2020a, p. 28).

La siguiente gráfica expone la evolución de la segunda fase desde su comienzo en noviembre de 2020 hasta febrero de 2022, destacando que, a diferencia de la primera, ya no se reporta el salario mensual percibido por las personas trabajadoras. Esto se debe a que, con base en las modificaciones a las citadas Reglas de Operación, el IMSS únicamente reporta el salario diario promedio devengado por estos trabajadores(as), pues en la segunda fase, la parte patronal tiene la obligación de afiliarlos(as) y reportar el salario base de cotización diario integrado y el número de días trabajados, mientras en la fase 1 únicamente se requería el salario base de cotización mensual. Además, el empleador(a) tiene la obligación de retener las cuotas correspondientes al trabajador(a) y enterar al IMSS (véase: DOF, 2020).

Gráfica 1: Segunda fase del Programa Piloto (noviembre de 2020-febrero de 2022).



Fuente: Elaboración propia con base en los informes mensuales sobre puestos de trabajo afiliados al IMSS.

Si bien la primera fase cerró con 27,640 personas trabajadoras del hogar inscritas al Programa Piloto (al 31 de octubre de 2020), se registró un descenso de poco más del 5% (equivalente a cerca de 1,500 personas) para el arranque de la segunda, pues cerró su primer mes de implementación con 26,193 afiliaciones (al 30 de noviembre de 2020). Desde entonces, ha mantenido un comportamiento similar al registrado durante la primera fase, pues a excepción de febrero de 2021 se ha registrado una tendencia al alza en el número de afiliaciones, superando el umbral

de 30,000 y 40,000 en marzo y octubre de 2021, respectivamente, así como un máximo histórico mes tras mes desde marzo de 2021. Empero los 43,823 inscritos al 28 de febrero de 2022 equivalen a poco más del 1.8% de las 2,336,518 personas trabajadoras del hogar contabilizadas por el INEGI. Por su parte, el salario reportado (ahora promedio diario) mantuvo una tendencia similar a la de la primera fase, pues se ha mantenido por debajo de los dos salarios mínimos, al registrar un mínimo de \$194.8 (diciembre de 2020) y un máximo de \$230.5 (enero y febrero de 2022).

LA INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MATERIA DE PERSONAS TRABAJADORAS DEL HOGAR

Si bien en el tercer transitorio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en materia de las personas trabajadoras del hogar”³ (véase: DOF, 2019) se había fijado el 31 de marzo de 2021 como fecha límite para llevar a cabo las adecuaciones y reformas legislativas requeridas para materializar el acceso al régimen obligatorio de seguridad social a las personas trabajadoras del hogar, ese plazo no fue cumplido y se cerró el periodo ordinario de sesiones en el Congreso de la Unión sin que se discutiera alguna iniciativa al respecto. No obstante, el 15 de abril de ese año, la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado de la República presentó la “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar” (véase: Senado, 2021) con base en el informe de resultados de la primera fase del Programa Piloto que el IMSS envió al Congreso de la Unión en noviembre de 2020 (véase: IMSS, 2020a).

La propuesta de reforma tenía por objeto establecer que las personas trabajadoras del hogar se incluyan como sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio previstas en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social, bajo un esquema simplificado que permita incentivar su aseguramiento. Asimismo, identificaba las características especiales y distintivas del trabajo doméstico remunerado (por ejemplo, que se realiza para más de un patrón(a) y en diversos momentos, lo que limita las posibilidades para contar con permanencia en el aseguramiento), y reconocía el carácter vulnerable de las personas trabajadoras del hogar (Senado, 2021, p. 15).

La redacción inicialmente propuesta (véase: Senado, 2021) fue objeto de numerosas críticas por parte de los distintos actores interesados, quienes expresaron su preocupación por el hecho de que

no reflejaba la realidad actual del trabajo doméstico remunerado en México. En consecuencia, siete meses después de la presentación de la iniciativa, la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado convocó a un parlamento abierto⁴ el 24 de noviembre de 2021, en el que todas las partes interesadas pudieron exponer sus inquietudes y propuestas para robustecer el Programa Piloto y, eventualmente, concretar la reforma a la Ley del Seguro Social que habrá de plasmar legalmente la obligatoriedad de afiliar a las personas trabajadoras del hogar al IMSS. El evento contó con la participación de legisladores y legisladoras, representantes de organismos internacionales, activistas de organizaciones no gubernamentales, funcionarios y funcionarias de los tres órdenes de gobierno, académicos y académicas y líderes sindicales, entre otras personalidades, quienes concluyeron que si bien, el Programa Piloto marcó un antes y un después en la lucha por la visibilidad y dignificación de las personas trabajadoras del hogar, los avances han sido ambivalentes, pues aunque ha ido aumentando la cobertura de seguridad social, ha sido a un ritmo bastante lento, y aún existen áreas de oportunidad que oscilan entre el establecimiento de un salario digno y la instauración de mecanismos legales que contribuyan a abatir el rezago social histórico del que han sido objeto estos trabajadores(as). Entre las principales conclusiones del parlamento abierto destacan (Senado, 2021a):

- No se puede dictaminar y analizar en Comisiones legislativas esa iniciativa de ley sin conocer también un informe de los resultados de la segunda fase del Programa Piloto, para conocer que mejoró (o empeoró) respecto a la primera. Empero, resulta imperativo que el Congreso de la Unión no aplase la discusión de esta iniciativa de ley más allá del segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura comenzado el 1 de febrero de 2022.

³ Tercero.- En consecuencia de lo referido en el Transitorio que precede, las disposiciones relativas a la incorporación formal de las personas trabajadoras del hogar al régimen obligatorio de seguridad social iniciarán su vigencia una vez que se realicen las adecuaciones y reservas legales necesarias para dar completa operatividad al reconocimiento del derecho a que se refiere este Decreto, debiendo quedar totalmente concluida en un plazo no mayor a 6 meses contados a partir de la culminación del Programa Piloto y entrega al Legislativo del informe aludido en el citado dispositivo que antecede (DOF, 2019).

⁴ El video del parlamento abierto puede consultarse en: <https://www.youtube.com/watch?v=9grkyeSOYCs>.

- La mayoría de las personas trabajadoras del hogar inscritas al Programa tienen un solo empleador(a), siendo que la mayoría del gremio lo conforman quienes trabajan por días u horas para más de un patrón(a), por lo que deben generarse mecanismos para incentivar la inscripción de quienes laboran bajo esa modalidad. Al decir de Topete (2021, p. 20) una posible razón es la situación asimétrica de los trabajadores(as) frente a los patrones(as), pues probablemente resultaba más fácil inscribirse cuando solo se debía convencer a uno(a), que cuando se trabajaba con más, pues alguno(a) podía negarse a aportar su cuota patronal.
- La discriminación por género - tema central en el fallo de la SCJN- debe ser contemplada con sumo cuidado, pues, aunque según cifras del INEGI la proporción mujeres-hombres en esta ocupación es de 9 a 1, durante la primera fase del Programa fue de 7 a 3, lo que no refleja la realidad. Una posible hipótesis es que las mujeres no se inscriban porque son derechohabientes por su cónyuge o por renuencia de la parte patronal. Cabe señalar que la propia directora de incorporación y recaudación del IMSS, Norma Gabriela López Castañeda, ha reconocido abiertamente que uno de los hallazgos de la primera fase del Programa fue precisamente que el universo de personas trabajadoras del hogar inscritas tiene características completamente diferentes al universo nacional (Soto, 2021).
- Resulta exagerado fijar el umbral mínimo para poder afiliarse al Programa en un salario mínimo o en 20 días laborados al mes, pues en otros países de Latinoamérica la proporción es menor. Se debe contemplar la posibilidad de reducir considerablemente ese margen, sobre todo para favorecer a quienes trabajan por días/horas para más de un empleador(a).
- La posibilidad de que algunos puedan inscribirse como “trabajadores independientes” cuando no cubran el umbral mínimo es loable, aunque no es recomendable que se remitan a otro programa, pues deberían gozar de cobertura plena bajo el Programa Piloto para evitar perpetuar leyes discriminatorias que favorezcan su exclusión legal.
- Es preocupante que en la iniciativa de reforma se mantenga el requisito de pagar la cuota de seguridad social los primeros 20 días del mes, pues estarían en una condición de desigualdad respecto al resto de trabajadores(as) asalariados(as), pues la ley del IMSS estipula que deben pagarse las cuotas a mensualidad vencida. Se trata de una incompatibilidad legal, pues no es igualitario que las personas trabajadoras del hogar deban pagar sus cuotas por anticipado, mientras que el resto de las ocupaciones al final de cada mes.
- Contemplar la posibilidad de afiliarse a las personas trabajadoras del hogar por más de un mes, ya sea admitiendo pagos bimestrales, semestrales, anuales, etc.
- El personal del IMSS debe recibir capacitación porque con frecuencia desconoce la inscripción realizada o, erróneamente, asume que la persona trabajadora del hogar perdió de un mes a otro la vigencia de derechos, lo que repercute en que se le niegue el acceso a recibir atención médica u otro servicio.
- Persisten pendientes legislativos para reformar la Ley Federal del Trabajo y la del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para garantizar la igualdad de condiciones de estos trabajadores con respecto a otras ocupaciones.
- Se debe establecer una mesa de trabajo entre legisladores y actores interesados para analizar y consensuar las modificaciones necesarias para asegurar un trabajo digno.
- Plasmar en la ley la obligatoriedad de iniciar la vigencia del acceso a la seguridad social al momento de iniciar la relación laboral.
- Discutir la viabilidad de no imponer cargas fiscales a la parte patronal u otorgar subsidios para incentivar la inscripción, al menos durante los primeros años de vigencia de la ley.
- Adicionar mecanismos para facilitar el pago de las cuotas obrero-patronales en lugares como: supermercados, tiendas de conveniencia, Bancos del Bienestar, etc.

- Proporcionar la información histórica y el estatus de cada pago en tiempo real, así como permitir que el empleador(a) pueda domiciliar pagos, solicitar cargos recurrentes a sus tarjetas de crédito o débito, etc.
- Establecer un padrón ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), IMSS e INFONAVIT similar al que aplica en materia de subcontratación laboral para una mayor fiscalización del incumplimiento en el pago de las cuotas de seguridad social por el lado patronal.
- Crear un cuerpo especializado de inspectores de la STPS que atiendan las quejas de personas trabajadoras del hogar.
- Desarrollar un sistema integral de información estadística en formato de datos abiertos que permita desagregar la información sobre estos trabajadores a nivel nacional y local.
- Favorecer la accesibilidad de la información ya que, en algunas entidades federativas, la mayoría de quienes se dedican a esta ocupación son mujeres indígenas migrantes en situación de vulnerabilidad, proclives a la explotación laboral.
- Compaginar la reforma legislativa con políticas públicas que fomenten el desarrollo personal, educativo y laboral de las personas trabajadoras del hogar.
- Regular a las agencias de colocación laboral que lucran con las personas trabajadoras del hogar, puesto que podrían favorecer modalidades de explotación laboral.

Posteriormente, el 30 de noviembre de 2021, la organización no gubernamental *Nosotrxs* publicó el estudio “Recomendaciones a la prueba piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al régimen obligatorio del Seguro Social”, en el que destacó, que, como toda política pública novedosa, los primeros meses de implementación de la segunda fase fueron cruciales para obtener información basada en evidencia que contribuya a lograr el objetivo de lograr el acceso efectivo y suficiente a la seguridad social de este sector. Tras entrevistar a personas trabajadoras del hogar, empleadores(as) y representantes de organizaciones de la sociedad civil, los autores

de este estudio identificaron cinco principales obstáculos a los que se enfrenta la segunda fase (Topete, 2021, pp. 24-28):

1) Los prerequisites de ingreso no contemplan las condiciones actuales del sector.

Las reglas de operación de la segunda fase establecen mínimos de salario diario y días laborados al mes para acceder con la cobertura completa (20 días por mes y \$213.39 en la frontera y \$141.70 en el resto del país). Aunque se permite sumar el salario percibido y los días laborados con distintos patrones(as), este requisito no contempla el panorama actual del trabajo doméstico remunerado en México, pues el esquema laboral de estos trabajadores(as) es muy flexible en cuanto a días, horarios y número de patrones(as). Esa situación se agrava por la actual pandemia que ha precarizado aún más las condiciones laborales de este sector, pues la oferta laboral ha disminuido considerablemente al igual que sus ingresos. En consecuencia, estos requisitos no solo inhiben la afiliación de trabajadores(as) que no ven un beneficio real de incorporarse sin recibir cobertura integral, sino que vulneran el acceso a la salud de quienes se afilian sin cumplir el mínimo requerido para la cobertura mensual. Si bien en la segunda fase los patrones(as) no deben coordinarse entre sí (cada uno(a) aporta su cuota proporcional), la realidad indica que se colocan en segundo plano los derechos de los trabajadores(as), pues los mínimos requeridos vulneran su derecho a acceder de forma efectiva y en igualdad de condiciones a servicios de salud y seguridad social con respecto a otros sectores laborales.

2) Desinformación sobre el Programa en los distintos niveles de atención a la ciudadanía.

La falta de información clara y accesible sobre los beneficios, requisitos, cobertura, cuotas y restricciones del Programa es patente entre empleadores(as) y trabajadores(as), pues ambas partes manifiestan haber recibido información errónea o contradictoria al consultar los distintos medios oficiales que el IMSS ha puesto a disposición del público, lo que genera confusión en cuanto al acceso a las prestaciones. Otra situación común es que el personal de primer contacto del IMSS desconoce el Programa, se ha llegado a informar al interesado(a) que no existe, o incluso de una clínica se redirecciona a la subdelegación o viceversa. La inversión de tiempo que representa para los empleadores(as) trasladarse para un trámite les desincentiva a continuar

con el proceso de alta, más aún al percatarse que la cobertura que estarían recibiendo los trabajadores(as) sería parcial. Al recibir información contradictoria o nula, el costo de la afiliación (en términos económicos, de tiempo y esfuerzo) supera los beneficios (frente a una cobertura por día, fragmentada, con servicios insuficientes y restricciones).

3) Falta de difusión suficiente y diferenciada por público.

Dado que la incorporación a la seguridad social continúa siendo de carácter voluntario en la segunda fase, las personas trabajadoras del hogar se encuentran en desventaja para negociar su afiliación frente a su patrón(a), no sólo por la jerarquía implícita en la relación laboral, sino por la desigualdad de oportunidades que se evidencia con la brecha digital y educativa que les impide hacer uso de herramientas tecnológicas para informarse sobre sus derechos y el Programa. El desconocimiento generalizado sobre los beneficios de contar con seguridad social es patente entre las personas trabajadoras del hogar a pesar de que el IMSS y otras instituciones públicas, privadas y sociales han lanzado campañas de difusión sobre el Programa y de concientización sobre los derechos de este sector. Evidentemente, aún no existe suficiente coordinación interinstitucional para implementar de manera masiva campañas diferenciadas efectivas para la parte patronal (enfaticando sus obligaciones) y para las personas trabajadoras del hogar (informando sus derechos y cómo ejercerlos).

4) Desconfianza en las instituciones.

Ambas partes han manifestado su desconfianza hacia las instituciones, lo que inhibe la afiliación de los trabajadores(as), situación se acentúa por la desinformación a la que se enfrentan al intentar esclarecer sus dudas u obtener más información sobre el Programa. Tanto patrones(as) como trabajadores(as) afirmaron que no se fían por completo de los beneficios que supone el Programa y existe temor de que, a pesar de realizar los pagos mes con mes, se niegue la atención médica u otro servicio. Adicionalmente, se piensa que los procesos

de reclamo son lentos, largos, burocráticos y desfavorables. Desde la perspectiva de la parte empleadora, esta desconfianza se refuerza al no obtener algún documento donde se especifique la cobertura a la que tienen derecho los trabajadores(as) afiliados(as). Igualmente, cuando intentan obtener esta información por otros canales se enfrentan a personal en clínicas que desconoce por completo el Programa y a información que han calificado de “ambigua” e “insuficiente” en la sección de preguntas frecuentes del microsítio del IMSS.

5) Incentivos insuficientes para personas empleadoras.

Desde la perspectiva patronal, se requieren incentivos monetarios para quienes cumplan con la responsabilidad de incorporar a sus trabajadores(as) al IMSS. Actualmente, no existen acuerdos entre dependencias gubernamentales federales ni locales que ofrezcan algún tipo de condonación fiscal o de pago de trámites, además de que los incentivos fiscales son insuficientes. Los incentivos monetarios son escasos: si bien el pago en línea de las cuotas ya se implementó, éste no se puede hacer de forma automatizada. Los empleadores(as) estiman que la necesidad de realizar todo el procedimiento cada mes es desgastante y puede generar olvidos que dejen al trabajador(a) desprotegido(a) durante algún tiempo.

Con base en los obstáculos detectados en la segunda fase del Programa Piloto, Topete (2021, p. 39) planteó recomendaciones puntuales para mejorar el esquema de protección social de las personas trabajadoras del hogar y garantizar sus derechos agrupadas en cinco categorías; a saber: 1) acceso; 2) información, difusión y asesoría; 3) fiscalización; 4) implementación de incentivos; y, 5) recolección de datos e implementación de medidas de monitoreo y evaluación del Programa. Cabe recalcar que este último rubro tiene la finalidad de ampliar el conocimiento sobre el sector de trabajo del hogar y fomentar la mejora continua de las características del esquema de afiliación a la seguridad social.

Tabla 1: Recomendaciones para robustecer la segunda fase del Programa Piloto (Nostrxs).

Ámbito 1: Acceso: en condiciones no menos favorables que las del resto de trabajadores en general.

- Afiliación obligatoria de las personas trabajadoras del hogar al seguro social; la responsabilidad deberá recaer por completo en la(s) persona(s) empleadora(s).
- Eliminación de la restricción de acceso a la cobertura completa para quienes no laboren al menos 20 días al mes.
- Ajustar el salario mínimo mensual necesario para acceder al programa: este deberá contemplar las condiciones actuales de ingresos para el sector, sobre todo mientras continúen las restricciones por la pandemia de COVID-19.
- Cobertura mensual completa para todas las personas trabajadoras del hogar que se afilien, ya sean trabajadoras de tiempo completo, a jornadas parciales, “de planta” o en la modalidad “multipatrón”.
- Eliminación de acceso a la cobertura con pago por adelantado; ésta será desde el primer día en el que inicie la actividad laboral o, en su defecto, dentro del primer mes, con obligación para la persona empleadora de realizar la afiliación en tiempo.
- Inclusión dentro de la cobertura provista el acceso a prestaciones de fondo para vivienda de la misma manera que el resto de las personas trabajadoras en general.

Ámbito 2: Información, difusión y asesoría.

- Canales de comunicación y áreas especializadas para brindar información y asesoría del Programa (de manera presencial y digital) a personas trabajadoras del hogar y empleadores(as).
- Homologación de la información relativa al Programa en todos los niveles y canales de atención del IMSS.
- Capacitación del personal de primer contacto en clínicas y subdelegaciones, con sensibilización focalizada a la atención de personas trabajadoras del hogar.
- Pláticas informativas para personas trabajadoras del hogar y empleadoras(es) sobre acceso al trámite. Acompañarlas de talleres, en coordinación con otras instituciones, sobre uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y educación financiera.
- Campaña masiva de información a nivel nacional sobre el Programa, cobertura, requisitos y funcionamiento, en canales digitales y tradicionales (radio, televisión, medios impresos, redes sociales, etc.).
- Campañas informativas a nivel nacional, en coordinación con otras instituciones, sobre los beneficios de la seguridad social, sus efectos a largo plazo en la calidad de vida de las personas trabajadoras del hogar y el respeto de sus derechos.
- Campañas informativas sobre las herramientas y canales disponibles para la atención de dudas, quejas y denuncias.

Ámbito 3: Fiscalización.

- Mecanismo de queja/denuncia que acompañe la obligatoriedad en la incorporación de la persona trabajadora del hogar a la seguridad social con responsabilidad total en la persona empleadora.
- Coordinación con otras instituciones para el diseño e implementación de protocolos de inspección.
- Capacitación de personal para realizar inspecciones domiciliarias.
- Coordinación con otras instituciones para la implementación de regímenes de presunción de potenciales hogares empleadores de personas trabajadoras del hogar.
- Tipificación e implementación de sanciones al incumplimiento de las obligaciones patronales referentes a la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar.
- Designación de equipo específico para atender denuncias o quejas.

Fuente: Elaboración propia con información de: Topete (2021, pp. 40-42).

Tabla 1: Recomendaciones para robustecer la segunda fase del Programa Piloto (Nostrxs). (continuación)

Ámbito 4: Implementación de incentivos (económicos).
<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos para empleadores(as) que no cuenten con acceso a la seguridad social: diseño de esquemas especiales que ofrezcan beneficios, descuentos o cuotas reducidas (temporales o permanentes) al inscribirse en conjunto con la(s) persona(s) trabajadora(s). • Subsidios temporales o diferenciados a empleadores(as) con salarios bajos (10% ganan menos de 2 salarios mínimos). • En conjunto con instituciones tributarias, generar incentivos atractivos para la parte patronal, tales como acuerdos que eximan de ciertos pagos o cuotas a quienes demuestren tener un(a) trabajador(a) debidamente afiliado(a) al IMSS.
Ámbito 4: Implementación de incentivos (herramientas).
<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de afiliación por más de un mes (pago bimestral, trimestral, semestral o anual por adelantado). • Posibilidad de domiciliar el pago de forma automática a tarjeta de crédito o débito. • Convenios con tiendas de conveniencia para recepción de pago o inscripción (ejemplo: pagos en Oxxo). • Plataforma para dar seguimiento a pagos, movimientos y que permita consultar el estatus de la cobertura del trabajador(a) y confirmar su aseguramiento. • Envío de confirmación de alta, póliza de cobertura y notificaciones por correo electrónico, SMS, u otra aplicación.
Ámbito 5: Acciones de recolección de datos, evaluación y monitoreo.
<ul style="list-style-type: none"> • La operación, monitoreo y evaluación del Programa deben tener responsables definidos claramente. Se recomienda la designación de un equipo multidisciplinario dedicado exclusivamente a la implementación, que diseñe objetivos claros y plantee metas en el corto, mediano y largo plazo para la coordinación con otras instituciones. • Recolección continua y sistematizada de datos; generación de estadísticas que permitan un conocimiento más amplio del sector que se afilia y de la parte empleadora. • Coordinación interinstitucional con organizaciones de personas trabajadoras del hogar, sociedad civil, sector privado y ciudadanía para obtener retroalimentación del programa en diferentes regiones del país. • Diseño de un esquema de monitoreo y evaluación para el Programa a corto, mediano y largo plazo. • Implementación continua de ejercicios de rendición de cuentas sobre los resultados del Programa, así como datos abiertos para la ciudadanía en general. • Publicación de bases de datos anónimas con periodicidad (al menos dos veces al año, idealmente).

Fuente: Elaboración propia con información de: Topete (2021, pp. 40-42).

LA APROBACIÓN DE LA REFORMA A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Ante el álgido debate suscitado durante el parlamento abierto y las numerosas recomendaciones vertidas por las partes interesadas, la Comisión del Trabajo y Previsión Social se vio obligada a modificar la iniciativa original y a nutrirla con los insumos recibidos (véase: Senado, 2022, p. 30). En consecuencia, fue hasta el 23 de febrero de 2022, cuando las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, para la Igualdad de Género y Estudios Legislativos aprobaron el dictamen (véase: Senado, 2022a) y tres semanas después, el 16 de marzo, cuando éste fue sometido a votación del Pleno, donde fue aprobado por unanimidad con 104 votos (Senado, 2022b). Huelga recalcar que el texto legal fue turnado a la Cámara de Diputados, donde, de ser aprobado, la inscripción obligatoria de las personas trabajadoras del hogar al IMSS pasaría a ser una realidad jurídica y las y los empleadores ya no podrían evadir esa obligación.

El texto de la iniciativa aprobada por el Senado de la República puede apreciarse en la tabla 2 (lado derecho) y se compara con el texto vigente (lado izquierdo) y el texto originalmente propuesto en la iniciativa de ley presentada en abril de 2021 por la Comisión de Trabajo y Previsión Social (en medio). Cabe recalcar que el texto aprobado incluyó las sugerencias de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en torno a mejores prácticas internacionales, las aportaciones de funcionarios del IMSS encargados del diseño, implementación y evaluación del Programa Piloto y los insumos recabados durante el parlamento abierto celebrado en noviembre de 2021. Al decir de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, el trabajo de dictamen, antes de someter la iniciativa a votación del Pleno, fue objeto de un minucioso análisis para darle una correcta redacción y armonización, así como para adecuarlo con un lenguaje incluyente (véase: Senado, 2022, p. 38).

Tabla 2: Propuesta de redacción para reformar la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar.

Texto vigente	Texto de la iniciativa	Texto modificado propuesto
<p>Artículo 5 A. Para los efectos de esta ley, se entiende por:</p> <p>I a III. ...</p> <p>IV. Patrones o patrón: la persona física o moral que tenga ese carácter en los términos de la Ley Federal del Trabajo;</p> <p>V. a XIX. ...</p>	<p>No contiene reforma a este artículo.</p>	<p>Artículo 5 A. Para los efectos de esta ley, se entiende por:</p> <p>I a III. ...</p> <p>IV. Persona empleadora: la persona física, moral que tenga ese carácter en los términos de la Ley Federal del Trabajo;</p> <p>V. a XIX. ...</p>
<p>Artículo 222...</p> <p>I. ...</p> <p>II ...</p> <p>a) ..</p> <p>b) Para los sujetos a que se refiere la fracción II del artículo 13 de esta Ley, las prestaciones en especie de los seguros de riesgos de trabajo y de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en los términos de los capítulos respectivos;</p> <p>c - e) ...</p>	<p>Artículo 222</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>a) ...</p> <p>b) Se deroga.</p> <p>c) ...</p> <p>d) ...</p> <p>e) ...</p>	<p>Artículo 222</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>a) ...</p> <p>b) Se deroga.</p> <p>c) ...</p> <p>d) ...</p> <p>e) ...</p>
<p>Artículo 227...</p> <p>I. ...</p> <p>II. Conforme al salario real integrado de acuerdo al artículo 27 de este ordenamiento, para los sujetos a que se refieren las fracciones II y V del artículo 13 de esta Ley.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 227...</p> <p>I. ...</p> <p>II. Conforme al salario real integrado de acuerdo al artículo 27 de este ordenamiento, para las personas a que se refiere la fracción V del artículo 13 de esta Ley.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 227...</p> <p>I. ...</p> <p>II. Conforme al salario real integrado de acuerdo con el artículo 27 de este ordenamiento, para las personas a que se refiere la fracción V del artículo 13 de esta Ley.</p> <p>...</p> <p>...</p>

Fuente: Elaboración propia con información de: Senado (2022, pp. 38-47).

Tabla 2: Propuesta de redacción para reformar la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar. (continuación)

Texto vigente	Texto de la iniciativa	Texto modificado propuesto
<p>Artículo 228...</p> <p>...</p> <p>I. Para los sujetos a que se refieren las fracciones II y V del artículo 13, de acuerdo a lo establecido tratándose de los sujetos del artículo 12 de esta Ley, y</p> <p>II. ...</p>	<p>Artículo 228...</p> <p>...</p> <p>I. Para los sujetos a que se refiere la fracción V del artículo 13, de acuerdo a lo establecido tratándose de las personas del artículo 12 de esta Ley, y</p> <p>II. ...</p>	<p>Artículo 228...</p> <p>...</p> <p>I. Para las personas a que se refiere la fracción V del artículo 13, de acuerdo a lo establecido tratándose de las personas del artículo 12 de esta Ley, y</p> <p>II. ...</p>
<p>Artículo 231...</p> <p>I. ...</p> <p>II. Para los sujetos a que se refiere la fracción II del artículo 13 de esta Ley, cuando se termine la relación laboral que le dio origen y se comunique esta circunstancia al Instituto.</p>	<p>Artículo 231...</p> <p>I. ...</p> <p>a) ...</p> <p>b)...</p> <p>II. Se deroga</p>	<p>Artículo 231...</p> <p>I. ...</p> <p>a) ...</p> <p>b)...</p> <p>II. Se deroga</p>
SIN CORRELATIVO	CAPÍTULO XI DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DEL HOGAR	CAPÍTULO XI DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DEL HOGAR
Sin correlativo	<p>Artículo 239-A. Persona trabajadora del hogar es aquella que de manera remunerada realice actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra actividad inherente al hogar en el marco de una relación laboral que no aporte para la persona empleadora beneficio económico directo, en cualquiera de las siguientes modalidades:</p> <p>I. Quien trabaje para una persona empleadora y resida en el domicilio donde realice sus actividades;</p> <p>II. Quien trabaje para una sola persona empleadora y que no resida en el domicilio donde realice sus actividades, y</p> <p>III. Quien trabaje para diferentes personas empleadoras y que no resida en el domicilio de ninguna de ellas.</p>	<p>Artículo 239-A. Persona trabajadora del hogar es aquella que de manera remunerada realice actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra actividad inherente al hogar en el marco de una relación laboral que no aporte para la persona empleadora beneficio económico directo, en cualquiera de las siguientes modalidades:</p> <p>I. Quien trabaje para una persona empleadora y resida en el domicilio donde realice sus actividades;</p> <p>II. Quien trabaje para una sola persona empleadora y que no resida en el domicilio donde realice sus actividades, y</p> <p>III. Quien trabaje para diferentes personas empleadoras y que no resida en el domicilio de ninguna de ellas.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de: Senado (2022, pp. 38-47).

Tabla 2: Propuesta de redacción para reformar la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar. (continuación)

Texto vigente	Texto de la iniciativa	Texto modificado propuesto
Sin correlativo	<p>Artículo 239-B. No se considera persona trabajadora del hogar:</p> <p>I. Quien realice trabajo del hogar únicamente de forma ocasional o esporádica, y</p> <p>II. Quien preste servicios de aseo, asistencia, atención de clientes y otros semejantes, en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, bares, hospitales, sanatorios, colegios, internados y otros establecimientos análogos.</p>	<p>Artículo 239-B. No se considera persona trabajadora del hogar:</p> <p>I. Quien realice trabajo del hogar únicamente de forma ocasional o esporádica, y</p> <p>II. Quien preste servicios de aseo, asistencia, atención de clientes y otros semejantes, en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, bares, hospitales, sanatorios, colegios, internados y otros establecimientos análogos.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 239-C. Las personas empleadoras de las personas trabajadoras del hogar deberán registrarse e inscribir a estas, señalando los días que laborarán durante el mes de aseguramiento y el salario base de cotización integrado por los días laborados.</p> <p>De conformidad con el artículo 336 de la Ley Federal del Trabajo, deberán considerarse las cuotas proporcionales a los días de descanso a que tiene derecho la persona trabajadora del hogar. Con base en la información proporcionada por la o las personas empleadoras, el Instituto calculará las cuotas obrero-patronales que habrá de enterar la persona empleadora, distinguiendo la cuota obrera que corresponde retener a la persona trabajadora del hogar por su aseguramiento.</p>	<p>Artículo 239-C. La persona empleadora de la persona trabajadora del hogar tendrá las obligaciones inherentes que establezca la presente Ley y sus reglamentos; adicionalmente, deberá cumplir lo siguiente:</p> <p>I. Deberá registrar e inscribir a la persona trabajadora del hogar a la fecha de inicio de la relación laboral, para salvaguardar sus derechos, por los días que labore durante el mes calendario, así como presentar los documentos y datos que el Instituto solicite para tal efecto.</p> <p>II. Con base en la información proporcionada por la persona empleadora de la persona trabajadora del hogar, el Instituto calculará la propuesta de cédula de determinación de las cuotas obrero-patronales correspondientes, distinguiendo la cuota obrera de la patronal. La persona empleadora no determinará las cuotas obrero-patronales. La persona empleadora deberá retener la cuota obrera que corresponde a la persona trabajadora del hogar por su aseguramiento y enterarla junto con la cuota patronal a su cargo.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de: Senado (2022, pp. 38-47).

Tabla 2: Propuesta de redacción para reformar la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar. (continuación)

Texto vigente	Texto de la iniciativa	Texto modificado propuesto
		<p>III. La persona empleadora de la persona trabajadora del hogar está obligada a pagar los importes determinados de las cuotas obrero-patronales en los formatos impresos o usando el programa informático autorizado por el Instituto.</p> <p>IV. El pago de las cuotas obrero-patronales correspondientes al mes de inicio de la relación laboral deberá efectuarse en términos de la periodicidad establecida en el artículo 39 de la Ley.</p> <p>V. El aseguramiento y el entero de las cuotas obrero-patronales correspondientes a los meses subsecuentes al mes de inicio de la relación laboral, se deberá hacer por anticipado, con la periodicidad por la que opte la persona empleadora, ya sea periodo mensual, bimestral, semestral o anual.</p> <p>VI. Tratándose del pago por anticipado, el aseguramiento iniciará en el mes inmediato posterior al del pago.</p> <p>VII. Tratándose del mes de inicio de la relación laboral, la cobertura se otorgará a partir del primer día de aseguramiento y hasta el último día del mes calendario que corresponda, siempre y cuando se entere al menos el monto de las cuotas obrero-patronales equivalentes al valor del salario base de cotización mínimo integrado de la Ciudad de México por los días comprendidos en la cobertura. En caso contrario, la persona trabajadora del hogar quedará cubierta por los días que la o las personas empleadoras reportaron.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de: Senado (2022, pp. 38-47).

Tabla 2: Propuesta de redacción para reformar la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar. (continuación)

Texto vigente	Texto de la iniciativa	Texto modificado propuesto
		<p>VIII. En caso de pago anticipado, el aseguramiento será por el mes completo, siempre y cuando se entere al menos el monto de las cuotas obrero-patronales equivalentes al valor del salario base de cotización mínimo integrado mensual de la Ciudad de México. En caso contrario, la persona trabajadora del hogar quedará cubierta por los días que la o las personas empleadoras reportaron. Para las periodicidades bimestrales, semestrales y anuales, la persona empleadora deberá cubrir al menos el monto de las cuotas obrero-patronales equivalentes al valor del salario base de cotización mínimo integrado mensual de la Ciudad de México, por cada uno de los meses que abarque el periodo de pago elegido</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 239-D. La persona empleadora está obligada a pagar los importes determinados en los formatos impresos o usando el programa informático autorizado por el Instituto. El pago respectivo deberá efectuarse dentro de los primeros veinte días naturales de cada mes o al día siguiente si no es hábil, y el aseguramiento de la persona trabajadora del hogar iniciará el primer día del mes inmediato posterior a aquel que se haya efectuado el pago.</p>	<p>Artículo 239-D. El aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar termina cuando concluya la relación laboral que dio le origen, por la falta del entero de las cuotas obrero-patronales, al término de los periodos cubiertos por adelantado o por simulación de la relación laboral. Esta última con independencia de las sanciones que correspondan. La persona empleadora deberá presentar el aviso de baja en los medios que el Instituto disponga para tal efecto.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 239-E. El aseguramiento de las personas trabajadoras del hogar termina cuando concluya la relación laboral que le dio origen</p>	<p>Artículo 239-E. Tratándose de incapacidades médicas expedidas por el Instituto, la persona empleadora deberá continuar con el entero de las cuotas obrero-patronales como lo establece la fracción IV del artículo 31 de esta Ley, por el periodo de incapacidad establecido por el Instituto.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de: Senado (2022, pp. 38-47).

Tabla 2: Propuesta de redacción para reformar la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar. (continuación)

Texto vigente	Texto de la iniciativa	Texto modificado propuesto
Sin correlativo	Artículo 239 F. Tratándose de incapacidades médicas expedidas por el Instituto, la persona empleadora deberá continuar con el pago de las cuotas correspondientes al ramo de retiro en términos de lo dispuesto por esta Ley y sus Reglamentos.	Artículo 239 F. Tratándose de las personas que realicen actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra actividad inherente al hogar, de manera ocasional o esporádica, podrán optar por asegurarse como personas trabajadoras independientes, en términos de 1 la fracción I del artículo 13 de esta Ley.
Sin correlativo	Artículo 239-G. Tratándose de las personas que realicen actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra actividad inherente al hogar, de manera ocasional o esporádica, podrán optar por asegurarse como trabajadores independientes.	Artículo 239-G. El factor de integración del salario base de cotización deberá considerar los días de descanso y vacaciones a que tienen derecho las personas trabajadoras del hogar, en términos de las disposiciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo. Para estos efectos, el Consejo Técnico, con base dichas prestaciones, así como en lo establecido en el artículo 28 de esta ley, definirá mediante reglas de carácter general el factor de integración, con el objetivo de vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los ramos de aseguramiento comprendidos en esta Ley.
Sin correlativo	Artículo 239-H. El pago de las cuotas obrero-patronales se calculará por día laborado, considerando para tal efecto el salario percibido por la persona trabajadora del hogar, así como los límites establecidos en el artículo 28 de la presente Ley.	Artículo 239-H. El Consejo Técnico podrá autorizar una periodicidad diferente para el aseguramiento y pago de las cuotas, así como expedir las reglas de carácter general que en su caso resulten aplicables para el aseguramiento de las y los sujetos a que se refiere el presente Capítulo de esta Ley.

Fuente: Elaboración propia con información de: Senado (2022, pp. 38-47).

Tabla 2: Propuesta de redacción para reformar la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar. (continuación)

Texto vigente	Texto de la iniciativa	Texto modificado propuesto
	<p>Si la suma del salario percibido por la persona trabajadora del hogar en el mes de que se trate supera el valor del salario base de cotización mínimo integrado de la Ciudad de México elevado al mes, quedará cubierta por el periodo de aseguramiento mensual siempre y cuando labore al menos 20 días en el mes en dicha actividad, para lo cual computarán los días laborados con los diferentes patrones en el mes de que se trate.</p> <p>Para efectos de lo previsto en el párrafo anterior, el salario diario base de cotización registrado será el promedio de los salarios reportados en el mes de que se trate. En caso de que la persona trabajadora del hogar no cumpla las condiciones a que se refiere el párrafo anterior, su aseguramiento estará cubierto por los días efectivamente registrados y pagados por la o las personas empleadoras dentro del mes de que se trate.</p> <p>La persona empleadora podrá optar por pagar el aseguramiento de la persona trabajadora del hogar por periodo mensual anticipado, tomando como base de cotización los límites establecidos en el artículo 28 de la presente Ley, elevado al mes</p>	
Sin correlativo	Artículo 239-I. El Consejo Técnico podrá expedir las reglas de carácter general que en su caso resulten aplicables para el aseguramiento de los sujetos a que se refiere el presente Capítulo de esta Ley.	No hay propuesta.

Fuente: Elaboración propia con información de: Senado (2022, pp. 38-47).

Tabla 2: Propuesta de redacción para reformar la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar. (continuación)

Texto vigente	Texto de la iniciativa	Texto modificado propuesto
No aplica	<p>Artículos transitorios</p> <p>PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>SEGUNDO. Las reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2019, iniciarán su vigencia al día siguiente de la publicación del presente Decreto.</p> <p>TERCERO. El Instituto Mexicano del Seguro Social deberá realizar las modificaciones para la debida operación del contenido de la presente reforma, para lo cual contará con un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.</p> <p>CUARTO. Se derogan las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias que se opongán a las contenidas en el presente Decreto.</p>	<p>Artículos transitorios</p> <p>PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>SEGUNDO. Las reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2019, iniciarán su vigencia al día siguiente de la publicación del presente Decreto.</p> <p>TERCERO. El Instituto Mexicano del Seguro Social deberá realizar las modificaciones para la debida operación del contenido de la presente reforma, para lo cual contará con un plazo no mayor a 180 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.</p> <p>CUARTO. Se derogan las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias que se opongán a las contenidas en el presente Decreto.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de: Senado (2022, pp. 38-47).

Como se aprecia en la tabla 2, el texto dictaminado en Comisiones y aprobado por el Pleno tomó en cuenta varias de las propuestas y sugerencias vertidas durante el parlamento abierto y plasmadas en el estudio de la organización no gubernamental Nosotrxs que fueron reseñadas en la sección anterior. En ese sentido, los principales cambios aprobados por las y los senadores fueron (Senado, 2022, pp. 47-51):

- Se incorporó el concepto de “persona empleadora” en aras de buscar una igualdad de valor a las personas, resaltar la diversidad de la sociedad y dar visibilidad a todas y todos los que participan.
- Se modificaron los artículos 222, 227, 228 y 231, para alinearlos con la ley vigente del Seguro Social, en virtud de que la fracción II del artículo⁵, ya está derogada.
- Se homologaron las definiciones plasmadas en la Ley Federal del Trabajo.
- Se suprimió la disposición de contar con un registro patronal y de llenar el formato del seguro de riesgos de trabajo, pues el sistema lo asignará automáticamente y la prima se mantendrá constante, con lo que no se generará incremento alguno de cuotas patronales.
- Se eximió a la parte empleadora de contar con un Registro Federal de Contribuyentes (RFC), pero se le requerirá que adjunte escaneada copia de su identificación oficial y comprobante de domicilio.
- El sistema calculará automáticamente las cuotas obrero-patronales.
- Los datos de inscripción solo serán capturados en el registro inicial y en los periodos subsecuentes de prepago, bastará hacer el pago con una línea de captura automáticamente emitida por el IMSS.
- El esquema de pospago será obligatorio para los casos en los que la persona trabajadora del hogar no haya tenido cobertura de seguridad social en el mes precedente bajo el esquema del Programa Piloto.
- Tras el pospago inicial, se modificará la forma de pago a prepago y como facilidad

administrativa, la o el empleador podrán optar por pagar por mes, bimestre, semestre y año (a partir del segundo mes).

- Se mantiene un esquema de operación que inhibe actos coactivos de molestia hacia las personas empleadoras, a diferencia del régimen general de Ley, donde los patrones(as) están sujetos(as) a múltiples actos de autoridad ante posibles incumplimientos.
- A partir del segundo mes, si las cuotas obrero-patronales (considerando a distintas personas empleadoras) son equivalentes a un salario mínimo mensual de la Ciudad de México, se otorgará cobertura por el mes completo.
- El aseguramiento continuará vigente hasta que la parte empleadora notifique la baja de la persona trabajadora del hogar o por falta de localización u omisión de pago al primer mes.
- No se podrá dar de baja a una persona trabajadora del hogar mientras se encuentre incapacitada.
- La persona empleadora deberá continuar pagando las cuotas de retiro en caso de incapacidad de la persona trabajadora del hogar.
- Cuando la cobertura no sea por el mes completo, se enviarán mensajes informativos a las personas trabajadoras del hogar, para que cuenten con información oportuna.
- Se brindará información sobre otras opciones de aseguramiento como el esquema de “personas trabajadoras independientes” a quienes no califiquen como personas trabajadoras del hogar.
- La base para el cálculo de las cuotas (salario base de cotización) incorporará en los casos que sea por días, la parte proporcional de los días de descanso y vacaciones (32%), para elevar de manera implícita la base de cotización y alcanzar, en un mayor número de casos, el valor de un salario mínimo mensual de la Ciudad de México y lograr por tanto una cobertura mensual.

⁵ Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen los trabajadores domésticos.

El Senado de la República reconoce que será necesaria una reglamentación secundaria a fin de precisar aspectos de la operación del Programa Piloto que, por ser demasiado específicos, no son materia de la reforma a la Ley del Seguro Social. Asimismo, resalta que existen áreas de oportunidad para mejorar los mecanismos de afiliación, cobro y fiscalización que no requieren de reformas legislativa, pues el Consejo Técnico del IMSS tiene la facultad de hacerlo. En ese sentido, entre los aspectos a considerar, se pueden identificar (Senado, 2022, pp. 52-53):

- Proporcionar información relevante a la persona empleadora mediante el Buzón IMSS.
- Otorgar a la persona empleadora la funcionalidad de renovación automática.
- Crear un micrositio del IMSS con estadísticas en materia de personas trabajadoras del hogar.
- Inscribir automáticamente a las personas trabajadoras del hogar aseguradas al Reporte Personalizado de Cotización del IMSS (RPCI) para que mensualmente reciban información sobre su aseguramiento.

REFLEXIONES FINALES.

La segunda fase del Programa Piloto no ha estado exenta de críticas, pues al decir de representantes de organizaciones no gubernamentales especializadas en la promoción y defensa de los derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar, existe bastante desinformación entre los sujetos de aplicación (personas empleadoras y trabajadoras del hogar) en torno a la mecánica de la segunda fase, y han tenido que ser las propias organizaciones civiles quienes continúen con la campaña de difusión, aun cuando se trata de una responsabilidad del gobierno. De hecho, algunas personas defensoras de este sector laboral consideran que la difusión de la segunda fase es incompleta y con vacíos de información (Soto, 2021).

Del mismo modo, algunos académicos como la especialista en trabajado doméstico, Mary Goldsmith, argumentaron que la segunda fase del Programa está basada en un modelo ideal de una persona trabajadora del hogar de tiempo

- Enviar mensajes preventivos (no coactivos) a la parte empleadora en caso de incumplimiento de pago.
- Ampliar los canales de pago, por ejemplo, pago domiciliado o en cadenas de tiendas de conveniencia.
- Fortalecer los mecanismos de orientación y de atención de denuncias.

En síntesis, la iniciativa aprobada en el Senado fue producto de más de un año de discusión en el que todas las personas interesadas tuvieron oportunidad de plantear sus puntos de vista y emitir sus propuestas para robustecer la reforma a la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar. Si bien, aún se requiere la aprobación de la Cámara de Diputados, se trata de un paso fundamental para plasmar en la ley la obligatoriedad de afiliar a estos trabajadores y trabajadoras al IMSS, un proceso iniciado hace más de tres años con el fallo de la SCJN, con lo que el Estado mexicano ha reafirmado su compromiso de mejorar las condiciones de vida de los sectores de población más vulnerables.

completo, con un sólo patrón(a) o múltiples patrones(as) y que ganan más de un salario mínimo, lo que hace que no aborde profundamente las condiciones laborales de la mayoría de las trabajadoras en México. Adicionalmente, la regla general de las personas trabajadoras del hogar no es tener empleos de tiempo completo porque reciben bajos salarios y a veces, suelen combinar el trabajo en el hogar con otras actividades como el comercio informal, por ejemplo (Soto, 2021).

No obstante, a tres años del inicio del Programa Piloto, resulta sumamente loable que el Poder Legislativo federal haya dado los primeros pasos para aprobar las reformas a la Ley del Seguro Social que sienten las bases para hacer una realidad jurídica la incorporación plena de las personas trabajadoras del hogar al régimen obligatorio de seguridad social. Si bien, no se cumplieron a cabalidad los ambiciosos plazos fijados por la SCJN en su sentencia al amparo

9/2018⁶, es de destacar que no se haya suspendido ni suprimido⁷ y, en su lugar, haya evolucionado hacia una segunda fase en la que se simplificaron los trámites y se desplazó a la parte patronal la obligación de inscribir al trabajador(a), conforme a las sugerencias de distintos actores de la sociedad civil y representantes de organismos internacionales como la OIT y la CISS, quienes han respaldado al Programa Piloto desde sus albores, puesto que los países que han logrado los más altos niveles de cobertura de las personas trabajadoras del hogar han atravesado un largo proceso que incluye la formulación e implementación de políticas públicas perfectibles con base en la prueba y el error (véase: Altamirano, 2019).

Finalmente es imprescindible recalcar que, si bien las expectativas para que la reforma a la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar sea aprobada en el corto plazo por la Cámara de Diputados y publi-

cada en el DOF, aún existen una multiplicidad de pendientes para equiparar los derechos de este sector con el del resto de trabajadores(as) asalariados(as), entre los que destacan accesos a créditos para vivienda (INFONAVIT) o mecanismos de inspección laboral, entre otros. Aún así, la eventual aprobación de esta reforma para que las personas empleadoras no puedan evadir su obligación de afiliar al IMSS a sus trabajadores(as) del hogar es una gran victoria en la lucha por la visibilidad y dignificación de este sector, así como un avance del Estado mexicano en concordancia con los estándares internacionales plasmados en el Convenio 189 de la OIT. Empero, se trata apenas de uno de los primeros pasos de una lucha de larga data por el reconocimiento de los derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar, pues aún se requieren políticas públicas tendientes a asegurarles un trabajo digno y que respalden el cumplimiento de los derechos que han ido ganando.

REFERENCIAS

Altamirano, Claudia (2019). Programa piloto del IMSS para trabajadoras del hogar, en riesgo si no es financieramente viable. *Animal Político*. Disponible en: <https://bit.ly/3d1F5WN>

Cámara de Diputados (2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en materia de las personas trabajadoras del hogar. Disponible en: <http://bit.ly/35x0YtX>

DOF (2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en materia de las personas trabajadoras del hogar. Disponible en: <https://bit.ly/3x3fn1H>

____ (2019a). Acuerdo ACDO.AS2.HCT.300119/53.P.DIR y su anexo único, relativo a las reglas de carácter general para la Prueba Piloto de la Incorporación de los Trabajadores Domésticos al Régimen Obligatorio del Seguro Social. Disponible en: <https://bit.ly/3LMh9J0>

____ (2020). Acuerdo número ACDO.AS2.HCT.220720/190.P.DIR, dictado por el H. Consejo Técnico del IMSS en sesión ordinaria el día 22 de julio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3iVN0dL>

IMSS (2015). Modalidad 34 “Trabajadores domésticos”. Disponible en: <https://bit.ly/3r1Nwvc>

6 “[...E]n un plazo no mayor a 18 meses a partir de la implementación del referido Programa Piloto, el IMSS, acorde a sus capacidades técnicas, operativas y presupuestales, se encuentre en aptitud de proponer al Congreso de la Unión las adecuaciones normativas necesarias para la incorporación formal del nuevo sistema especial de seguridad social para las trabajadoras del hogar, en forma gradual, y en ese tenor, en un plazo no mayor a tres años, se logre obtener la seguridad social, efectiva, robusta y suficiente a la totalidad de las empleadas domésticas [sic.]” (SCJN, 2018, p. 51).

7 Cabe recordar que en las Reglas de Operación de la primera fase existía una cláusula que facultaba a la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS a suspender el Programa Piloto en caso de resultar “inviabilidad financiera” (véase: DOF, 2019a).

- _____ (2020). Presenta IMSS segunda fase de la prueba piloto para la afiliación de las Personas Trabajadoras del Hogar. Disponible en: <https://bit.ly/3epGdYM>
- _____ (2020a). Informe de resultados de la Prueba Piloto para la Incorporación de Personas Trabajadoras del Hogar al Régimen Obligatorio del Seguro Social. Disponible en: <https://bit.ly/30w6xs8>
- Orozco, Ernesto (2022). Actualidad del trabajo doméstico remunerado en México: Origen y surgimiento del Programa Piloto para la Incorporación de las Personas Trabajadoras del Hogar al Régimen Obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social. Reporte de Temas Estratégicos, No. 102. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Disponible en: <https://bit.ly/3tU17X3>
- SCJN (2018). Amparo directo 9/2018 (relacionado con el amparo directo 8/2018). Disponible en: <https://goo.gl/XG8WZg>
- Senado (2021). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del Hogar. Disponible en: <https://bit.ly/3H0CtbF>
- _____ (2021a). Parlamento “Reforma a la Ley del Seguro Social en materia de personas trabajadoras del hogar”. Disponible en: <https://bit.ly/3FV4Bvm>
- _____ (2022). Dictamen de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social; Para la Igualdad de Género y, de Estudios Legislativos, Segunda, en sentido positivo, con modificaciones, a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Ley del Seguro Social en materia de derechos de las personas trabajadoras del hogar. Disponible en: <https://bit.ly/3J6X3r6>
- _____ (2022a). Avanza en comisiones reforma que incorpora a trabajadoras del hogar al régimen de seguridad social. Disponible en: <https://bit.ly/3j2hKd9>
- _____ (2022b). Trabajadoras del hogar, a régimen de seguridad social, aprueban en el Senado. Disponible en: <https://bit.ly/3J9Yvcf>
- Soto, Angélica (2021). Reportaje Especial: Alejado de la realidad, Programa Piloto de afiliación al IMSS trabajadoras del hogar. *Comunicación e Información de la Mujer A.C.* Disponible en: <https://bit.ly/3NMHrww>
- Topete, Alida (2021). Recomendaciones a la prueba piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al régimen obligatorio del Seguro Social. Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir y Nosotr@s por la Democracia A.C. Disponible en: <https://bit.ly/33KYIJD>

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Ernesto David Orozco Rivera. Área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este reporte:

Orozco Rivera, Ernesto David (2022), *Actualidad del trabajo doméstico remunerado en México: La segunda fase del Programa Piloto para la Incorporación de las Personas Trabajadoras del Hogar al Régimen Obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social* No. 103, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.