

Revista Internacional y Comparada de

RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO



Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

Directores Científicos

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi García Viña (España), José Luis Gil y Gil (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Jorge Baquero Aguilar (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M^a José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Marina Fernández Ramírez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Francesco Nespoli (Italia), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

Formalización del empleo para trabajadoras del hogar en México

Flor TAVERA*

RESUMEN: La informalidad laboral en México representa un obstáculo estructural para el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social y para la sostenibilidad del sistema de protección social. Actualmente, más del 54% de la población ocupada trabaja sin afiliación a la seguridad social, lo que implica exclusión de servicios médicos, pensiones y otras prestaciones, el problema se agrava para el caso de personas trabajadoras del hogar con un alarmante índice de informalidad laboral del 96,5%, a pesar de que la legislación mexicana contempla el registro obligatorio en el régimen del seguro social de las personas trabajadoras del hogar, gremio en el cual 9 de cada 10 son mujeres, por lo que representa una violación de derechos directamente a la mujer. Por otra parte, existe el programa *IMSS-Bienestar* que ha ampliado la cobertura médica a la población sin seguridad social, sin embargo, este esquema no garantiza el acceso integral a todos los componentes de la seguridad social, y en muchos casos cubre a personas que deberían estar afiliadas a regímenes contributivos, incluidas las personas trabajadoras del hogar. En este documento se presenta una propuesta de política pública que plantea utilizar al IMSS-Bienestar como plataforma de detección y canalización de trabajadoras del hogar hacia el esquema de trabajo formal, a través de la verificación individual de los beneficiarios, se puede identificar a personas que realmente se encuentren en situación de vulnerabilidad –quienes seguirían recibiendo atención a través del programa– y a las personas trabajadoras del hogar, quienes serían canalizados hacia el régimen obligatorio de tal manera que el patrón cumpla con su obligación de asegurarlas. Esta propuesta permitiría avanzar hacia un sistema más justo, eficiente y sostenible, alineado con el mandato constitucional de otorgar seguridad social, contribuir al gasto público, acceso a salud, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU en cuanto protección social universal y empleo decente en general para todos los trabajadores pero con especial énfasis en las personas trabajadoras del hogar, que es el sector con mayor índice de informalidad laboral.

Palabras clave: Seguridad social, trabajadoras del hogar, equidad de género, trabajo decente.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Identificación del problema. 3. Alternativa de solución. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

* Investigadora en Estancia Posdoctoral por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), con adscripción a la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (México).

La autora agradece a la SECIHTI el apoyo brindado en su estancia Posdoctoral durante la cual se realizó esta investigación.



Formalization of Employment for Women Domestic Workers in Mexico

ABSTRACT: Labour informality in Mexico represents a structural obstacle to the full exercise of the right to social security and to the sustainability of the social protection system. Currently, more than 54% of the employed population works without social security coverage, which means exclusion from medical services, pensions, and other benefits. This problem is even more severe in the case of domestic workers, who face an alarming labour informality rate of 96.5%. This persists despite the fact that Mexican legislation establishes mandatory enrolment of domestic workers in the social security system. Since 9 out of 10 domestic workers are women, this situation constitutes a direct violation of women's rights. At the same time, the *IMSS-Bienestar* program has expanded access to healthcare for individuals without social security coverage. However, this scheme does not guarantee comprehensive access to all components of social security, and in many cases, it provides coverage to individuals who should be enrolled in contributory social security regimes, including domestic workers. This paper presents a public policy proposal that seeks to use IMSS-Bienestar as a platform to identify and channel domestic workers into formal employment. Through the individual verification of beneficiaries, it would be possible to distinguish between those who are genuinely in vulnerable situations –who continue receiving care through the program– and domestic workers, who would be redirected to the mandatory social security regime so that their employers comply with their legal obligation to register them. This proposal would contribute to the development of a fairer, more efficient, and more sustainable system, aligned with the constitutional mandate to provide social security, promote equitable contributions to public spending, and guarantee access to healthcare, as well as with the United Nations Sustainable Development Goals related to universal social protection and decent work.

Key Words: Social security, domestic women workers, gender equality, decent work.

1. Introducción

La informalidad laboral representa un enorme desafío en México, ya que más del 54% de la población trabajadora presta sus servicios sin acceso a la seguridad social ni prestaciones laborales lo que vulnera sus derechos fundamentales, perpetúa la desigualdad y compromete la sostenibilidad financiera del sistema de protección social a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Si bien el Estado ha ampliado la cobertura de atención médica primero a través del seguro popular y actualmente a través del programa *IMSS-Bienestar*, esta estrategia enfoca en mitigar los efectos del problema de falta de acceso a servicios médicos, sin atacar sus causas estructurales y sin poderse considerar siquiera un esquema de seguridad social completo, pues sólo contempla asistencia médica.

El núcleo del problema radica en que el IMSS-Bienestar acoge a población no derechohabiente, sin investigar las causas de falta de afiliación a la seguridad social, que en el caso de trabajadores subordinados es mandato constitucional, incluidas las personas trabajadoras del hogar. La falta de mecanismos efectivos para identificar y reubicar a las personas que, pese a estar cubiertas por IMSS-Bienestar, deberían estar afiliadas a regímenes contributivos: trabajadores subordinados sin aseguramiento por parte de sus empleadores, así como trabajadores independientes con capacidad contributiva.

Ante este escenario, la presente propuesta plantea un instrumento de política pública focalizada, a través del IMSS-Bienestar como plataforma de detección, clasificación y canalización de personas trabajadoras del hogar hacia el régimen obligatorio.

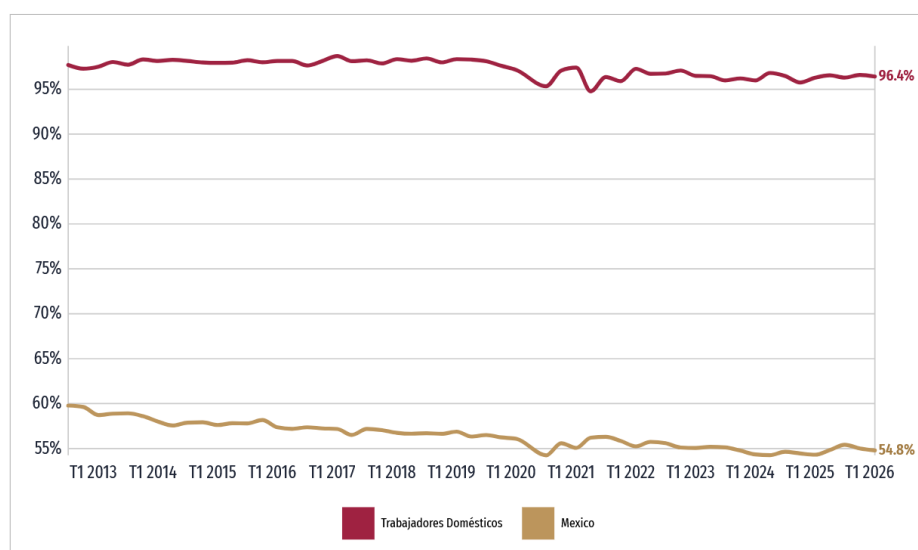
Este documento desarrolla, en primer lugar, una caracterización del problema público con enfoque en la informalidad de las personas trabajadoras del hogar, seguida del estado de la cuestión con base en literatura, posteriormente, se describe la teoría del cambio, el diseño del instrumento, los indicadores esperados, los riesgos y la sostenibilidad política, acompañados de fundamentos normativos y técnicos. La propuesta aspira a contribuir al fortalecimiento de la formalidad laboral en beneficio de las personas trabajadoras del hogar, el uso eficiente de los recursos públicos y el cumplimiento del derecho constitucional a la seguridad social.

2. Identificación del problema

La Seguridad Social es un derecho humano universal de toda persona como miembro de la sociedad¹. El sistema de seguridad social resulta indispensable para el desarrollo económico y la estabilidad social en nuestro país, tanto por su importancia cuantitativa, como, por su papel en la redistribución del ingreso, y en la reducción de la desigualdad social y la pobreza extrema².

En México, el acceso a la Seguridad Social está fuertemente vinculado al empleo formal, sin embargo la garantía constitucional contenida en el art. 123.A, fracción XXVIII, no se hace realidad en la práctica, pues se tiene un elevado índice de informalidad laboral de 54,3% de la en el segundo trimestre de 2025³, problema que se acentúa en el caso de personas trabajadoras del hogar, en donde la tasa de informalidad laboral se situó en 96,47% (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la informalidad de Trabajadores Domésticos (sic) comparados con la situación nacional



Fuente: <http://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/trabajadores-domesticos-9611#informalidad-evolucion>, consultado el 24 de agosto de 2026

¹ Vid. [Declaración Universal de los Derechos Humanos](#) de Naciones Unidas de 1948.

² Vid. J. NARRO ROBLES, E. MOCTEZUMA, R. OROZCO, *Seguridad social y salud en México*, en *Salud Pública de México*, 2010, supl. n. 2.

³ Vid. INEGI, [Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo \(ENOE\)](#), Boletín de indicador 27 mayo 2025, n. 265.

La informalidad laboral representa un desafío estructural que afecta el cumplimiento del ejercicio del derecho humano universal a la Seguridad Social y fomenta la precarización laboral: bajos salarios, ausencia de prestaciones, exceso de jornada laboral, entre otras.

La obligación de otorgar seguridad social a las personas trabajadoras del hogar en México es reciente, ya que antes de la reforma laboral de 2019 la Ley Federal del Trabajo contemplaba un trato diferenciado para las personas trabajadoras del hogar del resto de los trabajadores, vulnerando derechos básicos en general y en específico sobre seguridad social, ya que no existía la obligación de otorgar seguridad social, en caso de enfermedad únicamente obligaba al patrón a pagar el salario de un mes, proporcionar asistencia médica por sus propios medios siempre y cuando la enfermedad no fuera crónica y hasta que se lograra la curación o se hiciera cargo de la trabajadora algún servicio asistencial, en caso de enfermedades crónicas de las trabajadoras el patrón únicamente estaba obligado a proporcionar asistencia médica hasta por tres meses, o menos, si antes se hacía cargo de la trabajadora algún servicio asistencial y siempre y cuando la trabajadora hubiera prestado servicios durante al menos seis meses al patrón.

El grado de desprotección para las personas trabajadoras del hogar era inaceptable, situación que se corrige tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley del Seguro Social en 2019 donde se otorgan los mismos derechos a las personas trabajadoras del hogar que a los demás trabajadores, incluido el derecho al aseguramiento obligatorio en el régimen del seguro social.

Sin embargo, como se puede observar en el gráfico 1, a pesar de que legalmente existe la obligación del patrón de inscribir a las personas trabajadoras del hogar en el Régimen Obligatorio del Seguro Social (ROSS) que opera el IMSS, la inmensa mayoría (96,5%) de las personas trabajadoras del hogar no contaban con seguridad social a finales de 2024, y por lo tanto carecen de acceso a prestaciones laborales básicas como seguridad social, servicios de salud, pensiones, seguro de riesgos de trabajo y otras protecciones que otorga la seguridad social asociados al empleo formal.

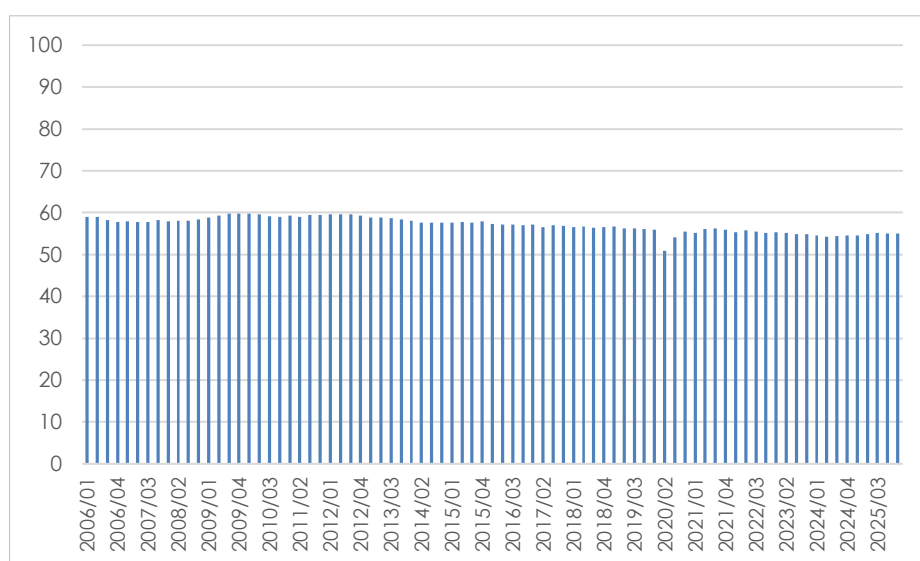
Es importante señalar que el 90% de las personas trabajadoras del hogar son mujeres, quienes realizan trabajo remunerados de aseo, cocina, cuidado y asistencia en hogares de personas que las contratan para ello.

La informalidad laboral limita las oportunidades de desarrollo económico y social de los trabajadores y sus familias, por el contrario, la seguridad social es una herramienta eficaz para combatir la pobreza y las desigualdades de un país, así como para garantizar el crecimiento

económico a largo plazo.

Si bien se han realizado reformas legislativas dirigidas a combatir la informalidad laboral y ampliar el acceso a la seguridad social, la informalidad laboral se ha mantenido por encima del 50% en cuanto a los trabajadores en general (gráfico 2).

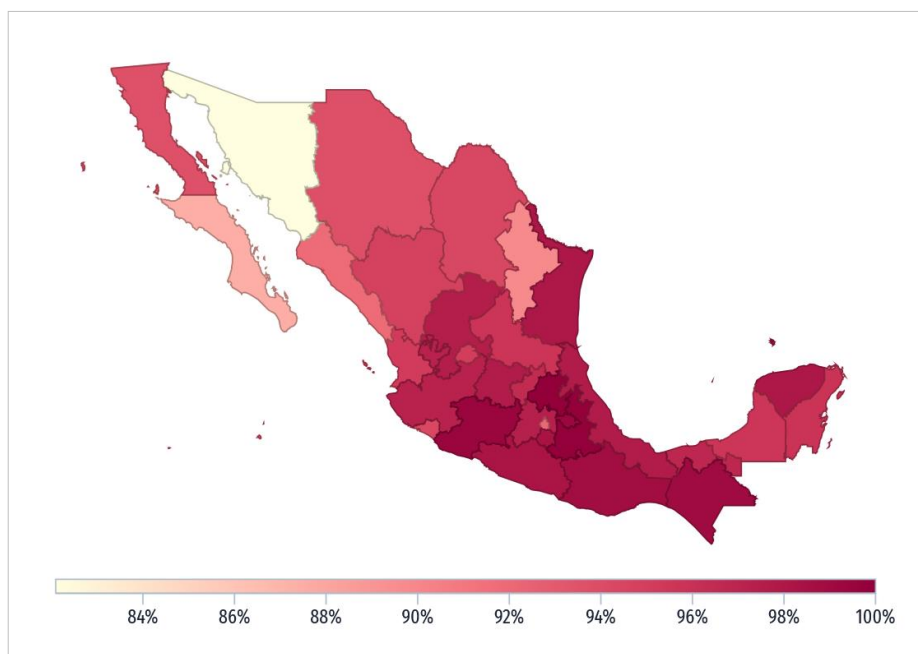
Gráfico 2. Tasas de Informalidad laboral 2006-2025



Fuente: elaboración propia con datos de <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>, consultados el 24 de agosto de 2026

El índice de informalidad laboral en personas trabajadoras del hogar más alto fue en el primer trimestre de 2017 alcanzado el 98,7% y el más bajo fue en el segundo trimestre de 2021 con el 94,76% apercibiéndose de que la entrada en vigor de la obligatoriedad de aseguramiento para las personas trabajadoras del hogar en 2019 no reflejó un incremento en el nivel de aseguramiento de estas personas. Incluso hay algunos estados de la República Mexicana donde al tercer trimestre de 2025 el índice de informalidad laboral de las personas trabajadoras del hogar era del 100% (figura 1).

Figura 1. Tasa de informalidad laboral según entidad federativa en 2026-T1



Fuente: <http://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/trabajadoras-domesticos-9611#informalidad-entidad-federativa>, consultado el 24 de agosto de 2026

Lamentablemente, las estadísticas reflejan que la reforma de 2019 que obliga a los patrones de personas trabajadoras del hogar a registrar en el seguro social a éstas no ha logrado disminuir el índice de informalidad laboral en este sector, pues antes de la reforma era del 98,13% bajando a penas al 96,75% luego de la reforma.

La falta de acceso a la seguridad social incrementa la vulnerabilidad económica de las personas ante enfermedades o accidentes, al no contar con mecanismos de protección financiera. La ausencia de seguridad social limita el acceso a otros derechos como crédito para la vivienda y pensiones por invalidez o por cesantía en edad avanzada y vejez, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) el acceso a servicios de salud representa una de las carencias sociales más prevalentes en el país⁴.

La informalidad laboral y falta de acceso a la seguridad social afecta en

⁴ Vid. CISS, [64.7 millones de mexicanos no cuentan con acceso a seguridad social, revela el CONEVAL](https://www.ciiss.org.mx/publicaciones/64.7-millones-de-mexicanos-no-cuentan-con-acceso-a-seguridad-social-revela-el-coneval), en ciiss-bienestar.org/ciiss2025, 15 julio 2024.

mayor medida a ciertos grupos y regiones del país, los estados con tasas de informalidad de trabajadores en general más elevadas son Oaxaca (81,1%), Guerrero (78,3%) y Chiapas (76,1%)⁵. Se observa una relación entre los niveles de pobreza y marginación de dichos estados y las altas tasas de informalidad laboral.

Los grupos históricamente marginados: comunidades indígenas y rurales enfrentan mayores obstáculos para acceder a empleos formales y a la seguridad social, así también la feminización de la informalidad laboral pues según estimaciones⁶ el 55,5% de las mujeres en México trabajan en la economía informal, lo que refleja una brecha significativa en términos de equidad de género en el mercado laboral.

Los datos anteriores muestran la necesidad de enfoques más integrales y efectivos para combatir esta problemática que es un fenómeno persistente en la economía mexicana a pesar de los diversos esfuerzos realizados en los últimos años para que las personas trabajadoras del hogar accedan a un empleo decente y a la seguridad social.

El estudio de la informalidad en México es abordado por varios investigadores y economistas, Villicaña García⁷ utiliza un modelo de vector de corrección de errores para demostrar la relación positiva de largo plazo entre la informalidad y la precariedad laboral, indicando que ambos fenómenos están interrelacionados y deben abordarse conjuntamente. Además, estudios como el de Bonilla⁸ analizan cómo la informalidad permite a las empresas eludir contribuciones patronales, lo que afecta la eficiencia del mercado laboral y la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Estos enfoques metodológicos resaltan la complejidad del fenómeno y la necesidad de políticas integrales.

En este contexto es necesario distinguir los términos; Protección Social en Salud y Seguridad Social, los dos esquemas coexistentes en México, la protección social en salud de ninguna manera se debe considerar seguridad social.

Protección social son todas aquellas intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y

⁵ Vid. INEGI, *Indicadores de Ocupación y Empleo. Octubre de 2024*, Comunicado de prensa 3 diciembre 2024, n. 731.

⁶ Vid. E. ROSETE, P. SAN JUAN FLORES, *La justicia económica para las mujeres mexicanas: lejos, tardía y todavía excluidas del mercado laboral*, en elpais.com/mexico, 8 marzo 2025.

⁷ E. VILICAÑA GARCÍA, *El impacto de la informalidad en la precariedad laboral en México, 2014Q1 – 2022Q4*, en *El Semestre de las Especializaciones*, 2023, n. 1.

⁸ L. BONILLA, *Política fiscal, mercado de trabajo y empleo informal en México*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2015, n. 224.

proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza⁹ La protección social en salud en México se fundamenta en la Constitución en el art. 4.4° al señalar que «Toda persona tiene derecho a la protección de la salud».

En esencia, la Protección Social en Salud busca que la población que no tienen acceso a servicios de seguridad social tenga acceso libre, oportuno y gratuito a servicios médicos cuando lo requiera, responsabilidad que actualmente recae en el programa *IMSS-Bienestar* y anteriormente con el Seguro Popular.

El seguro Popular, creado en 2003 era el brazo operativo del Sistema de protección social en salud para personas que no tuvieran seguridad social que llegó a otorgar protección a 40% de la población mexicana extendiendo la cobertura de los servicios médicos a personas sin seguridad social, otorgando un piso básico de protección de salud en tres niveles de atención a través de un catálogo de servicios de salud y un fondo de protección contra gastos catastróficos. Los responsables de la operación del programa fueron las secretarías estatales de salud en las entidades federativas, así como de la afiliación, administración de recursos, supervisión y pago a los prestadores de servicio¹⁰, su financiamiento era a través de una aportación del Estado como cuota social por familia del 15% del salario mínimo, más, en algunos casos, cuotas aportadas por los beneficiarios dependiendo de una evaluación económica para determinar la capacidad de pago de la familia.

Posteriormente, el presidente López Obrador impulsó reformas a la Ley de Salud, con el cual desaparecería el Seguro Popular para ser sustituido por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), con nuevos lineamientos en el sistema de salud pública que continuará atendiendo a la población que no cuenta con seguridad social y que trabajará en coordinación con el IMSS y el ISSSTE¹¹, que desapareció tres años más tarde.

Actualmente es el IMSS-Bienestar la entidad encargada de brindar servicios de salud a la población sin seguridad social en las entidades federativas que han suscrito convenios de colaboración, sin embargo, su cobertura se limita a la atención médica, sin integrar los demás componentes de la seguridad social, como el acceso a pensiones, riesgos de trabajo o guarderías, lo que implica una protección social incompleta.

⁹ Vid. R. HOLZMANN, S. JORGENSEN, *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*, World Bank SP Discussion Paper, 2000, n. 0006.

¹⁰ Vid. CONEVAL, *Informe de pobreza en México 2012-2013*, 2013.

¹¹ Vid. N. ZAVALA, M. RIVERA, *Condiciones de informalidad laboral en contextos urbanos*, en *Revista Latinoamericana de Estudios Laborales*, 2019, n. 2.

El programa *IMSS-Bienestar* busca proporcionar servicios de salud gratuitos a personas sin seguridad social, habiendo incrementado su cobertura de 12,3 millones en 2019 a 53,2 millones en 2024¹². Sin embargo, estas políticas han enfrentado desafíos. La fragmentación del sistema de seguridad social y la falta de coordinación interinstitucional han limitado su efectividad¹³. Además, la falta de incentivos para la formalización y las barreras burocráticas continúan siendo obstáculos significativos.

Si bien es loable la misión del IMSS-Bienestar, entre sus beneficiarios pueden estar incluidas personas que deberían cotizar en la seguridad social obligatoria, lo que ejerce una presión fiscal al programa, que, además, de ninguna manera se puede considerar como seguridad social la atención brindada a través del IMSS-Bienestar, y en cambio sí puede ser un incentivo para permanecer en la economía informal al “cubrir” la necesidad básica de atención médica.

Según la OIT la Seguridad Social es «La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos»¹⁴.

La seguridad social implica acceso a la asistencia médica y la garantía de ingresos, en especial en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes en el trabajo o enfermedades profesionales, maternidad, o pérdida del principal generador de ingresos de una familia¹⁵.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que la protección social en salud que se otorga a través del IMSS-Bienestar, no puede ser considerada acceso a la seguridad social ya que solo otorga protección médica, y deja fuera las demás protecciones económicas y en especie que sí contempla la seguridad social.

Desde la reforma laboral de 2019 en México se han incorporado esquemas de aseguramiento que buscan ampliar el acceso a la seguridad social: tales como seguridad social para personas trabajadoras del hogar, prohibición de la subcontratación laboral, modificación al régimen de incorporación voluntaria a la seguridad social obligatoria y más

¹² Vid. IMSS, *Atención a población sin seguridad social pasó de 12.3 a 53.2 millones con IMSS-Bienestar*: Zoé Robledo, en www.gob.mx/imss, 13 agosto 2024.

¹³ Vid. CISS, *op. cit.*

¹⁴ OIT, *Trabajo decente. Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 2001, 89ª Reunión.

¹⁵ Vid. OIT, *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2016*, 2016.

recientemente seguridad social para personas trabajadoras de plataformas digitales.

Por otro lado, también ha habido recientemente reformas laborales y de seguridad social que han otorgado mayores derechos a los trabajadores tales como vacaciones dignas, la reforma de pensiones, y la propuesta de reducción de jornada laboral semanal, lo que se traduce en un encarecimiento del costo del trabajo formal que puede incidir en elevar la tasa de informalidad laboral.

Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, en México el acceso a la seguridad social está fuertemente vinculada a la condición laboral de las personas, por lo que la informalidad laboral es un gran reto, pero además se debe considerar que la seguridad social es un derecho humano universal, es decir, de todo ser humano por lo que no debería vincularse al estado laboral de la persona.

A nivel global, las políticas utilizadas para disminuir la informalidad laboral, incluyen la reducción de impuestos y costos de la formalidad, se espera que en una economía que crece con acumulación de capital la informalidad declina gradual y naturalmente, al no tener crecimiento económico, la inercia de disminución de informalidad no existiría, por el contrario serían necesarias reducciones de los costos de la formalidad, sin embargo el costo de la formalidad laboral se ha incrementado con las mencionadas reformas laborales que otorgan mayores prestaciones a los trabajadores, lo que podría traer un incremento en el ya elevado índice de informalidad laboral.

Es por todo lo anterior que se hace necesario una política pública que combata efectivamente la informalidad laboral, reduzca la presión fiscal del IMSS-Bienestar y fortalezca las finanzas del IMSS.

3. Alternativa de solución

Académicos y especialistas mexicanos como los que se comentarán en los párrafos subsecuentes, han sugerido deslaboralizar la seguridad social, esto es, que el aseguramiento obligatorio no dependa del estado del empleo del trabajador, sino que se financie mediante impuestos indirectos y de esta manera se otorgue de manera universal para garantizar la seguridad social como derecho humano a todas las personas y no sólo a trabajadores.

Levy¹⁶ propone convertir el sistema a de seguridad social para

¹⁶ Cfr. S. LEVY, *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*, Océano, 2010; S. LEVY-ALGAZI, *¿Universalización de la salud o de la*

trabajadores formales en derechos sociales universales a través de la eliminación de cotizaciones sociales basadas en los salarios y el aumento de los impuestos al consumo, esto es financiar la seguridad social con el pago de un impuesto común para que ésta no dependa de la condición laboral de las personas. Levy señala que el sistema actual de seguridad social incentiva la informalidad.

Antón, Hernández y Levy¹⁷ proponen la eliminación de la seguridad social relacionada al trabajo para otorgar seguridad social universal financiada con un impuesto al consumo y de esta manera por un lado liberar a las empresas y trabajadores de la doble aportación a la seguridad social y por la otra proteger a todas las personas independientemente de su situación laboral. Partiendo de que la estructura actual de seguridad social proporciona a los trabajadores una cobertura irregular e incompleta de riesgos, fomenta la evasión y estrecha la base tributaria, desconecta las contribuciones de los beneficios que socavan la sostenibilidad fiscal y distorsiona el mercado laboral por la reducción de los salarios reales y la productividad total de los factores.

Ruiz Moreno¹⁸ sostiene que la seguridad social debe ser considerada un derecho humano independiente del empleo formal, propone el financiamiento de la seguridad social vía impuestos generales o especiales creados exprofeso, pagada por todos y en beneficio de todos. Exceptuando el seguro de riesgo de trabajo que debe quedar a cargo de los empleadores que, al quedar relevados de todo tipo de responsabilidad en materia de riesgos de trabajo son los “verdaderos asegurados”.

Si bien tienen son interesantes y económicamente viables las propuestas de quienes se manifiestan a favor de la deslaborización de la seguridad social en México, también se levantan voces en contra de al considerarlo una involución del ordenamiento jurídico con fundamento en la reducción y supresión de las garantías mínimas laborales de los trabajadores, desconociendo las luchas sociales en las que se logró la dignificación del trabajo¹⁹.

Deslaborizar la seguridad social en México implicaría una reforma estructural profunda con consecuencias en lo laboral, lo fiscal y lo

seguridad social?, en *Gaceta Médica de México*, 2011, n. 6.

¹⁷ A. ANTÓN, F. HERNÁNDEZ, S. LEVY, *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, ISB, 2012.

¹⁸ Á.G. RUIZ MORENO, *La deslaborización del derecho de la seguridad social y su autonomía con respecto del derecho laboral*, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 2008, n. 7.

¹⁹ Vid. M.R. CAÑATE BARRENECHE, *La deslaborización, un fenómeno social que vulnera el derecho humano al trabajo*, en *Revista Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, 2020, n. 21.

económico, y tal vez actualmente no están las condiciones apropiadas para hacerlo, por lo que la alternativa que se propone en este documento para combatir la informalidad laboral hace uso de la estructura legal e instituciones vigentes.

Las políticas públicas encaminadas a la protección social han sido bandera de los recientes gobiernos mexicanos buscando la construcción de sociedades más equitativas, resilientes y cohesionadas, por lo que el combate a la informalidad laboral debe ocupar lugar principal en la agenda pública para impedir que millones de personas sigan careciendo de la seguridad social, para lo cual es necesario el diseño e implementación de políticas integrales que permitan la formalización del empleo para garantizar los derechos fundamentales y fortalecer la estructura económica del país.

Es indiscutible que acceso a servicios médicos a través del IMSS-Bienestar para aquellas personas que carecen de servicios de seguridad social tiene un fin noble, pero también puede estar contribuyendo a mantener los elevados índices de informalidad laboral en México, al ser una opción casi gratuita de protección a la salud que busca cubrir las necesidades primarias a través de atención médica básica y algunas enfermedades catastróficas, sin embargo deja de lado prestaciones en dinero y otras protecciones necesarias para todo individuo como las pensiones por invalidez o por edad, el servicio de guarderías y prestaciones sociales, la protección ante un riesgo de trabajo y el acceso a crédito para la vivienda.

El IMSS-Bienestar podría estar siendo utilizado por personas que deberían estar registradas en el ROSS para tener acceso a servicios médicos a pesar de la pérdida del resto de las protecciones que ofrece la seguridad social completa, ya sea porque sus patrones no los tienen asegurados o porque son trabajadores autónomos (profesionistas y comerciantes) que prefieren acceder a servicios médicos a través del IMSS-Bienestar que pagar el costo de las cuotas obrero-patronales de la seguridad social.

Es innegable que tanto la economía informal como la informalidad laboral merma la recaudación del Estado, el programa *IMSS-Bienestar* es financiado por impuestos que pagan contribuyentes formales, lo que hace pensar que estos contribuyentes tienen una doble carga fiscal; por un lado pagar las cuotas obrero patronales de sus trabajadores, así como los impuestos propios, y a través de esto financiar un programa de Protección Social en Salud destinado a quienes no tienen seguro social por estar, presumiblemente, en la informalidad.

Sin duda alguna debe existir un esquema de Protección Social en Salud, como el IMSS-Bienestar, que acoja a las personas ante una enfermedad, sin embargo se propone sólo sean derechohabientes del IMSS-Bienestar aquellas personas en estado vulnerable y que no perciben ingresos de

ninguna fuente, de lo contrario, esas personas deben estar en el esquema de aseguramiento que les corresponde: ROSS o Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio.

Por lo anteriormente plasmado, para disminuir la informalidad laboral específicamente en las personas trabajadoras del hogar se propone que el IMSS-Bienestar permanezca como un programa que otorga Protección Social en Salud únicamente para personas que no perciben ningún ingreso, y a través de la revisión de cada una de las personas beneficiarias del IMSS-Bienestar se identifiquen los siguientes casos para que migren del programa *IMSS-Bienestar* y se adhieran al trabajo formal y a la seguridad social contributiva:

- aquellos trabajadores que prestan un servicio personal subordinado a un patrón y, por lo tanto, deberían estar inscritos en el ROSS, de tal manera que el IMSS en su carácter de organismo fiscalizador autónomo, obligue al patrón a cumplir con su obligación constitucional;
- aquellos trabajadores independientes o autónomos tales como comerciantes y profesionistas, que deberían estar inscritos en la Incorporación Voluntaria al Seguro Social cubriendo las cuotas conforme al ingreso manifestado ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), ubicándolos a través de acciones coordinadas entre el SAT y el IMSS que permitan identificar el nivel de ingresos;
- aquellas personas inscritas en el IMSS-Bienestar que tienen ingresos por la economía informal, a través de fiscalización de sus cuentas bancarias de tal manera que se incorporen a la formalidad y por lo tanto otorguen seguridad social a sus trabajadores y ellos mismos se adhieran a la Incorporación Voluntaria al Seguro Social.

El costo de las cuotas obrero-patronales y demás prestaciones de ley a que tienen derecho los trabajadores seguramente es el principal motivo de la informalidad laboral, considerando también que la mayoría de los empleos en México son generados por micro y pequeñas empresas que constantemente enfrentan problemas de liquidez, la estrategia propuesta debe estar acompañada de estímulos fiscales para que las micro, pequeña y medianas empresas aseguren a sus trabajadores.

En la omisión de las cuotas obrero patronales también resulta fuertemente afectado el patrón a través de multas, actualización, determinación presuntiva, así como el posible enfrentamiento de uno de los procedimientos más agresivos que es el Procedimiento Administrativo de Ejecución, lo que implica para muchas empresas la pérdida total de sus bienes, pues sin o pagan sus aportaciones sus bienes son embargados, en caso de ser violentados sus derechos se debe presentar una demanda de

Juicio Contencioso Administrativo (con el correspondiente costo de la defensa fiscal), pero lo más importante es el tiempo en que la empresa detiene su actividad por falta de activos, lo que implica una pérdida considerable de empleos. El desconocimiento de estas consecuencias es un tema de relevancia, los problemas fiscales constituyen el 24% del cierre de pequeñas y medianas empresas en México. El impacto que tienen las cuotas obrero-patronales en la creación de empleos cubiertos por la seguridad social, se considera un costo adicional que encarece el factor trabajo²⁰. Reducir los costos que enfrentan las empresas al emplear trabajadores formales tendría un efecto positivo en la formalidad laboral.

Según Sánchez²¹ también puede influir en la informalidad la percepción que tienen los ciudadanos sobre la eficacia con la que el gobierno administra los recursos fiscales y la calidad de los servicios públicos, lo que incide significativamente en la disposición del sector privado para participar en la economía formal. Cuando los gobiernos son vistos como ineficientes, corruptos o derrochadores, es más probable que los contribuyentes opten por evadir impuestos o evitar el cumplimiento de obligaciones como las contribuciones a la seguridad social.

Por ello, el uso transparente y eficiente de los recursos públicos, así como la provisión de servicios de salud de calidad –incluyendo atención médica oportuna, disponibilidad de medicamentos, quirófanos funcionales, insumos y materiales adecuados– son elementos fundamentales para fortalecer la legitimidad del sistema y fomentar el cumplimiento voluntario de las cuotas de seguridad social.

También Robles²² considera que la percepción de los individuos sobre la seguridad social en México influye en la decisión por optar laborar en la informalidad.

El costo de aseguramiento de los trabajadores en el IMSS se relaciona con la manera en que el instituto otorga los servicios. Es decir, los trabajadores pagan por un paquete de seguridad social que otorga diversos servicios y prestaciones, independientemente de que sean usadas o no: seguro de salud, seguro de invalidez, guarderías, pensión para el retiro, acceso a centros deportivos y culturales, créditos para la vivienda, entre otros.

Por lo anterior es importante difundir que la seguridad social otorga protección más allá de asistencia médica.

²⁰ Vid. CESOP, *Empleo e informalidad en México*, 2005.

²¹ R. SÁNCHEZ, *Percepciones fiscales y formalidad laboral*, en *Estudios Económicos de América Latina*, 2015, n. 2.

²² H. ROBLES, *La informalidad laboral en México: análisis de las causas y propuestas de política pública*, en *Revista de Política Social y Económica*, 2015, n. 3.

La estrategia propuesta es activa: establecer un Sistema de Verificación Laboral y Vinculación a la Seguridad Social cuyo objetivo es reducir la informalidad laboral mediante la identificación y canalización de personas que perciben ingresos pero están registradas en el IMSS-Bienestar hacia esquemas contributivos de seguridad social, ya sea a través de la afiliación obligatoria por parte de patrones incumplidos o de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio en caso de personas sin vínculo laboral pero que perciben ingresos.

Esta estrategia permitirá la incorporación de las personas que tienen ingresos para cubrir las cuotas a los regímenes contributivos de la seguridad social y, por lo tanto, a la protección completa del seguro social y no solo en atención médica a través de una revisión sistemática e individualizada de los afiliados al IMSS-Bienestar que permitirá identificar cuatro grupos clave:

1. personas sin ingresos y en situación vulnerable social real, que deben ser los legítimos beneficiarios del programa y permanecer en él de manera gratuita para tener protección social en salud;
2. trabajadores que prestan un servicio subordinado a un patrón y éste no los asegura, para que el IMSS en su carácter de organismo fiscalizador autónomo obligue a dichos patrones a dar cumplimiento al mandato constitucional de otorgar seguridad social a través de la incorporación de los trabajadores al ROSS;
3. trabajadores independientes como profesionistas y comerciantes que tienen capacidad contributiva y están registradas en el padrón de contribuyentes, ya que son personas que generan ingresos deberían adherirse al esquema de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio pagando las contribuciones de seguridad social conforme a los ingresos obtenidos y declarados ante el SAT;
4. personas que realizan una actividad económica pero no están registradas en el padrón de contribuyentes, es decir, generan ingresos en la economía informal, en acciones coordinadas con el Sistema de Administración Tributaria se puede identificar a través de la revisión de cuentas bancarias y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI) si estas personas tienen o no ingresos, para que, en caso de tenerlo se les incorpore a la economía formal.

Al redirigir adecuadamente los grupos 2, 3 y 4, a esquemas de seguridad social contributiva, se logrará una reducción de la presión fiscal que genera el IMSS-Bienestar para el gasto público a la vez que se fortalecen las finanzas del IMSS en cuanto a la seguridad social contributiva, adicionalmente se amplía el acceso a la seguridad social universal y no solo

a la protección social en salud, sino que las personas afiliadas al IMSS tendrían la protección completa de los 5 seguros.

La hipótesis de cambio es la siguiente: realizar una revisión individual de los beneficiarios del IMSS-Bienestar de tal manera que el servicio del IMSS-Bienestar sea únicamente para personas sin ingresos y en situación vulnerable y se canalicen a las personas que obtienen ingresos a esquemas contributivos reducirá la informalidad laboral y aumentará la cobertura efectiva y contributiva de la seguridad social, pues se estará obligando a los patrones omisos en sus obligaciones a dar cabal cumplimiento de sus obligaciones patronales, así también se evitará que personas que generan ingresos en la economía informal se beneficien del IMSS-Bienestar y que aquellos trabajadores independientes como profesionistas y comerciantes accedan a la Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio pagando las cuotas conforme a los ingresos obtenidos y obteniendo así la cobertura completa de la seguridad social. Todo ello promoverá la asignación justa y eficiente de los recursos públicos.

La estrategia aquí planteada requiere la interacción entre diversos organismos: IMSS, IMSS-Bienestar, SAT, Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

El Sistema de Verificación Laboral y Vinculación a la Seguridad Social consiste en la verificación individual de las personas afiliadas al IMSS-Bienestar para ubicar:

1. personas afiliadas al IMSS-Bienestar entre 18 y 65 años sin justificación documentada de condición vulnerable;
2. personas afiliadas que tienen una relación subordinada, de tal manera que el IMSS haciendo uso de sus facultades de comprobación y con apoyo de la STPS obligue al patrón a reconocer la relación laboral y a otorgar seguridad social y demás prestaciones que marca la Ley;
3. personas afiliadas que generan ingresos por medios propios, sin tener una relación subordinada y con registro como contribuyentes ante el SAT, para que migren a la Incorporación Voluntaria al ROSS y mediante el pago de sus cuotas que son de acuerdo a los ingresos declarados, tengan no solo la protección en salud, sino todos los beneficios del seguro social;
4. personas afiliadas que generan ingresos a través de la economía informal, identificados por medio de la UIF, la LFPIORPI y el SAT en el uso de sus facultades de comprobación verifiquen el estado de incumplimiento a través de las cuentas bancarias a su nombre, y se incorporen a la economía formal para que finalmente se registren en el esquema de Incorporación Voluntaria al ROSS.

4. Conclusiones

El índice de informalidad laboral en personas trabajadoras del hogar es alarmante: más del 95%, en un sector donde 9 de cada 10 personas son mujeres, lo que implica una precarización del empleo muy grave para la mujer. En este documento se presentó una propuesta que permitiría favorecer el acceso completo a la seguridad social y prestaciones laborales, es decir, al empleo decente, a la mujer trabajadora del hogar, a través de la redirección de las personas trabajadoras del hogar registradas como beneficiarias en el IMSS-Bienestar.

El diseño operativo de la propuesta implica la realización de las siguientes fases:

1. *diagnóstico y segmentación*: 1.1 levantamiento de información laboral y de ingresos mediante encuestas digitales o entrevistas comunitarias; 1.2 cruce de datos entre IMSS-Bienestar, IMSS, STPS, UIF y SAT;
2. *clasificación de beneficiarios*: 2.1 grupo A, personas en situación de vulnerabilidad real (permanecen en IMSS-Bienestar); 2.2 grupo B, trabajadores con vínculo laboral omitido (se requiere al patrón su afiliación al IMSS); 2.3 grupo C, independientes con ingresos (se promueve su incorporación voluntaria al régimen obligatorio); 2.4 grupo D, independientes con ingresos economía informal (se deben incorporar al padrón de contribuyentes y se promueve su incorporación voluntaria al régimen obligatorio);
3. *acciones de seguimiento*: 3.1. notificación a patrones omisos y sanción en caso de reincidencia; 3.2 campañas informativas y asesoría a trabajadoras del hogar para su afiliación; 3.3 evaluación anual de condición de vulnerabilidad.

Con la acción propuesta se lograría incrementar la cantidad de trabajadoras del hogar con acceso a la seguridad social que es un derecho humano universal, quedando el IMSS-Bienestar únicamente para proteger a la población vulnerable que no percibe ingresos, lo que se vincula a la obligación de contribuir al gasto público que señala el art. 31, fracción IV, de la Constitución Mexicana.

La propuesta presentada se sustenta en los arts. 12, 13 y 15 de la Ley del Seguro Social que establecen a la obligatoriedad de aseguramiento por parte de los patrones y el esquema de Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio.

Como toda propuesta, la presente también reviste riesgos, los cuales se enumeran a continuación:

- *riesgo social*: resistencia de la población por temor a la pérdida de la cobertura, para lo que se propone difusión masiva de los beneficios de la protección completa de la seguridad social, donde se aclare que no es una pérdida de derecho sino una redirección a esquemas que otorgan mayores protecciones y no solo en salud;
- *riesgo institucional*: resistencia por carga administrativa adicional, para lo que se propone crear una unidad técnica dentro del IMSS-Bienestar con atribuciones claras y capacitación específica;
- *riesgo político*: cambios de administración que desactiven la estrategia, por lo que se debe promover su respaldo multipartidista desde el congreso subrayando el beneficio social y económico de la propuesta;
- *riesgo técnico-operativo*: dificultades en la interacción de bases de datos de los actores involucrados, por lo que se sugiere establecer una ruta de acción clara acordada entre las personas involucradas y una prueba piloto en 3 estados del país;
- *riesgo económico*: costo de la implementación, el cual será inferior a los beneficios obtenidos por cada persona formalizada lo que reduce la presión fiscal al sistema IMSS-Bienestar y aporta al sistema contributivo de la seguridad social.

La propuesta aprovecha y fortalece las estructuras ya existentes sin requerir nuevas instituciones, lo que facilita su implementación y permite presentar resultados concretos en términos de incremento de la formalidad laboral, reducción de gastos asistencial, justicia fiscal e inclusión social.

Esta propuesta está en coincidencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU; particularmente con las metas de protección social universal y empleo decente para que en verdad se configure el acceso a la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar.

5. Bibliografía

- ANTÓN A., HERNÁNDEZ F., LEVY S. (2012), *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, ISB
- BONILLA L. (2015), *Política fiscal, mercado de trabajo y empleo informal en México*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, n. 224, pp. 111-138
- CAÑATE BARRENECHE M.R. (2020), *La deslaborización, un fenómeno social que vulnera el derecho humano al trabajo*, en *Revista Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, n. 21, pp. 51-62
- CESOP (2005), *Empleo e informalidad en México*

- CISS (2024), [*64.7 millones de mexicanos no cuentan con acceso a seguridad social, revela el CONEVAL*](#), en ciss-bienestar.org/ciss2025, 15 julio
- CONEVAL (2013), *Informe de pobreza en México 2012-2013*
- CONEVAL (2024), *Medición de la pobreza laboral y acceso a servicios de salud*
- HOLZMANN R., JORGENSEN S. (2000), [*Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*](#), World Bank Social Protection Discussion Paper, n. 0006
- IMSS (2024), [*Atención a población sin seguridad social pasó de 12.3 a 53.2 millones con IMSS-Bienestar: Zoé Robledo*](#), en www.gob.mx/imss, 13 agosto
- INEGI (2024), [*Indicadores de Ocupación y Empleo. Octubre de 2024*](#), Comunicado de prensa 3 diciembre, n. 731
- INEGI (2025), [*Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo \(ENOE\)*](#), Boletín de indicador 27 mayo, n. 265
- LEVY S. (2010), *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*, Océano
- LEVY-ALGAZI S. (2011), *¿Universalización de la salud o de la seguridad social?*, en *Gaceta Médica de México*, n. 6, pp. 455-468
- NARRO ROBLES J., MOCTEZUMA E., OROZCO R. (2010), *Seguridad social y salud en México*, en *Salud Pública de México*, supl. n. 2, pp. 131-138
- OIT (2001), *Trabajo decente. Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª Reunión
- OIT (2016), *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2016*
- ROBLES H. (2015), *La informalidad laboral en México: análisis de las causas y propuestas de política pública*, en *Revista de Política Social y Económica*, n. 3, pp. 45-62
- ROSETE E., SAN JUAN FLORES P. (2025), *La justicia económica para las mujeres mexicanas: lejos, tardía y todavía excluidas del mercado laboral*, en elpais.com/mexico, 8 marzo
- RUIZ MORENO Á.G. (2008), [*La deslaborización del derecho de la seguridad social y su autonomía con respecto del derecho laboral*](#), en [*Revista Latinoamericana de Derecho Social*](#), n. 7, pp. 211-247
- SÁNCHEZ R. (2015), *Percepciones fiscales y formalidad laboral*, en *Estudios Económicos de América Latina*, n. 2, pp. 33-58
- VILLICAÑA GARCÍA E. (2023), *El impacto de la informalidad en la precariedad laboral en México, 2014Q1 – 2022Q4*, en *El Semestre de las Especializaciones*, n. 1, pp. 147-168

ZAVALA N., RIVERA M. (2019), *Condiciones de informalidad laboral en contextos urbanos*, en *Revista Latinoamericana de Estudios Laborales*, n. 2, pp. 63-80

Normativa

[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) de 1917

[Declaración Universal de los Derechos Humanos](#) de Naciones Unidas de 1948

[Ley del Seguro Social](#) de 1995

[Ley Federal del Trabajo](#) de 1970

Páginas web

Secretaría de Economía, *Trabajadores Domésticos. Ocupación (9611) – 2026-T1*:
<https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/trabajadores-domesticos-9611>

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”, construyendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y de trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternational.it.