



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Diputada Angélica Casillas Martínez
Presidenta del Congreso del Estado
P r e s e n t e.

A la Comisión de Desarrollo Económico y Social le fue turnada para su estudio y dictamen, la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Representación Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, doctora Claudia Sheinbaum Pardo, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad, cuya finalidad sea coordinar y definir acciones interinstitucionales orientadas no sólo a la regularización fiscal, sino al cumplimiento efectivo de los derechos laborales, sociales y económicos de quienes hoy trabajan fuera de la formalidad en el mercado laboral. ELD 184/LXVI-PPA

Analizada la propuesta de referencia, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 79, 92 -fracción sexta-, 110 -fracción sexta- y 186, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, presentamos a la consideración de la Asamblea el siguiente:

Dictamen

I. Proceso legislativo:

En sesión de la Diputación Permanente celebrada el siete de agosto de dos mil veinticinco se presentó la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Representación Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, doctora Claudia Sheinbaum Pardo, para que, al amparo de las facultades que le confiere la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad, cuya finalidad sea coordinar y definir acciones interinstitucionales orientadas no sólo a la regularización fiscal, sino al cumplimiento efectivo de los derechos laborales, sociales y económicos de quienes hoy trabajan fuera de la formalidad en el mercado laboral.

La presidencia del Congreso turnó la referida propuesta a la Comisión de Desarrollo Económico y Social para su estudio y dictamen, de la que se dio cuenta el diez de septiembre de dos mil veinticinco.

La Comisión acordó conceder un plazo de veinte días hábiles a sus integrantes, para que en el caso de tener alguna consideración a la proposición la hicieren llegar a la Secretaría Técnica, sin que se remitiera propuesta alguna.

II. Consideraciones de la propuesta.

La propuesta de punto de acuerdo identificada con el número de expediente legislativo digital **184/LXVI-PPA** señala:

«El pasado 24 de junio el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicó los resultados definitivos de los Censos Económicos (CE) 2024 con información de todos los establecimientos del país, ya sea que produzcan bienes, comercialicen mercancías o presten servicios. De acuerdo con la síntesis metodológica del propio organismo, los datos permiten conocer el total de establecimientos, así como su personal ocupado tanto a nivel nacional como a nivel de detalle geográfico. Para el segmento de las unidades económicas del sector privado y empresas paraestatales, también se recabó información sobre el valor agregado censal bruto, producción bruta, ingresos, gastos y remuneraciones, entre otras variables. La información corresponde al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023.»¹

¹<https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia/10003>



Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

Este instrumento elaborado por INEGI constituye el instrumento estadístico más exhaustivo y detallado para conocer la estructura, dinámica y características del aparato productivo nacional. A partir de esta información, es posible diseñar, monitorear y evaluar políticas públicas económicas, industriales, laborales y de inclusión social con base empírica sólida y comparabilidad periódica, lo que fortalece la toma de decisiones gubernamentales, empresariales y académicas.

En particular, a partir del análisis del documento es posible advertir con claridad la magnitud de la informalidad económica en México y sus profundas implicaciones en términos de desigualdad, exclusión social y falta de garantías laborales.

En 2023, más de 3.5 millones de unidades económicas operaban en condiciones de informalidad.

Los resultados muestran un fenómeno que debe analizarse con detenimiento: el incremento del personal ocupado en unidades económicas que operan en condiciones de informalidad. En tan solo cinco años, el número de personas empleadas en este tipo de unidades pasó de poco más de 5.1 millones en 2018 a casi 6 millones en 2023.

La proporción del empleo informal dentro del total de personal ocupado pasó de 18.9% a 21.4%, lo que refleja una expansión de las formas de ocupación precarias como respuesta estructural a la falta de empleo formal suficiente o accesible.

*Personal ocupado total en las unidades económicas formales e informales
2018 y 2023
(personas y porcentaje)*

Año censal	Personal ocupado				
	Total	Formales	%	Informales	%
2018	27 132 927	22 015 605	81.1	5 117 322	18.9
2023	27 965 433	21 992 406	78.6	5 973 027	21.4

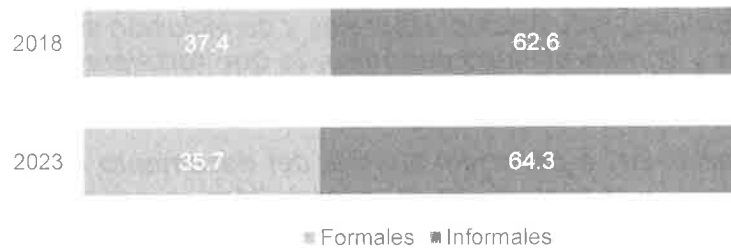
Fuente: INEGI. Censos Económicos (CE), 2024.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad, ELD 184/LXVI-PPA.

Unidades económicas formales e informales 2018 y 2023 (porcentaje)



La tendencia observada en los últimos cinco años constituye una señal crítica de deterioro estructural en la composición del aparato productivo nacional. De acuerdo con los datos más recientes, el personal ocupado total en unidades económicas formales ha disminuido, mientras que en las unidades informales ha crecido en más del 16%. Este desplazamiento revela un patrón sostenido de informalización de la economía mexicana. Si en 2018 las unidades económicas informales representaban el 23% del total de las formales, actualmente esta proporción supera el 27%, lo que indica que México avanza hacia una configuración económica cada vez más dominada por estructuras productivas informales. En el periodo correspondiente el personal ocupado creció en más de 800 mil personas, pero ese crecimiento ocurrió predominantemente en el sector informal.

No puede señalarse que ese comportamiento habría cambiado de trayectoria en registros recientes. Si bien es preciso tener presente las consideraciones metodológicas diferenciadas en cada caso, la última información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo con corte a junio de 2025 confirma estas tendencias. En junio de 2025, la población ocupada en la informalidad laboral fue de 33.0 millones de personas y la tasa de informalidad laboral se estableció en 54.8% de la población ocupada, porcentaje superior al 53.8% del sexto mes de 2024. La tasa de informalidad urbana fue de 42.8 por ciento. Por otra parte, la ocupación en el sector informal fue de 17.4 millones de personas y significó 28.8 % de la población ocupada, esto es, 1.3 puntos porcentuales por arriba de la registrada en igual mes de un año antes. ² Basta revisar el comportamiento del primer semestre del año:

² ENOE, 28 de julio de 2025.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/iooe/IOE2025_07.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.



Este fenómeno plantea serias implicaciones para el diseño y operación de la política económica y social del Estado, pues genera una segmentación del mercado laboral que contradice los principios de igualdad y no discriminación establecidos en los artículos 1º y 123 constitucionales, al permitir la existencia de millones de personas trabajadoras sin acceso efectivo a la seguridad social ni a condiciones laborales dignas.

Este aumento no es homogéneo ni casual. De acuerdo con la metodología censal, las unidades económicas informales se caracterizan por ser de muy reducido tamaño —menos de cinco personas ocupadas— y por no incurrir en gastos por servicios contables, asesoría legal o comercial, ni aportar a regímenes de seguridad social. Son, en su mayoría, negocios que operan en condiciones de escaso capital y alta vulnerabilidad ante choques económicos.

A pesar de ello, estas unidades absorben una parte significativa de la fuerza laboral del país, lo cual refleja un patrón económico en el que la informalidad funge como mecanismo de inserción laboral para millones de personas que, de otro modo, quedarían excluidas por completo del mercado de trabajo.

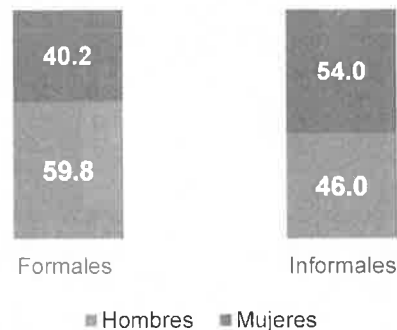


H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

Otro dato preocupante es que este incremento de personal en unidades informales ocurre a la par de un aumento en la participación de mujeres dentro de estas mismas condiciones laborales. Mientras que en el sector formal el 40.2 % del personal ocupado son mujeres, en el informal su proporción asciende al 54 %.

*Mujeres y hombres en las unidades económicas
formales informales
2023
(porcentaje)*



Esta estructura revela una tendencia de género en la precarización del empleo, en la que las mujeres se ven obligadas a integrarse a unidades productivas informales por ser la única opción compatible con su realidad cotidiana. Así, el incremento del personal en la informalidad no solo es una señal de deterioro de las condiciones laborales, sino también un síntoma de las desigualdades estructurales que persisten en el acceso a empleos dignos y estables.

La precariedad de las condiciones en estas unidades también se refleja en sus niveles de ingreso: la remuneración anual promedio en las unidades informales fue de apenas 68 mil pesos, menos de la mitad que en las formales. Además, el valor de los activos productivos por persona fue de solo 76 mil pesos —frente a los 594 mil en las formales— lo que revela una estructura productiva sumamente limitada, sin acceso a herramientas ni financiamiento para crecer o estabilizarse. Esta situación perpetúa un círculo vicioso: la informalidad restringe el desarrollo económico de las personas y las excluye de las políticas públicas, lo cual, a su vez, reproduce condiciones de pobreza, vulnerabilidad y marginación.

La atención pública a los retos que representa la informalidad ha estado limitada a una visión estrictamente fiscal que oculta o confunde la complejidad del problema. En los ejes temáticos para la atención de la



informalidad (Políticas de reducción de costos laborales; Regímenes simplificados de tributación; Fiscalización y disuasión; Rediseño de las políticas sociales), las acciones se han limitado a un enfoque de índole tributario o se han restringido a sectores específicos.

Diversos análisis han enfatizado este enfoque limitado que se ha utilizado para abatir la informalidad.

Las acciones emprendidas por el Estado mexicano para combatir la informalidad han sido limitadas en su alcance y eficacia, debido a su enfoque predominantemente fiscal y regulatorio.³ En lugar de partir de una comprensión estructural del fenómeno, las estrategias se han centrado en promover la incorporación de trabajadores y unidades económicas al régimen formal mediante incentivos tributarios, simplificación administrativa o programas de afiliación voluntaria a la seguridad social. Si bien estas medidas tienen valor, resultan insuficientes frente a las causas profundas de la informalidad, que incluyen la baja productividad, la desigualdad social, la precariedad del empleo formal y la falta de oportunidades económicas reales, especialmente para mujeres, jóvenes y personas con bajo nivel educativo.

La política pública ha tendido a concebir la informalidad como una falla del comportamiento individual (por evasión o falta de cultura contributiva)⁴, sin atender las condiciones estructurales que empujan a millones de personas hacia actividades informales como única forma de subsistencia. El énfasis exclusivo en ampliar la base fiscal o en imponer obligaciones formales sin ofrecer seguridad, financiamiento, protección social o desarrollo de capacidades ha limitado gravemente el impacto de las medidas adoptadas. A ello se suma la falta de coordinación interinstitucional y la debilidad de los programas de transición laboral que permitan, de forma progresiva, pasar del trabajo informal al formal bajo condiciones dignas y sostenibles.

El enfoque actual contra la informalidad ha privilegiado los objetivos de recaudación y control, sin considerar suficientemente los derechos de quienes trabajan en la economía informal ni el contexto de exclusión social en el que se insertan. Para revertir este patrón, es preciso seguir una política integral que articule el desarrollo económico local, la inclusión financiera, la protección social universal y la generación de empleo formal

³ Se retoman en este enfoque elementos de análisis y propuestas que pueden observarse aquí: <https://mexicocomovamos.mx/el-laberinto-de-la-informalidad/>

⁴ Véase: Levy, S., 2018, *Esfuerzos Mal Recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

con equidad de género y territorial, reconociendo que la informalidad es, ante todo, una manifestación de desigualdad.

El Régimen Simplificado de Confianza (RESICO), implementado en México con el propósito de ampliar la base tributaria y facilitar el cumplimiento fiscal de pequeños contribuyentes, representa un nuevo intento por formalizar actividades económicas desde una lógica administrativa. Entre sus características se encuentran la reducción de tasas impositivas, la simplificación de declaraciones fiscales y el uso de herramientas digitales para facilitar el cumplimiento. En apariencia, estas medidas buscan incentivar que personas físicas con ingresos menores a ciertos rangos y microempresas abandonen la informalidad y se incorporen voluntariamente al sistema tributario. No obstante, al igual que esquemas anteriores como el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), este modelo padece de los mismos vicios estructurales: parte de una visión reduccionista que entiende la informalidad como un problema de evasión o de complejidad burocrática, sin atender las causas de fondo.

Una de las principales críticas al RESICO es que opera bajo la suposición de que la formalización es, ante todo, una decisión racional del contribuyente individual, y no el resultado de múltiples condiciones sociales, económicas y laborales profundamente desiguales. El régimen ofrece incentivos fiscales, pero no cambia las condiciones de precariedad que enfrentan quienes trabajan en la economía informal: bajos ingresos, inseguridad laboral, falta de acceso a financiamiento o capital, inexistencia de redes de apoyo institucional. Además, su implementación está ligada al uso obligatorio de facturación electrónica y plataformas digitales, lo cual puede excluir de facto a miles de pequeños negocios en zonas rurales o marginadas que no cuentan con conectividad ni capacidades técnicas para cumplir con estos requisitos.

Asimismo, el RESICO hereda una lógica punitiva implícita: quien no se incorpora, queda al margen del reconocimiento institucional y, en consecuencia, de cualquier posible derecho social derivado del trabajo. Esta omisión reproduce un círculo vicioso donde la informalidad es penalizada, pero no transformada. El régimen tampoco plantea estrategias de acompañamiento integral ni articulación con políticas de seguridad social, capacitación o desarrollo productivo local. En consecuencia, se trata de una política que apuesta por la formalización sin ofrecer condiciones reales para que ésta sea viable o sostenible, lo que perpetúa la visión fiscalista que ha demostrado ser ineficaz frente a la complejidad del fenómeno.

Nuestra visión plantea un cambio de enfoque sobre esta problemática



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

Estar en la informalidad no solo implica la falta de seguridad sobre una pensión futura, o la ausencia de prestaciones básicas como el acceso a servicios médicos o vacaciones dignamente remuneradas. Es mucho más que eso.

Estar en la informalidad significa vivir con incertidumbre todos los días. Es despertar cada mañana sin saber si se venderá lo suficiente para llevar algo a casa. Es cargar, silenciosamente, con el miedo de enfermarse y no contar con un sistema que ofrezca protección de salud, con ese sistema federal que ha llegado a los excesos de fallar en la vacunación a las infancias. Es envejecer sin la certeza de que habrá una red que te sostenga cuando tus fuerzas ya no te alcancen para seguir trabajando.

La informalidad implica un desafío económico en materia de competencia económica, sin duda, pero también es una forma de exclusión. Excluir a millones de personas del derecho a construir un futuro digno. Es también una forma de invisibilizar el esfuerzo de quienes trabajan de sol a sol, no por elección, sino por necesidad, porque el sistema no les ofreció otra puerta de entrada.

Y en este sentido, se equivocan aquellos que ven a la informalidad solo desde el punto de vista fiscal, como si las personas que están en este sector vivieran al margen de las cargas tributarias.

Combatir la informalidad no es solo una medida económica, nada más lejano que verlo solo como un tema estrictamente de índole fiscal, es, también, un acto de justicia social. Es reconocer que todas las personas, sin importar dónde o cómo trabajen, merecen la tranquilidad de un ingreso estable, la protección de la ley y la esperanza de un futuro mejor.

Se trata de cambiar la pregunta de "¿cómo cobramos más?" por "¿cómo incluimos mejor?", asegurando ingreso estable, protección legal y la esperanza de un futuro mejor para todas y todos.

La informalidad en México requiere soluciones multidimensionales.

Tiene rostro, tiene género, tiene geografía.

Y en todos los casos, tiene nombre y apellido.

La informalidad afecta particularmente a las mujeres que se incorporan al mercado laboral sin una red mínima de protección social. Muchas de ellas lo hacen desde la necesidad y no desde la elección: trabajan en casa,



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

cuidan, venden, preparan alimentos, limpian, cosen o comercian, sin acceso a seguridad social, sin licencias de maternidad, sin jubilación posible. Es un sistema que les exige todo, pero les devuelve poco.

La informalidad también se manifiesta, con crudeza, en nuestra gente del campo. En jornaleros y jornaleras agrícolas que laboran sin contratos, sin seguridad laboral, sin protección frente a los riesgos inherentes de su actividad. Personas que producen los alimentos que llegan a nuestra mesa, pero que no tienen garantizado el pan en la suya.

Y hay un sector donde esta realidad se agrava: el trabajo informal concentra, en mayor proporción, a los grupos históricamente excluidos del desarrollo. Jóvenes que no encuentran un primer empleo formal; personas mayores que, por su edad, son descartadas del mercado laboral; personas con discapacidad que enfrentan barreras físicas, sociales y estructurales; pueblos indígenas cuyos saberes y oficios son invisibilizados por un modelo económico que no reconoce ni valora la diversidad productiva del país.

Frente a esta realidad, urge construir una política que no criminalice ni estigmatice la informalidad, sino que la entienda como el resultado de un sistema con incentivos erróneos. No basta con pedir que se regularicen, si no les estamos tendiendo una mano con incentivos claros, procesos accesibles y derechos tangibles. Necesitamos transitar de un modelo que expulsa a uno que integra; de la indiferencia a la corresponsabilidad.

Una agenda integral para la atención de la informalidad debe partir del reconocimiento técnico de su carácter estructural y multifactorial. La informalidad no es únicamente una manifestación de evasión fiscal ni el resultado de decisiones individuales, sino la expresión de una organización económica segmentada, en la que amplias capas de la población se insertan laboralmente en condiciones precarias debido a la ausencia de opciones viables en el empleo formal. Por ello, se requiere una estrategia multidimensional articulada en torno a ejes técnicos que incidan tanto en las causas como en las consecuencias del fenómeno.

El diseño de medidas para disminuir las cargas laborales debe considerar su impacto en la creación de empleo formal, sin comprometer la suficiencia financiera de los sistemas de seguridad social. Una estrategia técnicamente sólida debe establecer mecanismos de reducción selectiva y temporal de las contribuciones no salariales, particularmente para unidades económicas de menor escala, acompañada de instrumentos de evaluación y verificación del cumplimiento. La evidencia indica que este



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

tipo de intervenciones, si están correctamente focalizadas y monitoreadas, pueden facilitar la formalización sin distorsionar el mercado laboral ni erosionar la protección social.

Una política tributaria eficaz para promover la formalidad requiere el diseño de esquemas simplificados que reduzcan las cargas administrativas, integren múltiples obligaciones fiscales en un solo esquema de cumplimiento, y establezcan rutas de incorporación gradual al régimen general. El enfoque debe evitar umbrales rígidos que generen incentivos a la fragmentación o a la permanencia artificial en categorías preferenciales. La progresividad, basada en ingresos y volumen de operación, es clave para evitar que estos esquemas se conviertan en mecanismos de estancamiento o subdeclaración, y para asegurar que el tránsito hacia la formalidad sea viable y sostenido.

Las acciones de inspección y vigilancia deben sustentarse por un lado, en el uso intensivo de tecnologías de información, análisis predictivo y segmentación de riesgos, además de reconocer los retos que aún enfrentan diversas regiones del país para tener acceso a fuentes digitales de información.

La implementación de sistemas de monitoreo digital permite focalizar recursos en sectores con alta propensión al incumplimiento, aumentar la cobertura sin elevar los costos operativos y reducir la discrecionalidad en las acciones de fiscalización. Estas herramientas deben complementarse con intervenciones conductuales —como recordatorios automatizados o comunicaciones personalizadas— que mejoren el cumplimiento voluntario sin necesidad de medidas coercitivas. Un enfoque técnico en esta materia exige la profesionalización del cuerpo de inspección y la articulación eficaz entre autoridades fiscales, laborales y de seguridad social.

Al mismo tiempo, sin embargo, es obligado reconocer que una estrategia efectiva de formalización no puede depender exclusivamente de canales digitales, especialmente en un país con brechas significativas de acceso a infraestructura tecnológica, conectividad y alfabetización digital. Las políticas públicas que se apoyan exclusivamente en plataformas electrónicas para el cumplimiento fiscal, la incorporación a la seguridad social o el registro de unidades económicas, corren el riesgo de excluir sistemáticamente a una porción relevante de la población trabajadora — particularmente en zonas rurales, comunidades indígenas y sectores de alta marginación urbana— que carece de dispositivos, conectividad o conocimientos técnicos suficientes. Por ello, resulta imperativo diseñar mecanismos alternativos y complementarios de atención presencial,



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

asistencia técnica comunitaria, ventanillas móviles y esquemas de acompañamiento que permitan a estas personas acceder, en condiciones de igualdad, a los beneficios de la formalidad. Una política verdaderamente incluyente no puede depender del acceso individual a internet como condición para el ejercicio de derechos laborales y sociales; debe garantizar, por el contrario, que nadie quede excluido por carecer de medios tecnológicos.

La atención estructural de la informalidad en México exige colocar a la política social como eje transversal de cualquier estrategia integral, bajo un enfoque de cumplimiento fiscal, sin duda, pero también de inclusión y garantía de derechos.

Esto implica reconocer que la informalidad no es sólo un problema laboral o económico, sino también una expresión de exclusión social persistente. En este sentido, la política social no puede seguir funcionando como un sistema paralelo o compensatorio del mercado de trabajo, sino que debe rediseñarse como una palanca activa para favorecer la transición hacia el empleo formal, especialmente entre las poblaciones que históricamente han enfrentado barreras estructurales de acceso, como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, y trabajadoras y trabajadores del sector rural. Una política técnicamente adecuada debe establecer transiciones graduales, compatibilidad parcial entre el empleo formal y la recepción de beneficios, y mecanismos de incentivos a la incorporación formal, especialmente en poblaciones en situación de vulnerabilidad o con trayectorias laborales intermitentes.

Para que estas estrategias tengan efecto, es indispensable que sean concebidas como parte de una política pública de carácter transversal, articulada entre los sectores económico, laboral, fiscal y social. El combate a la informalidad no debe abordarse como una política sectorial, sino como una prioridad de desarrollo económico inclusivo. Requiere coordinación institucional, evaluación continua de impacto, diferenciación territorial y mecanismos de atención especializada a poblaciones específicas —como mujeres, jóvenes, trabajadores independientes o personas en sectores de baja productividad—.

Una agenda contra la informalidad debe ser, al mismo tiempo, fiscalmente responsable, laboralmente protectora y socialmente integradora.

La atención a la informalidad requiere una visión de Estado, transversal, de derechos, que reconozca la complejidad del fenómeno y promueva



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

políticas integrales que transiten de la marginación a la inclusión, del abandono a la corresponsabilidad.

Es indispensable considerar que la Persona Titular de Poder Ejecutivo Federal, como responsable de la administración pública centralizada y paraestatal, tiene el deber constitucional y legal de adoptar todas aquellas medidas necesarias que garanticen el cumplimiento efectivo y coordinado de sus atribuciones. Este deber deriva directamente del principio de legalidad administrativa, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a todas las autoridades a actuar conforme a las facultades expresamente conferidas por la ley. En este sentido, la adecuada atención de los asuntos bajo su responsabilidad exige no sólo la implementación de acciones sectorizadas, sino el establecimiento de mecanismos institucionales de coordinación que aseguren la coherencia y eficacia en la ejecución de la política pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como norma reglamentaria del artículo 89 constitucional, faculta expresamente a la Persona Titular de la Presidencia de la República para convocar a reuniones de Personas Titulares de las Secretarías de Estado y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que involucren la concurrencia de varias dependencias.⁵ Esas atribuciones se han utilizado, por ejemplo, para el Gabinete de Seguridad encabezado por la propia Presidenta, como órgano colegiado para la revisión de las políticas en el sector.

Esta disposición no es una facultad meramente operativa, sino una herramienta jurídica estratégica para asegurar la unidad de acción del Ejecutivo Federal en materias complejas y transversales, como lo es, por ejemplo, la atención a fenómenos estructurales como la informalidad laboral, que impacta múltiples ámbitos administrativos: economía, trabajo, seguridad social, desarrollo social, hacienda pública, entre otros.

La atención efectiva de la informalidad —por su naturaleza multidimensional— no puede abordarse de forma aislada por una sola dependencia. Requiere, en cambio, de un esquema de coordinación institucional de carácter permanente, en el que se articulen las

⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 7o.- El Presidente de la República podrá convocar, directamente o a través del Secretario de Gobernación, a reuniones de gabinete con los Secretarios de Estado y funcionarios de la Administración Pública Federal que el Presidente determine, a fin de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en asuntos prioritarios de la administración; cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten; o para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Presidente o, si éste así lo determina, por el Titular de la Secretaría de Gobernación.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

capacidades normativas, operativas y presupuestales de las distintas instancias involucradas del Poder Ejecutivo.

Bajo las consideraciones previamente señaladas, se somete a consideración de la Asamblea el siguiente:

ACUERDO

ÚNICO. La Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato efectúa un respetuoso exhorto a la Presidenta de la República Dra. Claudia Sheinbaum Pardo para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad, cuya finalidad sea coordinar y definir acciones interinstitucionales orientadas no sólo a la regularización fiscal, sino al cumplimiento efectivo de los derechos laborales, sociales y económicos de quienes hoy trabajan fuera de la formalidad en el mercado laboral.

Dicho gabinete deberá integrar a las secretarías e instituciones clave: Economía, Trabajo y Previsión Social, De las Mujeres, Bienestar, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Educación, Salud, Servicio de Administración Tributaria, entre otras, con participación activa de gobiernos estatales, sectores productivos, organizaciones sociales y academia. El objetivo de dicho órgano colegiado será definir e implementar una política nacional para la formalización inclusiva, con enfoque territorial, perspectiva de género, reconocimiento intercultural y atención prioritaria a mujeres, jóvenes, personas mayores, trabajadores del campo y pueblos originarios.»

III. Consideraciones de la Comisión dictaminadora.

Esta semana, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía difundió los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo correspondientes al cierre de 2025⁶, los cuales muestran que la tasa de informalidad laboral alcanzó 54.6 % de la población ocupada, por encima del 53.7 % registrado en el mismo periodo de 2024. En términos absolutos, 33.0 millones de personas se encontraban ocupadas en

⁶ https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2026/iooe/IOE2026_01.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad, ELD 184/LXVI-PPA.

condiciones de informalidad. Este incremento confirma la persistencia de un fenómeno estructural que no logra revertirse y que sigue concentrando la generación de empleo en segmentos de baja productividad, alta rotación y escasa protección.

La magnitud de la informalidad laboral tiene implicaciones directas y profundas para la política social.

Más de la mitad de la población ocupada permanece al margen de los sistemas contributivos de protección social, lo que implica la ausencia de acceso regular a servicios de salud, seguros por riesgos de trabajo, incapacidades, guarderías y otros mecanismos de protección frente a contingencias económicas. El resultado es un sistema fragmentado, con coberturas desiguales y una presión creciente sobre el gasto social no contributivo.

La informalidad también produce efectos distributivos regresivos. Mientras las personas empleadas en la formalidad acceden a prestaciones financiadas mediante esquemas contributivos, una proporción mayoritaria de la fuerza laboral depende de apoyos sujetos a las restricciones fiscales del estado mexicano.

Esta dualidad debilita el principio de universalidad de los derechos sociales y reduce los incentivos a la formalización, particularmente para microempresas y trabajadores por cuenta propia, cuando los costos fiscales y administrativos del empleo formal no se ven compensados por beneficios tangibles y accesibles. En este contexto, la informalidad no solo refleja precariedad, sino también fallas institucionales en el diseño de los sistemas de protección y tributación.

Desde una perspectiva de largo plazo, la elevada informalidad laboral constituye uno de los principales riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. La baja densidad de cotización implica que millones de personas llegarán a la edad de retiro sin derechos pensionarios



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

suficientes, trasladando la presión al gasto público mediante pensiones no contributivas. Este escenario se agrava en un contexto de envejecimiento demográfico, en el que la relación entre población activa y población dependiente tenderá a reducirse.

La informalidad, por tanto, no solo compromete el presente del mercado laboral, sino que anticipa presiones crecientes sobre el sistema de pensiones y limita el espacio fiscal futuro del Estado.

Los resultados de la ENOE al cierre de 2025 evidencian que la informalidad laboral debe entenderse como un problema sistémico que articula dimensiones laborales, sociales y fiscales. No se trata únicamente de un desafío de cumplimiento normativo, sino de un obstáculo estructural para la construcción de un sistema de protección social universal y financieramente sostenible. Enfrentar este reto exige una estrategia integral de política pública que alinee productividad, simplificación regulatoria y ampliación efectiva de la seguridad social, de modo que la formalidad sea una opción viable y atractiva para trabajadores y empleadores, y no solo una obligación legal difícil de cumplir.

Atender la informalidad laboral de manera efectiva exige abandonar enfoques parciales y reconocer que se trata de un fenómeno complejo, multidimensional y profundamente interinstitucional. Las experiencias acumuladas muestran que las acciones aisladas —centradas exclusivamente en la fiscalización, el control administrativo o el cumplimiento tributario— resultan insuficientes y, en algunos casos, contraproducentes. La informalidad no es solo una omisión fiscal: es, ante todo, una forma de inserción laboral condicionada por estructuras productivas, marcos regulatorios poco adaptados a la realidad de millones de unidades económicas y sistemas de protección social que no dialogan entre sí.

Desde esta perspectiva, establecer acciones contra la informalidad requiere una visión transversal de política pública, en la que participen de manera coordinada las instituciones fiscales, económicas, laborales y sociales. El alineamiento de incentivos es clave: mientras las políticas fiscales buscan ampliar la base contributiva, las políticas económicas deben elevar la productividad y viabilidad de los negocios, y las políticas sociales deben garantizar que la transición a la formalidad represente una mejora real y perceptible en términos de bienestar, seguridad y estabilidad. Cuando estos objetivos no se encuentran articulados, la informalidad se reproduce como una estrategia racional de supervivencia económica.

Por ello, resulta estratégica la creación de un órgano transversal de atención a la informalidad laboral, con responsabilidades compartidas y capacidad real de coordinación. Un ente de esta naturaleza permitiría superar la fragmentación institucional, definir objetivos comunes, armonizar instrumentos y evaluar impactos de manera integral. Su función no sería únicamente diseñar medidas fiscales, sino articular políticas que incorporen dimensiones de salud, seguridad social, empleo, productividad, educación financiera y desarrollo económico local, con una visión de mediano y largo plazo.

Avanzar hacia este modelo implica también un cambio de paradigma: dejar de concebir la informalidad exclusivamente como un problema de recaudación y asumirla como un reto central de cohesión social y sostenibilidad del desarrollo. Solo desde una gobernanza transversal, que reconozca la complejidad del fenómeno y coloque a las personas trabajadoras en el centro de la política pública, será posible construir estrategias eficaces, socialmente legítimas y fiscalmente sostenibles para reducir la informalidad laboral en el país.

Nos pronunciamos a favor del exhorto para que el Gobierno Federal constituya un gabinete especializado en materia de informalidad laboral, con un enfoque transversal e interinstitucional, que permita definir



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.


responsabilidades conjuntas, alinear incentivos y diseñar políticas diferenciadas acordes con la heterogeneidad del fenómeno. Un órgano de esta naturaleza contribuiría a superar la visión tradicional que reduce la informalidad a un problema de incumplimiento fiscal, y permitiría avanzar hacia estrategias integrales de formalización, ampliación de la seguridad social y fortalecimiento de la protección social, con impactos positivos tanto en el bienestar de la población como en la estabilidad de las finanzas públicas de largo plazo.

En consecuencia y en atención a las consideraciones expuestas en el presente, se determina la viabilidad de la propuesta; por lo que, en mérito de lo expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

ACUERDO

Artículo Único. La Sexagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato realiza un respetuoso exhorto a la Presidenta de la República, doctora Claudia Sheinbaum Pardo, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad, cuya finalidad sea coordinar y definir acciones interinstitucionales orientadas no sólo a la regularización fiscal, sino al cumplimiento efectivo de los derechos laborales, sociales y económicos de quienes hoy trabajan fuera de la formalidad en el mercado laboral.

Guanajuato, Guanajuato a 29 de enero de 2026
Comisión de Desarrollo Económico y Social


Dip. Ana María Esquivel Arróna
Presidenta



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dip. Víctor Manuel Zanella Huerta
Vocal

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización de la proposición de punto de acuerdo presentada por las personas diputadas del GPPAN y de la RPPRD a efecto de exhortar a la Presidenta de la República, para que, al amparo de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones legales aplicables, disponga la creación de un Gabinete Especializado en Materia Económica con enfoque en la Atención a la Informalidad. ELD 184/LXVI-PPA.

Dip. Carolina León Medina
Vocal

Dip. Sergio Alejandro Contreras Guerrero
Vocal

en contra

Dip. Maribel Aguilar González
Secretaria

En Contra.