



Mujeres en Empleo Informal:
Globalizando y Organizando

Documento de consulta de WIEGO n.º 39

Octubre de 2023

Mecanismos de seguridad social para personas trabajadoras en empleo informal en la Ciudad de México



Elaborado por Berenice P. Ramírez y Gabriel Badillo González
para WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando)

Documentos de consulta de WIEGO

Los documentos de consulta de WIEGO incluyen revisiones bibliográficas, bibliografías comentadas y artículos con hallazgos obtenidos a partir de un novedoso trabajo empírico realizado por WIEGO. Proveen información detallada que sirve para sustentar el trabajo de incidencia, así como políticas e investigaciones sobre temas específicos.

Acerca de las personas autoras

Berenice P. Ramírez es miembro individual de WIEGO, investigadora y profesora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Sus líneas de investigación son los mercados laborales, la seguridad social y las políticas públicas. berenice@unam.mx
@BereRamUNAM

Gabriel Badillo González es economista y demógrafo, académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM dedicado a la investigación de los mercados laborales y la seguridad social. gbadillo@ieec.unam.mx

Fecha de publicación: Octubre de 2023

ISBN number: 978-92-95122-41-3

Por favor, cite esta publicación como: Ramírez López, Berenice P., y Badillo González, Gabriel. 2023. Mecanismos de seguridad social para personas trabajadoras en empleo informal en la Ciudad de México. Documento de consulta de WIEGO n.º 39. Manchester, Reino Unido: WIEGO.

Publicado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO), una sociedad benéfica sin fines de lucro de responsabilidad limitada – Sociedad n.º 6273538, Organización Benéfica Registrada n.º 1143510.

WIEGO Limited

521 Royal Exchange
Manchester, M2 7EN
Reino Unido
www.wiego.org/es

Edición de la serie: Caroline Skinner

Coordinadora del proyecto: Tania Espinosa Sánchez

Coordinadora de edición: Yuleina Carmona

Corrección: Daniel Tovar-Retana

Diseño: Julian Luckham

Fotografía de portada: Las personas fotógrafas de eventos religiosos y sociales son, en su mayoría, personas adultas mayores. Su ingreso depende directamente de los eventos en las iglesias, por lo que durante la pandemia, se vieron forzados a dejar de trabajar. Aunque han podido regresar a sus lugares de trabajo en el último año, siguen sin recuperar sus ingresos pre-pandémicos.

Fotografía: César Parra

Derechos de autor © WIEGO. Este informe puede ser reproducido con fines educativos, organizativos y normativos, siempre que se cite debidamente la fuente.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
La Constitución de la Ciudad de México y el derecho a la Seguridad Social	7
Características de la ocupación informal en la CDMX	10
El tamaño de la ocupación informal	10
Edad y ciclo de vida	12
Escolaridad	14
Ingresos y tiempo de trabajo	15
Trabajo en empleo informal en el espacio público	16
Personas trabajadoras no asalariadas	17
Programas de incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en la CDMX y costo de la seguridad social	18
Experiencias en la formalización del trabajo en América Latina y el Caribe	20
Propuestas en el Senado de la República y en el Congreso de la Ciudad de México emitidas a favor de las personas trabajadoras no asalariadas y del sector informal	23
Consideraciones finales	27
Recomendaciones	29
Bibliografía	30

La Ciudad de México (CDMX) logró un gran avance en su construcción de identidad con la Constitución Política emitida en 2017. Lo que sigue mostrando debilidad es el incentivo a la participación ciudadana para que, a partir de informar masivamente los derechos alcanzados, se promueva la participación colectiva en la gestión pública.

La Constitución reconoce derechos sociales orientados a otorgar seguridad social y servicios de salud de carácter universal. Corresponde a las personas trabajadoras no asalariadas, las personas prestadoras de servicios por cuenta propia y las personas comerciantes del espacio público de la CDMX corroborar y exigir que los servicios públicos de seguridad social que ofrece la ciudad sean de fácil acceso, de calidad y atractivos en tiempo y costo.

Si no se cumple la universalidad gradual en la prestación de servicios públicos de seguridad social y servicios de salud, es necesario revelar, proponer y comprobar si se van corrigiendo vías de acceso para dicho fin.

En la CDMX, el 45.6 % del empleo es informal y se cuenta con una red de servicios de protección social públicos para las personas sin seguridad social contributiva. Una condición para aumentar la formalización del empleo es superar la perspectiva que solo protege a las personas trabajadoras asalariadas subordinadas, así como otorgar el reconocimiento de inclusión y protección a todo tipo de trabajo, incluyendo el independiente, el no asalariado, el de cuidados y el de plataformas.

Urge dar viabilidad social y fiscal a los derechos sociales que se van conquistando para superar las limitaciones de acceso, calidad y recursos fiscales ante la concentrada distribución de la riqueza, lo que explica la desigualdad y la pobreza que registra el país.

Resumen

La Constitución de la Ciudad de México reconoce derechos sociales orientados a otorgar seguridad social y servicios de salud de carácter universal. Los artículos 10.B.13 y 9.D.2 establecen un proceso gradual de regulación y formalización en materia urbana, de espacio público, fiscal, de salud pública y de seguridad social para garantizar el acceso efectivo para las personas trabajadoras en empleo informal. Los alcances de estas disposiciones dependen del conocimiento de la proporción y características que presentan las personas trabajadoras no asalariadas, las prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realizan sus actividades en el espacio público de la Ciudad de México (CDMX).

El mercado laboral de la CDMX está constituido por 4.6 millones de personas ocupadas, el 45.6 % de las cuales trabaja en condiciones de informalidad. El sector informal que determinan las características de las unidades económicas genera el 30 % de dicho porcentaje, mientras que el restante 15.6 % de estas personas trabajadoras se ocupan en empleos sin prestaciones laborales ni seguridad social.

En el espacio público, hay alrededor de 500,000 personas trabajadoras en empleo informal: las mujeres constituyen el 34 % y los hombres el 66 %. Los ingresos de dichas personas son inferiores en un 20 % respecto a los ingresos percibidos por el resto de las personas trabajadoras en empleo informal. Su tiempo de trabajo promedio por semana es de 46 horas: las mujeres trabajan 31 horas y los hombres 50 horas semanales. La forma de trabajo en el espacio público más representativa es el comercio ambulante. Se estima que hay 164,000 personas ambulantes, es decir, el 4 % de la fuerza laboral de la CDMX, el 8 % de la ocupación informal y el 33 % de la informalidad en el espacio público.

Además, se contabilizan más de un millón de personas trabajadoras independientes, que representan el 47 % de la fuerza laboral en condiciones de informalidad.

Entre los programas de reducción de la informalidad laboral impulsados por el Gobierno federal, destaca la regulación de la subcontratación (*outsourcing*). Los resultados dados a conocer por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) muestran una lenta e insuficiente disminución que parecería corresponderse con el mantenimiento de la perspectiva dominante de solo asegurar a personas asalariadas subordinadas, lo que desconoce las diversas modalidades de ocupación y empleo que fueron presentadas para la Ciudad de México.

Se analizaron también los programas de incorporación a la seguridad social que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) generó para las trabajadoras del hogar y las personas trabajadoras independientes con la finalidad de construir una propuesta del costo que significaría su instrumentación para las personas trabajadoras del sector informal de la Ciudad de México.

Las propuestas muestran el interés en buscar vías de formalización, pero lo que se registra al analizarlas –con las características que presentan las personas trabajadoras de la Ciudad de México que pertenecen a estos sectores– es poca respuesta. Esto podría ser producto de un mal diseño. Para las trabajadoras del hogar, mientras no exista un acuerdo entre todas sus personas empleadoras, es difícil incorporarse a la seguridad social; y para las personas trabajadoras independientes, cuyos ingresos son mayores, se observa con claridad que el diseño de las cuotas es regresivo debido a que las personas trabajadoras de menores ingresos deben pagar una mayor proporción de su ingreso total, pese a que esto significa que su ingreso mensual queda por debajo del salario mínimo después de descontar las contribuciones.

Como referencia de diseño y costos, se tomaron los programas de incorporación al IMSS que hemos descrito. En términos comparativos, suponiendo que el Gobierno de la Ciudad de México asumiera el costo de la incorporación a la seguridad social, los recursos que se necesitan para financiar la seguridad

social del trabajo informal en todas sus modalidades equivalen al 15.3 % del gasto programable de la CDMX para 2022, o al 1.03 % de su Producto Interno Bruto (PIB) en 2020. Dicho costo requiere una fuente de financiamiento. Si se mantiene que este sea de carácter contributivo, hay que adecuar el diseño de las aportaciones. Si el gasto público será la fuente principal, hay que construir un fondo específico que brinde sostenibilidad y durabilidad.

Estos hallazgos condujeron a revisar programas y mecanismos desarrollados en otros países de la América Latina. Se reconoce la política fiscal denominada *monotributo*, impulsada por Uruguay principalmente, ya que vincula el pago de obligaciones fiscales con el acceso a la seguridad social.

Igualmente, se revisaron proyectos e iniciativas discutidos en el poder legislativo de la Ciudad de México a favor de las personas trabajadoras en empleo informal. Se describe a continuación el Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley del Trabajo No Asalariado, presentado por representantes del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), y la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se expide la Ley que Regula el Ejercicio del Comercio y el Trabajo no Asalariado en la Vía Pública, presentada por representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Hay artículos y consideraciones similares y otros con grandes diferencias. Se propone limitar los énfasis en una regulación vertical y normativa; priorizar el diálogo con las personas trabajadoras destinatarias para conocer sus necesidades y propuestas; evaluar los programas en funcionamiento para conocer si han logrado los objetivos que se perseguían, qué los ha limitado; y, después de ello, proponer iniciativas específicas.

La pandemia de la COVID-19 mostró el acceso real a las instituciones de salud pública. Si se consideran todas las modalidades de atención a las que acudieron las personas, el sector público atendió a un 43 %, mientras que el sector privado recibió al 57 % restante. Esto hizo evidente los grandes retos que las instituciones públicas de salud tienen por delante, no solo en el mejoramiento de la infraestructura sino para contar con más y mejor personal médico y sanitario que permita aumentar la calidad del servicio y atraer a las personas con el fin de hacer del derecho a la salud una realidad y evitar altos costos en la atención de la enfermedad, la cual puede llegar a constituirse en gastos catastróficos que afectarán ingresos, ahorros y activos de las familias.

La Ciudad de México logró un gran avance en su construcción de identidad con la Constitución Política emitida en 2017. Lo que sigue mostrando debilidad es el incentivo a la participación ciudadana para que, a partir de informar masivamente los derechos alcanzados, se promueva la participación colectiva en la gestión pública.

Ante ello, se recomienda un intenso ejercicio de diálogo social, conocimiento y demanda de los servicios que corresponden por derecho constitucional y corroborar si los servicios de seguridad social que ofrece la Ciudad de México son de fácil acceso, de calidad y atractivos en tiempo y costo.

Introducción

En México, seis de cada diez trabajos son informales, es decir, que las personas ocupadas en ellos no tienen derecho a la seguridad social contributiva. Las personas sin seguridad social enfrentan los riesgos del ciclo de vida mediante estrategias individuales o apoyándose en las redes familiares, vecinales y comunitarias, contratan servicios privados o reciben los beneficios de la asistencia social, pero a menudo estas estrategias ofrecen menos protección o bien representan un costo económico muy elevado para las familias.

En la Ciudad de México (CDMX), el 55 % del empleo es formal y se cuenta con una amplia red de servicios de protección social privados y públicos para la población sin seguridad social. La Constitución reconoce derechos sociales que otorgan la seguridad social y los servicios de salud establecidos en los artículos 10.B.13 y 9.D.2. Sin embargo, al tratarse de esquemas de protección sin mecanismos de financiamiento o reservas actuariales, el alcance de estas disposiciones está limitado por los recursos fiscales y parecen avanzar a un ritmo insuficiente.

El propósito de este documento es analizar las posibilidades y los desafíos que enfrenta la creación de un mecanismo de seguridad social para el trabajo informal, que ponga en marcha lo contenido en los artículos 10.B.13 y 9.D.2 de la Constitución de la Ciudad de México. El informe aporta un diagnóstico que permite analizar y diseñar posibles vías para construir y avanzar con demandas específicas ante el Gobierno de la Ciudad de México y, de esta forma, dar viabilidad a los derechos sociales de las personas trabajadoras en empleo informal.

Este trabajo es el resultado de la colaboración con WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando), que lleva años aportando valiosa información para mejorar la comprensión de los fenómenos que acontecen en torno a la economía informal, particularmente de los centrados en el ejercicio de los derechos de las personas trabajadoras en empleo informal y sin acceso a la seguridad social.

El informe se divide en ocho apartados y, a lo largo de ellos, ofrece un breve panorama de la situación del empleo en México en el contexto de la pandemia de la COVID-19. Asimismo, presenta un análisis descriptivo de la situación del empleo en la CDMX con énfasis en algunas de las características más relevantes de la población ocupada en condiciones de informalidad.

También se analizaron los programas de incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) diseñados para el trabajo del hogar y para el trabajo independiente. El objetivo es presentar una estimación del costo que significaría su instrumentación tanto para la fuerza laboral como para la CDMX.

La Constitución de la Ciudad de México y el derecho a la Seguridad Social

El artículo 10.B.13 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que *“los derechos de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realicen sus actividades en el espacio público serán ejercidos a través del establecimiento de zonas especiales de comercio y de cultura popular en los términos que defina la ley con la participación de los propios trabajadores. La ley determinará los mecanismos para un proceso gradual de regularización, formalización y regulación en materia urbana, de espacio público, fiscal, de salud pública y de seguridad social”* (2017).

El artículo 9.D.2 determina que las personas que *“residen en la Ciudad tienen derecho al acceso a un sistema de salud pública local que tenga por objeto mejorar la calidad de la vida humana y su duración, la reducción de los riesgos a la salud, la morbilidad y la mortalidad. Asimismo, deberá incluir medidas de promoción de la salud,*

prevención, atención y rehabilitación de las enfermedades y discapacidades mediante la prestación de servicios médico-sanitarios universales, equitativos, gratuitos, seguros, de calidad y al alcance de todas las personas. Aquéllas con discapacidad tienen derecho a la rehabilitación integral de calidad” (Constitución Política de la Ciudad de México 2017).

Queda establecido en la Constitución de la CDMX que el acceso a la seguridad social y a la salud pública será determinado por mecanismos graduales y, en ese proceso, debería construirse a partir de una vigorosa participación, en su diseño, de las personas a quienes va dirigido el ejercicio de sus derechos. La participación de las personas trabajadoras en empleo informal es de suma importancia ya que solo ellas conocen a cabalidad los efectos que, en su ciclo vital, ocasionan sus actividades laborales y las formas en que enfrentan la atención a la enfermedad, los accidentes de trabajo, la discapacidad y la vejez. Ellas tienen propuestas específicas para concretar la cobertura, las modalidades y demás características, tanto para ellas como para sus personas beneficiarias.

La seguridad social instrumentada en el país tiene dos vertientes: la que otorgan las instituciones de Seguro Social para las personas trabajadoras asalariadas subordinadas e inscritas en alguna de las tres instituciones nacionales y que cubre los principales riesgos del ciclo vital con seguros de enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, invalidez y vida; así como los apoyos para mejorar las condiciones de vida y el acceso al trabajo, como pueden ser las guarderías, los servicios culturales y deportivos y los créditos a la vivienda. Las personas trabajadoras afiliadas al IMSS, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a uno de los Institutos de Seguro Social estatales o al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSSFAM) contribuyen al financiamiento de su seguridad social mediante cuotas que se descuentan en proporción a su salario y se suman a las aportaciones de la instancia empleadora y del financiamiento del Estado. La otra vertiente –y que en sus orígenes fue denominada Asistencia Social– es financiada con gasto público y otorga servicios de salud y transferencias monetarias a las personas sin acceso a las instituciones de seguridad social. Las personas trabajadoras en empleo informal, así como las personas consideradas estadísticamente población no económicamente activa (PNEA), entre las que se encuentran personas que realizan trabajo de cuidados no remunerado ni reconocido tienen el derecho de recurrir a estos servicios públicos.

Durante las últimas décadas, el crecimiento de la pobreza y la informalidad laboral condujo a los organismos internacionales a recomendar con mayor énfasis la instrumentación de transferencias monetarias, focalizándolas en los sectores de menos ingresos y con mayores vulnerabilidades (Holzmann y Jorgensen 2000).

En la Ciudad de México, las transferencias de efectivo para la vejez iniciaron con un programa que, en 2003, se convirtió en la *Ley de Pensión Alimentaria* para las personas con más de 70 años y residentes en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y que otorgó una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en la ciudad. Se extendió de forma focalizada a nivel nacional en 2007 con el programa Oportunidades 70 y Más que, en 2014, empezó a otorgarse a partir de los 65 años de edad con montos que representaban el 29 % del salario mínimo (Ramírez López 2016). Mantuvo el carácter asistencial con bajos montos de apoyo y ha venido ampliándose hasta convertirse, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), en una pensión universal garantizada por reformas constitucionales, lo que la cimentó en un derecho humano y social para cubrir a todas las personas de por lo menos 65 años. La pensión pasó de MXN 1,092 bimestrales en 2018 a MXN 3,850 en 2022, alcanzado el valor de una línea de pobreza alimentaria urbana.

En el proceso de construcción de los servicios de salud, se establecieron, desde 1917, el Consejo de Salubridad General y el Departamento de Salubridad Pública para instrumentar medidas sanitarias preventivas que se organizaron mejor a partir de 1943, con la creación de la Secretaría de Salud y Asistencia Pública y de servicios de salud para la población no derechohabiente de los Institutos de Seguro Social. Se promovieron también otras prestaciones que formaron parte del modelo de bienestar instrumentado en el periodo conocido como “desarrollo estabilizador”.¹ El acceso se ofreció mediante cuotas de pago que realizan las personas, diferenciadas por el nivel de ingreso que perciben, es decir, por sus condiciones socioeconómicas. La falta de cobertura en salud y el cambio introducido en el modelo de bienestar condujeron, en 1983, a la Reforma del Artículo 4º constitucional y, 20 años después, en 2004, se estableció el Sistema de Protección Social en Salud, que incluía los programas Seguro Popular, Embarazo Saludable, Seguro Médico para una Nueva Generación, Oportunidades en su componente de Salud y cirugías extramuros. Los principales problemas de dichos programas fueron su carácter voluntario, no ausente del cobro de cuotas y su falta de infraestructura y personal sanitario. Para inicios de 2019, se reportaban veinte millones de personas mexicanas sin acceso a servicios de salud (CONEVAL 2020).

La actual administración federal (2018-2024) eliminó el Seguro Popular y creó el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI) con el objetivo de coordinar las acciones de incorporación de las instituciones públicas del sector salud para que ofrezcan servicios del primer y segundo niveles de forma gratuita a todas las personas que no cuentan con seguridad social, quienes representan más de la mitad de la población (INSABI 2020).

La transición del Seguro Popular al INSABI se complicó y aplazó debido a la urgencia que significó la pandemia provocada por el SARS-COV-2, lo que además mostró el estado de salud de la población, de la infraestructura en los servicios de salud, así como la falta de personal médico y sanitario. Esto condujo a precisar los objetivos del INSABI, de una institución proveedora a una articuladora de las diversas instancias de salud pública. El mecanismo institucional encontrado para instrumentar la universalización de la salud ha sido el fortalecimiento de IMSS-Bienestar como modelo de atención pública, ya que tiene la experiencia de integrar comités de servicios comunitarios, parteras, medicina tradicional con acceso a tecnologías, servicios especializados y cirugías. A partir de 2022, se instrumentan de forma gradual los Acuerdos de Coordinación dirigidos a garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y otros insumos. Frente a las resistencias de federalizar el gasto público y la necesidad de concentrarse en la prestación de los servicios de salud, el 25 de abril de 2023 se aprobó la terminación del INSABI para remplazarlo con el organismo público descentralizado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR) que colaborará con la Secretaría de Salud en lo que respecta a la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados que requieran las personas sin seguridad social (DOF, 2023).

¿Cuáles son las principales razones que explican que, a pesar de la serie de transformaciones institucionales, no se resuelve todavía la cobertura universal en seguridad social y atención a la salud?
¿Será que no ha sido considerada la diversidad de las actividades laborales, los espacios donde estas

¹ En 1961, se formó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), encargada de regular la producción y distribución de alimentos básicos y las primeras agencias relacionados con la vivienda. En 1954, se creó el Fondo de las Habitaciones Populares (FONAPO) y el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI). La concentración de los beneficios en las zonas urbanas y el mantenimiento de las deterioradas condiciones de la población rural condujeron en 1973 a la creación de Programa de Solidaridad Social del IMSS, el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y, en 1976, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR), para el impulso al desarrollo comunitario (Ordoñez 2017).

se desarrollan, las jornadas, las necesidades, las posibilidades y las necesidades de todas las personas trabajadoras? ¿Se ha establecido la conexión entre los derechos suscritos y el acceso efectivo?

La Constitución de la Ciudad de México reconoce igualitarios derechos sociales para las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realicen sus actividades en el espacio público. Lo que se debe documentar y evaluar son los pasos graduales que están tomándose y si hay avances en los objetivos establecidos.

Una posibilidad de acceso a la seguridad social contributiva es contar con empleos formales. Durante la actual administración federal (2018-2024), se han aprobado reformas para avanzar a la formalización mediante la regulación de la subcontratación. El decreto del 23 de abril de 2021 reforma diversas disposiciones en materia laboral, fiscal, de seguridad social y de vivienda. Uno de los puntos más relevantes es la prohibición de la subcontratación de personal y la regulación de la subcontratación de servicios u obras especializadas (STPS 2021). La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha informado que, hasta el 30 de junio de 2021, más de 830 mil personas trabajadoras contratadas bajo esta modalidad habían sido reconocidas por las empresas que realmente las empleaban. Se ha señalado que esto es resultado del diálogo entre las partes y del desahogo de las inspecciones que la STPS realiza a los centros de trabajo, que pasó del 55 % en 2019 al 84.85 % en 2020. Pese a ello, se prevé que la tasa de informalidad solo se pueda reducir tres puntos porcentuales, del 28.8 % que presentó en 2020 al 25.8 % para 2024 (STPS 2021), por lo que deberá ser continua la demanda de reconocimiento y registro a la seguridad social de toda forma y tipo de trabajo, tomando en cuenta sus modalidades, formas de organización, riesgos específicos y niveles salariales o de ingresos, para adecuar de la mejor forma su reconocimiento pleno. Esto incluye, por supuesto, a las personas trabajadoras no asalariadas, las personas prestadoras de servicios por cuenta propia y las personas comerciantes del espacio público.

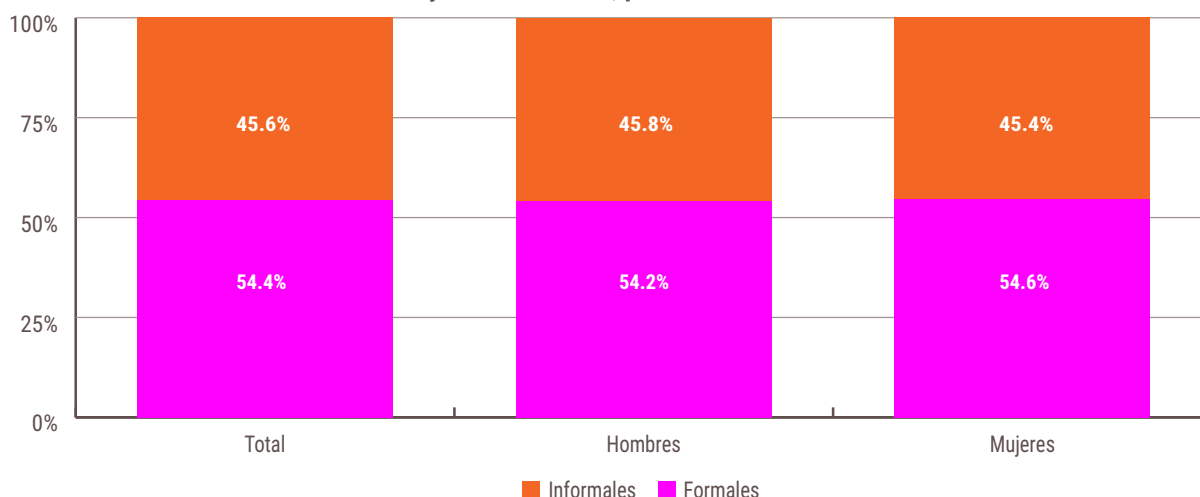
También en este período, se registró la emisión de decretos específicos para la incorporación a la seguridad social contributiva de las trabajadoras del hogar y de las personas trabajadoras independientes –que revisaremos más adelante para analizar sus alcances y resultados–.

Características de la ocupación informal en la CDMX

El tamaño de la ocupación informal

De acuerdo con los datos censales de 2020, la CDMX tiene una población de 9.2 millones de habitantes y el 80 % de la población tiene edad de trabajar. Por otra parte, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) estima que la población fuera del mercado laboral y clasificada como no económicamente activa (PNEA) asciende a 2.7 millones. Desde el primer trimestre de 2020, la inactividad económica aumentó de manera considerable, pero actualmente la proporción de personas inactivas se encuentra un 1 % por arriba del nivel registrado antes de la pandemia.

Gráfica 1. Población Económicamente Activa por ocupación formal o informal y sexo en México, primer trimestre de 2022



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

La tasa de desempleo abierto se sitúa en el 5.8 %, o 269 mil personas; después de la pandemia, aumentó en un 1.2 %. La condición laboral sin acceso a la seguridad social y la unidad económica que genera la ocupación definen el carácter informal de la ocupación. Las personas trabajadoras autónomas o por cuenta propia, las que laboran en el sector informal, las no asalariadas y aquellas asalariadas subordinadas que carecen de derechos laborales y sin inscripción a la seguridad social son personas trabajadoras en empleo informal y representan el 45.6 % de las personas ocupadas en la Ciudad de México. Las personas dedicadas a actividades económicas de mercado y que operan a partir de los recursos de sus hogares, pero sin constituirse como empresas o con un estatus identificable e independiente de sus domicilios, definen el sector informal que genera el 30 % del empleo total de la CDMX. Junto al trabajo del hogar remunerado y la agricultura de subsistencia,² constituyen la unidad económica de los hogares (INEGI 2012).

Por otra parte, hay unidades económicas con un alto grado de formalización, como las empresas del sector privado, que generan el 48 % del empleo total y tienen una ocupación formal del 80 %. Asimismo, hay unidades con una capacidad moderada de empleabilidad, pero con un alto grado de formalización como es el caso de las instituciones no lucrativas y de Gobierno donde nueve de cada diez trabajos son formales, aunque estas generan una quinta parte del empleo.

Otra forma de analizar el trabajo es a partir de la posición que las personas ocupan en las empresas o unidades económicas. Esta clasificación puede dividirse en personas trabajadoras subordinadas (asalariadas y no asalariadas), empleadoras, trabajadoras por cuenta propia y trabajadoras sin pago. El trabajo subordinado y asalariado suma más de tres millones de empleos, el 72 % del empleo de la CDMX y, en esta categoría, siete de cada diez personas trabajadoras trabajan en la formalidad. En el empleo por cuenta propia, se ocupa el 22 % de la fuerza laboral, sin embargo, por sus características, ocho de cada diez trabajos son informales.

² Con los datos de la ENOE para la CDMX, se puede estimar una baja empleabilidad en el ámbito agropecuario formal, pero en otras Entidades del país con mayor producción en el sector primario, el empleo formal puede llegar a representar la mitad del empleo de las unidades agropecuarias, como ocurre en Baja California, Baja California Sur o Sonora.

Cuadro 1. Población ocupada de manera formal e informal en la CDMX, según unidad económica empleadora y posición en el trabajo

Fuerza laboral CDMX	Total	Informal	Formal	Total (%) respecto a la primera columna "Total"	Informal (%) respecto al total de cada fila	Formal (%) respecto al total de cada fila
Unidad económica	4,337,040	1,978,534	2,358,506	100 %	46 %	54 %
Sector Informal	1,260,933	1,260,933		29 %	100 %	0 %
Trabajo del hogar	187,610	180,893	6,717	4 %	96 %	4 %
Gobierno	311,210	31,469	279,741	7 %	10 %	90 %
Instituciones no lucrativas	475,208	68,752	406,456	11 %	14 %	86 %
Empresas	2,082,363	419,681	1,662,682	48 %	20 %	80 %
Agropecuario	19,716	16,806	2,910	0 %	85 %	15 %
Posición laboral	4,337,040	1,978,534	2,358,506	100 %	46 %	54 %
Personas trabajadoras subordinadas asalariadas	2,956,397	923,273	2,033,124	68 %	31 %	69 %
Personas trabajadoras subordinadas no asalariadas	148,773	128,798	19,975	3 %	87 %	13 %
Personas empleadoras	205,241	88953	116288	5 %	43 %	57 %
Por cuenta propia	950,039	760920	189119	22 %	80 %	20 %
Personas trabajadoras sin pago	76,590	76590		2 %	100 %	0 %
Unidad económica	4,337,040	1,978,534	2,358,506	100 %	46 %	54 %

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

Se estima que hay 76,000 personas trabajadoras sin pago (lo que representa el 1.8 % de la fuerza laboral) y ocho de cada diez trabajan en el sector de los hogares. El 94 % se ocupa en el sector servicios. Además, se observa una concentración importante (54 %) en categorías laborales como personas empleadas en ventas, personas despachadoras, dependientes en comercios o con actividades de apoyo, ayudantía o auxiliaría.

La incidencia de la informalidad parece estar más vinculada con las características de cada subsector. Por ejemplo, los servicios corporativos, financieros o gubernamentales que emplean la fuerza laboral profesional y más calificada, amparada en el marco legal, tienen una baja proporción de personas trabajadoras en empleo informal. Por su parte, los servicios personales donde predominan las actividades económicas que se encuentran al margen de la regulación laboral o que constituyen trabajos de baja calificación tienen mayores porcentajes de empleo informal.

En el sector secundario o industrial, hay subsectores con elevados índices de informalidad, tales como la construcción, con un 70 %, pero también hay otros con niveles de informalidad moderada, como es el caso de las manufacturas, con el 45 %. En cambio, otros sectores como la electricidad, que se encuentra bajo el control del sector público y donde existe una fuerte organización sindical, tienen escasamente el 5 % de informalidad entre sus personas trabajadoras.

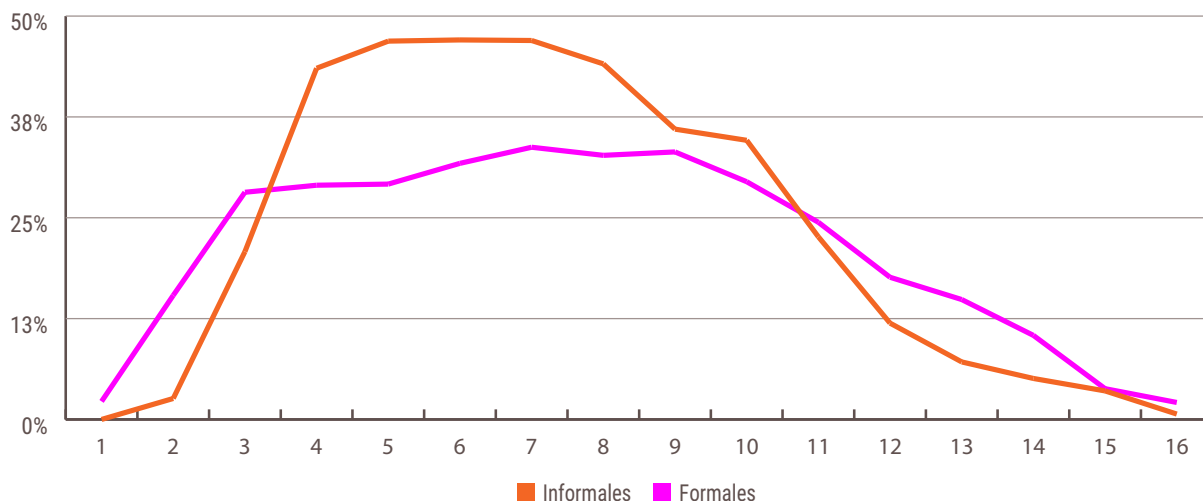
Edad y ciclo de vida

El análisis de la participación laboral por edades contribuye a entender la forma en que las personas se relacionan con el mercado en cada etapa de la vida. De la misma forma en que la participación es distinta por edades, también la incidencia de la informalidad cambia de manera significativa a lo largo de la vida. Entre las personas jóvenes, la informalidad (52 %) es mayor en comparación con las personas más adultas (44 %). Esto se debe en parte a que las empresas formales prefieren la fuerza laboral con mayor experiencia y formación, pero también porque el sector informal facilita la inserción laboral: es

más compatible con la dinámica laboral de las personas jóvenes y proporciona una mayor movilidad entre la escuela y el trabajo.

La participación económica en trabajos formales aumenta lentamente a medida que la población se traslada a la edad adulta, pero se estanca entre los 30 y los 44 años. En esta etapa, se abre una ventana de oportunidad en el sector formal que se cierra de manera paulatina a partir de los 45 años. De esta forma, después de los 65 años, el trabajo informal vuelve a ser la principal opción de empleo (62%), especialmente en la modalidad por cuenta propia.

Gráfica 2. Tasas de participación laboral por tipo de empleo formal o informal y población por grupos de edad en la CDMX. Primer trimestre de 2022



Antes de la aparición de la COVID-19, la formalización del empleo juvenil en la CDMX había aumentado un 5 % con relación a los niveles registrados en los últimos quince años. No obstante, la pandemia ha reducido los escasos logros alcanzados en la formalización del trabajo.

En el primer trimestre de 2022, la tasa de ocupación juvenil se situó tres puntos porcentuales por encima de los niveles previos a la crisis; sin embargo, es posible que una parte de la expansión del empleo se deba a una transición prematura hacia el mercado laboral debida a la deserción escolar que causó la emergencia sanitaria. En este sentido, hay una preocupación especial por las personas con los menores recursos que han decidido postergar de manera indefinida su formación escolar para trabajar en un empleo informal de baja calificación.

El mercado laboral para las personas mayores también ha sufrido cambios significativos. La tasa de desempleo abierto se triplicó debido a la pandemia. Al mismo tiempo, hubo una disminución del 13 % en la tasa de ocupación. Antes de la pandemia, había ocurrido un incremento del 21 % al 25 % en la participación laboral de las personas mayores, pese a que el programa de pensiones no contributivas también aumentó tanto su cobertura como el monto de las prestaciones. Estos cambios en el mercado laboral son indicativos de que la pandemia acentuó la necesidad de empleo entre uno de los grupos demográficos más vulnerables. No obstante, se requiere continuar evaluando la influencia de las pensiones derivadas de contribuciones laborales y las pensiones de bienestar en el ingreso en la vejez, ya que desde 2021 disminuyó la edad para recibir las, de 68 a 65 años. El objetivo es contar con mayores elementos en el análisis del comportamiento del mercado laboral en las edades de 65 años en adelante.

Todo indica que el modelo de participación laboral por edades no será modificado, al menos mientras la pandemia y las diversas crisis que enfrentamos continúen afectando los mercados de trabajo. Esto

significa que la mayor proporción de las personas jóvenes continuará trabajando en empleo informal, mientras acumula experiencia laboral y formaciones y completa la transición hacia la vida adulta con la esperanza de acceder a mejores condiciones de empleo en las edades intermedias. Mientras tanto, una parte de la población en edad adulta podrá aprovechar la ventana de oportunidad que supone contar con un empleo formal, al menos hasta las edades mayores donde las probabilidades de empleo en el sector formal disminuyen de manera significativa.

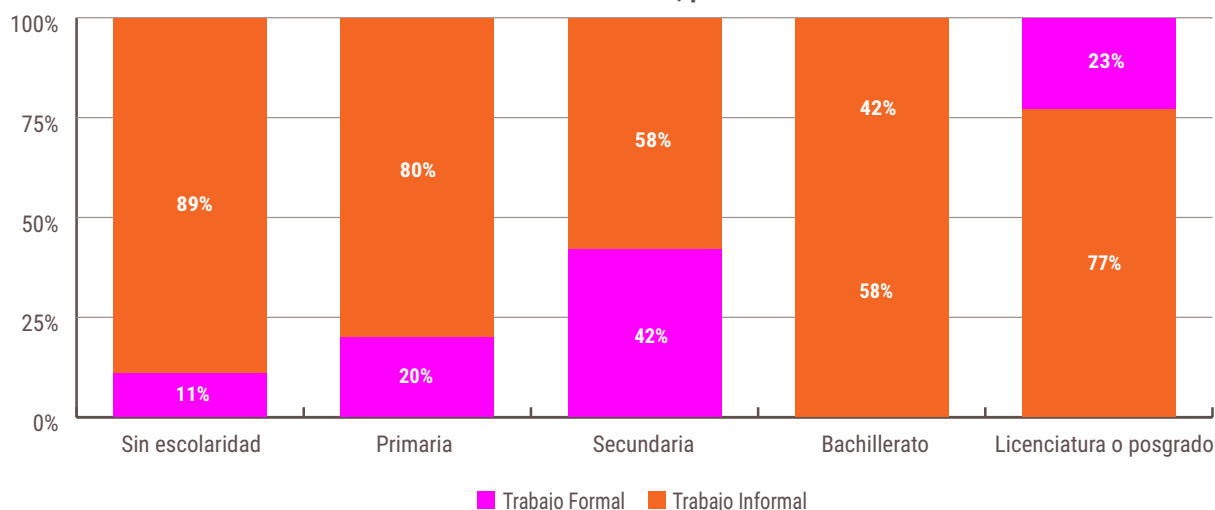
Escolaridad

La educación formal es fundamental para el desarrollo de habilidades y cualificaciones que permiten la incorporación de las personas en el trabajo en empleo formal. Las personas empleadoras suelen valorar más a las personas trabajadoras con los mayores niveles educativos y también remuneran mejor el trabajo más calificado. Aunque la escolaridad no es el único factor que determina los ingresos laborales y, en algunos casos, incluso puede no ser determinante, a menudo se convierte en el mejor predictor. En promedio, las personas más escolarizadas tienen los mejores trabajos, con niveles de productividad e ingresos más altos. Asimismo, es frecuente que también cuenten con las mejores condiciones de trabajo.

La CDMX tiene la distinción de ser la entidad con la fuerza laboral más escolarizada, con una media de 12 años de estudios.³ La distribución por categorías es más o menos proporcional: un 32 % cuenta con algún nivel de licenciatura o posgrado, el 27 % con bachillerato, el 30 % con secundaria y el restante 12 % tiene algún nivel de primaria o no cuenta con escolaridad.

La incidencia de la informalidad es diferente según el nivel de escolaridad alcanzado. Generalmente, las personas con menor escolaridad se ocupan más en trabajos en empleo informal. En la CDMX, la informalidad pasa del 89 % entre la fuerza laboral sin escolaridad hasta el 25 % entre las personas con estudios de licenciatura o posgrado. En particular, se observan cambios más significativos en la proporción de personas trabajadoras en empleo informal al pasar de primaria a secundaria y de bachillerato a licenciatura o posgrado.

Gráfica 3. Población ocupada de 18 años y más, formal o informal, por grado de escolaridad en la Ciudad de México, primer trimestre de 2022



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

³ Para este dato, se utilizó la ENOE y el cálculo se refiere a la población en edad de 29 años y más.

Durante los períodos de crisis económica, suele aumentar el trabajo informal, bien por la contracción del sector formal, o bien porque las condiciones de trabajo se vuelven más precarias, hasta el punto en que las empresas dejan de pagar prestaciones laborales o de seguridad social. Durante la pandemia, los mayores incrementos de la ocupación informal ocurrieron entre las personas más escolarizadas al pasar del 22 % al 24 %. No obstante, en el resto de la fuerza laboral, hubo una reducción de la informalidad causada por la expulsión del mercado de trabajo de las personas trabajadoras en empleo informal.

Ingresos y tiempo de trabajo

La ocupación informal proporciona, en promedio, menores ingresos en comparación con el trabajo formal. Las personas trabajadoras en empleo informal ganan, en promedio MXN 51.4 por hora; y aquellas en empleo formal, MXN 80.5. Solamente las personas subordinadas no asalariadas que trabajan para instituciones no lucrativas, Gobierno o empresas perciben mayores ingresos en el empleo informal.

Cuadro 2. Ingresos por hora (pesos mexicanos corrientes) de la población ocupada, formal e informal, por unidad económica empleadora y posición en el trabajo, CDMX, 1T 2022

Matriz Husmanns	Posición en la ocupación y condiciones de informalidad									
	Personas trabajadoras subordinadas				Empleadoras		Por cuenta propia		Subtotales	
	Asalariadas		No asalariadas		Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal
	Informal	Formal	Informal	Formal						
Sector Informal	34.3		28.7		55.3		66.1		53.7	
Trabajo del hogar	44.8	56.3							44.8	56.3
Gobierno	57.4	119.1	89.1						67.8	119.1
Inst. no lucrativas	68.0	82.2	99.2		35.1				75.1	81.8
Empresas	40.4	65.9	80.7	71.4	216.6		92.8		45.3	75.1
Agropecuario	27.3				32.2	12.3			22.6	32.2
Subtotal	40.6	75.1	57.2	71.4	198.2	65.8			51.4	80.5

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), primer trimestre de 2022. Nota: los datos solo incluyen a las personas ocupadas de por lo menos 18 años de edad que declaran ingresos iguales o mayores a MXN 1.00, es decir, el 45 % de las personas ocupadas.

En el trabajo por cuenta propia, se ocupa casi una quinta parte de la fuerza laboral. Las personas trabajadoras en empleo formal obtienen mayores ingresos, pero solamente dos de cada diez personas trabajadoras por cuenta propia se encuentran en empleo formal. Sus contrapartes en empleo informal perciben, en promedio, MXN 65.8 por hora, cantidad que resulta prácticamente igual a la que obtienen las personas trabajadoras asalariadas de empresas formales (MXN 65.9).

Los mayores ingresos corresponden a las personas empleadoras formales de empresas, con MXN 216.6. Se estima que, en esta categoría, se ocupa el 54 % de las personas empleadoras, dado que el resto corresponde a personas empleadoras principalmente del sector informal.

La distancia entre el ingreso formal y el ingreso informal puede explicarse, en parte, por el tiempo dedicado al trabajo extra del hogar. En promedio, las personas trabajadoras en empleo informal trabajan cuatro horas por semana menos, pero hay grandes diferencias por sexo. Entre los hombres, el tiempo de trabajo es más homogéneo. No hay diferencia entre tener un empleo formal o uno informal. En ambos casos, el tiempo de trabajo es de 46 horas por semana. En cambio, las mujeres trabajan 36 horas, es decir, siete horas menos respecto a los hombres, pero hay una gran diferencia si se tiene empleo informal. Las

trabajadoras en empleo formal laboran 42 horas, mientras que aquellas en empleo informal trabajan 35 horas. Esta diferencia prácticamente equivale a una jornada laboral regular y llega a ser más significativa entre algunas categorías de trabajo en empleo informal, como el trabajo del hogar remunerado, donde se trabajan 32 horas semanales.

Cualquier política pública para incrementar la formalización tendrá que tomar en cuenta que los tiempos de trabajo no son iguales. Existen diferencias significativas en la elección del tiempo de trabajo según se trate de una ocupación formal o una informal, así como entre hombres y mujeres. Es importante identificar a quienes necesitan más horas laborales para incrementar sus ingresos, pero es fundamental no suponer que todas las personas desean trabajar más tiempo. Algunas personas otorgan un gran valor a la flexibilidad laboral que supone estar en el empleo informal y no necesariamente desean trabajar más allá de sus horarios habituales. Así lo demuestran los resultados de una encuesta levantada por la Asociación Mexicana de Afores (2017), donde se encontró que el 57 % de las personas trabajadoras en empleo formal y el 64 % de las personas trabajadoras en empleo informal consideran que una de las ventajas de ser independiente (empleo informal) es la flexibilidad de horarios. En este punto radica uno de los grandes retos en el diseño de políticas para la reducción de la informalidad porque, en el trabajo en empleo formal, las jornadas laborales suelen ser más extensas y los horarios menos flexibles.

Trabajo en empleo informal en el espacio público

La forma más reconocible del trabajo en empleo informal consiste en actividades que ocupan el espacio público, en parte porque estas se llevan a cabo en los lugares donde se desplaza la mayor parte de la población. En la CDMX, se estima que 500,000 personas residentes trabajan en empleo informal en el espacio público, el 34 % son mujeres y el 66 % hombres y, en conjunto, representan el 25 % de la ocupación en empleo informal.

El ingreso medio por hora es de MXN 41.5: las mujeres obtienen MXN 47.4; los hombres, MXN 37.8. Estos ingresos son inferiores en un 20 % respecto a los ingresos percibidos por el resto de las personas trabajadoras en empleo informal.

El tiempo de trabajo promedio por semana es de 46 horas: las mujeres trabajan 31 horas semanales; los hombres, 50. Comparado con el tiempo de trabajo del resto de las personas trabajadoras en empleo informal, las del espacio público trabajan seis horas más por semana. Entre los hombres, esta diferencia es de siete horas, pero en las mujeres se observa un comportamiento distinto. Las trabajadoras en empleo informal del espacio público laboran dos horas menos que el resto de las mujeres trabajadoras en empleo informal.

La forma de trabajo en el espacio público más representativa es el “comercio ambulante”. El Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), en la versión para México que utiliza la ENOE, permite estimar que hay 164,000 personas trabajadoras ambulantes, lo que representa el 4 % de la fuerza laboral de la CDMX, el 8 % de la ocupación en empleo informal y el 33 % del trabajo en empleo informal en el espacio público.

Al comparar el comercio ambulante con otras formas de trabajo, se observa que, en promedio, las personas comerciantes ambulantes obtienen mayores ingresos por hora, trabajan en jornadas más reducidas y cuentan con menos años de escolaridad.

Cuadro 3. Comparativo del número de ocupados, ingresos, tiempo de trabajo y escolaridad de las personas trabajadoras por tipo de empleo. CDMX, 2022

Indicadores	Población ocupada formal	Población ocupada informal, excepto la ocupada en el espacio público	Informal en el espacio público, excepto ambulantes	Población ocupada ambulante
Ocupados (personas)	2,358,506	1,478,459	538,259	161,633
Hombres	1,303,051	772,162	344,183	79,636
Mujeres	1,055,455	706,297	194,076	81,997
Ingresos por hora (pesos mexicanos)	\$ 80.55	\$ 54.87	MXN 35.71	MXN 50.68
Hombres	\$ 87.42	\$ 57.55	\$ 35.05	\$ 46.91
Mujeres	\$ 72.49	\$ 52.25	\$ 37.76	\$ 52.98
Tiempo de trabajo (horas por semana)	42	38	47	35
Hombres	44	43	53	39
Mujeres	40	33	30	32
Escolaridad (años en el sistema educativo)	14	11	10	9
Hombres	13	11	10	9
Mujeres	14	11	10	9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

Personas trabajadoras no asalariadas

Entre las personas trabajadoras en el espacio público, también hay una categoría que resulta importante para la CDMX. Se trata de las personas trabajadoras no asalariadas (TNA), reconocidas en la fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuentan además con un Reglamento exclusivo para la CDMX desde 1975.⁴ Se reconoce como tales a las personas físicas que prestan servicios personales a otras personas sin que exista una relación laboral regulada por la Ley Federal del Trabajo. No obstante, solamente se reconoce una clasificación con quince actividades tradicionales, como mariachis, personas organilleras, personas vendedoras de publicaciones atrasadas o personas limpiadoras de calzado, entre algunas de aparición más reciente como las personas cuidadoras de vehículos.

Al tratarse de un conjunto de ocupaciones que se desempeñan en el espacio público, no existe una relación laboral subordinada que otorgue prestaciones laborales o de seguridad social. Por lo tanto, la protección ofrecida por el Reglamento se limita a otorgar un permiso para que las personas TNA puedan trabajar sin ser sancionadas o perseguidas por las autoridades que regulan el comercio en la vía pública.

La institución encargada de aplicar la normatividad es la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), la cual proporcionó los siguientes datos: al 25 de abril de 2022, tenía un registro de 1,215 personas trabajadoras, el 26 % mujeres y el 74 % hombres. En ambos casos, la edad indica que se trata de una población que se encuentra en un estado próximo a la vejez, pues la media reportada fue de 58 años.⁵

⁴ Picún (2013) ha documentado que la figura de persona trabajadora no asalariada existe desde la década de 1940, cuando se promulgaron diversas normas para regular la actividad de limpieza de calzado, “limpiabotas” o “boleros” (1941), de artesanía y pintura (1944), música en vía pública (1944), así como de carga de mercancías (1945). En la década de 1970, se actualizó el marco legal al unificar estas actividades en el reglamento de personas TNA.

⁵ La información se obtuvo a través de una solicitud de información dirigida a la STyFE mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, disponible en www.plataformadetransparencia.org.mx

De acuerdo con la clasificación de ocupaciones, la distribución de las actividades económicas es la siguiente: el 25 % son personas cuidadoras de vehículos; el 22 %, personas vendedoras de billetes de lotería, publicaciones o revistas atrasadas; el 18 %, personas limpiadoras de calzado; el 8 %, personas fotógrafas, mecanógrafas o peluqueras; y el 16 % restante se distribuye en otras actividades económicas. Adicionalmente, el 11 % son trabajos que no están debidamente especificados en las categorías del Reglamento.

En una investigación coordinada por Berenice Ramírez (2019), se analizaron los datos socioeconómicos de las personas TNA en 2014. El 90 % reportó tener escolaridad de primaria o secundaria; la antigüedad media en sus actividades económicas fue de 15 años; los ingresos familiares en promedio ascendieron a MXN 2,514 mensuales, el mínimo de MXN 293 y el máximo de MXN 9,375 con una desviación de MXN 1,400.⁶ Respecto a las condiciones de salud, 52 personas declararon padecer diabetes, hipertensión o problemas cardíacos. Sobre las instituciones que atienden a la población de TNA, la gran mayoría (74 %) reportó recibir atención en el sistema de salud público no contributivo perteneciente a la Secretaría de Salud. En resumen, las personas TNA son una población con características que las hace altamente vulnerables, por lo que se requiere el apoyo de las políticas públicas.

Programas de incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social en la CDMX y costo de la seguridad social

En diciembre de 2018, la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó un amparo a una trabajadora del hogar que, tras cincuenta años de trabajo en condiciones de informalidad, demandó el pago de las prestaciones laborales y de seguridad social, así como las cotizaciones y capitales constitutivos retroactivos que corresponden al tiempo de trabajo no reconocido (SCJN 2018). Además de otorgar el amparo, la SCJN también recomendó al IMSS crear un programa piloto para el trabajo del hogar con las mismas prestaciones que se otorgan en el régimen general. Este programa, además de no ser voluntario, debería tomar en cuenta las particularidades del trabajo del hogar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones patronales.

En marzo de 2019, se publicaron las reglas para la prueba piloto que hasta el momento ha contado con dos etapas. Más tarde, en marzo de 2022, se publicó una reforma a la Ley del Seguro Social que establece la obligación de afiliar de manera obligatoria el trabajo del hogar. El programa también incluye la posibilidad de dividir la cuota en caso de contar con más de una persona empleadora. En tal situación, las personas empleadoras tienen que coordinarse para pagar la parte proporcional de acuerdo con los días de trabajo solicitados por cada una de ellas.

Se estima que, en la CDMX, hay 181,000 personas dedicadas al trabajo del hogar; el 96 % son trabajadoras en empleo informal; el ingreso mensual es de MXN 6,429 y, en promedio, cada persona trabaja 20 días al mes. A partir de estas características, el IMSS ha creado un simulador que permite calcular el costo de las cuotas para el trabajo del hogar. La cuota de seguridad social que corresponde al ingreso promedio es de MXN 1,594 mensuales y se distribuyen en MXN 198 a cargo de la trabajadora del hogar (el 12 % de la cuota total) y MXN 1,397 para sus personas empleadoras (el 88 % de la cuota). Así, el costo anual por el aseguramiento de todo el trabajo del hogar se estima en MXN 3,461 millones.

⁶ Los ingresos familiares se deflactaron con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que toma como base la segunda quincena de junio de 2018.

Cuadro 4. Costo de la seguridad social a partir del Programa de Incorporación de las Personas Trabajadoras del hogar, CDMX 2022.

Número de trabajadores	180,893
Cuota mensual (trabajadora del hogar)	MXN 197.66
Cuota mensual (conjunto de personas empleadoras)	MXN 1,396.71
Total, mensual	MXN 1,594.37
Valor anual de la cuota	MXN 19,132.44
Costo anual de la Seguridad social (millones de pesos)	MXN 3,460.92

Fuente: elaboración propia con datos del IMSS e INEGI

En enero de 2021, el IMSS también puso en marcha un programa piloto para la incorporación de las personas trabajadoras independientes (excepto trabajo del hogar) con el objetivo de simplificar el aseguramiento voluntario. Al igual que el programa para el trabajo del hogar, este nuevo esquema otorga todos los seguros: servicios médicos, guarderías, prestaciones sociales, cuenta de ahorro para el retiro, servicios de maternidad y pensiones por invalidez.

El programa está dirigido a las personas trabajadoras independientes, es decir, quienes no se encuentran en una relación de trabajo subordinado porque trabajan por cuenta propia o son personas empleadoras. En la Ciudad de México, la cobertura potencial del programa comprende a poco más de un millón de personas, que representan el 47 % de las personas trabajadoras en empleo informal.

El costo de las cotizaciones se encuentra en función del salario mensual, así como de la prima del seguro de riesgos de trabajo. Para determinar el riesgo, el programa clasifica el trabajo en 33 categorías que van desde profesionistas y técnicos hasta las actividades más elementales de apoyo.⁷ El ingreso declarado no puede ser inferior al valor del salario mínimo (MXN 5,272.54), ni tampoco puede ser mayor a 25 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA), es decir, MXN 73,127.25, de conformidad con las disposiciones del marco normativo que rige la seguridad social.

Para facilitar la incorporación del trabajo independiente, el IMSS ha puesto a disposición del público una plataforma digital que simula el cálculo de las cuotas de acuerdo con el ingreso mensual, la región donde se trabaja (frontera norte o el resto del país) y el riesgo que corresponde a cada tipo de trabajo. A partir de este simulador, es posible estimar el costo agregado de la seguridad social para el trabajo subordinado o asalariado en empleo informal de la CDMX. Los resultados que se muestran en el siguiente cuadro indican que el costo medio del aseguramiento es de MXN 1,957.63 mensuales y representan el 23 % del salario base de cotización.

Entre todas las categorías disponibles, las personas médicas, enfermeras y profesionales de la salud son quienes en promedio reportan los mayores ingresos y, por lo tanto, también deben pagar las mayores cuotas monetarias, con un promedio de MXN 3,795. Sin embargo, de manera contradictoria, estas contribuciones resultan ser las más bajas si se considera que solo representa el 17 % del ingreso mensual. Por otra parte, los grupos que perciben ingresos iguales o cercanos al salario mínimo deberán pagar una cuota promedio de MXN 1,600, lo que equivale al 30 % de sus ingresos. Como se puede observar, el diseño de las cuotas es regresivo, debido a que las personas trabajadoras de menores ingresos deberán pagar una mayor proporción de su ingreso total, pese a que esto significa que el ingreso mensual queda por debajo del salario mínimo después de descontar las contribuciones.

⁷ La plataforma digital del IMSS incluye dos categorías dedicadas a las personas repartidoras de plataformas digitales y a las personas trabajadoras independientes en el extranjero, sin embargo, estas categorías no tienen representación en la ENOE, por lo que se omiten en el análisis.

Cuadro 5. Costo de la seguridad social para las personas trabajadoras en empleo informal independientes a partir del Programa Piloto de Personas Trabajadoras Independientes, CDMX 2022.

Actividades	Población ocupada	Ingreso mensual (MXN)	Cuotas (MXN)	Costo anual en millones de MXN
Profesionistas y personas técnicas	115,470	11,818	2,167	3,002
Comerciantes	186,313	8,646	1,873	4,187
Servicios personales y vigilancia	54,817	8,651	1,874	1,232
Actividades agrícolas, forestales, ganaderas etc.	5,340	5,792	1,455	93
Personas artesanas, de la construcción y con otros oficios	115,744	5,807	2,007	2,787
Personas operadoras de maquinaria industrial y transporte	96,466	8,647	2,162	2,503
Actividades elementales de apoyo	123,454	7,185	1,782	2,641
Otras categorías no incluidas por el IMSS	153,763	6,999	1,763	3,253
Personas trabajadoras independientes en CDMX	851,367	8,250	1,958	19,001

Fuente: elaboración propia con datos del IMSS e INEGI.

Por otra parte, se estima que la fuerza laboral subordinada, asalariada o con percepciones no salariales en condiciones de informalidad asciende a 851,000 personas (sin considerar el trabajo del hogar). En este caso, es posible calcular el costo del aseguramiento con las cuotas establecidas en la legislación del IMSS. Con los datos de la ENOE, se estima que el ingreso promedio del trabajo subordinado, asalariado o con percepciones no salariales es de MXN 8,431, que equivalen a un salario base de cotización de MXN 272 al día. Con estos datos, las cuotas obrero-patronales para cubrir a todas las personas trabajadoras asalariadas en términos agregados corresponden a un costo anual de MXN 13,235 millones.

En suma, si se considera el trabajo en empleo informal analizado en este apartado (independiente, asalariado y trabajo del hogar), se estima que el costo anual de la seguridad social sería de MXN 35,697 millones. De esta cantidad, el 10 % corresponde al costo del trabajo del hogar; el 37 %, al costo de asegurar a la fuerza laboral subordinada, asalariada y con percepciones no salariales; mientras que el restante 53 % pertenece a las personas trabajadoras por cuenta propia y personas empleadoras independientes.

Cuadro 6. Costo de la seguridad social en la CDMX, en millones de pesos y porcentajes del gasto programable (2022) y del PIB (2020)

Ocupación informal	Millones de MXN	% del gasto programable	PIB 2020
Trabajo del hogar	3,461	1.5 %	0.10 %
Personas asalariadas, subordinadas con percepciones no salariales	13,235	5.7 %	0.38 %
Independientes (cuenta propia y personas empleadoras)	19,001	8.1 %	0.55 %
Costo anual de la seguridad social, CDMX	35,697	15.3 %	1.03 %

Fuente: elaboración propia con datos del IMSS e INEGI

En términos comparativos, los recursos que se necesitan para financiar la seguridad social del trabajo en empleo informal en todas sus modalidades equivalen al 15.3 % del gasto programable de la CDMX para 2022, o al 1.03 % del valor del PIB de la CDMX en 2020.

Experiencias en la formalización del trabajo en América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe (ALC) ha experimentado un importante crecimiento económico en los últimos veinte años. La mayoría de las economías alcanzaron sus mejores resultados en la primera década del nuevo milenio. Posteriormente, transitaron hacia un crecimiento más moderado en la década siguiente, excepto Bolivia y Panamá que continuaron mejorando su desempeño.

El crecimiento económico varía entre países, pero es posible agrupar las economías de acuerdo con los resultados alcanzados. Los países más rezagados han sido Argentina, México, El Salvador y Jamaica, con un crecimiento medio del 1.8 %. En el segundo grupo estarían Brasil, Ecuador y Uruguay, que han tenido un crecimiento del 2.5 %. En el tercer grupo se encuentran el resto de las economías, con un crecimiento medio del 3.9 %; aquí destacan Perú y Panamá al lograr un desempeño extraordinario del 4.4 % y del 5.2 % respectivamente.

De manera paralela, el empleo informal se ha reducido. Los resultados son heterogéneos y no siempre han estado acompañados del crecimiento económico. Por ejemplo, en países como Bolivia, Costa Rica, Honduras y Panamá, el empleo informal aumentó a pesar de que tuvieron un importante crecimiento durante la última década (del 4.6 % en promedio). El caso de Panamá es especialmente destacado por tratarse del país con los mejores resultados económicos y, al mismo tiempo, ser la economía donde más aumentó la informalidad (3 %), solo después de Costa Rica, que también tuvo un aumento en su ocupación informal del 3.2 %.

Por otra parte, Uruguay es el país con los mejores resultados en la reducción del empleo informal, con una reducción del 17 %, pese a que su crecimiento económico ha sido más moderado y, en la última década, se encuentra en el mismo nivel que Ecuador, El Salvador o México –países que en promedio solo pudieron reducir el empleo informal en 2.1 %- . Algunos países con un crecimiento igual o superior al de Uruguay no lograron resultados tan satisfactorios e incluso en algunos de ellos aumentó la informalidad, como en Bolivia, Costa Rica, Honduras y Panamá.

Cuadro 7. Crecimiento económico y empleo informal en países seleccionados de América Latina y El Caribe, 2000-2019

País	Crecimiento económico			Empleo informal	
	2000-2019	2000-2009	2010-2019	% del empleo total en 2019 ¹	Variación 2010-2019
Argentina	1.8	2.6	1.4	49.7	0.8
Bolivia	3.7	3.7	4.6	84.9	1.5
Brasil	2.2	3.4	1.4	40.1	-6.0
Chile	3.7	4.2	3.3	29.3	-2.2
Colombia	3.6	3.9	3.7	62.1	-5.8
Costa Rica	3.8	4.3	3.8	41.2	3.3
Ecuador	2.9	3.9	2.8	63.5	-3.3
El Salvador	1.9	1.5	2.5	69.1	-0.2
Guatemala	3.4	3.4	3.5	79.0	-1.9
Honduras	3.9	4.5	3.7	82.6	2.2
Jamaica	0.5	0.9	0.7	56.4	-1.2
México	1.7	1.5	2.7	57.6	-2.9
Panamá	5.2	5.6	6.2	52.8	3.0
Paraguay	3.2	2.4	4.3	68.9	-7.8
Perú	4.4	5.0	4.5	68.4	-8.4
Uruguay	2.2	2.2	2.9	24.5	-16.9

Elaboración propia con datos del Banco Mundial y de la OIT. El porcentaje del empleo informal en Honduras corresponde a 2017 por tratarse del último dato conocido.

La relación heterogénea entre el incremento de la producción y la reducción del empleo informal sugiere que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente. Más bien, parece que los buenos resultados se alcanzan cuando el crecimiento estuvo acompañado de políticas efectivas para la formalización del empleo. En este sentido, la Organización Internacional del trabajo (OIT 2014) ha creado un enfoque

integrado para el estudio de políticas de formalización a partir de cuatro grandes campos de acción: incentivos a la formalización, fiscalización del trabajo, marco normativo e incremento de la productividad.

Entre las políticas que regulan el marco normativo para aumentar la formalización del trabajo y la fiscalización, se encuentra el monotributo, que se ha instrumentado en países de ALC como una forma simplificada y específica para que los pequeños negocios y las personas trabajadoras por cuenta propia puedan contribuir y tener acceso a la seguridad social.

En 2001, Uruguay creó el monotributo para que las personas comerciantes en el espacio público pudieran acceder a la seguridad social. A partir de 2007, también se permitió que las actividades similares llevadas a cabo en locales establecidos pudieran acceder al monotributo. Una particularidad es que la afiliación al seguro de salud es opcional, pero quienes deciden no contribuir están obligados a tributar un 8 % adicional sobre la Base de Prestaciones y Contribuciones (OIT 2014b).

El monotributo otorga los mismos beneficios de seguridad social que el régimen general para las personas trabajadoras dependientes (excepto seguro por desempleo), pero permite la incorporación de unidades económicas informales de hasta tres personas, con ingresos reducidos y baja escala de producción. En 2011, también se incluyó en el monotributo social a las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad con actividades económicas individuales o familiares de hasta cuatro familiares (excepto trabajo del hogar o construcción), el cual sustituye todas las contribuciones a la seguridad social, así como los impuestos, excepto por importaciones (Banco de Previsión Social 2021).

El pago del monotributo se hace con descuentos progresivos: en el primer año, se paga solo el 25 % de la cuota; el segundo año, el 50 %; el tercer año, el 75 %; y, a partir del cuarto año, se paga la cuota completa (Banco de Previsión Social 2021).

Entre las grandes desventajas del monotributo se encuentra la baja recaudación. Las personas aseguradas de empresas con aportación industrial y comercio representan el 79 % de los asegurados totales del sector privado en Uruguay. A su vez, el 33 % de estas empresas se encuentran en el régimen de monotributos, pero las aportaciones contributivas solo representan el 1.3 % de la recaudación por industria y comercio.

En la seguridad social de Uruguay, las bajas aportaciones pueden no suponer un problema porque el régimen financiero del seguro social no depende enteramente de las contribuciones. La seguridad social también se financia con impuestos, contribuciones y otros ingresos. En cambio, para los seguros sociales contributivos como el de México, la baja recaudación del monotributo puede llegar a ser un problema en la medida en que se asegure a una parte significativa de la población sin que exista una compensación en los ingresos que permita financiar las prestaciones.

Es importante tener presente que cualquier forma de aseguramiento necesita mantener el equilibrio actuarial entre el costo de las prestaciones y los ingresos que permiten financiar dichas prestaciones. En este sentido, el programas de incorporación del IMSS para las personas trabajadoras independientes y las trabajadoras del hogar cuenta con la ventaja de que el costo de las cuotas es prácticamente el mismo que el costo del régimen general, lo que teóricamente tendría que mantener el equilibrio entre los costos y el valor de las prestaciones. Al mismo tiempo, esto puede ser una desventaja al impedir el acceso de las personas con menos recursos. Asimismo, el hecho de que el programa sea de carácter voluntario disminuye las probabilidades de que la formalización tenga éxito. Por lo tanto, es deseable que se instrumenten mecanismos para hacerlo obligatorio y no voluntario.

Propuestas en el Senado de la República y en el Congreso de la Ciudad de México emitidas a favor de las personas trabajadoras no asalariadas y del sector informal

En el Senado de la República y en el Congreso de la Ciudad de México, se han presentado los siguientes dictámenes e iniciativas.

El 23 de febrero de 2022, las comisiones unidas de Trabajo y Previsión Social, Igualdad de Género y Estudios Legislativos del Senado emitieron, en segunda lectura, un dictamen positivo con modificaciones a la iniciativa con proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social en materia de derechos de las personas trabajadoras del hogar. El dictamen establece que dichas personas deben ser incluidas como sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio previsto en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social, bajo un esquema simplificado que permita incentivar su protección (Senado de la República 2022). El esquema simplificado se refiere al reconocimiento de las características específicas de este trabajo. Las personas empleadoras deben registrar e inscribir a sus trabajadoras en los formatos impresos o en programas informáticos del IMSS, que otorga a las primeras los cinco seguros. A partir del segundo mes de incorporación y si la cuota obrero patronal (incluyendo a todas las personas empleadoras) es equivalente a un salario mínimo mensual de la Ciudad de México, se otorga la cobertura por el mes completo con independencia de los días asegurados. Esto les permite extender la cobertura de la seguridad social al mes completo, aunque no se cuente con el aseguramiento durante todos los días del mes y con ello beneficiar su densidad de cotización.

El 19 de octubre de 2019, la fracción del partido Morena, encabezada por la diputada Leticia Estrada Hernández, suscribió en el Congreso de la Ciudad de México el Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley del Trabajo No Asalariado. Destaca el interés por introducir la perspectiva de género, la promoción y el respeto en el acceso al trabajo y condiciones dignas y seguras en el uso del espacio público, así como reglas, compromisos y obligaciones que deberán respetar autoridades, personas trabajadoras y la ciudadanía mediante amplia participación. Se establecen responsabilidades para diversas secretarías: para la de Gobierno, creación de condiciones de trabajo digno, capacitación para el empleo, coordinación de un programa para el uso del espacio público, vigilancia y sistematización del padrón del comercio en vía pública, entre otras; para la de Trabajo y Fomento al Empleo, propiciar la inclusión y capacitación laboral, promover acciones de concertación entre los tres sectores (público, privado y social); para la Administrativa, vigilar y regular los recursos que entran a las alcaldías y provienen de estos sectores. En el apartado sobre Derechos y Obligaciones de las personas trabajadoras, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes, el artículo 15 es el único que hace alusión directa a promover su inclusión en materia de salud y seguridad social (Grupo Parlamentario Morena 2019). Otros artículos vinculados a la vigilancia sanitaria se refieren a las obligaciones para la Secretaría de Salud en cuanto a la revisión constante del cumplimiento de la regulación sanitaria de los alimentos que ofrecen en la vía pública. Para la Secretaría de Gestión y Verificación de Riegos y Protección Civil, verificar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones de protección y capacitación para enfrentar riesgos que se desprenden de las actividades en vía pública que cuiden a la ciudadanía, las personas trabajadoras y el patrimonio de la ciudad. Las alcaldías son las que otorgan los permisos de uso de la vía pública, retiran obstáculos y realizan consultas con vecinos (Grupo Parlamentario Morena 2019). El proyecto de Decreto mantiene la misma clasificación de actividades de trabajo no asalariado del Reglamento vigente que data de 1975 y solo incluye un párrafo que añade a “todos aquellos que realicen cualquier actividad similar a las anteriores” (Grupo Parlamentario Morena 2019, Artículo 13). Por su parte, las personas trabajadoras deberán respetar lo señalado en esta Propuesta de Decreto en los artículos 15 al 19. Sobresalen el respeto a ocupar solo los espacios que les asignen y a contar con instalaciones eléctricas e hidráulicas en buen estado, las medidas de higiene y sanidad, responder a daños y perjuicios

ocasionados por sus actividades, no rebasar los niveles sonoros de las normas oficiales, no sobrepasar los horarios permitidos, respetar a la ciudadanía, el espacio, el patrimonio y las áreas verdes y actualizar su empadronamiento en el sistema de comercio en vía pública.

El 14 de febrero de 2020, la Comisión de Puntos Constitucionales e Iniciativas Ciudadanas publicó la resolución y dictamen respecto a la Iniciativa ciudadana con Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley que regula el ejercicio del Comercio y el Trabajo No Asalariado en la vía pública en la Ciudad de México, enviada el 11 de septiembre de 2019 por el PRI. La Comisión de Puntos Constitucionales, después de revisar y descartar inconsistencias, verificó el cumplimiento del porcentaje mínimo que se requiere como resultado de la participación ciudadana para otorgarle calidad de Iniciativa Ciudadana Preferente y continuar su aprobación en el Proceso Legislativo (Gobierno de la Ciudad de México 2020).

Después de dicha resolución, pasó más de un año para que se sometiera, el 30 de septiembre de 2021, a la consideración del Congreso de la Ciudad de México, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se expide la Ley que Regula el Ejercicio del Comercio y el Trabajo no Asalariado en la Vía Pública.

Esta Iniciativa con Proyecto de Decreto establece normas que protegen los derechos humanos de las personas trabajadoras en la vía pública, mediante el reconocimiento del derecho a la libre ocupación, y brinda certeza y seguridad jurídicas. Expresa que se respete la participación de las personas comerciantes en vía pública en la toma de decisiones de la regulación del espacio público mediante voz y voto y la libre asociación para constituir organizaciones; además, impulsa procedimientos administrativos eficaces y eficientes que conduzcan a eliminar los abusos de autoridad. También prevé nuevos lineamientos en materia de reordenamiento del comercio en la vía pública que conduzcan a su regularización, así como la creación de mecanismos de incorporación a los sistemas tributarios de la Ciudad de México. Establece lineamientos claros con relación a los estándares de salud y limpieza que deben observarse durante el ejercicio del comercio en la vía pública y mecanismos claros de prevención para evitar actividades fuera de la normatividad del comercio en la vía pública (Sánchez Barrios 2021).

La incorporación a la seguridad social está observada en el artículo tercero como parte del respeto a los derechos humanos. El artículo noveno solicita su incorporación a las políticas públicas; concretamente, señala la promoción de la creación y servicio de guarderías y de escuelas de tiempo completo para la infancia de las personas comerciantes de la vía pública y de las personas trabajadoras no asalariadas. El artículo 34 establece una condicionalidad restrictiva para acceder a la seguridad social al señalar que “los comerciantes y los trabajadores no asalariados en la vía pública que no cuenten con su autorización correspondiente, su gafete de comerciante, o que no estén al corriente con sus pagos anuales por concepto de aprovechamientos, no podrán ser considerados en el régimen voluntario de seguridad social, programas de seguridad social, salud, becas y créditos de vivienda que implementen las autoridades correspondientes” (Sánchez Barrios 2021).

El capítulo II establece los controles de salud para mantener limpio el espacio de venta, evitando el vertido de desperdicios y aceites en los sistemas de drenaje; contar con el certificado de preparación de alimentos, expedido por la Secretaría de Salud de la Ciudad de México; y participar en los programas de capacitación para la preparación de alimentos en vía pública que tendrían que instrumentar el Gobierno de la Ciudad de México, la Secretaría de Salud o las alcaldías;

Su énfasis está en la regulación del comercio y de las personas trabajadoras no asalariadas que se dedican al comercio en vía pública. El resto de las personas trabajadoras no asalariadas que también trabajan en la vía pública ofreciendo servicios o productos no es considerado. No se hace alusión al Reglamento Vigente que data de 1975 para las personas trabajadoras no asalariadas de la Ciudad de México.

Antes de iniciar el proceso de discusión y probable aprobación, se deberían discutir comparativamente y, en su caso, conciliar las dos propuestas: el Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley del Trabajo No Asalariado y la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se expide la Ley que Regula el Ejercicio del Comercio y el Trabajo no Asalariado en la Vía Pública. En ellas, hay artículos y consideraciones similares y otros con grandes diferencias. En esa parte, destaca el énfasis en una regulación vertical y normativa que presenta la Iniciativa que, aunque está avalada con participación ciudadana, el ejercicio de entregar firmas con copias de credenciales para mostrar la consulta puede incluir prácticas, como encontrar duplicados y credenciales de personas ya fallecidas (Gobierno de la Ciudad de México 2020), que deberían superarse a partir de generar auténticos diálogos sociales entre el conjunto de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes en vía pública y las personas legisladoras, representantes y funcionarias de las diversas instancias del Gobierno de la Ciudad de México y de las alcaldías. De esta forma, se evitaría presentar iniciativas que no toman en cuenta programas previamente impulsados. También se debería revisar si estos han logrado los objetivos que perseguían o qué los ha limitado y cómo está funcionando lo que instrumenta la actual administración. Hay que evitar que los programas avalados constitucionalmente para ponerse en funcionamiento en la Ciudad se repliquen en las alcaldías, duplicando sus objetivos. Lo que habría que buscar es evaluar su funcionamiento y, en todo caso, si las alcaldías encuentran deficiencias que puedan ser atendidas mediante programas específicos, además de impulsarlos y valorarlos, entonces efectivamente proponer iniciativas que se transformen en reglamentos o reformen alguno de los artículos.

El 11 de noviembre de 2021, dos diputadas del grupo parlamentario del PRI presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma La Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México para implementar consultorios médicos en los Mercados Públicos. Las iniciativas hacen referencia al artículo 9º de la Constitución de la Ciudad de México y la atención a grupos vulnerables. La propuesta no es nueva si se revisa la infraestructura y concepción de funcionamiento de los mercados públicos construidos en la década de 1960 que contaban con consultorio médico y estancia infantil –espacios que se convierten en los años 1980 en bodegas, afectando las posibilidades de trabajo de madres con hijos pequeños y de seguimiento de la salud de las personas trabajadoras (PUEC 2014)–. Actualmente, se han instrumentado las campañas de promoción de la salud en los mercados públicos, realizadas gracias a acuerdos que establecen las alcaldías y la Secretaría de Salud de la Ciudad de México. Consisten en realizar campañas de salud, exámenes de laboratorio, revisión clínica y odontológica de las personas trabajadoras de mercado.

Al revisar el acceso a los servicios de salud, sorprende que a pesar de que, en 1983, se decretó constitucionalmente el Derecho a la Protección de la Salud y, en 1984, se emitió la Ley General de Salud (INSP 2020), las personas trabajadoras en empleo informal no han tenido acceso o este ha sido muy deficiente. En la Ciudad de México, a raíz de la Ley General de Protección en Servicios de Salud de 2003 que sustituyó a la de 1983, se anunció en 2006 la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral. Desde esa fecha, el Gobierno de la Ciudad ha tenido que garantizar, en el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos, los recursos suficientes para dar cumplimiento de este derecho a la totalidad de residentes de la Ciudad de México. Estos recursos no deben ser inferiores a los aprobados a la Secretaría de Salud local en el presupuesto de egresos del año inmediato anterior, más el incremento del índice inflacionario (Gaceta Oficial de la Ciudad de México 2006).

El CONEVAL registra que, a nivel nacional, la carencia en servicios de salud pasó del 38 % de la población en 2008 al 16 % en 2018. En la Ciudad de México, en 2018, la mitad de la población carecía de acceso a la seguridad social contributiva y un 20 % no tenía acceso a servicios de salud (CONEVAL 2021).

La carencia de acceso y preferencia a servicios de salud públicos se mostró con el registro de atención de problemas de salud durante la pandemia de la COVID-19. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2021 registró que, en la Ciudad de México, el 27.4 % de las personas se atendieron en el IMSS, el 3.5 % en el ISSSTE y el 11.3 % en la Secretaría de Salud. En consultorios de farmacias, se atendió el 21.9 % de las personas, el 11.2 % en consultorios dentro de un hospital privado, el 9.3 % en atención privada en torres de consultorios y el 12.5 % en consultorios de domicilio particular privado (Shamah-Levy et al. 2022). Considerando todas las modalidades, el sector público atendió al 43 % de las personas, mientras que el sector privado al 57 %. Los porcentajes muestran varias situaciones: el bajo uso que hacen de sus sistemas de salud las personas que contribuyen por medio de su inserción laboral y el impacto que los consultorios de farmacias tienen en la población. Estos consultorios resuelven momentáneamente el uso del tiempo debido a la cercanía, aunque no otorgan atención integral y su costo monetario puede ser muy alto si se contabilizan medicamentos y agravamiento de la enfermedad en el mediano plazo. Además, muestra la relación porcentual entre quienes se atienden de forma privada en torre de consultorios, que por lo regular son las personas que cuentan con seguros privados de gastos médicos menores y mayores. Lo más significativo es evidenciar los grandes retos que las instituciones públicas de salud tienen por delante, no solo en el mejoramiento de la infraestructura, sino para contar con más y mejor personal médico y sanitario que permita aumentar la calidad del servicio y atraer a las personas a fin de hacer del derecho a la salud una realidad y evitar altos costos en la atención de la enfermedad, la cual puede llegar a constituirse en gastos catastróficos que afectarán ingresos, ahorros y activos de las familias.

El 9 agosto de 2021, se expidió la Ley de Salud de la Ciudad de México (Gobierno de la Ciudad de México 2021), acorde a la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017. El artículo 94 de la ley establece que “todas las personas habitantes de la Ciudad que no cuenten con seguridad social tienen derecho a recibir de forma gratuita la prestación de servicios públicos de salud, medicamentos e insumos asociados, sin importar su condición social, en los términos dispuestos por la Constitución Local, la Ley General, la presente Ley y el Acuerdo de Coordinación celebrado con el Instituto de Salud para el Bienestar” (INSABI). El artículo 95 especifica que “se entenderá por prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, al conjunto de acciones que en esta materia establezca la Secretaría, por sí o en coordinación con el INSABI, en función de los acuerdos de coordinación que para el efecto se celebren y de conformidad con la Ley General [...] El Acuerdo de Coordinación con el INSABI deberá contener una ampliación progresiva y en beneficio de la atención y salud de los ciudadanos”. Para agosto de 2022, este acuerdo todavía no se firmaba.

Para ser persona beneficiaria de la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados, el artículo 96 señala que se deben reunir los requisitos siguientes: residir en la Ciudad de México, no ser derechohabiente de algún servicio de seguridad social y contar con la Clave Única de Registro de Población, CURP (Gobierno de la Ciudad de México 2021).

La Ciudad de México logró un gran avance en su construcción de identidad con la Constitución Política emitida en 2017. Lo que sigue mostrando debilidad es el incentivo a la participación ciudadana (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 2009) para que, a partir de informar masivamente los derechos alcanzados, se promueva la participación colectiva en la gestión pública. La participación sigue estructurada a partir de grupos de poder, partidos políticos y agrupaciones de la sociedad civil que no necesariamente conocen los alcances de los derechos protegidos constitucionalmente, ni tampoco propician su conocimiento para de ellos derivar iniciativas y reglamentos que los impulsen y universalicen sin duplicar objetivos ni contraponerlos hasta hacerlos inviables para un proceso de construcción de acceso efectivo a lo establecido.

La participación debería incentivar el conocimiento de las formas de organización de las personas trabajadoras no asalariadas, de las independientes y de las comerciantes en vía pública. Es necesario comparar sus formas de trabajo y necesidades y conciliarlas con las disposiciones que han emitido el Gobierno federal, el de la Ciudad de México y los diversos programas de las alcaldías con la finalidad de que sus orientaciones sean complementarias y no dupliquen esfuerzos que se concentren en pocos grupos de personas, lo que priva de apoyos a las que no están organizadas o representadas por una instancia política u organización de la sociedad civil. El ejercicio de la democracia debería conducir a superar los clientelismos y las orientaciones verticales y, en cambio, a enfocarse en promover el conocimiento de la Constitución de la Ciudad de México para que dichas personas tengan elementos con los que exigir el acceso efectivo a los derechos constitucionales y así evitar demandas ambiguas o contradictorias a lo ya consensuado. Igual de importante es priorizar la coordinación transversal y horizontal entre instancias destinadas a mejorar condiciones de trabajo y de acceso a la seguridad social.

Consideraciones finales

El diagnóstico y la información presentada permitieron conocer el estado de las ocupaciones empleo informal en la Ciudad de México.

La principal demanda que resulta es seguir insistiendo en el reconocimiento de todo tipo de trabajo como sujeto de derecho a la seguridad social y que ello permita transitar del derecho laboral al derecho a la seguridad social como sistema de protección del ciclo vital para toda la población.

Ampliar la perspectiva, en lugar de solo incluir el trabajo asalariado subordinado, implica también que el financiamiento debe ser garantizado. Los impuestos, las cuotas y el gasto público serían los principales recursos, por lo que debería constituirse un fondo específico que se sostenga a través de los cambios demográficos y del mercado laboral a la seguridad social.

En el actual ejercicio del Gobierno federal, se han llevado a cabo reformas constitucionales que garantizan el acceso a pensiones de vejez para las personas con por lo menos 65 años y a pensiones de discapacidad. El monto de las pensiones se ha incrementado de MXN 579 en 2018 a MXN 1,611 en 2022 (pesos mexicanos constantes de la segunda quincena de julio de 2018). De representar el 38 % de la línea de pobreza extrema en 2018, alcanzó el 98 % en 2022, y de representar el 17 % de la línea de pobreza por ingresos urbana en 2018, constituyó el 48 % en 2022.

Es prioritario que las personas trabajadoras en empleo informal conozcan los derechos constitucionales que tienen para que puedan acceder a ellos y exigirlos ante la falta de incorporación. Tienen derecho a la pensión de bienestar a partir de los 65 años; y las personas con discapacidad, a cualquier edad. Pueden acceder al programa nacional de becas para el bienestar y a la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y otros insumos, así como a todos los programas dirigidos a la protección alimentaria. El Gobierno de la Ciudad de México ha instrumentado otros programas que pueden beneficiar a las personas trabajadoras en empleo informal y sus familias, entre ellos, los cursos de capacitación para fortalecer la autonomía económica que se ofrecen en los Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (identificados como PILARES), o las becas para niños, por ejemplo, “Mi beca para empezar”, que pueden apoyar a la infancia de las personas trabajadoras en empleo informal. De acuerdo con la ENSANUT, el 57.4 % de la población de la CDMX recibe transferencias de algún programa social (Shamah-Levy et al. 2022).

Una limitante con la que se enfrentan las personas trabajadoras en empleo informal es que, para ser beneficiarias de los programas federales y locales que se gestionan en la Ciudad de México, es requisito

habitar en la CDMX y contar con la CURP. Muchas personas trabajadoras del espacio público provienen de otros Estados y ello dificulta su acceso. Los programas son federales y debieran estar incorporados en su lugar de residencia, que difiere de su lugar de trabajo. Esta situación debe ser considerada por las representaciones de estas personas trabajadoras para proponer tanto acuerdos metropolitanos entre los Gobiernos de los Estados vecinos que conforman la gran metrópoli con el fin de armonizar derechos y obligaciones, como padrones compartidos para evitar duplicidades.

Si se considera como punto de partida el modelo de incorporación que está desarrollando el IMSS y si se considera el trabajo en empleo informal analizado –independiente, asalariado y del hogar–, se estima que el costo anual de la seguridad social sería de MXN 35,697 millones. De esta cantidad, el 10 % pertenece al costo del trabajo del hogar, el 37 % al costo de asegurar a la fuerza laboral subordinada, asalariada y con percepciones no salariales y el restante 53 % pertenece a las personas trabajadoras por cuenta propia y personas empleadoras independientes.

Los modelos de incorporación al IMSS son de carácter contributivo, por lo que surge la duda si el ingreso promedio que reciben las personas trabajadoras a quienes van dirigidos los programas les permite contribuir a su aseguramiento. Para las trabajadoras del hogar, MXN 200 mensuales pueden ser mucho o poco dependiendo de con qué se los relaciona, al igual que los MXN 1,958 mensuales, el costo medio para el aseguramiento de las personas trabajadoras independientes. Se debe relacionar el costo de aportación para ingresar a la seguridad social con los beneficios que lograrían: atención a la enfermedad, pensiones ante riesgos laborales y de vida para las personas trabajadoras y sus personas beneficiarias, ayuda a créditos de vivienda y guardería. Con los datos del ENSANUT, se pudo calcular la mediana de gasto de las personas que atendieron padecimientos a la salud sin hospitalización (ENSANUT 2020). La mediana de gasto para personas de 0 a 17 años fue de MXN 1,420, MXN 1,510 para las personas de 18 a 29 años, MXN 2,060 para las personas de 30 a 64 y MXN 2,410 para personas de 65 años y más.⁸ Se debe considerar que son costos individuales. Las aportaciones a la seguridad social consideran a la persona trabajadora y sus personas beneficiarias.

En términos comparativos, suponiendo que el Gobierno de la Ciudad de México asume el costo de incorporación a la seguridad social, los recursos necesarios para financiar la seguridad social del trabajo en empleo informal en todas sus modalidades equivalen al 15.3 % del gasto programable de la CDMX para 2022, o al 1.03 % del valor de su PIB en 2020.

La construcción de un modelo de financiamiento acorde a la realidad nacional conduce a revisar experiencias internacionales. Una que destaca por sus resultados es el caso de Uruguay y su modelo financiero de incorporación a la seguridad social mediante el monotributo social para las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad con actividades económicas individuales o con hasta cuatro miembros familiares (excepto trabajo del hogar o construcción). El monotributo sustituye todas las contribuciones a la seguridad social, así como los impuestos (excepto por importaciones) (Banco de Previsión Social 2021).

Construir un modelo de esta naturaleza implicaría adecuar el Régimen de Incorporación Fiscal o construir uno específico que regularice el empleo en la vía pública mediante el registro ante el Servicio (federal) de Administración Tributaria y el pago de contribuciones, de acuerdo con los ingresos, que les permita contar con seguridad social.

⁸ Gasto por necesidad de salud atendida en los últimos tres meses de referencia de la encuesta (ENSANUT 2020).

Para que la atención a la salud sea un derecho efectivo, es necesario que las personas trabajadoras en empleo informal sepan que se está fortaleciendo la atención en los centros de salud de la Ciudad de México. Las personas que se inscriben por primera vez necesitan efectivamente hacer cola en su primera cita. Las subsecuentes citas se tramitan vía telefónica o por registro en Internet. Cada alcaldía cuenta con una Jurisdicción Sanitaria, a la que pueden acudir organizaciones de personas trabajadoras a solicitar que se programe una Jornada de Salud en la que se les hacen revisiones y tomas de laboratorio que les permitirán conocer su estado de salud. Estas jornadas pueden programarse periódicamente. También puede establecer un convenio con la Secretaría de Salud de la Ciudad de México para la atención a grupos específicos de personas trabajadoras, por ejemplo, las censadas como no asalariadas. Además, se debe tener conocimiento de las Jornadas Salud para el Bienestar, que organiza la Ciudad de México, orientadas a completar esquemas de vacunación y detectar y prevenir enfermedades. En los próximos meses, se firmará el Acuerdo con INSABI, pero desde la administración pública se están haciendo las adecuaciones para poner en marcha el modelo de atención centrada en la persona y continua en términos de la atención a lo largo del curso de la vida.

Recomendaciones

Para la construcción de política pública, el acceso a la seguridad social requiere, para su viabilidad, de un intenso ejercicio de diálogo social. En este informe, ofrecemos un diagnóstico de las personas trabajadoras en empleo informal, su número, su relación con el mercado laboral, su distribución por sexo, los ingresos que obtienen y las jornadas que registran. Las diferencias que presentan conducen primero a demandar los servicios que por derecho constitucional les corresponden, para posteriormente solicitar complementos o diseñar alternativas afines a sus necesidades. Por su parte, los servicios de seguridad social que ofrece la Ciudad de México deberían ser de fácil acceso, de calidad y atractivos en tiempo y costo.

Es necesario tomar en cuenta que las diferencias significativas en la elección del tiempo de trabajo, según ocupación y género, dificulta cumplir los requisitos de semanas de cotización que las instituciones de seguridad social solicitan. Algunas personas otorgan un gran valor a la flexibilidad de horarios que les permita contar con ingresos, continuar capacitándose, desarrollar actividades complementarias o dedicar tiempo al cuidado de hogar y familia, un argumento que señalan las personas trabajadoras autónomas o independientes en empleo informal. Esto implica adecuar las formas de inserción a una seguridad social contributiva construir políticas fiscales que permitan una relación directa entre formalización, fiscalización, registros impositivos y derechos a la seguridad social.

La discusión sobre la reducción de la jornada laboral y los tiempos de descanso se va situando entre las prioridades que deberán asumir los congresos locales y federales.

De igual forma, amerita una regulación clara y precisa entre las secretarías de Economía, de Trabajo y de Hacienda, a nivel federal y local, con las unidades económicas que generan ocupaciones en el sector informal y que alimentan categorías como la de personas trabajadoras sin pago, es decir, ocupaciones que en pleno siglo XXI reciben ingresos que provienen de “propinas”, pagos con vales de consumo y otros instrumentos. Estas ocupaciones son generadas por grandes empresas como las cadenas comerciales, de servicios o de venta de gasolina y el trabajo de cuidados. El financiamiento de la Seguridad Social mediante impuestos especiales a las grandes corporaciones transnacionales es otro de los temas que deberá asumir el poder legislativo. La falta de seguridad social de las personas trabajadoras de plataformas se va sumando a la falta de seguridad social del grueso de las personas trabajadoras en empleo informal.

Bibliografía

Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE). 2017. Encuesta anual “Ahorro y futuro: trabajadores formales e informales”. <https://amafore.org/encuestas-y-documentos/>

Banco de Previsión Social. 2021. “Monotributo en Uruguay. Actualización”. *Asesoría General En Seguridad Social* n.º 79. Comentarios de Seguridad Social.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2009. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Portugal: XIX Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2021. *Medición multidimensional de la pobreza 2018-2020*. México: CONEVAL.

Constitución Política de la Ciudad de México. (2017). CDMX: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública.

Diario Oficial de la Federación (DOF). 2023. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, para regular el Sistema de Salud para el Bienestar, México, Secretaría de Gobernación, 29 de mayo de 2023.

Gobierno de la Ciudad de México. (14 de febrero de 2020). Resolución respecto a la procedencia de la Iniciativa Ciudadana con Proyecto de Decreto por la cual se expide la. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, pp. 44-67.

Gobierno de la Ciudad de México. (2021). *Ley de Salud de la Ciudad de México*. Ciudad de México.

Grupo Parlamentario Morena. (2019). *Proyecto de decreto por el cual se expide la Ley del Trabajo No Asalariado*. Ciudad de México: Congresos de la Ciudad de México, II Legislatura.

Holzmann, R., y Jorgensen, S. L. 2000. “Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond.” Social Protection Discussion Paper n° 6. Washington, D.C.: World Bank Group.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). 2012. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México: INEGI.

Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). 2020. Programa Institucional 2020-2024 del Instituto de Salud para el Bienestar. México: Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608326&fecha=21/12/2020#gsc.tab=0

Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). 2022. Comunicado: “Será IMSS Bienestar organismo descentralizado del más alto nivel para garantizar servicios de salud” (12 de agosto).

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). 2020. Aviso: “Guillermo Soberón y la creación de la Ley General de Salud” (27 de octubre). <https://insp.mx/avisos/guillermo-soberon-y-la-creacion-de-la-ley-general-de-salud>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014a. *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe* (Notas Sobre Formalización). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245613.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014b. *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_357452.pdf

Ordoñez Gerardo. 2017. *El Estado Social en México*. México: Siglo XXI-COLEF.

Picún, Olga. 2013. “¿Mendigo, vendedor ambulante, delincuente, o ... músico?” *Quaderns-e de l’Institut Català d’Antropologia*, vol. 18, n.º 2, pp. 81-95. <https://raco.cat/index.php/quadernseica/article/view/274291>

Programa Universitario de Estudios de la Ciudad (PUEC). 2014. *Estudio socioeconómico empresarial para comerciantes establecidos y trabajadores y Estudio socioeconómico empresarial para comerciantes en vía pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Ramírez López, Berenice P. 2016. “La seguridad social y la pensión universal”. En: Valencia L., E., y Ordóñez B., G. *Nueva ronda de reformas estructurales en México: ¿nuevas políticas sociales?* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 259-276.

Ramírez López, Berenice P. (coord.). 2019. *Vida y trayectoria de los habitantes, trabajadores y comerciantes de La Merced*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad.

Sánchez Barrios, E. S. 30 de septiembre de 2021. *Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se expide la Ley que Regula el Ejercicio del Comercio y el Trabajo no Asalariado en la Vía Pública de la Ciudad de México*. Congreso de la Ciudad de México (grupo parlamentario del PRI). https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/IN_14_12_30_09_2021.pdf

Senado de la República. 23 de febrero de 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*. México. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-03-16-1/assets/documentos/Dict_Trabajo_Derechos_Personas_Trabajadoras_Hogar.pdf

Shamah-Levy, T., et al. 2022. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre COVID-19. Resultados Nacionales*. Cuernavaca, Morelos: Instituto Nacional de Salud Pública.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). 2021. *Tercer Informe de Labores 2020-2021* https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665495/Tercer_Informe_de_Labores_2020_2021.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Amparo Directo 9/2018. Segunda Sala de la SCJN. Ponente: Alberto Pérez Dayán. 5 de diciembre de 2018. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=232168>



Acerca de WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de subsistencia. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, junto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite <http://espanol.wiego.org/>