

III. Análisis comparado

El objetivo de este capítulo es conocer la legislación internacional y dos casos de éxito que, al ser comparados con el caso mexicano, nos ayuden a definir una propuesta de política pública para la mejora laboral de las personas trabajadoras del hogar en México.

Para llevar a cabo este objetivo, se analizan diferentes regulaciones y políticas públicas orientadas a la mejora de la calidad laboral de este colectivo. La regulación internacional se estudia con base en el marco normativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, para conocer ejemplos de políticas públicas, se presentan dos casos de estudio: Argentina y Uruguay. Para comprender el porqué de la elección de estos países, se incluye una introducción sobre el mercado y las políticas laborales que los caracterizan. El capítulo finaliza con una descripción de la regulación y políticas existentes para el fomento de la formalización y la mejora de las condiciones del trabajo del hogar en estos dos países.

La regulación internacional

En el ámbito internacional, en un principio la regulación de las personas trabajadoras del hogar se incluía dentro del marco de la legislación general, como la Convención de 1935 de la OIT sobre las jornadas laborales de 40 horas semanales o la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que en su artículo 24 reconoce: “Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”.¹

¹ Declaración de Derechos Humanos del Hombre, Organización de las Naciones Unidas, 1948. <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>. [Consulta: 27 de octubre, 2010].

En 1957 se aprobó el Convenio relativo al descanso semanal en el comercio y en las oficinas de la OIT, que estipula que el descanso laboral de los trabajadores debe ser, al menos, de 24 horas consecutivas a la semana. En 1970 se aprobó el Convenio internacional que establece el derecho a tener vacaciones pagadas por un mínimo de tres semanas al año (siempre que se cumpla con un periodo mínimo de meses trabajados). En 1952 se aprobó el Convenio sobre la protección de la maternidad, que en su contenido se dirige explícitamente a trabajadoras del hogar en casas privadas. En el año 2000 fue revisado con dos objetivos: asegurar que el trabajo no amenace la salud de la mujer y el bebé durante el embarazo y lactancia y, segundo, asegurar a la madre la incapacidad por maternidad, beneficios médicos y económicos, la protección de su empleo, protección a su salud y facilidades para la lactancia en el lugar de trabajo.²

Ante la inexistencia de una legislación general específica en el mundo, en 2011 la OIT aprobó el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, así como la Recomendación 201.³ Se trata de un instrumento no vinculante, cuya ratificación implica el interés del país por incluir el tema como parte de su agenda política.

El Convenio 189 tiene como objetivo la defensa de los derechos humanos —y por lo tanto laborales— de las personas trabajadoras del hogar, garantizando, entre otros aspectos, medidas que impidan el abuso y la explotación de este colectivo. El instrumento está diseñado para que los países firmantes fomenten medidas que aseguren que estas personas, “disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida

² OIT, *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2013.

³ El Convenio 189 ha sido ratificado y está en vigor en los países siguientes: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Filipinas, Finlandia, Guyana, Irlanda, Italia, Mauricio, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Sudáfrica, Suiza y Uruguay.

III. Análisis comparado

decentes que respeten su privacidad”.⁴ El Convenio 189 está acompañado por la Recomendación 201, que desglosa cada uno de los artículos del Convenio con propuestas sobre cómo facilitar el cumplimiento del texto en los países miembros (condiciones de vivienda, erradicación de trabajo infantil, contenido del contrato de trabajo, etcétera).

El Convenio 189 insta a los Estados miembros a establecer mecanismos de comunicación y diálogo con los actores involucrados, trabajadoras/es y empleadoras/es. Reconoce el derecho de asociación y de negociación colectiva (artículo 3). Aboga por el diseño y puesta en marcha de procedimientos para la investigación de quejas y abusos (artículo 15) y de medidas para la inspección de trabajo (artículo 17). Es objetivo principal del Convenio eliminar las medidas discriminatorias que afectan a las trabajadoras y los trabajadores del hogar remunerados y al resto de la población laboral en aspectos como: horas de trabajo y descanso, salario, derecho a la seguridad y salud en el trabajo, condiciones de vivienda para quienes trabajan de planta, acceso a seguro social, protección de maternidad y erradicación de abusos.

Síntesis del panorama laboral en Argentina, México y Uruguay

Los tres países latinoamericanos que forman parte de este análisis, a pesar de sus evidentes diferencias (México tiene una población de 120 millones, frente a 40 millones de Argentina y apenas 3.4 millones en Uruguay), comparten niveles de desarrollo económico y humano similares. Por ejemplo, se encuentran en la parte alta de la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la medición global del índice de desarrollo humano (IDH).

⁴ OIT, “Remuneration in domestic work”, en *Domestic Work Policy Brief*, núm. 1. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011.

Como se muestra en la Tabla 8, Argentina se considera un país con desarrollo humano muy alto y México y Uruguay con desarrollo humano alto.

De los tres componentes del IDH (esperanza de vida al nacer, escolaridad promedio e ingreso por persona), en los dos primeros se observan similitudes entre los tres países, mientras que en el ingreso per cápita México muestra una cifra menor respecto a los dos países sudamericanos.

Ahora bien, en lo que concierne al panorama laboral, de acuerdo con el estudio de la OIT,⁵ los principales agregados en términos relativos evidencian características estructurales comunes entre los tres países. Respecto al total de la población en edad de trabajar, seis personas de cada diez participan de la actividad económica (véase Tabla 9). Asimismo, es común que el grueso de la actividad se concentre en los hombres (trabajan o desean hacerlo tres de cada cuatro), mientras que la tasa de participación femenina implica que sólo una de dos mujeres ofrezca su fuerza de trabajo en el mercado laboral.

Asimismo existe coincidencia en que la tasa de ocupación total no es significativamente más baja que la de actividad, lo que indica bajas tasas de desempleo. Esto es, más de 90% de la población trabajadora que desea incorporarse al empleo lo consigue, pero ello puede evidenciar también que el desempleo abierto no es, en los tres países latinoamericanos, un problema tan drástico como en economías desarrolladas; aunque esto puede sugerir, a su vez, la presencia de altas tasas de informalidad o de empleo precario, como parece ser el caso en la región.

⁵ OIT, *Panorama laboral 2015. América Latina y el Caribe*. Lima, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2015.

III. Análisis comparado

Tabla 8. Indicadores de desarrollo humano y desigualdad de Argentina, México y Uruguay (2014)

País	Nivel de IDH	Clasificación mundial	IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Escolaridad promedio	Ingreso per cápita (us dólares)	IDH ajustado por desigualdad
Argentina	Muy alto	40	0.836	76.3	9.8	22 050	0.711
México	Alto	52	0.756	72.2	8.5	16 056	0.587
Uruguay	Alto	74	0.793	76.8	8.5	19 283	0.678

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.

Tabla 9. Indicadores del mercado de trabajo en Argentina, México y Uruguay (2014)

Indicadores	Argentina	México	Uruguay
Tasa de participación económica (%)	58.3	59.8	64.7
Tasa de participación masculina (%)	70.9	78.3	74.3
Tasa de participación femenina (%)	46.9	43.1	55.9
Tasa de ocupación total (%)	54.0	56.9	60.4
Tasa de ocupación masculina (%)	66.3	74.4	70.5
Tasa de ocupación femenina (%)	42.9	41.0	51.3
Tasa de desempleo (%)	7.3	4.8	6.6
Tasa de desempleo masculina (%)	6.5	4.8	5.1

Hacer visible lo invisible

(Continúa tabla)			
Indicadores	Argentina	México	Uruguay
Tasa de desempleo femenina (%)	8.4	4.9	8.3
Población ocupada con subempleo (%)	9.6	8.1	6.9
Trabajo del hogar remunerado sobre total (%)	7.2	4.3	6.6
Trabajadores del hogar remunerados sobre total (%)	0.2	0.7	1.0
Trabajadoras del hogar remuneradas sobre total (%)	17.0	9.3	13.3
Personas trabajadoras del hogar remuneradas con cobertura de seguridad social (%)	25.5	0.1	43.2

Fuente: OIT, Panorama laboral 2015. América Latina y el Caribe. Lima, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2015.

Por lo que se refiere al trabajo del hogar, este tipo de actividad laboral representa 7.2% del total de la ocupación en Argentina, 4.3% en México y 6.6% en Uruguay. En los tres casos, ese porcentaje se incrementa de forma significativa si se toma en cuenta a las trabajadoras del hogar sobre el total de mujeres ocupadas en comparación con el peso que tiene el sector dentro del empleo masculino. La diferencia más significativa se observa en la tasa de cobertura de la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar entre los tres países seleccionados. En Uruguay, cuatro de cada diez contribuyen a la seguridad social, en Argentina sólo una de cada cuatro, mientras que en México es una por cada mil personas trabajadoras.

No obstante ser países relativamente similares tanto en su desarrollo económico como en las condiciones estructurales de la incorporación de la fuerza de trabajo al mercado laboral, es

III. Análisis comparado

evidente que existen condiciones institucionales, en los ámbitos normativo y de las políticas públicas, que hacen que las condiciones laborales del trabajo del hogar sean muy contrastantes en México respecto a los países sudamericanos. Por ello es importante analizar el contexto de las políticas públicas dirigidas al mercado de trabajo en general y, en particular, hacia el trabajo del hogar en los países de esta investigación.

Los mercados laborales de Latinoamérica se caracterizan, en rasgos generales, por “niveles bajos de calificación, regulaciones de alto perfil, altas tasas de rotación laboral, un extendido sector informal y sindicatos politizados, pero con escasa presencia en el lugar de trabajo y poder de negociación”.⁶ La principal causa de la informalidad del mercado laboral, que es característica principal de nuestra población objetivo, se explica por la falta de interés político que derivó en la debilidad política y de negociación de sindicatos, así como por la falta de instrumentos efectivos fiscalizadores y sancionadores.⁷ La informalidad es compensada a menudo por políticas sociales asistencialistas en las que la persona trabajadora se ve protegida socialmente, desincentivando a los empleadores/as a proveer —y a los trabajadores/as a demandar— la protección laboral que la ley obliga. Es decir, se trata de una mezcla, por un lado, de la impunidad de los empleadores/as ante el incumplimiento de la ley, que les incentiva a no cumplirla. Por otro, de la sensación que tienen los trabajadores y las trabajadoras de protección social a través de programas asistenciales, que los lleva a que, junto con otros factores como tener prestaciones sociales cubiertas por matrimonio o familia, desinformación o el miedo a reacciones de los empleadores/as, no encuentren incentivos para demandar el cumplimiento de sus derechos laborales tal y como la ley establece.

⁶ Graciela Bensusán, “Políticas laborales y calidad de los empleos en América Latina: antes y después de la crisis (2008-2009)”, en Alicia Puyana Mutis (coord.), *Paradojas de la globalización y el desarrollo latinoamericano*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2015, p. 161.

⁷ *Idem*.

Esta situación ha llevado a los gobiernos de Latinoamérica a actuar desde diferentes perspectivas ideológicas. Por un lado, políticas y gobiernos que a partir del siglo XXI han buscado, en países como Argentina y Uruguay, mejorar políticas laborales dentro de una estrategia global de lucha contra la pobreza y la desigualdad generada por el mercado de trabajo. Han procurado el bienestar y beneficio de su población trabajadora, en especial mediante mecanismos de formalización laboral, negociación colectiva y reconocimiento del poder sindical. En los últimos años, en Argentina y Uruguay se han implementado medidas laborales que priorizan al trabajador/a y sus condiciones laborales (en especial a los grupos más vulnerables o que sufren mayor discriminación, como las personas trabajadoras del hogar), a partir del fortalecimiento de los sindicatos, de la negociación colectiva y del diálogo social.⁸ También se han realizado mejoras en el campo de la inspección laboral, buscando un mejor equilibrio entre la asesoría y las medidas sancionadoras. Como resultado de estas reformas laborales se elevó la calidad del empleo, disminuyó la tasa de informalidad y se incrementaron de manera importante los salarios mínimos.⁹ Otros países, como México, eligieron un camino diferente, supeditando la reforma laboral a la competitividad económica basada en esquemas de flexibilización laboral sin tener como eje prioritario la calidad del empleo.¹⁰

El trabajo para el personal de casas particulares: el caso de Argentina

Argentina legisló el sector laboral del trabajo del hogar (denominado “servicio doméstico” en ese entonces) a partir de 1956.

⁸ *Idem.*

⁹ Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México, Cámara de Diputados/Universidad Autónoma Metropolitana/Porrúa, 2006.

¹⁰ Graciela Bensusán, “Políticas laborales y calidad de los empleos en América Latina...”, *op. cit.*

III. Análisis comparado

El Decreto Ley 326/56 reconocía el estatus laboral específico del sector y establecía horas de descanso (artículos 3 y 4), vacaciones pagadas (artículo 5), licencia por enfermedad por un mes (artículo 6) e, incluso, el sueldo mínimo a pagar según el tipo de trabajo. Reconocía el pago en especie de una parte del salario en forma de habitación y comida para las y los trabajadores que residían en el hogar de trabajo (artículo 2). Cabe destacar que este Decreto Ley ya reconocía la posibilidad de realizar visitas de inspección en los lugares de trabajo en días hábiles, con un horario de 9 a 11 y de 16 a 18 (artículo 18). Reconocer estos derechos en 1956 era un avance. Pero lo que más llama la atención es, sin duda, la definición de dos conceptos muy característicos de la política pública en favor de las personas trabajadoras del hogar remuneradas en Argentina: la “libreta de trabajo” y el Consejo de Trabajo Doméstico.

La ley define la libreta de trabajo de quienes realizan trabajo del hogar remunerado (artículo 14) como instrumento público para asentar la afiliación de estas personas al Instituto Nacional de Previsión Social —reconociendo implícitamente la obligatoriedad de afiliación— y otorgar formalidad pública a la relación de trabajo entre empleador/a y empleado/a.

El Consejo de Trabajo Doméstico se creó dependiente del Ministerio de Trabajo como “organismo competente para entender en los conflictos individuales que deriven de relaciones de trabajo regladas por este decreto-ley” (artículo 21). Es decir, con esto se define la conformación y funcionamiento de un órgano arbitral de conciliación laboral específico para las personas trabajadoras del hogar en ese país.

El decreto-ley de 1956 era un texto novedoso, ya que supuso el avance laboral para un sector excluido hasta ese momento de la legislación general.¹¹ Sin embargo, albergaba elementos discriminatorios contra los trabajadores y las trabajadoras del hogar,

¹¹ María Elena Valenzuela y Claudia Mora (eds.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo, 2009.

quienes se encontraban excluidos de la Ley de Jornada de Trabajo, de la de jubilaciones y pensiones y de la de riesgos del trabajo.¹² Además, no reconocía el régimen de vacaciones pagadas ni licencias por enfermedad o por maternidad y no contemplaba protección ante los accidentes de trabajo; sólo reconocía a las trabajadoras sin retiro (de planta).¹³ Un informe del Ministerio de Trabajo de 2004 mostraba que 96.4% de las trabajadoras del hogar no estaban registradas formalmente. Este hecho, entre otros, llevó al gobierno a la reforma institucional a través de una nueva ley e instituciones.¹⁴

Ante esta situación, y de acuerdo con las reformas laborales de inicios del siglo XXI —ya comentadas, que tenían por objetivo la mejora de las condiciones de trabajo de la población trabajadora mediante mecanismos como la representación sindical, el diálogo social, los instrumentos fiscalizadores y el incremento del salario mínimo—, en 2013 se derogó la Ley 326/56 y se aprobó la Ley 26.844, que marcó el cambio de denominación de las y los trabajadores “domésticos” para llamarlos, a partir de entonces, “trabajadores de casas particulares”. La Ley 26.844 sobre el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares de 2013 reconoce en su artículo 1 la heterogeneidad de quienes trabajan en el hogar, entre los que destacan los “sin retiro”, que residen en el domicilio donde trabajan, y los “con retiro”, es decir, que duermen en su propio hogar. De este conjunto, la ley argentina reconoce la diferencia entre quienes trabajan para un solo empleador/a de quienes lo hacen para distintos empleadores/as

La ley de 2013 regula elementos anteriormente legislados, mejorando sus condiciones y eliminando los artículos discriminatorios de la ley anterior en materia de regulación de horas de trabajo (artículo 14). Lo interesante de esta ley es que elimina la

¹² Conapred, *Trabajo del hogar* [en línea]. Tomo VI. México, Conapred, 2013. (Legislar sin discriminación). <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LSD_TrabajoHogarWEB_INACCSS.pdf>. [Consulta: 18 de junio, 2015].

¹³ María Elena Valenzuela y Claudia Mora (eds.), *Trabajo doméstico, op. cit.*

¹⁴ *Idem.*

III. Análisis comparado

existencia de un mínimo de horas a cumplir para que el trabajador o la trabajadora sea incluida en el Régimen de Trabajo en Casas Particulares. Regula el pago de horas extras (artículo 25), aguinaldo (título VI), vacaciones pagadas (título VII, capítulo I), enfermedades y accidentes (título VII, capítulo II), licencias especiales de paternidad, matrimonio, etcétera (título VII, capítulo III) y brinda protección a la maternidad (título VII). Se mantiene la figura de la libreta de trabajo para facilitar la fiscalización y comprobar el cumplimiento de los derechos de la ley (artículo 16). La libreta permite que las partes involucradas en el contrato de trabajo puedan acceder al registro de pagos y da formalidad a la relación laboral.¹⁵ En materia de conciliación, se sustituye el Consejo de Trabajo Doméstico de la ley anterior por un Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que cuenta con un presidente y personal especializado para la conciliación laboral y resolución de conflictos laborales (capítulo XII). Se debe destacar el artículo XVII, que establece la elaboración y organización de un sistema de registro simplificado a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de la Administración Fiscal para las relaciones de trabajo en casas particulares.

Sobre los aspectos del salario, cabe señalar que Argentina implementó desde inicios del siglo XXI una política de importantes incrementos en los salarios mínimos.¹⁶ El caso del trabajo en casa particular no es una excepción. El Ministerio del Trabajo argentino reconoció, en un estudio realizado en 2010, que los salarios mensuales de las personas trabajadoras del hogar se encontraban entre los de más bajos ingresos.¹⁷ Ante esta situación, una gran novedad de la Ley 26.844 es la creación de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP) para fijar el

¹⁵ Conapred, *Trabajo del hogar*, *op. cit.*

¹⁶ G. Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real*, *op. cit.*

¹⁷ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Situación laboral del servicio doméstico en la Argentina*. Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.

salario mínimo que reciben las y los trabajadores, condiciones de trabajo y prestaciones (alimentación y vivienda, entre otras), normas de higiene y seguridad en el trabajo, capacitación y difusión de la normativa (título XIII). Esta Comisión tiene una composición tripartita integrada por representantes de las personas empleadoras, de la población trabajadora y del gobierno. El gobierno debe estar representado con distintas áreas ejecutivas dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Economía y Finanzas. La creación y funcionamiento de la CNTCP incentiva la negociación colectiva en favor de los derechos de trabajadoras/es y empleadoras/es.¹⁸

Para la regulación del derecho a la seguridad social, la Ley 26.844 remite a la Ley 25.239 de 1999, en la que se establece un régimen especial de seguridad social de carácter obligatorio para quienes trabajan en casas particulares, que se conoce como Sistema Único de la Seguridad Social. Este sistema incorpora varios avances: derecho a la Prestación Básica Universal o jubilación ordinaria, retiro por invalidez, pensión por fallecimiento, aportes voluntarios al sistema de jubilaciones y pensiones, derecho al Sistema Nacional de Seguro de Salud mediante el programa Médico Obligatorio en beneficio del trabajador/a y su grupo familiar primario con un pago voluntario de veinte pesos. Un aspecto importante de esta ley que debe tenerse en cuenta es que solicita a la administración fiscal instrumentar un sistema simplificado de pago de los aportes y contribuciones del empleador/a. Cabe subrayar que, gracias a una reforma tributaria de 2005, desde esa fecha las personas empleadoras de trabajo del hogar remunerado pueden deducir, de la ganancia bruta gravada, el total de los importes abonados por concepto de impuestos por pago de salarios a las personas de este colectivo.

Entre 2004 y 2014 los niveles de registro de personas trabajadoras del hogar remuneradas en Argentina experimentaron un aumento de 18 puntos porcentuales. Sin embargo, y pese a

¹⁸ Conapred, *Trabajo del hogar*, *op. cit.*

III. Análisis comparado

los avances legislativos, todavía 78% del personal de casas particulares no está registrado formalmente. Este porcentaje es muy superior al promedio general de trabajadores asalariados no registrados que es de 33%. Además, un porcentaje menor a 30% de las trabajadoras tienen vacaciones pagadas, aguinaldo o derecho a licencia por enfermedad. El 54% de las trabajadoras en casas particulares de tiempo completo perciben ingresos inferiores al salario mínimo estipulado para este sector laboral.¹⁹ En estos datos se observa un problema que también se encuentra en el caso uruguayo. Pese a que la legislación completa obliga a afiliarse a las personas trabajadoras del hogar, y si bien el número de trabajadoras/es formales aumenta, existe todavía un porcentaje amplio sin registro. Las causas de esta falta de registro, cobertura y derechos apenas se han estudiado en la bibliografía existente. Pereyra incluye algunas causas de la falta de formalización en contextos de obligatoriedad legal:

Los miedos más comunes tienen que ver con perder la cobertura de la seguridad social del cónyuge (percibida como mucho mejor que la del propio sector) o dejar de percibir subsidios y planes sociales. Ya sea por estos temores o bien porque en la negociación con los empleadores se priorizan demandas más urgentes —fundamentalmente aquellas que tienen que ver con el nivel de remuneración—, el tema de la formalización laboral aparece como secundario para las propias empleadas.²⁰

Si bien la última reforma legislativa en Argentina es reciente, habrá que ver si es una legislación efectiva que consiga aumentar los índices de formalización del trabajo del hogar remunerado, reduciendo la brecha de derechos y salarios con respecto a otros grupos de trabajadoras/es.

¹⁹ Francisca Pereyra, “El servicio doméstico y sus derechos en Argentina. Un abordaje exploratorio desde la perspectiva de empleadas y empleadoras”, en *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*, núm. 256, marzo-abril de 2015.

²⁰ *Ibid.*, p. 99.

La política pública más avanzada: el caso de Uruguay

Uruguay reconoció, a mitad de la década del 2000 y en coherencia con las reformas laborales que emprendió durante esos años, la necesidad de legislar sobre el sector del trabajo del hogar para acabar con la discriminación laboral que afectaba a este sector. Con esa finalidad se creó un grupo institucional multidisciplinario que trabajó en la elaboración de un texto jurídico. Este grupo de trabajo reunió a representantes del Ministerio del Trabajo, del Instituto de la Mujer, de cámaras empresariales, del Banco de Previsión Social (BPS, institución encargada a la seguridad social) y del Ministerio de Salud Pública. Después de varios meses de trabajo, en 2006 se dictó la Ley 18.065 y su decreto reglamentario, que regula las normas del trabajo del hogar y que supuso la total inclusión de este sector en los derechos de seguridad social. La ley y su decreto regulan la limitación de la jornada laboral (8 horas diarias y 44 semanales), los tiempos de descanso (intermedio diario, semanal y nocturno), las indemnizaciones por despido, embarazo y posparto, así como el derecho de alimentación y habitación (que podrá deducirse en un máximo de 20% del salario mínimo fijado). Además, en 2014 se realizó un convenio entre el Banco de Previsión Social y el Banco de Seguros del Estado para facilitar y abaratar el trámite del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales del trabajo del hogar remunerado, que garantiza el cumplimiento de las obligaciones en la materia sin requerir trámite alguno por parte del empleador/a. Asimismo, la ley de 2006 reconoció la indemnización por despido. Cabe señalar que en Uruguay existe el seguro de desempleo, un subsidio mensual en dinero que se paga a las personas desempleadas no voluntarias.

Un capítulo significativo en el caso de la legislación uruguaya es la creación del sistema de fijación de salarios, que consideró, además, la incorporación de la negociación colectiva y la suma de actores al proceso regulatorio y de implementación de la política.

III. Análisis comparado

En 2008 se creó el primer convenio colectivo del Consejo de Salarios del sector del trabajo del hogar, que fijó el salario mínimo y estableció la gratificación extraordinaria, primas por antigüedad, indemnización por despido, pago de horas extras, etc. Este convenio colectivo se actualizó y suscribió por las partes afectadas en 2010, 2013, 2014 y 2015. Según el informe del Ministerio de Trabajo uruguayo, el salario real por hora de las personas trabajadoras del hogar (salario/hora) con respecto al promedio total de personas ocupadas pasó de 55.5 a 73.5%. De esta manera, la ley y política pública de mejora de las condiciones laborales del trabajo del hogar en Uruguay no supone sólo un avance de los derechos laborales y de seguridad social del colectivo sino también un avance en el ejercicio de representación ciudadana, tomando en cuenta al sindicato en el proceso de negociación colectiva. En este sentido, fue difícil encontrar la contraparte representativa de las personas empleadoras, que finalmente asumió la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay. Como acto simbólico, el primer día de reunión del Consejo de Salarios, 19 de agosto (de 2008), se estableció como el Día de la Trabajadora Doméstica en Uruguay, que es un día feriado pagado.²¹

Otro aspecto relevante de la legislación uruguaya es el establecimiento de un procedimiento de inspección laboral domiciliaria cuando hay presunción de incumplimiento de las normas laborales y cuenta con orden judicial. Desde el año 2010 se han practicado más de 15 000 actuaciones en materia de inspección. Tales actuaciones se pueden realizar de oficio (por la potestad de los órganos fiscalizadores de ejecutarlas), a partir de denuncias individuales o colectivas por operativos en momentos determinados y por fiscalizaciones articuladas conjuntamente con otros organismos competentes en temáticas similares (migrantes, trabajo infantil, trata de personas...). Cuando se actúa ante una denuncia, se realiza una visita al hogar del presunto incumpli-

²¹ Alejandra Gallo y Silvia Santos, “Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Regulación, resultados y situación actual. Actualización de informe”, en *Comentarios de la Seguridad Social*, tercer trimestre, 2015, núm. 49.

miento, así como a los hogares de la zona, buscando en todos los casos proteger al trabajador o trabajadora que denuncia. Las inspecciones se realizan siempre en la puerta del hogar sin acceder al interior y van acompañadas de un programa de sensibilización y comunicación sobre los derechos de las personas trabajadoras.

Existen otras medidas para mejorar y profesionalizar el trabajo del hogar como son los convenios con la Facultad de Derecho de la Universidad de la República con la finalidad de brindar asesoramiento jurídico a los actores implicados, esto es, empleadoras/es y empleadas/os.²² Además se cuenta con programas de capacitación a trabajadoras/es basados en perfiles ocupacionales de cocina básica o limpieza básica, validados por el Sindicato de Trabajadores y la Liga de Amas de Casa —representante de las personas empleadoras.²³

Un aspecto importante de la política pública uruguaya en favor de los derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar es el área de información, promoción y comunicación de medidas. El Banco de Previsión Social tiene una estrategia de sensibilización mediante folletos, anuncios en televisión, internet, etcétera. Estas acciones informativas también las realizan otros organismos públicos como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de las Mujeres, los sindicatos y las universidades.

Uruguay fue el primer país del mundo en ratificar el Convenio 189 de la OIT y es considerado uno de los países con la legislación más avanzada en la protección laboral de las personas trabajadoras del hogar. Cabe señalar que en Uruguay, al igual que en México, se parte de la base de la existencia de la prestación de un trabajo personal subordinado a cambio de un salario para generar derechos, sin la necesidad de que exista un contrato formal, por

²² *Idem.*

²³ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), *Trabajo doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay. Evolución reciente*. Montevideo, Unidad de Estadística de Trabajo y de la Seguridad Social (Observatorio de Mercado de Trabajo), MTSS, 2015.

III. Análisis comparado

ello la ley uruguaya apela a las personas empleadoras para que extiendan un recibo de sueldo a quienes laboran en sus hogares.

Uruguay es un modelo internacional en la defensa de los derechos laborales del trabajo del hogar remunerado. Sin embargo, estudios como los de Alejandra Gallo y Silvia Santos²⁴ evidencian un porcentaje muy alto de evasión en el sector. En 2012, se registraba una evasión de 52.1% de personas trabajadoras del hogar, es decir, más de la mitad no cumplían con su registro formal en un porcentaje muy superior al de la población trabajadora en general (17.2%). Un estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social uruguayo de 2015 afirma que sólo la mitad de las personas trabajadoras del hogar en el país cuentan con cobertura de seguridad social, según datos de 2014, lo que supone casi 25% menos que el porcentaje del total de personas ocupadas con cobertura. Estos datos reafirman la experiencia argentina de que incluso una política pública regida por una ley completa, con medidas coercitivas como las inspecciones de trabajo y campañas de información, tiene un alto grado de incumplimiento. Si bien los porcentajes de evasión son altos, es verdad también que éstos han disminuido mucho a raíz de la entrada en vigor de la ley (que eran de 60.8% en 2006). El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social uruguayo estima que anualmente aumenta en 6% el número de personas trabajadoras del hogar que cotizan en el seguro social desde la aprobación de la ley. Este incremento es superior al que se registró para el total de las personas ocupadas. A principios de los años noventa, las personas trabajadoras del hogar representaban 2.6% del total de la población trabajadora que cotiza al BPS, mientras que para el año de 2014 el porcentaje era de 4.6%. En este sentido, es importante también el papel que el subregistro juega en las cifras oficiales; es decir, el número de empleadoras/es que registran a sus trabajadoras/es por menos horas de las que realmente trabajan, lo que repercute en menores aportaciones para su sistema de jubilación, hecho que afectará directamente a las personas trabajadoras en un fu-

²⁴ A. Gallo y S. Santos, "Trabajo doméstico remunerado en Uruguay..." , *op. cit.*

turo. En Uruguay, 18.1% de los trabajadores y las trabajadoras del hogar remunerados (con cifras de 2012) no cotizaban por la totalidad de sus horas de trabajo. Si se observa el porcentaje de subregistro para la población trabajadora en general, éste se situaba en alrededor de 7.5% del total.

En Uruguay, el desafío es avanzar en el cumplimiento de la normativa que, si bien es muy completa, tiene un alto grado de evasión y subregistro que afecta directamente a los derechos de las personas trabajadoras del hogar. A pesar de las mejoras, sigue existiendo una brecha importante entre los derechos formales que establece la ley y el ejercicio real de los mismos. Esta diferencia se traduce también en menor protección laboral real de este colectivo frente al resto de las ocupaciones.²⁵

A modo de conclusión de este capítulo se incorpora una tabla con datos comparativos de enfoques multidimensionales para la formalización del trabajo del hogar remunerado en la región (Tabla 10).

²⁵ MTSS, *Trabajo doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay*, op. cit.

III. Análisis comparado

Tabla 10. Datos comparativos de enfoques multidimensionales para la formalización del trabajo del hogar en la región

	México	Argentina	Uruguay
NORMATIVA	Artículo 123 constitucional Ley Federal del Trabajo (capítulo XIII, título sexto)	Ley 26.844 del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (2013)	Ley 18.065 (2006)
SEGURIDAD SOCIAL	Registro voluntario. Sin acceso a prestaciones sociales (como fondo de ahorro para la vivienda) ni guardería.	Reforma para permitir afiliación por tiempo parcial. Incentivos.	Reconocimiento por ley de los derechos de la seguridad social que rigen con carácter general para la actividad privada.
SALARIOS	La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos no ha especificado salario mínimo para trabajo del hogar. Posibilidad de pago en especie hasta de 50%.	Establecimiento de una Comisión para fijación de salario.	Creación del Grupo Salarial n. 21: Trabajo Doméstico en el Consejo de Salarios a partir de 2008.

Hacer visible lo invisible

(Continúa tabla)			
	México	Argentina	Uruguay
INSPECCIÓN	<p>No existe obligatoriedad de informar a la autoridad laboral de la relación de trabajo.</p> <p>Ley Federal del Trabajo reconoce la inspección laboral en esquema ajeno a trabajo del hogar.</p>	<p>Inscripción obligatoria de libreta de trabajo.</p>	<p>Modalidad de fiscalización sin ingreso al domicilio.</p>
INCENTIVOS	<p>No existen incentivos fiscales.</p> <p>No hay facilidades reales para trámites electrónicos.</p>	<p>Reducción de cuotas a la seguridad social.</p> <p>Incentivos tributarios.</p>	<p>Inclusión del pago de la póliza del seguro del Banco de Seguros del Estado en la factura del Banco de Previsión Social.</p> <p>Rebajas en el pago.</p>
NEGOCIACIÓN COLECTIVA	<p>No existen mecanismos de negociación colectiva.</p> <p>Reconocimiento de un sindicato, no de asociación de personas empleadoras de trabajo del hogar</p>	<p>Negociación colectiva con varias organizaciones sindicales y dos organizaciones de las personas empleadoras</p>	<p>Negociación colectiva con Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD) y la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios.</p>

III. Análisis comparado

(Continúa tabla)

	México	Argentina	Uruguay
NEGOCIACIÓN COLECTIVA	Según la Secretaría de Gobernación, “cuestiones como garantizar: la libertad sindical, la negociación y contratación colectivas [...], no tendrían consistencia con las características especiales que reviste la prestación de este servicio”.		
ACCIONES DE INFORMACIÓN Y ASESORÍA	Realizadas por el Sindicato de Empleadas del Hogar y el Conapred.	Servicio de asesoría para trabajadoras y empleadoras a través del Tribunal del Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Campañas de sensibilización.	Campañas de información y divulgación impulsadas desde diferentes instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia con datos de OIT, *Panorama laboral*, 2015, para los casos de Argentina y Uruguay, y con la bibliografía ya citada para el caso de México.