FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS

VI PROMOCIÓN (2014 - 2015)

UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA FORMALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS EN MÉXICO

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS PRESENTA:

MARTA CEBOLLADA GAY

DIRECTORA DE TESIS: DRA. GRACIELA BENSUSÁN

MÉXICO, D.F. JUNIO 2016

Esta tesis pretende analizar las razones institucionales, políticas y estructurales que generan que el trabajo doméstico en México se realice en condiciones de especial precariedad laboral. Los supuestos comprobados en esta tesis fueron la existencia de discriminación en la Ley Federal del Trabajo y Ley sobre el Seguro Social al limitar los derechos de los trabajadores del hogar y prever su adscripción al seguro social como voluntaria. También se comprobó la falta de agenda política para elaborar una política pública orientada a la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos y la firma del convenio internacional existente en la materia. Finalmente el tercer hallazgo fue la existencia de un problema estructural en el trabajo doméstico debido a que su dispersión en los hogares obstaculiza la visibilidad de sus problemas y la organización de los trabajadores. En consecuencia, y basándose en estándares internacionales y la comparación con dos casos de éxito – Argentina y Uruguay- , este trabajo propone un modelo de política pública multifactorial para la mejora de la situación de los trabajadores del hogar que atiende a los diferentes tipos factores generadores de precariedad laboral.

PALABRAS CLAVE: Trabajadores domésticos, discriminación laboral, política pública.

A mi árbol de la vida:

A mi raíces sólidas y profundas, mis padres, mi hermano y mi abuela, a mi Zaragoza.

A Ciro, mi tronco fuerte y seguro que me hace crecer personal y profesionalmente hasta límites insospechados.

A mis hojitas, Julia y María, que bailan alegres derrochando vida.

AGRADECIMIENTOS

Me siento afortunada de ser alumna de FLACSO. Gracias al Dr. Torrico y a Dorothy Okumura de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, por su atención y disponibilidad. A mis tutores en la maestría Dr. Del Tronco, Dra. Tapia y Dra. Villa y a la Dra. Marisol Luna por su paciencia conmigo en las tareas de estadística.

Mi más sentido agradecimiento a la Dra. Graciela Bensusán, mi directora de tesis, por su profesionalismo y paciencia corrigiendo la tesis. Gracias por ensañarme el rigor de la investigación, el mejor aprendizaje que me llevo y que espero saber transmitir a mis alumnos. Gracias a mi sinodal Dr. José Woldenberg, referencia profesional y personal en mi vida, por su disponibilidad para leer mi tesis. Gracias a la Dra. Mary Goldsmith, a Marcela Azuela y a Marcelina Bautista a quienes entrevisté para documentar esta investigación.

Al ITAM y en especial del Departamento de Ciencia Política donde trabajo. Gracias al Dr. Vidal Romero, Jefe del Departamento, por su apoyo incondicional, sus ánimos constantes y por haber leído y comentado mis avances de tesis. Gracias a los profesores del Departamento y a Carolina Luna por su apoyo. Gracias a la maestra Alexandra Uribe por leer y releer mi tesis, por editarla y por dar las clases que la maestría no me permitió dar. Para mí el ITAM no sería lo mismo sin Alejandra Sierra, con ella estaba cuando decidí estudiar la maestría y con ella cierro este ciclo. Gracias Jana por tu apoyo y amistad.

Esta tesis está dedicada a los trabajadores domésticos. Gracias a Juana Pacheco, sin la cual este tema nunca habría surgido en mi mente. Gracias a ella y a Zeltzin García puedo ser una madre trabajadora con la tranquilidad de que mi hogar y mi familia están bien cuidados, en las mejores manos. A ellas y a los trabajadores domésticos en México va destinada esta tesis.

Gracias a Ciro Murayama por leer tantas veces esta tesis, por sus comentarios y su ayuda.

ÍNDICE

Introducción		8
Capítulo 1	Los trabajadores domésticos: panorama general	11
1.1	Definición del trabajo doméstico	11
1.2	Análisis de los estudios sobre el trabajo doméstico	13
Capítulo 2	Análisis del cambio institucional	27
2.1	El Cambio institucional como parte del ciclo de la política pública	27
2.2	*Enforcement* de la ley o mecanismos de cumplimiento	32
Capítulo 3	Análisis comparado	36
3.1	La regulación internacional	36
3.2	Síntesis del panorama laboral en Argentina, México y Uruguay	38
3.3	Análisis de estudios de caso: México, Argentina y Uruguay	41
Capítulo 4	La situación de los trabajadores domésticos en México: análisis cuantitativo	62
4.1	Los trabajadores domésticos en México: características sociodemográficas	63
4.2	Trabajadores domésticos según la modalidad de ocupación	66
4.3	Trabajadores domésticos según sus niveles de ingreso o salarios percibidos	69
4.4	Trabajadores domésticos según las prestaciones laborales a las que tienen acceso	73
Capítulo 5	Análisis cualitativo de la situación de los trabajadores domésticos en México	78
5.1	Análisis histórico	78
5.2	Entrevistas en profundidad	80
Capítulo 6	Una propuesta multifactorial de política pública para la	85

formalización de los trabajadores domésticos en México.
Conclusiones 99
Bibliografía 105
Anexo I Capítulo XIII – Ley Federal del Trabajo 112
Anexo II Convenio 189 – OIT 115

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Porcentaje de trabajadores domésticos en el mundo y Latinoamérica / Caribe, distribuidos por sexo.	14
Gráfico 2	Tasa de empleo informal no agrícola por categoría ocupacional 200-2013 (porcentajes) América Latina.	17
Gráfico 3	Cobertura contributiva de los sistemas de seguridad social para los trabajadores domésticos en 2013. América Latina.	24
Gráfico 4	Población ocupada en trabajo doméstico y su distribución porcentual conyugal según sexo. 2015. Porcentajes.	64
Gráfico 5	Población ocupada en trabajo doméstico y su distribución porcentual por número de hijos. 2015. Porcentajes.	65
Gráfico 6	Población ocupada en trabajo doméstico remunerado por sexo según nivel de escolaridad. 2015. Porcentajes.	66
Gráfico 7	Población ocupada en trabajo doméstico remunerado según nivel de ingreso. 2015. Porcentajes.	69
Gráfico 8	Distribución porcentual de la población ocupada en trabajo doméstico remunerado por sexo según nivel de ingresos.	71
Gráfico 9	Población ocupada en trabajo doméstico remunerado según nivel de ingreso. Evolución de 2005 a 2015.	72
Gráfico 10	Obstáculos para la implementación de una política pública de formalización del trabajo doméstico	84
Gráfico 11	Esquema de enfoque multifactorial de una política pública para la formalización del trabajo doméstico en México	96

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Tendencia de la relación entre estatus laborales y calidad de empleo.	18
Tabla 2	Indicadores de desarrollo humano y desigualdad, Argentina, México y Uruguay (2014)	38
Tabla 3	Indicadores del mercado de trabajo en Argentina, México y Uruguay (2014)	40
Tabla 4	Comparativo legislación trabajadores domésticos en México	46
Tabla 5	Comparativo de enfoques multidimensionales aplicados en la región para la promoción de la formalización del trabajo doméstico	60
Tabla 6	Población ocupada en trabajo doméstico remunerado y su distribución porcentual por grupo de edad según sexo	63
Tabla 7	Población ocupada en trabajo doméstico remunerado y su distribución porcentual por sexo según tipo de ocupación. 2015.	67
Tabla 8	Población ocupada remunerada según nivel de ingreso. 2015. Porcentajes.	70
Tabla 9	Trabajadores domésticos subordinados y asalariados	74
Tabla 10	Distribución porcentual de los trabajadores domésticos remunerados, por sexo según institución de derechohabiencia a servicios de salud.	75
Tabla 11	Porcentaje de trabajadores domésticos remunerados, beneficiarios de prestaciones laborales por tipo de prestación laboral	76

INTRODUCCIÓN

La figura del trabajador doméstico o del hogar es muy habitual en México. Es, junto con Brasil, el país de América Latina con mayor porcentaje del total de población ocupada dedicada al servicio doméstico. Es además una labor tradicional, que si bien ha venido disminuyendo su peso respecto del total de trabajadores ocupados en México, sigue siendo muy importante.

Por lo general son mujeres que trabajan en casa ajena, y que permiten a todos los miembros de la familia que les contrata realizar su desempeño diario: a los niños ir a la escuela, ser llevados y traídos e incluso, realizar sus tareas. Permiten a los padres desarrollar su labor profesional llegando a una casa limpia y ordenada. Son parte de la armonía del hogar, y con frecuencia, se les considera incluso como parte de la familia. En México los empleados de planta (que residen en el mismo hogar en el que laboran) representan un porcentaje superior al de la mayoría de otros países de América Latina. Sin embargo los trabajadores de planta son menos numerosos que los trabajadores de entrada por salida (que residen en su propio hogar). Las tendencias actuales reflejan que en el mundo (y México no es una excepción) está cambiando el perfil de trabajadores domésticos hacia un trabajador que labora en varios hogares, con varios patronos y que especializa cada vez más su trabajo.

La pregunta de investigación que responde este trabajo es ¿Cuáles son las razones institucionales, políticas y estructurales que generan que el trabajo doméstico en México se realice en condiciones de especial precariedad laboral? La hipótesis sobre la que se desarrolló la investigación es que en México hay una desafortunada conjunción de, al menos, tres elementos clave que gravitan sobre la precariedad en que los trabajadores domésticos desarrollan su trabajo: a) una legislación discriminatoria hacia esta ocupación en términos de derechos y garantías para ejercerlos; b) una ausencia de voluntad política desde el Estado (poder ejecutivo y legislativo) que no han ratificado

el convenio internacional en la materia ni ha incluido en su agenda la mejora de los derechos de los trabajadores domésticos; c) las condiciones en las que se desarrolla el propio trabajo doméstico que implican dispersión de los centros de trabajo, de los trabajadores, escasa organización y poca visibilidad del problema.

Para responder la pregunta de investigación y corroborar la hipótesis propuesta, en este trabajo se revisó la literatura sobre el trabajo doméstico y sus condiciones laborales, se analizó el marco regulatorio internacional y se contrastó con otras experiencias en países de similares características socioeconómicas. De tal suerte que el trabajo se estructura de la siguiente manera:

El primer capítulo define el trabajo del hogar según estándares internacionales y mexicanos. Se realiza una revisión de la literatura en la que se identifican problemas que de manera general presenta el trabajo doméstico en el mundo: discriminación, informalidad, baja remuneración, heterogeneidad en la contratación y poca visibilidad, entre otros.

El segundo capítulo es una revisión teórica de los componentes necesarios de una política pública desde dos puntos de vista. El primero estudia el cambio institucional como parte del ciclo de la política pública, fijando sobre todo la mirada en la etapa de incorporación a la agenda política y diseño de la política. La segunda parte ahonda en otra dimensión del cambio institucional: la necesidad de contar con medidas de *enforcement* o cumplimiento de la ley.

En el capítulo tercero de esta tesis se aborda la metodología comparada. Esto es, el estudio de estándares internacionales en la materia sobre todo basados en los estudios previos y posteriores al establecimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (y la Recomendación 201) sobre los trabajadores y las trabajadoras domésticas. El Convenio internacional y los numerosos estudios de la OIT para su diseño y recomendaciones para su puesta en marcha ayudan a generar un marco de referencia general de suma importancia. Se realiza un análisis de los

mercados laborales de los tres países de estudio: México, Argentina y Uruguay seguido de una descripción detallada de sus legislaciones y medidas de política pública para la formalización de los trabajadores domésticos.

Los capítulos cuarto y quinto analizan de manera cuantitativa -especialmente a través de las mediciones de INEGI- y cualitativa -a través del estudio histórico y entrevistas en profundidad- la mala situación laboral de los trabajadores del hogar en México y la necesidad de una política pública integral para su mejora. Estos capítulos concluyen con la identificación de los obstáculos para el establecimiento de una política pública en favor de la formalización de los trabajadores del hogar en México.

El capítulo seis, presenta una propuesta de política pública desde un enfoque multifactorial para la mejora de la formalización del trabajo doméstico. Ello, a través de una serie de ejes de acción en política pública que se dividen en: cambios a la ley, aspectos a considerar respecto a la afiliación obligatoria a la Seguridad Social, identificación y reconocimiento de los actores involucrados de cara al establecimiento de procedimientos de negociación colectiva, medidas de incentivos, medidas para el incremento del salario mínimo, medidas de coerción, acciones de educación ciudadana.

Finalmente se ofrece un capítulo de conclusiones en que se pone de relieve que sólo desde un enfoque multifactorial, la política pública en esta materia puede generar resultados positivos. En este capítulo se identifican los hallazgos y posibles aportaciones de esta investigación así como los limitantes y problemas que puede conllevar la aplicación del modelo teórico propuesto en México.

Este trabajo tiene por objetivo, analizando las causas y factores de la mala calidad del trabajo doméstico en México, contribuir a la identificación detallada de acciones de política pública para la mejora de la calidad del mismo. Desde esta perspectiva trata de ser un estudio novedoso, basado en estándares internacionales y el reconocimiento de las limitadas condiciones de la actual situación laboral en México.

CAPÍTULO 1

LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS: PANORAMA GENERAL

Este capítulo tiene por objetivo definir algunos de los conceptos que se utilizarán a lo largo de la investigación. Por un lado se quiere definir el concepto de trabajador doméstico para entender la figura protagónica de este trabajo. Por otro lado, este capítulo pretende realizar un análisis de la bibliografía existente sobre la situación laboral de los trabajadores domésticos en el mundo, en América Latina y en México. Todo ello con el objetivo de realizar una primera fotografía de la situación de este colectivo laboral: sus características comunes y las causas y efectos de las mismas. Esta descripción nos ayudará a centrar la pregunta de investigación y el tema de análisis de este trabajo.

Este capítulo se divide en dos apartados. El primero trata la definición del trabajador doméstico según estándares nacionales e internacionales. En un segundo apartado se analiza el conocimiento existente sobre los trabajadores domésticos desde dos puntos de vista: el primero describe su situación laboral, condiciones de trabajo, remuneración y prestaciones; el segundo se centra en las normas y regulaciones laborales existentes para los trabajadores del hogar.

1.1 DEFINICIÓN DEL TRABAJO DOMÉSTICO

El trabajo doméstico es aquel que se realiza en el ámbito del hogar bajo una relación laboral remunerada. La legislación laboral federal mexicana se refiere a los “trabajadores domésticos”. Sin embargo entre los estudiosos del tema se prefiere en muchas ocasiones la denominación de “trabajadores del hogar” evitando el término “doméstico” por sus connotaciones negativas (Goldsmith, 2007). En este trabajo se utilizarán indistintamente ambos términos entendiendo que en ningún caso incluye la figura del ama de casa o el trabajo doméstico no remunerado.

La Ley Federal del Trabajo de México dedica su capítulo XIII a definir las condiciones laborales de los trabajadores domésticos. En el artículo 331 de esta ley se define a los trabajadores domésticos como “los que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia”. Esta definición acoge una gran diversidad de situaciones: trabajadores con uno o varios patronos y que viven o no en el lugar de trabajo.

Dentro de los trabajadores que trabajan en una sola casa podemos distinguir los que habitan en la misma casa en la que laboran (que reciben techo y comida como parte de las prestaciones), de los que están en un régimen que se conoce popularmente como “de entrada por salida”, es decir que trabajan una serie de horas en uno o varios hogares pero viven y pernoctan en su propio domicilio. Por otro lado existen personas que trabajan en varios domicilios, es decir para varios patronos trabajando para cada uno de ellos unos días y horas fijos a la semana.

Para considerar estudios cuantitativos tomaremos como base la definición que INEGI realiza para los trabadores domésticos: “Se entenderá como trabajador doméstico remunerado a toda persona que: realiza el aseo de casas; cuida o acompaña a personas mayores, niños, enfermos o a quienes tienen algún tipo de discapacidad; prepara comida, lava y plancha ropa; es chófer particular para los integrantes de un hogar o vivienda, siempre y cuando su actividad efectúe en el marco de una relación de empleo” (INEGI, 2010: IX).

Si tomamos estándares internacionales como la Convención de Naciones Unidas sobre el trabajo decente de los Trabajadores Domésticos de 2011 que dio lugar a la firma del Convenio 189, se define en el artículo 1 al trabajador doméstico como aquel que labora en uno o varios hogares en el marco de una relación de trabajo y de manera continua. Para este organismo internacional el trabajo doméstico es el que realiza “las labores que pueden incluir tareas como limpiar la casa, cocinar, lavar y planchar la ropa, cuidar de los niños, de los ancianos o de los miembros enfermos de la familia. Trabajan como jardineros, vigilantes o chóferes de la familia e, incluso se ocupan de las mascotas del

hogar.[1]" Cabe señalar que México no ha ratificado ante el Senado de la República el Convenio 189 cuyo contenido se detallará en un capítulo posterior de esta investigación.

1.2 ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS SOBRE EL TRABAJO DOMÉSTICO

Con el objetivo de realizar una primera aproximación al perfil del trabajador doméstico este apartado analiza la bibliografía sobre este colectivo laboral. Esta revisión de literatura se realiza desde dos puntos de vista: el primero describe la situación laboral de los trabajadores domésticos en el mundo y el segundo analiza los estudios respecto a las normas legales y regulaciones existentes del trabajo de los trabajadores domésticos.

1.2.1 ¿Qué sabemos del trabajo doméstico?

Del trabajo del hogar se conoce bien sus características sociodemográficas (edad, formación, sexo, estado civil, número de hijos...) y cada vez hay mayor información de sus ingresos y condiciones laborales. Gran parte de esta investigación descriptiva proviene de la Organización Internacional del Trabajo. La OIT firmó en 2011 el Convenio Internacional 189 y la Recomendación 201 sobre el Trabajo Doméstico. Para llegar a la redacción de estos textos la OIT realizó numerosos estudios previos de la situación de los trabajadores domésticos en el mundo y por región. Se trata de estudios descriptivos que analizan el perfil de los trabajadores domésticos y su situación laboral. Gracias a estos informes podemos cifrar la importancia de este trabajo en el mundo y el papel destacado que tiene como fuente de ocupación en América Latina. Una de las principales características del sector laboral del trabajo doméstico es su segregación

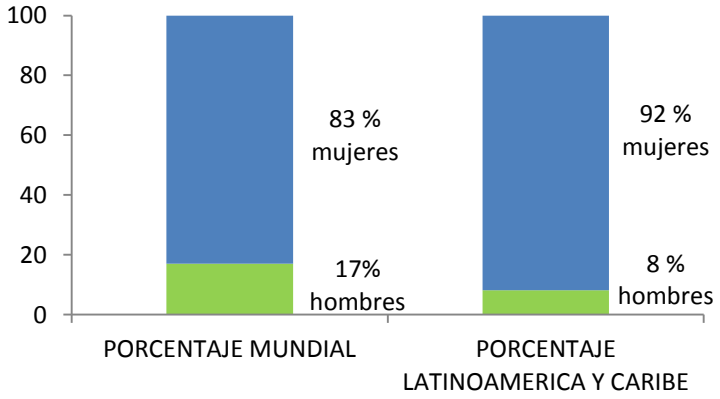
[1] Extraído de http://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/WCMS_211145/lang--es/index.htm (27 octubre 2015)

por sexo: es un trabajo mayoritariamente realizado por mujeres. Sin embargo dentro de las labores que incluye el trabajo doméstico hay labores que realizan casi en su totalidad mujeres (planchar o cuidado de niños, por ejemplo) mientras que otras labores son realizadas casi en su totalidad por hombres (jardinería o chofer, por ejemplo).

Los trabajadores domésticos son el 1.7 por ciento del total del empleo mundial, pero en regiones como Latinoamérica y Caribe representan el 7.6 por ciento de los trabajadores pagados. De los 52.6 millones de trabajadores domésticos que existen en el mundo, 8.9 millones son hombres que generalmente se desempeñan como jardineros, choferes o guardas de seguridad. Ante esta cifra podemos afirmar que dentro de los trabajadores domésticos, el porcentaje de mujeres es mayor al de hombres (OIT, 2013a). (Gráfico 1)

En Latinoamérica y el Caribe ha crecido muy rápidamente el número de trabajadores domésticos pasando de 10.4 a 19.6 millones del año 1995 al año 2010. Se estima que en la región se encuentra el 37% del trabajo doméstico en el mundo del que el 93 % son mujeres. Los dos países donde más trabajadores domésticos existen son Brasil y México. (OIT, 2013a y 2015a).

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE TRABAJADORES DOMÉSTICOS EN EL MUNDO Y LATINOAMÉRICA / CARIBE, DISTRIBUIDOS POR SEXO.



Fuente: Elaboración propia con datos de OIT para 2010 extraída del informe de OIT “Domestic workers across de world: Global and regional statistics and the extent of legal protection” (2013).

Además de la segregación por sexo, los informes de la OIT permiten conocer la descripción de la situación laboral de los trabajadores domésticos. Son profesionales que laboran en peores condiciones de trabajo y con sueldo menor que otras profesiones similares en términos de formación y capacidades, trabajan más horas y sin embargo presentan peores índices de acceso a prestaciones sociales (de salud, maternidad, ahorro para el retiro). Esta discriminación no es un fenómeno nuevo. Históricamente los trabajadores domésticos han vivido más en el marco de relaciones paternalistas con sus patronos que dentro de relaciones laborales formales con derechos y obligaciones de ambas partes bien definidas (OIT, 2013a).

La baja remuneración es una de las principales características de las malas condiciones laborales de los empleados domésticos en el mundo. Según datos de la OIT los trabajadores domésticos cobran alrededor del 40% de los salarios medios en el mundo. Hay autores como Budlender que afirman que el trabajo de los trabajadores domésticos está infravalorado ya que a menudo cobran menos que otros trabajadores que realizan labores profesionales comparables (OIT, 2013a). Estudios de la OIT realizados por Oelz y Rani (2015), establecen como causas de esta discriminación a la infravaloración de las tareas domésticas que requieren bajos niveles de educación y capacidades. Es esta misma infravaloración la que lleva a que los salarios sean bajos. En esta idea ahonda el trabajo de García Huerta (2014) que define cómo la subvaloración social y cultural del trabajo realizado por los trabajadores domésticos es una de las causas de su baja remuneración ya que se reconoce su trabajo como “improductivo”, esto es un trabajo que a los empleadores no les genera un beneficio económico.

Si bien la OIT realiza estudios en todo el mundo, para profundizar en la situación de los trabajadores del hogar en América Latina destacan los estudios del mercado laboral realizados por la CEPAL (2010, 2012, 2014) en los que se confirman para la región latinoamericana las mismas características que la OIT había definido a nivel mundial: segregación y discriminación laboral. En la región latinoamericana, los empleados domésticos son un importante sector laboral marcado por una segregación ocupacional

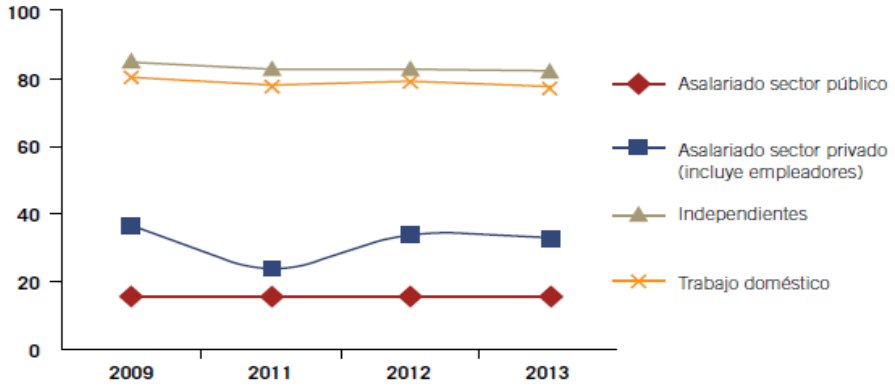
por género (el 90% los empleados domésticos son mujeres), pero también por una inseguridad laboral caracterizada por la informalidad, jornadas laborales excesivamente largas y salarios inferiores a la media. Esto revela abusos en cuanto al tiempo de trabajo (en detrimento de su tiempo de descanso), a su salario y a sus derechos laborales en términos de contrato, afiliación a seguro de salud y de fondo para el retiro, aguinaldos, etc. (CEPAL, 2014).

Si la CEPAL se centra en la segregación por sexo y discriminación laboral que lleva a sufrir abusos laborales, la organización WIEGO, Mujeres en empleo informal: globalizando y organizando, publicó en 2010 un informe en el que subraya a las prestaciones laborales como parte de la discriminación de los trabajadores del hogar. Esta discriminación afecta a los trabajadores domésticos en un doble sentido: discriminación "externa" de los trabajadores domésticos respecto a otros trabajadores y también discriminación "interna" o dentro del propio sector laboral asociado a la segregación por sexo. Los trabajadores domésticos en América Latina cuentan con una menor cobertura de protección de seguridad social respecto a otro tipo de trabajos. Sólo el 19 % de los trabajadores domésticos urbanos tiene cobertura de sistema de pensiones (cifras de 2008). Esta cifra es significativamente menor a la media de 47% de trabajadores asalariados con cobertura en las ciudades. Es decir se trata de un colectivo en condiciones de desigualdad respecto a otros trabajadores pero que además dentro de sí es desigual si se tiene en cuenta que el porcentaje de hombres trabajadores domésticos con prestaciones es mayor al de mujeres (WIEGO, Tokman, 2010).

Los datos sobre la informalidad que describe la CEPAL se confirman en el reciente informe de la OIT *Panorama laboral 2015* (ver gráfico 2), que contiene un capítulo sobre el trabajo doméstico en América Latina en el que se confirma la alta tasa de informalidad de los trabajadores del hogar, casi equiparable al sector de los trabajadores por cuenta propia. Para 2013 la tasa de informalidad de los trabajadores

domésticos era de 77.5 %, si bien se percibe una ligera disminución de 2.6 puntos desde 2009 (OIT, 2015).

GRÁFICO 2. Tasa de empleo informal no agrícola por categoría ocupacional 2009-2013 (porcentajes). América Latina.



Extraído de Panorama Laboral 2015, OIT. Página 53

Para cerrar este apunte sobre la alta informalidad que afecta al trabajo doméstico (y al trabajo por cuenta propia) es necesario reflexionar sobre lo que supone trabajar en la informalidad. El trabajador informal no tiene ninguna garantía de estabilidad en su puesto ni a ser indemnizado en caso de despido. No está protegido por la ley laboral ni tiene acceso a las prestaciones de seguridad social –ni para el trabajador ni para su familia. Es decir, no tienen acceso a los servicios de salud públicos, seguros por enfermedad o invalidez, servicios de guarderías ni al fondo de ahorro para la jubilación. Pero además la informalidad es un obstáculo para realizar trámites como alquiler de inmuebles o pedir un crédito bancario. Más allá de los perjuicios para el trabajador, la informalidad genera evasión fiscal y pérdida de ingresos públicos para infraestructuras y programas sociales. Crea también una competencia desleal entre los empleadores que sí cumplen sus obligaciones laborales (con el costo que ello genera) y los que no lo hacen. (Neffa, 2010).

Para el análisis del trabajo doméstico en América Latina resulta fundamental el capítulo de Janine Rodgers en el texto de Valenzuela y Mora, editado por la OIT en 2009, *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. En este texto aparece una

nueva característica descriptiva del trabajo doméstico en Latinoamérica: se realiza principalmente en las ciudades. Rodgers pone de relieve otra de las características fundamentales del trabajo doméstico: su heterogeneidad. Es decir la diversidad de modalidades de contratación de los trabajadores. Existen los trabajadores de "puertas adentro, es decir, que residen en el lugar donde laboran y que en México se les conoce como "empleados de planta" y trabajadores de "puertas afuera", esto es que residen en domicilio diferente al que laboran. Dentro de esta modalidad, que como ya dijimos en México se conoce como "de entrada por salida", es viable diferenciar a los trabajadores que laboran para un solo patrón o para varios patronos.

La evolución del trabajo doméstico refleja el aumento del número de trabajadores de "puertas afuera" en detrimento de los de "puertas para dentro", si bien como se verá en el capítulo 4 de este trabajo que describe a los trabajadores domésticos en México, el porcentaje de trabajadores "de planta" en nuestro país es, aunque minoritario, superior al de otros países de América Latina. En este sentido es interesante la observación que hace Rodgers respecto a la modalidad laboral y la calidad de empleo al concluir: cuanto más especializado sea el trabajo y más independiente la persona que lo realiza, mejor será la calidad del empleo (ver Tabla 1).

TABLA 1

Tendencia de la relación entre estatus laborales y calidad de empleo

Empleada puertas adentro	Empleada puertas afuera generalista con un solo empleador	Trabajadora Semigeneralista con más de un empleador	Trabajadora semiespecialista con más de un empleador	Trabajadora especialista a cuenta propia
Peor		← calidad de empleo →		Mejor

Extraído de: Rodgers en Valenzuela y Mora (eds.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. 2009. Pag: 102.

Además, Rodgers introduce términos fundamentales en el estudio de la situación laboral de los trabajadores domésticos. Son trabajadores vulnerables y subvalorados económica y socialmente; esto se relaciona con la idea generalizada de la poca cualificación requerida para unas labores que tradicionalmente se han realizado sin remunerar. Actualmente el trabajo doméstico está pasando de una relación patriarcal a una mercantil que sufre la subvaloración económica (menor remuneración) discriminatoria. Se considera además que es un trabajo realizado en la intimidad del hogar lo que le da poca visibilidad y un gran aislamiento que obstaculiza además su posible organización para la defensa de sus derechos. La autora refleja también el importante porcentaje de mujeres migrantes y menores de edad que trabajan dentro del trabajo doméstico y que, por cuestiones de espacio, no serán analizados en esta tesis.

Los estudios señalados junto con estudios más centrados en la situación del trabajo doméstico en algunos países latinoamericanos ya sean de órganos públicos o de investigadores (caso de Gallo y Santos, 2015 para Uruguay), ahondan en las causas de las malas condiciones laborales de los trabajadores domésticos en América Latina (que puede aplicarse a escala mundial). Se trata de un lugar de trabajo que es además una unidad doméstica no productiva. Este hecho supone por un lado un alto grado de aislamiento del trabajador y la disminución considerable de visibilidad de los abusos a los que se puede ver sometido y sus posibilidades de denuncia (García Huerta, 2014). Por otro lado, el hecho de que el lugar de trabajo sea un domicilio particular dificulta la inspección laboral en un ámbito privado. Es decir, los dueños del hogar pueden apelar a su derecho a la privacidad de su hogar ante una inspección laboral en su domicilio, lo que puede presentar un conflicto de intereses entre la garantía del Estado de los derechos del trabajador y el derecho a la intimidad del patrón en su propio hogar (OIT, 2015f).

Estas malas condiciones laborales llevan a pensar en la idea de la sindicalización de las trabajadoras domésticas. Existe desde 2009 la Red Internacional de Trabajadoras del Hogar (IDWN) compuesta por líderes de algunas de las organizaciones de trabajadores

domésticos de todo el mundo: la red regional de los trabajadores domésticos en América Latina y la CONLACTRAHO Caribe[2], la Red Asiática de Trabajadoras Domésticas (ADWN) en Asia, Alianza Nacional de Trabajadores Domésticos (NDWA) de los EE.UU., los Servicios Domésticos de África del Sur y Allied Workers Union (SADSAWU), Jala-Prt (Red para la Defensa de los Trabajadores Domésticos) en Indonesia, IPROFOTH (Instituto de Promoción y Formación de Trabajadoras del Hogar) en el Perú y la Unión Nacional de Empleados de Hogar (NUDE) en Trinidad y Tobago. En 2012 el IDWN se convirtió en la Federación Internacional de Trabajadores Domésticos (IDWF).[3] La formación de la asociación de trabajadores domésticos es remarcable si tenemos en cuenta que son personas que trabajan en un domicilio familiar con un alto nivel de aislamiento lo que supone un obstáculo para su organización y acción colectiva (Ministerio del Trabajo de Argentina, 2010).

En el caso de México la experta en el tema Mary Goldsmith ha investigado profundamente el derecho de asociación de este colectivo y nos ayuda a identificar la pérdida de poder de los sindicatos de trabajadores domésticos (la autora realiza sus investigaciones entre mujeres). En los años 1925 a 1945 existieron varios sindicatos de trabajadoras del hogar que poco a poco fueron perdiendo visibilidad y fuerza. Sin embargo desde septiembre de 2015 se reconoció el Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal[4] que a su vez pertenece a la Confederación Latinoamericana y del Caribe Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO), y a la Federación Internacional de Trabajadores del hogar (FITH). El Sindicato Nacional recibió el 18 de febrero de 2016 su toma de nota ante las autoridades del Distrito Federal en la que quedó registrada la directiva del sindicato como su órgano ejecutivo y representativo.

[2] CONLACTRAHO (Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar) nació en 1983, es la primera organización regional de trabajadoras del hogar a nivel mundial. Actualmente representa a 20 organizaciones de trabajadoras del hogar de 13 países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. (CSA y CSI).
[3] http://idwfed.org/es/es/sobre-nosotros (revisado 29 de enero de 2016).
[4] Información extraída de http://www.animalpolitico.com/2015/09/los-trabajadores-del-hogar-ya-tienen-sindicato/ el 26 de noviembre de 2015.

Para el caso de México es posible encontrar cifras oficiales de la situación de los empleados domésticos en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Cabe destacar el informe de 2012 (con datos del censo ampliado de 2010) "Perfil Sociodemográfico de los trabajadores domésticos remunerados en México 2010" y los datos de la ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo). Estos datos, que se analizan en el capítulo de diagnóstico de este trabajo (capítulo 4), reiteran la segregación por sexo de los trabajadores domésticos mexicanos, así como su discriminación laboral basada en una alta tasa de informalidad (lo que impide el acceso a servicios públicos de salud y ahorro para el retiro) y salarios inferiores a los de otros trabajadores.

El bajo salario de los trabajadores domésticos es parte importante de un análisis que sobre el sector de los trabajadores del hogar realizó el Instituto Belisario Domínguez, adscrito al Senado de la República Mexicana. El informe del Belisario afirma que de 2005 a 2014 ha llegado a aumentar en un 12 % el porcentaje de población trabajadora del hogar que, por ingreso, se puede decir que está en situación de pobreza.

Estos datos oficiales dejan sin embargo algunas lagunas como es el caso de la medición de los diferentes tipos de contratación de los trabajadores. Para esta parte el Consejo Nacional de Prevención de la Discriminación (CONAPRED), aporta una encuesta realizada a 1243 trabajadoras domésticas del país en 2014 que confirma, tal y como avanzaba la investigación de Rodgers, un porcentaje mayoritario de trabajadoras de entrada por salida respecto a los de planta.

Los estudios para el caso de México de carácter académico sobre el trabajo doméstico son ciertamente escasos y por lo general, descriptivos. Los estudios cualitativos más destacados son los de Mary Goldsmith, muy centrados en temas de asociacionismo sindical de los trabajadores, sin duda pioneros y referentes a nivel mundial. Existen además importantes estudios académicos de carácter antropológico que describen los patrones de abuso sobre los trabajadores como es el caso de Severine Durin para el ámbito regiomontano. Sin embargo no encontramos estudios (más allá de las

mediciones de INEGI y CONAPRED) que describan la heterogeneidad de los trabajadores del hogar especialmente en cuanto a modalidades de contratación a la hora de legislar sus derechos. La evolución del trabajo doméstico ha hecho que aparezcan y se consoliden nuevas figuras como trabajadores especializados que trabajan para uno o varios patronos, por lo que la heterogeneidad del estatus laboral debería ser un elemento clave a la hora de legislar de manera específica sus condiciones de trabajo.

1.2.2 Informes sobre las normas y regulaciones existentes

Sobre la legislación de este sector laboral de nuevo son referencias los trabajos que la OIT realizó antes y después de la aprobación del Convenio 189 para facilitar su adopción en los países miembros. Destaca a nivel mundial el estudio que la Organización Internacional del Trabajo publicó en 2012 con el título *Effective protection for domestic workers: a guide to designing labour laws*. Este estudio recoge varios ejemplos de legislación del trabajo doméstico en el mundo pero desafortunadamente no incluye el caso de México. La relevancia de este trabajo nos permite identificar las formas en que se regula en los diferentes países: en algunos casos se realiza mediante una ley específica destinada a los trabajadores domésticos, como es el caso de España o Argentina; en otros casos se realiza mediante un capítulo de la Ley general laboral, como es el caso del capítulo XIII de la Ley Federal del Trabajo en México. El informe también describe el caso de países en los que no está regulado el trabajo doméstico.

El trabajo de la OIT señala los aspectos fundamentales que debe recoger una legislación en favor del trabajo decente de los trabajadores domésticos: existencia de contrato, regulación de las horas de trabajo y descanso, vacaciones pagadas y justa remuneración (ya sea en especie y monetaria). El objetivo de la ley debe ser, además de regular las condiciones de contratación y trabajo, defender los derechos de los trabajadores como la específica regulación del trabajo de menores de edad (en los

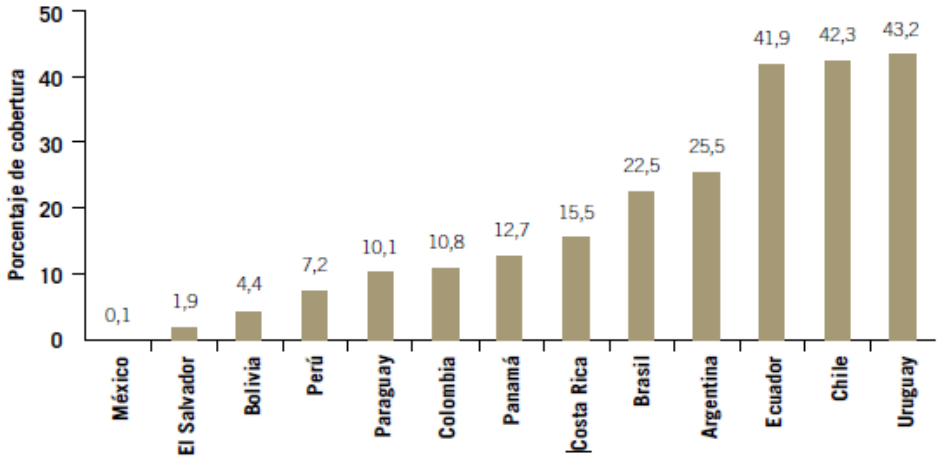
países en los que esté permitido), la defensa de la libre asociación, defensa de condiciones decentes de vivienda y medidas de lucha contra la discriminación, abuso y acoso de cualquier tipo. La OIT insiste en la importancia de la ley como punto de partida para una política pública a favor del trabajo decente de los trabajadores. Sin embargo este informe de la Organización Internacional del Trabajo no trata uno de los aspectos más importantes dentro de las prestaciones de los trabajadores: el derecho a la salud pública y al ahorro para el retiro.

Dentro de un análisis regional para Latinoamérica, el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación, CONAPRED, publicó en 2013 un estudio sobre el trabajo del hogar dentro de su colección “Legislar sin discriminación”. El informe analiza la legislación existente en cuatro países: Uruguay, Argentina, Brasil y Bolivia. La legislación nacional de cada uno de los países se compara con México. Sin duda es un trabajo valioso que muestra las lagunas de la legislación mexicana en todos los rubros que la OIT recomienda incluir en una ley de protección del trabajo doméstico.

Se detecta que la Ley Federal del Trabajo en su capítulo XIII, específico para los trabajadores domésticos, aprobó un esquema en el que se respalda su discriminación laboral, tal y como se evidencia en el capítulo 3 de esta investigación.

México es el país que, según un reciente estudio de la OIT, tiene el menor porcentaje de cobertura contributiva de los sistemas de seguridad social para los trabajadores domésticos (ver gráfico 3). Una de las causas de esta baja cobertura es que la Ley del Seguro Social en México declara voluntaria la afiliación del trabajador doméstico.

GRÁFICO 3. Cobertura contributiva de los sistemas de seguridad social para los trabajadores domésticos en 2013. América Latina.



Extraído de Panorama laboral 2015, OIT. Página 55

Este primer capítulo descriptivo de la definición y situación de los trabajadores del hogar presenta un colectivo laboral marcado por precarias condiciones de trabajo. Son trabajadores que sufren la total discriminación respecto a otros trabajadores en cuanto al cobro de salarios y disfrute de derechos y prestaciones laborales. Se trata además de un sector laboral marcado por la dispersión de los lugares de trabajo, lo que no facilita la visibilidad de sus condiciones de trabajo y demanda de mejoras.

Serán las palabras de un experto quienes resuman en una excelente síntesis las condiciones laborales de los trabajadores domésticos:

> "Los mayores problemas del sector son: bajas remuneraciones, inseguridad en el empleo y ausencia de beneficios otorgados a otros trabajadores. Los factores que contribuyen a la subvaloración del servicio doméstico son múltiples, unos tienen que ver con la transposición de lógicas patriarcales que prevalecen dentro del hogar al mercado de trabajo, y otros, con el perfil de las trabajadoras. Por ser mujeres, pobres, indígenas, afrodescendientes, migrantes y niñas, las

> trabajadoras del hogar están expuestas a explotación, abuso y discriminación" (Rogders en Valenzuela y Mora, eds., 2009: 109 - 110).

Si bien existen leyes laborales que las amparan, a menudo sucede que estas leyes no se cumplen y en muchos casos son incompletas o incluso discriminatorias frente a los derechos de otros trabajadores.

> "Los marcos legales y la aplicación de la ley vigente otorgan menor protección a los trabajadores domésticos que a otros asalariados. Además, muchas empleadas no están registradas, entonces quedan sin derechos y sin cotizar en los fondos de seguridad social y jubilación." (Rogders en Valenzuela y Mora, eds., 2009: 109 - 110).

De la revisión bibliográfica realizada no se logró identificar una línea de investigación previa que reflexione sobre la necesidad de una política pública multifactorial para la mejora de las condiciones de los trabajadores domésticos. En una perspectiva histórica es muy importante el texto para el caso de México de Mary Goldsmith "¿Sujetos de derechos o sujetadas a la servidumbre? Trabajadoras del hogar remuneradas en México" (2014), donde se analizan las iniciativas gubernamentales en favor de los trabajadores domésticos. Iniciativas que siguen dejando la calidad del empleo doméstico en manos de la voluntad del empleador, con un marco legal discriminatorio y acciones paliativas y programas centrados en la capacitación del trabajador en lugar de la defensa de la igualdad de sus derechos laborales. Actualmente, a excepción del libro de CONAPRED, no encontramos para el caso mexicano estudios que exploren cambios legales acompañados de otras medidas de políticas públicas, ya sea de coerción para el cumplimiento de la misma, de incentivos, de reconocimiento de actores institucionales o de información y educación cívica. Es en este punto donde esta tesis pretende ser una aportación al estudio de las políticas públicas en favor de los trabajadores domésticos, mediante una propuesta de política pública multifactorial.

El trabajo doméstico es importante en la economía de un país y sobre todo en las economías familiares. Del trabajo doméstico depende la economía de muchas familias de trabajadores del hogar, sobre todo de trabajadoras. De él depende también la economía de las familias del patrono ya que en muchas ocasiones el contar con servicio doméstico es la clave para que los integrantes del hogar puedan laborar o estudiar. Se trata de un sector productivo importante, marcado por condiciones de trabajo que implican dispersión de los trabajadores y poca visibilidad de sus problemas así como por importantes discriminaciones laborales. Por ello, debe ser regido por una política pública que incluya diversos enfoques (legislación laboral y de seguro social, incentivos, medidas coercitivas, fiscalización, información…). Es necesario explorar estrategias amplias, completas que incluyan medidas de participación de actores sociales e instituciones, de información y de concientización. Estamos ante una política pública que conlleva un cambio de actitud social e incluso de opinión pública (Oelz y Rani, 2015).

El cambio institucional para conseguir la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores domésticos debe pasar no sólo por la visibilidad del problema o por la reforma de la ley sino por la mejora de su cumplimiento, y por otras medidas de política pública hasta ahora inexploradas en nuestro país. Es de ahí de donde surge la necesidad de esta investigación. Para ello en el próximo capítulo se ahondará en la parte teórica del cambio institucional aplicado a este sector de trabajadores.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

La Ley Federal del Trabajo que regula en el capítulo XIII a los trabajadores domésticos no se cumple y además es incompleta y discriminatoria. Ante esta situación la pregunta de investigación que pretende resolver este trabajo es: ¿Qué política pública sería necesaria y apropiada para mejorar el bienestar de los trabajadores domésticos en México? Este capítulo pretende reflexionar acerca de las teorías del cambio institucional desde dos puntos de vista: el cambio visto desde el ciclo de las políticas públicas incidiendo en las etapas de agenda y diseño de la política y un segundo punto de vista sobre la inclusión de medidas de cumplimiento de la ley.

2.1 EL CAMBIO INSITUCIONAL COMO PARTE DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La Ley Federal del Trabajo es, tal y como describen Levitsky y Murillo (2012), un texto cuya esencia se originó en 1931, reformado y aprobado de nuevo en 1970 y que, si bien ha sufrido algunas modificaciones parciales como la de 2012, mantiene fundamentalmente el diseño original de la normatividad laboral. Sin embargo esta estabilidad se basa en el acuerdo político de sostener una norma ambigua y poco estricta. La estabilidad institucional es parte fundamental de la democracia pero si esa estabilidad se origina en normas que se crean sin el ánimo ni los instrumentos para que se cumplan, acaban resultando poco efectivas. Es la Ley Federal del Trabajo en México una ley que no se cumple y que ha amparado la flexibilización laboral en nuestro país, que no se ha dado a través de reformas específicas sino a través de cambios en los hechos, posibles por la falta de aplicación de la legislación (Bensusán, 2006).

México tiene una ley laboral rígida poco efectiva que incita al incumplimiento, que favorece la generalización de la informalidad y la caída de salarios. Una ley con un

mecanismo nada efectivo de fiscalización que ha contribuido a la flexibilización de las relaciones laborales bajo la excusa de que una fiscalización efectiva destruiría empleos. Esta idea llevó a unos mecanismos de inspección con enorme carencia de recursos humanos y económicos ante el miedo de la pérdida de empleos. Se trata de una promoción indirecta del cumplimiento voluntario (Bensusán, 2007). Un texto legal poco apegado a la realidad del perfil de los trabajadores, que trae implícita una cultura de poco cumplimiento y poca inspección ante la posible pérdida de trabajos y que ha llevado a México a tener bajos índices de desempleo escondidos en unos altísimos índices de empleo informal.

Ante esta situación, se debe analizar tanto el diseño de la norma en sí misma como los mecanismos que existen para lograr su cumplimiento. Leyes que no se cumplen suelen ser leyes que ya no se adaptan a la realidad, que no afrontan un problema de manera completa o adecuada o que se hacen sin el ánimo de cumplirlas. Es entonces necesario introducir la idea de que la ley debe reconocer la realidad y cambiarla, mejorarla, focalizándose en la coherencia entre su diseño legal y las estrategias que se adoptan para hacerlas efectivas (Bensusán, 2006).

Es en este contexto donde se ve la necesidad de valorar qué cambios institucionales y desde qué perspectiva se deberían realizar para mejorar la condición del trabajo doméstico.

El cambio institucional que conlleva una política pública se puede realizar de varias formas: de manera radical, diseñando una nueva institución (o nuevas reglas del juego) o mediante cambios graduales, que permitan ir resolviendo poco a poco los problemas diagnosticados, retomando experiencias previas. Estos cambios graduales pueden darse mediante la incorporación de nuevas reglas a las ya existentes, en lo que se conoce como el “sistema de capas”, que suele acabar en la construcción final de un nuevo texto. (Howlett y Rayner, 2013).

Tanto si se trata de una reforma gradual sobre el texto existente como de la elaboración de un cambio radical que dé origen a una nueva política, este proceso exige el estudio minucioso de los cambios y los acuerdos a los que se debe llegar para que la nueva ley nazca en un contexto de fortaleza institucional. Esto es, con la aprobación de los actores políticos, sociales y económicos involucrados. Para ello es necesario estudiar los cambios que se quieren incorporar y sus efectos en todos los posibles actores, mismos que, preferiblemente deben ser involucrados en la elaboración del texto para obtener su acuerdo. En este sentido cobra actualmente importancia la participación de la sociedad civil capaz de modificar agendas en los gobiernos o de reactivar el interés por la activación de instituciones o cumplimiento de normas débiles por años (Levitsky y Murillo, 2012).

El cambio institucional es parte de la política pública y por lo tanto, como parte del cambio, debemos atender al ciclo de la política. Esto es, el proceso de la política pública que es necesario tener en cuenta para cumplir los objetivos propuestos. Por ello para acometer cualquier cambio es necesario que el tema sea incorporado a la agenda de políticas públicas. Tal y como comenta Nelson (1978), es necesario que el asunto sea reconocido por la autoridad como problema público. Una vez reconocido es necesaria su adopción como parte de la agenda; posteriormente es necesaria su priorización dentro de la misma y finalmente su mantenimiento dentro la agenda. Tras un primer paso de reconocimiento de un asunto en el que se identifica como un potencial tema de acción, el paso a la adopción del tema es fundamental. Para que esto suceda es necesario que el ejecutivo y/o el legislativo reconozcan su responsabilidad en la solución o mejora del asunto; por otro lado la acción de los decisores debe partir de la convicción de que podrán dar una respuesta apropiada al asunto (Nelson, 1978). En este punto es importante volver a recalcar la importancia de los actores políticos, sociales y económicos involucrados que son parte fundamental de la presión social para la incorporación de nuevos temas de agenda política del poder ejecutivo o legislativo.

Una vez incorporado el tema en la agenda pública con el compromiso de las autoridades y actores involucrados, es necesario atender a la fase del diseño de la nueva política, al corazón del cambio institucional. El diseño de nuevas políticas ha sido campo de estudio en las últimas décadas. El éxito de una política depende en gran medida del diseño de la misma. En este sentido Howlett y Rayner recomiendan la incorporación de tres conceptos: la consistencia de los instrumentos utilizados para que refuercen entre sí el objetivo de la política, la coherencia de los objetivos para que confluyan de manera armoniosa y la congruencia de objetivos e instrumentos que confluyan hacia una misma dirección (Howlett y Rayner, 2013).

Para mejorar el diseño de una política es necesario actuar sobre los fallos de la actual; hay que entender las causas de su falta de resultados positivos. A ese diseño le hace falta un consenso con los actores políticos y también con los actores económicos implicados. Para ello hay que identificar a los actores involucrados reconocidos de manera formal o informal, y lograr un acuerdo o consenso para que el cambio de ley surja sin vetos que se puedan hacer efectivos ante un cambio político (un cambio de gobierno, por ejemplo). Es importante el acuerdo con actores y desactivar a los oponentes políticos para que no cambien la ley cuando accedan al poder. Este hecho permite una mayor estabilidad institucional que favorece el cumplimiento de las normas. Ello pasa por realizar los cambios con tiempo, calculando las consecuencias sobre los intereses de los actores y aprovechando la experiencia de otros casos. (Levitsky y Murillo, 20009). Sería recomendable contar con experiencias previas especialmente en otros países donde una política del mismo objetivo haya tenido éxito. Finalmente es necesario dotar la nueva política de recursos. Recursos financieros para su puesta en marcha y recursos políticos y económicos para reforzar su cumplimiento y la sanción del no cumplimento en caso de que así se convenga. (Ingraham, 1987).

En este sentido es claro que en el caso de los trabajadores domésticos en México debe existir previamente un interés del ejecutivo en el tema que lo incorpore a su agenda política y ese no es el caso actual. Sin embargo son varias las voces externas que

desde la academia, organismos autónomos del Estado, organismos internacionales y trabajadores del hogar están haciendo llegar al Gobierno, por un lado la evidencia de la discriminación que sufren y por otro lado las sugerencias para una mejora a partir de una reforma de la ley. Parece claro que en el caso de México la incorporación del tema en la agenda de políticas públicas llegará a través de los actores externos sociales y económicos (sindicatos, academia, organizaciones de la sociedad civil) y del reconocimiento que el Gobierno haga de ellos.

En este sentido es muy importante la reciente toma de nota del Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal que tuvo lugar en el mes de febrero de 2016[5]. Es desde la interacción del poder legislativo, el ejecutivo y los actores involucrados que el tema debe ser introducido en la agenda pública de manera efectiva. Se debe crear una red social que participe en el diseño del cambio y de los instrumentos y campañas de difusión, visibilidad y concientización social del problema y de su solución. Desde este punto de vista hay que tener en cuenta también el reconocimiento de otro de los actores involucrados, los empleadores.

Una vía de inclusión de este tema en la agenda política sería mediante la ratificación del Senado mexicano del convenio 189 de la OIT, cuyo contenido (se explica en capítulo 3 de esta investigación) obligaría al gobierno mexicano a aprobar leyes nacionales que garanticen el cumplimiento del tratado internacional en los meses siguientes a su aprobación. En este sentido y pese a las manifestaciones en favor de la ratificación del Secretario de Gobernación del gobierno actual, la verdad es que el Senado no ha ratificado el texto debido, sobre todo, a la falta de prioridad del tema en la agenda pública del ejecutivo y legislativo.

[5] Nota de prensa http://eleconomista.com.mx/economicon/2016/02/18/sindicato-empleados-hogar-recibe-toma-nota de 16 de febrero de 2016.

2.2 *ENFORCEMENT* DE LA LEY O MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO

Una vez analizado el cambio institucional como parte del ciclo de la política pública, en especial dentro de las fases de agenda y diseño de la política, analizaremos el otro punto de vista que hay que tener en cuenta a la hora de realizar dicho cambio: mecanismos de cumplimiento de la ley, lo que se conoce como el *enforcement*.

En América Latina asistimos a la fractura entre una población que disfruta de unos derechos iguales en el terreno político que se confronta con situaciones económicas y sociales desiguales (Levitsky y Murillo, 20009). Ciudadanos que no se pueden sentir amparados por la igualdad teórica de leyes que no se cumplen. La región latinoamericana es una zona en la que el reiterado no cumplimiento de la ley suele ir acompañado de una gran impunidad. Asistimos en América Latina a leyes laborales que en numerosas ocasiones se incumplen por patronos que resisten a cumplirla ante los trámites y costos de hacerlo; trabajadores cuya falta de educación y organización dificulta la defensa de sus derechos; falta de recursos humanos y económicos para una inspección laboral efectiva (Schrank, 2004 en Bensusán, 2007).

Son normas que se aplican sobre trabajadores que por su bajo nivel educativo y de organización no conocen sus derechos ni la forma de demandarlos y que por ello aceptan las reglas establecidas por sus empleadores y que incluso rechazan su incorporación al seguro social a cambio de un mayor salario. El desconocimiento de sus derechos, de la forma de llevarlos a cabo y el desánimo ante la complejidad burocrática o el miedo a perder el trabajo al reclamar sus derechos desanima a los trabajadores a ejercerlos (Bensusán, 2007). Es necesario proteger de manera efectiva a trabajadores con diseños institucionales que busquen la efectividad en la mejora de las condiciones de trabajo a través de la regulación y mecanismos de fiscalización efectivos.

En el caso de los trabajadores domésticos en México es necesario un cambio institucional que se base en una política pública inclusiva que mejore la calidad del

empleo, elimine la discriminación y reduzca la desigualdad social (Bensusán, 2007). Además el cambio institucional debe ir acompañado de normas que permitan fortalecer su cumplimento. En este contexto surge la duda de si realizarlo desde la sanción o el incentivo o desde ambos. Desde la sanción, una institución debe ir acompaña de un sistema que permita identificar y castigar de manera severa el incumplimiento de la norma. Es decir, que el costo de incumplimiento sea elevado. En el caso de los trabajadores domésticos la gran duda es cómo fiscalizar cuando el trabajo se realiza en un ámbito privado, en la intimidad de un hogar. Ante este problema de la fiscalización el gobierno mexicano a través de un oficio de la Secretaría de Gobernación en respuesta a puntos de acuerdos aprobados por la Cámara de Diputados[6] en octubre de 2015 consideraba que la fiscalización del trabajo del hogar remunerado en México no es posible por la dificultad operativa para realizarlo por el limitado número de inspectores con el que se cuenta, especialmente en algunos estados[7]. Así como la dificultad de conocer el número de hogares con trabajadores domésticos, por la inexistencia de obligación de hacer del conocimiento de la autoridad laboral la existencia de dicho trabajo. También se sostiene que la visita a domicilios podría ser contraria al artículo 16 de la Constitución que garantiza que nadie pueda ser molestado en su domicilio, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por ello el cumplimiento de la ley laboral en el caso de los trabajadores domésticos con métodos coercitivos en México se enfrenta, efectivamente, a los obstáculos señalados. Podemos adelantar que en otros países estos obstáculos han sido eliminados creando un sistema fiscalizador efectivo, como es el caso que más adelante se detallará de Uruguay.

[6] Información extraída de página http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/10/asun_3285374_20151015_1444935457.pdf enero 2016

[7] La inspección laboral en México resulta insuficiente e ineficiente. Es escaso el número de inspectores existentes que, a su vez, están poco remunerados y sin formación permanente. La inspección de trabajo presenta carencias de recursos humanos y materiales. Todo ello hace que en México la fiscalización del derecho del trabajo a través de inspecciones resulte un mecanismo poco visible ante los trabajadores y muy favorecedor para los empleadores. La inspección del trabajo en ámbito local es prácticamente, y en términos generales, ineficiente. (Bensusán, 2008).

Por otro lado se puede trabajar la parte de incentivos al cumplimiento de la ley: esto es, conseguir cambios en actitudes con conductas deseadas mediante la aplicación de filtros que ayuden al cumplimiento de la norma; por ejemplo las desgravaciones fiscales a los empleadores. Esta es una medida implementada en el caso de Argentina, mediante la posibilidad de deducir del impuesto a las ganancias los salarios de los trabajadores domésticos y las contribuciones patronales (Pereyra, 2015). Ambas ideas de inclusión de métodos coercitivos y de incentivos no son excluyentes, pueden trabajar de manera conjunta para el mejor cumplimiento de la ley a través de la coherencia entre el diseño legal y las estrategias que buscan hacerlo efectivo (Bensusán, 2006).

Desde inicios de los años 80 en el estudio del diseño de políticas públicas se ha considerado el análisis del grado de coerción necesario para el cumplimiento de la ley. Los años 80 dieron lugar a gobiernos política y económicamente liberales que apostaron por un mínimo grado de coerción y dejaron los mayores grados de métodos coercitivos para casos de fuerte resistencia social. En este contexto fue cada vez más frecuente el uso de otro tipo de métodos para el cumplimiento de la ley: simplificación de procesos administrativos y trámites, esfuerzos de educación de la ciudadanía en el cumplimiento de la ley y medidas de incentivos, principalmente fiscales. (Howlett y Rayner, 2013).

Por todo lo anteriormente citado, el cambio institucional para la mejora de los trabajadores domésticos en México se presume que debe pasar por el reconocimiento y diálogo con los actores involucrados (patronos y empleadores). Además debe basarse en un cambio de la ley para eliminar los elementos discriminatorios, incorporando mecanismos que favorezcan e inciten a su cumplimento y castiguen su incumplimiento. El nuevo texto debe atender las especificaciones de las diferentes situaciones laborales: trabajadores de planta, de entrada por salida, de tiempo completo, de medio tiempo, con un patrón o con varios patronos, estableciendo las obligaciones y condiciones de trabajo de cada situación para trabajador y empleador. El cambio institucional puede pasar también por la inclusión de medidas de incentivo al

cumplimiento de la ley como pueden ser desgravaciones o incentivos fiscales y la simplificación de trámites administrativos especialmente en su proceso de formalización ante la seguridad social. Además deberían incorporar medidas de educación e información a la ciudadanía.

Tras este análisis teórico debemos preguntarnos, ¿qué medidas debe contemplar la nueva política pública para que se traduzca en resultados efectivos que mejoren el bienestar de los trabajadores del hogar en México? Para identificar las posibles opciones es fundamental la experimentación con soluciones diferentes en lugares distintos pero también tomar en cuenta la lecciones de otros y asimilarlas cuando corresponda (Pettit, 2003 en Bensusán, 2006:16). Por ello en esta investigación se van a identificar dos países que establecieron una política pública exitosa de formalización laboral y mejora de condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos en América Latina. En el siguiente capítulo se pretende que el análisis comparado de estos tres casos –México, Argentina y Uruguay– y las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, nos ayuden a identificar mejores prácticas que se puedan adaptar a la coyuntura mexicana.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS COMPARADO

En este capítulo se analizan diferentes regulaciones y políticas públicas para la mejora de la calidad laboral de los trabajadores domésticos. Es el caso de la regulación internacional a través de la Organización Internacional del Trabajo y de las políticas públicas en tres casos de estudio: México, Argentina y Uruguay. Para cada uno de los casos se expondrá una introducción sobre las características del mercado y políticas laborales y posteriormente se expondrá la regulación y políticas existentes para el fomento de la formalización y la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos.

3.1 LA REGULACIÓN INTERNACIONAL

En el ámbito internacional en un principio la regulación de los trabajadores domésticos se incluía dentro 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 los Derechos Humanos de Naciones Unidas en cuyo artículo 24 se 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."[8]

En 1957 se aprobó la Convención para oficinas y comercios sobre el Descanso Semanal de la OIT que estipula que el descanso laboral de los trabajadores debe ser de al menos 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 internacional para la protección de la maternidad que en su contenido se dirige explícitamente a trabajadoras domésticas en casas privadas. En el año 2000 este Convenio fue revisado con dos objetivos: asegurar

[8] Declaración de los Derechos Humanos del Hombre. Naciones Unidas, 1948. http://www.un.org/es/documents/udhr/ (revisado 27 octubre de 2010).

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. (OIT, 2013a)

Ante la inexistencia de una legislación general específica para los trabajadores domésticos en el mundo, en 2011 la Organización Internacional del Trabajo aprobó el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y la recomendación 201 para los trabajadores y las trabajadoras domésticas. El Convenio 189 fue firmado en 2011 por la Organización Internacional del Trabajo[9]. Es un texto no vinculante cuya ratificación implica el interés del país por tener el tema como parte de su agenda política.

El Convenio tiene como objetivo la defensa de los derechos humanos – y por lo tanto laborales – de los empleados domésticos garantizando, entre otras cosas, medidas que impidan el abuso y explotación de trabajadores. El documento está diseñado para que los países firmantes fomenten medidas que aseguren que los trabajadores domésticos, "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 decentes que respeten su privacidad." (OIT, 2011: artículo 6). Al Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo le acompaña 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, etc.).

El Convenio 189 insta a los Estados miembros a establecer mecanismos de comunicación y diálogo con los actores involucrados, trabajadores y empleadores. Reconoce el derecho de asociación y de negociación colectiva (artículo 3). También

[9] El Convenio 189 ha sido ratificado y está en vigor en los países de: Alemania, Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Guyana, Irlanda, Italia, Mauricio, Nicaragua, Paraguay, Sudáfrica, Suiza y Uruguay. Entrará en vigor en 2016 en: Bélgica, Chile, República Dominicana, Finlandia, Panamá y Portugal.

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 entre los trabajadores del hogar y el resto de categorías laborales en todos los aspectos: horas de trabajo y descanso, salario, derecho a la seguridad y salud en el trabajo, condiciones de vivienda para los trabajadores de planta, acceso a seguro social, protección de maternidad o erradicación de abusos.

3.2. SINTESIS DEL PANORAMA LABORAL EN ARGENTINA, MÉXICO Y URUGUAY.

Los tres países latinoamericanos que forman parte de esta investigación, a pesar de sus evidentes diferencias (México tiene una población de 120 millones, frente a 40 de Argentina y apenas 3,4 en Uruguay), comparten niveles de desarrollo económico y humano similares. Por ejemplo, se encuentran en la parte alta de la clasificación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la medición global del Índice de Desarrollo Humano.

Como muestra la siguiente tabla, Argentina es considerada un país de desarrollo humano muy alto, y México y Uruguay de desarrollo humano alto.

TABLA 2 - INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO Y DESIGUALDAD, ARGENTINA, MÉXICO Y URUGUAY (2014)

	Nivel de IDH	Clasificación mundial	IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Escolaridad promedio	Ingreso per capita (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 de Desarrollo Humano 2015*.							

De los tres componentes del índice de desarrollo humano (esperanza de vida al nacer, educación e ingreso promedio por persona) hay profundas similitudes en los dos primeros entre los tres países, si bien el producto per cápita es menor en México respecto a los dos casos sudamericanos.

Ahora bien, en lo que concierne al panorama laboral de acuerdo al estudio de la OIT (2015), 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 en efecto participan de la actividad económica. Asimismo, es común que el grueso de la actividad se concentre en varones (trabajan o desean hacerlo tres de cada cuatro), mientras que la tasa de participación femenina implica que solo una de dos mujeres ofrezcan su fuerza de trabajo en el mercado laboral.

También existe coincidencia en que la tasa de ocupación total no es significativamente más baja que la de actividad, lo cual es indicador de bajas tasas de desempleo. Esto es, más del 90 por ciento de los trabajadores que desean incorporarse al empleo lo consiguen, pero ello puede a su vez evidenciar que el desempleo abierto no es, en los tres países latinoamericanos, un problema tan drástico como en economías desarrolladas, pero a la vez puede sugerir la presencia de altas tasas de informalidad o de empleo precario, como parece ser el caso en la región.

TABLA 3 - INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN ARGENTINA, MÉXICO Y URUGUAY (2014)

	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
Tasa de desempleo femenina (%)	8.4	4.9	8.3
Población ocupada con subempleo (%)	9.6	8.1	6.9
Trabajo doméstico sobre total (%)	7.2	4.3	6.6
Trabajadores domésticos sobre total (%)	0.2	0.7	1.0
Trabajadoras domésticas sobre total (%)	17.0	9.3	13.3
Trabajadores domésticos con cobertura de seguridad social (%)	25.5	0.1	43.2
Fuente: Elaboración propia a partir de OIT (2015)			

Por lo que se refiere al trabajo doméstico, este tipo de actividad laboral representa el 7.2% del total de la ocupación en Argentina, el 4.3% en México y el 6.6% en Uruguay. En los tres casos, ese porcentaje se incrementa de forma significativa si se toma a las trabajadoras domésticas sobre el total de mujeres ocupadas en comparación con el peso que tiene el sector dentro del empleo masculino. La diferencia más significativa se

da en la tasa de cobertura de la seguridad social de los trabajadores domésticos entre los tres países seleccionados. Mientras que en Uruguay cuatro de cada diez empleados domésticos contribuyen a la seguridad social, en Argentina uno de cada cuatro trabajadores, mientras que en México solo es uno por cada mil.

Así, siendo 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 evidente que existen condiciones institucionales, tanto en el ámbito de las normas como de las políticas públicas, que hacen que las condiciones laborales del trabajo doméstico sean muy contrastantes en México respecto a los países sudamericanos. Es por ello importante analizar el contexto de las políticas públicas dirigidas al mercado de trabajo en general y en particular hacia el trabajo doméstico en los tres países de esta investigación.

3.3. ÁNALISIS DE ESTUDIOS DE CASO: MÉXICO, ARGENTINA Y URUGUAY

Los mercados laborales de América Latina 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" (Bensusán, 2015: 161). 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 y la falta de instrumentos efectivos fiscalizadores y sancionadores (Bensusán, 2015). La informalidad es a menudo compensada por políticas sociales asistencialistas en las que el trabajador se ve protegido socialmente desincentivando a los empleadores a proveer -y a los trabajadores 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 ante el incumplimiento de la ley, que les incentiva a no cumplirla. Por otro de la sensación que tienen los trabajadores de protección social a través de programas asistenciales que hace que junto con otros factores como tener prestaciones sociales cubiertas por matrimonio o familia, desinformación o el miedo a

reacciones de patronos, no encuentren incentivos para demandar el cumplimiento de sus derechos laborales tal y como la ley establece.

Esta situación de base ha llevado a los gobiernos de América Latina a actuar desde diferentes perspectivas ideológicas. Por un lado políticas y gobiernos que desde el 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 buscado el bienestar y beneficio de sus trabajadores en especial a través de mecanismos de formalización laboral, de negociación colectiva y reconocimiento del poder sindical. 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. (Bensusán, 2015) Veamos por separado cada uno de estos ejemplos.

3.3.1. MEXICO

México es un país en el que la oferta de trabajo rebasó hace años la capacidad de generación de suficiente demanda formal para el mismo. Fruto de este desequilibrio resultaron hechos como la caída de los salarios, disparidades de ingreso muy fuertes entre la población y sobre todo el incremento de la tasa de informalidad y precariedad laboral. México arrastra una historia de descuido de política económica y laboral que se refleja en la baja calidad del empleo y los salarios, que a su vez impactan en los altos niveles de pobreza y desigualdad (Gómez y Murayama, 2015).

En los últimos 15 años países como Argentina y Uruguay han implementado políticas laborales en favor de la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores. México sin embargo optó por mantener la línea política laboral instaurada desde los años 80, que prioriza el bienestar de los empresarios por encima del de los trabajadores. La reforma laboral de 2012 volvió a fortalecer los mecanismos para la mejora de la competitividad económica y la flexibilización laboral (Bensusán, 2015). En los últimos años los trabajadores mexicanos apenas han podido mejorar sus

condiciones laborales y han visto “abandonar la fiscalización de las condiciones de trabajo, restringir el aumento de los salarios mínimos y debilitar la interlocución salarial” (Bensusán, 2015: 194).

También los empleadores se han visto beneficiados por una estrategia de abandono de la inspección laboral, promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones laborales. Esto ha profundizado los niveles de desprotección de los trabajadores que se ve reflejado en cifras como la alta tasa de informalidad que se sitúa casi en el 60% (57.6%) en el primer trimestre de 2015[10].

El salario mínimo en México es de los más bajos en América Latina, esto es debido a que la política salarial no es tomada como un instrumento de lucha contra la pobreza y la desigualdad (como en Argentina o Uruguay) sino como mecanismo para combatir la inflación. Aunque el salario mínimo se fija por mecanismos de negociación tripartita entre Gobierno, empresarios y sindicatos (a través de la Comisión Nacional del Salario Mínimo), es este un claro ejemplo de la debilidad de los trabajadores y del corporativismo que aun existe en el modelo sindical mexicano bajo el control del Estado y de los empleadores (Bensusán, 2015). Para Bensusán (2016) en México los sindicatos no suponen un verdadero contrapeso en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores; adolecen además de mecanismos de democracia y transparencia interna.

Por todas las causas anteriores expertos en la materia afirman que “el empleo en México se extiende en ocupaciones de baja productividad, escaso cumplimiento de los derechos laborales –carencia de acceso a la seguridad social y a la protección de la salud por el centro del trabajo- , bajos salarios y largas jornadas. Es esto lo que produce la elevada informalidad y hace que la precarización del trabajo sea el signo característico del mercado laboral del país en pleno siglo XXI” (Gómez y Murayama, 2015: 61) Estas tristes características del mercado laboral mexicano se acentúan para

[10] Datos ENOE, INEGI. 1er trimestre 2015.

el caso de los trabajadores domésticos como evidenciaremos en el próximo capítulo de este trabajo.

La ley que rige las condiciones laborales de los trabajadores domésticos en México es la ley Federal del Trabajo, cuyo capítulo XIII se encuentra dedicado en exclusiva a este colectivo laboral. Si bien los trabajadores domésticos se rigen en parte por artículos generales de la Ley Federal (artículo 21 para el establecimiento de un contrato escrito), el derecho a vacaciones pagadas (artículo 76), a percibir un aguinaldo (página 87), disfrute de licencia de maternidad (artículo 170), indemnizaciones, etc. Sin embargo la Ley Federal del Trabajo recoge una serie de artículos discriminatorios. Además del artículo 334 sobre el pago del 50% del salario en especie, la ley establecen que el patrón podrá dar por finalizada la relación de trabajo en cualquier tiempo, sin necesidad de comprobar la causa que tenga para ello (pagando una indemnización, lo que también ocurre en el caso de trabajadores eventuales, de confianza, etc.), y se establece una jornada diaria que puede llegar a ser de 12 horas.

Tal y como señalábamos en el capítulo 2 de esta investigación, el principal problema de la Ley Federal de Trabajo es su incumplimiento. Se trata de una ley rígida que sufre un alto grado de incumplimiento no penalizado ni fiscalizado aunado a un bajo gasto público destinado a la política laboral. (Bensusán, 2016).

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República realizó un informe en 2015 que analiza la ley mexicana al respecto- el capítulo XIII de la Ley Federal del Trabajo aprobada en 1970- y reconoce algunos de los avances que en esta ley se introdujeron en la reforma de 2012. Dentro de estos avances hay que destacar los artículos 336 y 333 sobre los derechos de descanso mínimo obligatorio de los trabajadores domésticos durante el día (9 horas consecutivas y otras tres entre la mañana y la noche) y durante la semana (día y medio ininterrumpido). Este informe nos ayuda también a identificar los aspectos discriminatorios que recoge la Ley Federal del trabajo y que no fueron tratados dentro de la reforma de 2012. En este sentido hay que destacar que la legislación mexicana reconoce las horas de descanso pero no establece una duración

máxima de la jornada laboral (pudiendo trabajar las doce horas que restan de los periodos de descanso establecidos) ni la remuneración de horas extras. Se establece que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará un salario mínimo para el colectivo, mismo que no se ha establecido. El artículo 13 de la Ley del Seguro Social define como voluntaria la inscripción del trabajador en el Seguro Social. Los trabajadores que son dados de alta en este esquema voluntario estarán cubiertos en temas de riesgos de trabajo, enfermedades, permiso de maternidad, retiro e invalidez. Sin embargo quedan excluidos de prestaciones de guarderías del Seguro Social e INFONAVIT. (CONAPRED, 2014).

Para sintetizar los derechos laborales que recoge la Constitución, la Ley Federal del Trabajo (en su versión de 1970 y tras la reforma laboral de 2012) y evidenciar las deficiencias que tiene respecto a la regulación de las condiciones de trabajo doméstico remunerado se ha realizado esta tabla. Esta tabla está basada en el informe sobre Trabajadores(as) del Hogar del Instituto Belisario Domínguez con algunas aportaciones de la autora.

TABLA 4 – COMPARATIVO LEGISLACIÓN TRABAJADORES DOMÉSTICOS EN MÉXICO

CONSTITUCIÓN (TEXTO VIGENTE)	LEY FEDERAL DEL TRABAJO 1970	LEY FEDERAL DEL TRABAJO (TEXTO VIGENTE)	DEFICIENCIAS DE LA LFT
Jornada máxima diurna de 8 y nocturna de 7 horas	Derecho de los trabajadores de disfrutar de reposos suficientes para tomar alimentos y descansar durante la noche	Los trabajadores domésticos de planta tiene derecho a un descanso mínimo diario de nueve horas consecutivas por noche, más otro de tres horas mínimo entre la mañana y la tarde (art. 333)	Se reconoce la posibilidad de una jornada laboral máxima de 12 horas de trabajo. No se considera el pago de horas extras
Salario mínimo se fijará por comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, los patrones y el gobierno.	Las comisiones regionales de los salarios mínimos fijarás los salarios mínimo profesionales correspondientes	La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijarán los salarios mínimos profesionales correspondientes (art. 335)	La CNSM no ha fijado el salario mínimo para trabadores domésticos. Se establece el pago en especie de hasta el 50 % lo que es mucho en estándares OIT que recomiendan en torno al 33%
Protección del Seguro Social en casos de invalidez, de vejez, de muerte, de cesación involuntaria del trabajo , de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores			No hay obligatoriedad de afiliación a la Seguridad Social y se les excluye de los servicios de guardería (Ley del Seguro Social) y prestaciones sociales.
Acceso al fondo nacional de vivienda, mismo que se considera de utilidad social			Se exime a los patrones de la aportación al INFONAVIT.

México no ha ratificado el Convenio 189 de la OIT por lo que no tiene la obligación constitucional de "adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico" (OIT, 2011, artículo 10).

La ratificación de este Convenio se debe realizar ante el Senado de la República. Cabe señalar que en México, desde la aprobación en 2011 de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, todos los convenios de derechos humanos internacionales que se ratifiquen se incorporan a la legislación nacional con rango constitucional. Es decir, la ratificación del Convenio 189 supondría de manera inmediata la regulación del trabajo doméstico en México en los términos que establece la OIT y que sin duda son mucho más protectores que los que recoge la Ley Federal del Trabajo.

Desde el punto de vista de la Organización Internacional del Trabajo la ratificación de uno de sus convenios exige al país trasladar las disposiciones internacionales recogidas en el convenio a la legislación nacional en el año siguiente a su aprobación. Además se deben enviar memorias anuales a la OIT sobre las medidas que se vayan adoptando para ejecutar los convenios[11].

En este sentido la Secretaría de Gobernación mexicana respondió en octubre de 2015 a un punto de acuerdo de la Cámara de Diputados exhortando al Ejecutivo Federal a la ratificación del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT. En el oficio de respuesta[12] remiten a un dictamen realizado en agosto 2012 por la Secretaría de

[11] Información extraída de http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/lang--es/index.htm 4 de diciembre de 2015

[12] El oficio está disponible en la dirección de internet http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/10/asun_3285374_20151015_1444935457.pdf última consulta 18 de enero de 2016.

Gobernación y remitido a la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el que reconocen que, de acuerdo a la naturaleza especial de las labores de los trabajadores domésticos, hay cuestiones que impiden garantizar el Convenio 189 como la libertad sindical, la negociación y contratación colectiva que no tendrían consistencia con las características especiales que reviste la prestación del servicio –si bien la libertad sindical está reconocida por la Constitución a todos los trabajadores sin distinción alguna. Reconoce la dificultad operativa de la inspección laboral por el limitado número de inspectores con los que se cuenta, en especial en algunos estados; mismo que actualmente es imposible de realizar por la falta de obligatoriedad del registro de los trabajadores. Esta inspección sólo se puede realizar mediante queja y supondría la ejecución de una visita del domicilio lo que puede resultar contrario a la garantía individual del artículo 16 de la Constitución: "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."[13] En el oficio se incluye la creación de un Grupo de trabajo para evaluar la posibilidad de transitar hacia la eventual ratificación del Convenio 189, del que no se especifica su conformación. Se anuncia el inicio de realización de consultas previas a la ratificación del convenio con la OIT, CONAPRED e Inmujeres. En 2014 el Secretario de Gobernación se comprometió a enviar al Senado la propuesta de ratificación del Convenio 189[14], mismo que actualmente todavía no se ha realizado.

Si resultase la ratificación, México debería adecuar su ley suprimiendo obstáculos legislativos o administrativos para el ejercicio de derechos de organización sindical. Debería eliminar las normas discriminatorias que alberga la ley actual sobre todo a través de la obligatoriedad de la formalización laboral de los trabajadores domésticos con acceso a todas las prestaciones incluidas la de guardería y prestaciones sociales

[13] Contenido del artículo 16 de la Constitución extraído de la Web http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/17.htm?s= con fecha 18 de enero de 2016.

[14] http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/buscan-ratificar-convenio-para-trabajadores-del-hogar-999660.html

como el Fondo de Ahorro para la vivienda – INFONAVIT. Debería incorporar un mecanismo de registro de los trabajadores, empleadores y las horas realizadas. México debería crear mecanismos de queja accesibles para denunciar casos de abusos, acosos y violencia, con el fin de facilitar las acciones judiciales. También debería incluir medidas para eliminar o reducir los riesgos relacionados con el trabajo, procurando un ambiente laboral sano y seguro. Asimismo, sería pertinente incorporar un sistema de inspección para dar efectividad a la protección de los derechos laborales de los trabajadores del hogar, capacitando a inspectores a realizar las labores de fiscalización en las puertas de hogares privados sin violar el artículo 16 de la Constitución. Finalmente, se requerirá implementar políticas y acciones de capacitación y fomento de las competencias de los trabajadores domésticos para mejorar su desempeño y perspectivas laborales (Florencio Thome, 2014).

En conclusión, si se considera la no ratificación del Convenio 189, la reforma laboral de 2012 que se limitó a una mejora parcial de la situación laboral del Trabajo Doméstico sin enfocarse en la obligatoriedad de la formalización laboral y el oficio de la Secretaría de Gobernación de 2015, el principal obstáculo para la mejora de la calidad del empleo del trabajador doméstico en México basada en mecanismos de formalización, es no sólo una clara falta de interés político. Es además la constatación de que desde el Estado mexicano no existe la disposición de hacer valer los derechos de todos los trabajadores mexicanos, tal y como estipula expresamente el artículo 123 constitucional[15].

[15] Artículo 123 de la Constitución: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas; (...)

http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/250/124.htm (revisado el 6 de mayo de 2016)

3.3.2 PAÍSES EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS LABORALES PARA LOS TRABAJADORES DEL HOGAR: ARGENTINA Y URUGUAY

Como se indicaba al inicio del estudio de caso de los tres países elegidos, desde inicios del siglo XXI Argentina y Uruguay instauraron políticas laborales en beneficio de los trabajadores. Recientes reformas políticas han mejorado los mecanismos institucionales de formalización laboral, las condiciones de trabajo, el diálogo social mediante el reconocimiento de la representatividad y poder de negociación de los sindicatos y la inspección del trabajo como instrumento de lucha contra la informalidad (Bensusán, 2015).

En los últimos años en Argentina y Uruguay se han implementado medidas laborales que priorizan al trabajador y sus condiciones laborales (en especial a los grupos más vulnerables o que sufren mayores discriminaciones como los trabajadores domésticos), a través del fortalecimiento de los sindicatos, de la negociación colectiva y del diálogo social (Bensusán, 2015). También se han realizado mejoras en el campo de la inspección laboral, buscando un mejor equilibrio entre la asesoría y las medidas sancionadoras. Fruto de estas reformas laborales se elevó la calidad del empleo, disminuyó la tasa de informalidad y se incrementaron de manera importante los salarios mínimos (Bensusán, 2016).

Para analizar la política pública implementada en favor del incremento de la formalización de los trabajadores domésticos se hará para cada país por separado.

A) EL TRABAJO PARA EL PERSONAL DE CASAS PARTICULARES: EL CASO DE ARGENTINA

Argentina legisló el sector laboral del trabajo doméstico (denominado servicio doméstico en ese entonces) a partir de 1956. El Decreto Ley 326/56 reconocía el estatus laboral específico del servicio doméstico remunerado y establecía sus horas de descanso (art. 3 y 4), vacaciones pagadas (art. 5), licencia por enfermedad por un mes (art. 6) e incluso el sueldo mínimo a pagar según el tipo de trabajo. Reconocía el pago en

especie de parte del salario en forma de habitación y comida para los trabajadores que residían en el hogar de trabajo (art.2). Cabe destacar que este Decreto Ley ya reconocía la posibilidad de realizar visitas de inspección en los lugares de trabajo en días hábiles y un horario de 9 a 11 h y de 16 a 18 h (artículo 18). Reconocer estos derechos en el año 56 era un avance. Pero sin duda lo que más llama la atención es la definición de dos conceptos muy característicos de la política pública en favor de trabajadores de Servicio Doméstico en Argentina.

Por un lado la ley define la "Libreta de trabajo" de los empleados del servicio doméstico (art. 14) como instrumento público para asentar la afiliación del empleado al Instituto Nacional de Previsión Social –reconociendo implícitamente la obligatoriedad de afiliación– y dando formalidad pública a la relación de trabajo entre empleador y empleado.

Por otro lado se crea el "Consejo de Trabajo doméstico" 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" (Art. 21). Es decir, se define la conformación y funcionamiento de un órgano arbitral de conciliación laboral específico para los trabajadores domésticos argentinos.

El decreto-ley de 1956 era un texto novedoso ya que supuso el avance laboral para la situación de un sector excluido hasta el momento de la legislación general (Valenzuela y Mora, 2009). Sin embargo albergaba elementos discriminatorios contra los trabajadores de servicio doméstico quienes se encontraban excluidos de la Ley de Jornada de Trabajo, de la de jubilaciones y pensiones o de la de riesgos del trabajo (CONAPRED, 2013). Además no se reconocían licencias por maternidad, el régimen de vacaciones pagadas y licencias por enfermedad sólo se reconocían a las trabajadoras sin retiro y no contemplaba protección ante los accidentes de trabajo (Valenzuela y Mora, 2009). Un informe del Ministerio de Trabajo de 2004 reflejaba que el 96.4% de las trabajadoras del servicio doméstico no estaba registradas formalmente. Este hecho,

entre otros, llevó al gobierno a la reforma institucional a través de una nueva ley e instituciones. (Valenzuela y Mora, 2009).

Ante esta situación, y de acuerdo a las reformas laborales de inicios del siglo XXI (ya comentadas que tenían por objetivo la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores a través de 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 los trabajadores para llamarlos a partir de entonces como 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 trabajadores existentes 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. Dentro de estos la ley argentina reconoce la diferencia entre los que trabajan para un solo patrón de los que lo hacen para distintos empleadores.

La ley de 2013 regula elementos anteriormente ya legislados mejorando sus condiciones y eliminando los aspectos de discriminación de la anterior en materia de regulación de horas de trabajo (artículo 14). Lo interesante de esta ley es que elimina la existencia de un mínimo de horas a cumplir para que el trabajador o trabajadora sea incluido en el Régimen de Trabajo en Casas Particulares. Regula además el pago de horas extras (artículo 25), de aguinaldo (título VI), de vacaciones pagadas (título VII capítulo I), de enfermedades y accidentes (título VII, capítulo II), de licencias especiales de paternidad, matrimonio, etc. (título VII capítulo III) y 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. (CONAPRED, 2013). 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 con un presidente y personal

especializado para la conciliación laboral y resolución de conflictos laborales (capítulo XII de la ley). Hay que destacar el artículo XVII que establece la elaboración y organización de un Sistema de Registro Simplificado a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de la Administración Fiscal para las relaciones de trabajo en casas particulares.

Sobre los aspectos de salario, cabe destacar que Argentina implementó desde inicios del siglo XXI una política de importantes incrementos en los salarios mínimos (Bensusán, 2016). El caso de los trabajadores en casas particulares no es una excepción. El Ministerio del Trabajo Argentino reconoció en un estudio en 2010 que los salarios mensuales de los trabajadores del servicio doméstico se encuentran en los de más bajos ingresos (Ministerio del trabajo, 2010). Ante esta situación una gran novedad de esta ley 26.844 es la creación de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTP) para fijar el salario mínimo que reciban 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 los empleadores, de los trabajadores y del Gobierno. El Gobierno debe estar representado desde distintas áreas ejecutivas a través de 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 Comisión Nacional de Trabajo en Casas particulares incentiva la negociación colectiva en favor de los derechos de trabajadores y empleadores (CONAPRED, 2013).

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 los trabajadores en casas particulares en lo que se conoce como Sistema Único de la Seguridad Social. Este nuevo Sistema Único incorpora: 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 a través del programa Médico Obligatorio para el trabajador y su grupo familiar primario mediante pago voluntario de 20 pesos. Un aspecto importante de esta ley que hay que tener en cuenta es que se pide a la administración fiscal instrumentar un sistema simplificado de pago de los aportes y contribuciones del empleador. Es importante destacar que gracias a una reforma tributaria de 2005, desde esa fecha los empleadores de servicio doméstico pueden deducir de la ganancia bruta gravada el total de los importes abonados en concepto de impuestos por pago de salarios por servicio doméstico.

Entre 2004 y 2014 los niveles de registro de trabajadores domésticos en Argentina experimentaron un aumento de 18 puntos porcentuales. Sin embargo y pese a los avances legislativos todavía el 78% de trabajadoras domésticas no están registradas formalmente. Este porcentaje es muy superior al promedio general de trabajadores asalariados no registrados que es del 33%. Además un porcentaje menor al 30% de las trabajadoras tienen vacaciones pagadas, aguinaldo o derecho a licencia por enfermedad. El 54% de las empleadas domésticas de tiempo completo perciben ingresos inferiores al salario mínimo estipulado para este sector laboral. (Pereyra, 2015). Observamos en estos datos un problema que volveremos a encontrar en el caso uruguayo. Pese a la legislación completa que obliga a afiliar a los trabajadores domésticos, y si bien el número de trabajadores formales aumenta, existe todavía un porcentaje amplio que no es registrado. Las causas de esta falta de registro, cobertura y derechos apenas han sido estudiadas en la bibliografía existente. Pereyra en su artículo de 2015 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." (Pereyra, 2015:99).

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 de trabajadores domésticos reduciendo la brecha de derechos y salarios respecto a otros trabajadores.

B) LA POLÍTICA PÚBLICA MÁS AVANZADA: EL CASO DE URUGUAY

En coherencia con las reformas laborales de la época en el país, Uruguay reconoció a mitad de los años dos mil la necesidad de legislar sobre el sector del trabajo doméstico para acabar con la discriminación laboral que afectaba a este sector profesional. Para ello se creó un grupo institucional multidisciplinar que trabajó en un texto jurídico. En este grupo de trabajo se reunieron representantes del Ministerio de Trabajo, del Instituto de la Mujer, de cámaras empresarias, del Banco de Previsión Social (equivalente al Instituto de Seguro Social) y del Ministerio de Salud Pública. Tras meses de trabajo en 2006 se dictó la Ley 18.065 y su decreto reglamentario que regula las normas de trabajo doméstico y que supuso la total inclusión de este sector laboral en los derechos de seguridad social. La ley y su decreto regulan la limitación de jornada laboral (8 horas diarias y 44 semanales), descanso intermedio diario, semanal y nocturno, las indemnizaciones por despido, embarazo y post parto, el derecho de alimentación y habitación – que podrá deducirse en un máximo del 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 de Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales del trabajo doméstico que garantiza el cumplimiento de las obligaciones en la materia no requiriendo trámite alguno por parte del empleador. 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 los desempleados no voluntarios.

Un capítulo significativo en el caso de la legislación uruguaya es la creación del sistema de fijación de salarios que supuso, además, la incorporación de la negociación colectiva y la suma de actores al proceso regulatorio y de implementación de la política. En 2008 se creó el primer convenio colectivo de Consejo de Salarios del sector Servicio Doméstico que fijó el salario mínimo, la gratificación extraordinaria, primas por antigüedad, establecimiento de 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 los trabajadores domésticos (salario/hora) con respecto al promedio total de ocupadas pasó del 55.5 % al 73.5%. De esta manera la ley y política pública de mejora de las condiciones laborales de los trabajadores domésticos en Uruguay no supone sólo un avance de los derechos laborales y de seguridad social del colectivo sino 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 los empleadores que finalmente asumió la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Uruguay. Como acto simbólico se estableció el primer día de reunión del Consejo de Salarios, 19 de agosto (de 2008), como el día de la trabajadora doméstica en Uruguay que es un día feriado pagado (Gallo y Santos, 2015).

Otro aspecto relevante de la legislación uruguaya es el establecimiento de un procedimiento de inspección laboral domiciliaria si hay presunción de incumplimiento de las normas laborales y cuenta con orden judicial. Desde el año 2010 se han realizado más de 15 mil actuaciones en materia de inspección. Dichas actuaciones se pueden realizar de oficio (por la potestad de los órganos fiscalizadores de realizarlas), a partir de denuncias individuales o colectivas por operativos en momentos dados 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 incumplimiento y a los hogares de la zona buscando siempre proteger al trabajador que denuncia. Las inspecciones se realizan siempre en la puerta del hogar sin acceder a su interior y van

acompañadas de un programa de sensibilización y comunicación sobre los derechos de los trabajadores.

Existen otras medidas para mejorar y profesionalizar el trabajo doméstico como son los convenios con la Facultad de Derecho de la Universidad de la República para brindar asesoramiento jurídico a los actores implicados, esto es empleadores y empleados (Gallo y Santos, 2015). Además se cuenta con programas de capacitación a trabajadores domésticos 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 los empleadores- (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2015).

Una parte importante de la política pública uruguaya en favor de los derechos laborales de los trabajadores domésticos es el área de información, promoción de medidas y comunicación de la misma. El Banco de Previsión Social tiene una estrategia de sensibilización en folletos, anuncios de televisión, Web, etc. Estas acciones informativas también son realizadas por otros organismos públicos como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de las mujeres - Inmujeres, los sindicatos o universidades.

Uruguay fue el primer país del mundo en ratificar el convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo y es considerado uno de los países con legislación más avanzada en la protección laboral de los empleados domésticos. 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 necesidad de existencia de un contrato formal, por ello la ley uruguaya apela a la necesidad de que los empleadores extiendan a sus trabajadores del hogar un recibo de sueldo.

Uruguay es un modelo internacional en la defensa de los derechos laborales de los trabajadores domésticos. Sin embargo estudios de Gallo y Santos en 2015 evidencian que existe un porcentaje muy alto de evasión en el sector. En el año 2012, se registraba

una evasión del 52.1 % de los trabajadores domésticos, es decir más de la mitad de los trabajadores domésticos no cumplían con su registro formal en un porcentaje muy superior al de los trabajadores en general (17.2%). Un estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social uruguayo de 2015 afirma que sólo la mitad de trabajadores domésticos del país cuenta con cobertura de seguridad social según datos de 2014 lo que supone casi un 25 % menos que el porcentaje del total de ocupados con cobertura. Estos datos reafirman la experiencia argentina de que incluso una política pública regida por una ley completa, medidas coercitivas como las inspecciones de trabajo y campañas de información, sufre un alto grado de incumplimiento. Si bien los porcentajes de evasión son altos es verdad también que estos han disminuido mucho a raíz de la entrada en vigor de la ley (que eran del 60.8% en 2006). El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social uruguayo estima que anualmente aumenta en un 6% el porcentaje de trabajadores de casas particulares que cotizan el seguro social desde la aprobación de la ley. Este incremento es superior al que se registró para el total de los ocupados. A principios de los años 90 los trabajadores domésticos representaban el 2.6% del total de los trabajadores que cotizan al BPS (Instituto de Seguro Social), mientras que para el año 2014 el porcentaje era del 4.6%. En este sentido es importante también el papel que el subregistro juega en las cifras oficiales; es decir el número de empleadores que registran a sus trabajadores por menos horas de las que realmente trabajan, lo que repercute en menores aportaciones para su sistema de jubilación que afectará directamente al trabajador en un futuro. En Uruguay con cifras de 2012, el 18.1% de los trabajadores domésticos asalariados no cotizan por la totalidad de sus horas de trabajo. Si se observa el porcentaje de subregistro para trabajadores en general, este se situaba 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 los trabajadores domésticos. A pesar de las mejoras sigue existiendo una brecha importante entre los derechos formales que recoge la ley y el ejercicio real de los mismos. Esta diferencia se traduce también en menor protección laboral real de

los trabajadores domésticos frente al resto de ocupaciones (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2015).

A modo de conclusión de este capítulo se incorpora un cuadro comparativo de enfoques multifactorialeses aplicados en la región para la promoción de la formalización del trabajo doméstico. Este cuadro está retomado para el caso de Argentina y Uruguay del Panorama Laboral 2015 de la OIT y completado por la autora para el caso de México con la bibliografía ya citada.

TABLA 5 - COMPARATIVO DE ENFOQUES MULTIDIMENSIONALES APLICADOS EN LA REGIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN DEL TRABAJO DOMÉSTICO.

PAÍS	**MEXICO**	**ARGENTINA**	**URUGUAY**
NORMATIVA	Art. 123 Constitucional. Ley Federal Trabajo Cap. XIII	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.
INGRESO	Comisión Nacional para El Salario mínimo que no ha especificado Salario Mínimo para Trabajo Doméstico. Posibilidad de pago en especie hasta del 50 %	Establecimiento de Comisión para fijación de salario.	Creación del Grupo Salarial n. 21 – Trabajo Doméstico en el Consejo de Salarios a partir de 2008.
INSPECCIÓN	No existe obligatoriedad de informar a autoridad laboral de la relación de trabajo. Cap V LFT reconoce inspección laboral en esquema ajeno a trabajo doméstico. Reconocimiento de SEGOB de imposibilidad de inspección por falta de inspectores y posibilidad de confrontación con art. 16 de Constitución.	Inscripción obligatoria de libreta de trabajo.	Modalidad de fiscalización sin ingreso al domicilio.
INCENTIVOS	No existen incentivos fiscales. No facilidades reales para trámites electrónicos. En 2014 el IMSS aprobó un acuerdo para el pago bimestral de las cuotas del patrón por el aseguramiento de los trabajadores domésticos facilitando su pago por internet.	Reducción de cuotas a la seguridad social. Incentivos tributarios.	Inclusión del pago de la póliza del seguro del Banco de Seguros del Estado en la factura del Banco de Previsión Social. Rebajas en el pago.

NEGOCIACIÓN COLECTIVA	No existen mecanismos de Negociación colectiva. Reconocimiento de un Sindicato, no de asociación de empleadores domésticos. 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."	Negociación colectiva con varias organizaciones sindicales y dos organizaciones de empleadores.	Negociación colectiva con Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD) y la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios.
ACCIONES DE INFORMACIÓN Y ASESORÍA	Realizadas por Sindicato de Empleadas del Hogar y CONAPRED (organismo público autónomo). No acciones por parte del Ejecutivo.	Servicio de asesoría para trabajadoras y empleadora a través del Tribunal del Trabajo para el Personal de Casa Particulares. Campañas de Sensibilización.	Campañas de información y divulgación impulsadas desde diferentes instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

CAPÍTULO 4

LA SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS EN MÉXICO

ANÁLISIS CUANTITATIVO

Este capítulo describe al colectivo de los trabajadores domésticos en México. Para ello se realizará un estudio desde cuatro perspectivas. La primera será una descripción de la situación sociodemográfica de los trabajadores (edad, situación civil, número de hijos y nivel de estudios). En un segundo lugar se realizará un análisis de los trabajadores domésticos según las características de su empleo, es decir según qué tipo de trabajo realizan y las condiciones de su acuerdo laboral. En tercer lugar se realizará un estudio según su nivel de ingresos o salario percibido. Finalmente en cuarto y último lugar se realizará la descripción del colectivo según las prestaciones laborales a las que tienen acceso.

Según datos del INEGI, en su Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo para el segundo trimestre de 2015 (abril – junio 2015), existen en México 2,376,767 trabajadores domésticos remunerados. Esto es casi un 4.7 % de la población ocupada en México para esa fecha (50,336,088 trabajadores).

Si dividimos por sexo encontramos que, del total de los trabajadores domésticos remunerados en México, aproximadamente el 9% son hombres (208,534 trabajadores) y 91 % son mujeres (2,168,233 trabajadoras).

De los más de dos millones de trabajadores domésticos en México, sólo 61,283 son trabajadores formales. Esto es el 2.6 % de los trabajadores totales. Curiosamente entre los trabajadores domésticos remunerados formales el porcentaje por sexo varía respecto a la totalidad de los mismos. Si tenemos en cuenta al total de los trabajadores domésticos la distribución por sexo es del 9% de hombres frente al 91 % de mujeres, pero si tenemos en cuenta sólo a los trabajadores domésticos formales el 40 % son

hombres y el 60 % son mujeres. (ENOE, INEGI, segundo trimestre 2015). De aquí podemos extraer la conclusión que, en datos porcentuales, la formalidad de los empleados domésticos remunerados, si bien es mínima beneficia principalmente a los varones.

4.1 TRABAJADORES DOMÉSTICOS EN MÉXICO: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Si tomamos en cuenta la distribución por edad (Tabla 6), los datos del INEGI reflejan que en ambos sexos el principal grupo de edad es de 40 a 49 años pero que además la mitad de la población de trabajadores domésticos remunerados tiene entre 30 y 49 años. Cabe destacar también que dentro del grupo de la población menor de edad (12 a 17 años) y de los mayores (60 años y más) los hombres son casi el doble de la población femenina (INEGI, 2015).

TABLA 6 - POBLACIÓN OCUPADA EN TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR GRUPO DE EDAD SEGÚN SEXO

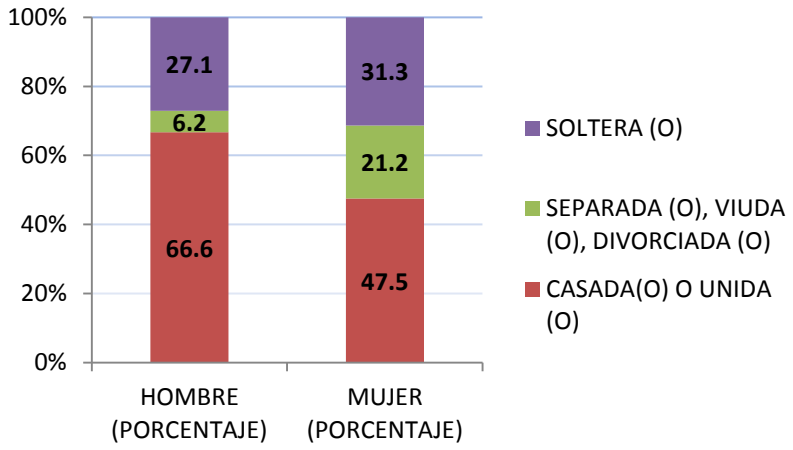
GRUPO DE EDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	2335266	100	100
12 a 17 años	92489	5.9	2.9
18 a 29 años	395281	15.9	17
30 a 39 años	552206	19.4	23.9
40 a 49 años	633478	25.7	27.2
50 a 59 años	466672	17.8	20.1
60 años y mas	215016	15.3	8.9

Fuente: informe de estadísticas a propósito del Día Internacional de Trabajador Doméstico de INEGI 2015. Página 7.

Sobre la situación conyugal de los trabajadores domésticos, la mayoría de ellos son personas casadas o en convivencia con su pareja. Sin embargo encontramos

diferencias por sexo, sobre todo entre la población de separados, viudos o divorciados que es mayor entre las mujeres.

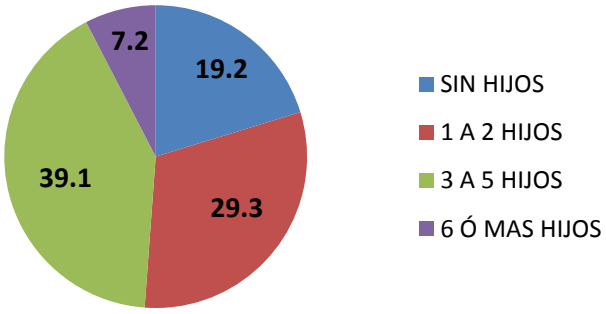
GRÁFICO 4 POBLACIÓN OCUPADA EN TRABAJO DOMÉSTICO Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR SITUACIÓN CONYUGAL SEGÚN SEXO. 2015. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre 2015.

Respecto al número de hijos cabe señalar que el mayor porcentaje es el de trabajadores con más de tres hijos (39.1%) lo que supera al promedio nacional de hijos nacidos vivos por mujer de 12 y más años que en el año 2010 era de 2.3 hijos por mujer. Dentro de los trabajadores domésticos, el segundo grupo de mayor importancia es el de los que tienen 1 ó 2 hijos (29.3%) (INEGI, 2015).

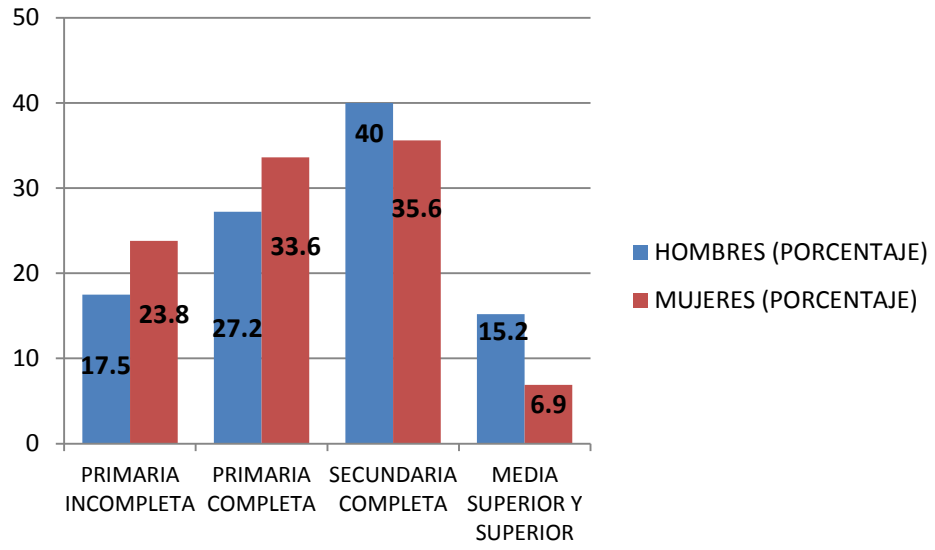
GRÁFICO 5 POBLACIÓN OCUPADA EN TRABAJO DOMÉSTICO Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR NÚMERO DE HIJOS. 2015. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre 2015.

Respecto al nivel de estudios, el porcentaje principal está entre los trabajadores que tiene la secundaria completa. En este segmento poblacional los hombres tienen un 5% de ventaja sobre las mujeres, porcentaje que se invierte en el segmento poblacional con la primaria completa donde el porcentaje de mujeres es un 50% aproximadamente mayor que le de hombres. El porcentaje de trabajadores con la primaria incompleta ronda en promedio el 20%.

GRÁFICO 6 POBLACIÓN OCUPADA EN TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO POR SEXO SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD. 2015. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre 2015.

4.2 TRABAJADORES DOMÉSTICOS SEGÚN LA MODALIDAD DE OCUPACIÓN

De acuerdo a las cifras publicadas por INEGI con datos del primer trimestre de 2015, tanto en el caso de hombres y mujeres la principal ocupación es la realización de labores domésticas en casas particulares. Ver tabla 7

TABLA 7 - POBLACIÓN OCUPADA EN TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR SEXO SEGÚN TIPO DE OCUPACIÓN. 2015

TIPO DE OCUPACIÓN	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	2335266	100	100
Empleados domésticos	1958389	49.3	85.8
Cuidadores de personas	186589	4.4	8.2
Lavanderos y planchadores	110160	0.4	5
Choferes en casas particulares	56170	45.4	0
Cocineros domésticos	23958	0.4	1.08

Fuente: informe de estadísticas a propósito del Día Internacional de Trabajador Doméstico de INEGI 2015. Página 7.

Casi el 86 % de las mujeres se dedica a estas labores y es por mucho la labor principal. Si bien para los hombres es la principal actividad, le sigue muy de cerca la ocupación de chofer. Vemos claramente como esta actividad tiene además un rasgo de segregación por sexo, ya que la ocupación en actividades de manejo de vehículos en casas particulares por parte de mujeres es cero. Otras de las actividades que implica el trabajo doméstico remunerado son: cuidado de personas, lavanderos y planchadores y cocineros domésticos.

Para conocer las características de los trabajadores domésticos en México es importante ver la distribución por esquema de contratación o relación laboral (en caso de que no exista contrato). En este rubro se pueden diferenciar tres tipos de situaciones:

- Empleados domésticos de entrada por salida con un solo patrón. Es decir personas que trabajan con horario de entrada y salida en el mismo día y que laboran en un único domicilio.

- Empleados domésticos de entrada por salida con varios patronos. Se trata de empleados que trabajan varias horas a la semana en varios domicilios.
- Empleados domésticos de planta. Son personas que trabajan en la misma casa donde trabajan.

Para ver el perfil de los empleados domésticos de acuerdo a esta clasificación, disponemos de datos de 2010 según los cuales el 93.5 % de los empleados domésticos no reside en el hogar donde labora y el 6.5 % sí lo hace. Cabe destacar que es mayor el porcentaje de mujeres empleadas que residen en la casa donde labora (6.7%) que el de hombres empleados domésticos (3.5%). (INEGI, 2010: 16).

Estos son los únicos datos oficiales que se han podido encontrar al respecto ya que no encontramos otras bases de datos que den mayor información ni más actualizada. Pero para ahondar en este rubro, utilizaremos una encuesta realizada en octubre de 2014 por el Consejo Nacional para la Prevenir la Discriminación (CONAPRED) a 1243 trabajadoras domésticas del país (no incluyen hombres) en la que el 71 % son empleadas de entrada por salida, de las que el 61 % trabaja en una sola casa para un solo patrón y el 10 % trabajan varias horas en varios domicilios y con varios patronos a la semana. El 29 % restante declara ser empleada doméstica de planta, es decir que vive que el hogar en el que trabaja. Si bien es una cifra menor resulta elevada en el contexto de América Latina, si se compara con otros países que prefieren personal de “puertas para afuera” que de “entrada por salida” (Rodgers en Valenzuela, 2009).

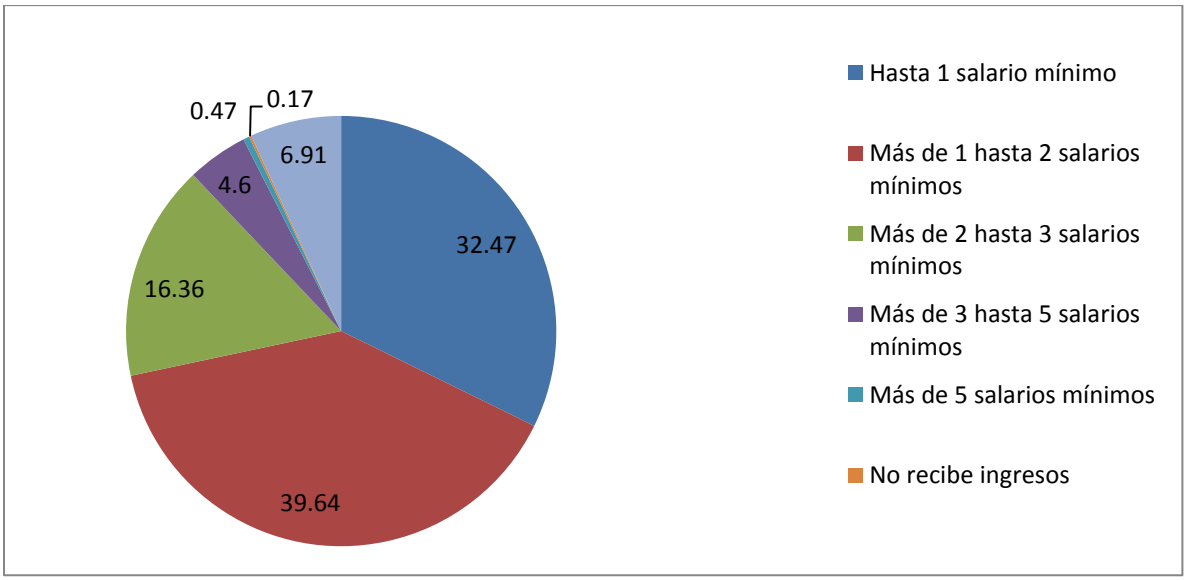
Esta misma encuesta refleja además condiciones laborales diferentes para cada uno de estos rubros ya que las empleadas de planta trabajan un promedio de 10.7 horas al día mientras que las de entrada por salida trabajan un promedio de 7.4 horas diarias (CONAPRED, 2015). Hay que señalar que en las horas de entrada por salida no se contabilizan las horas de transporte destinadas a llegar al lugar de trabajo y lo mismo de regreso al hogar, que sobre todo en ciudades grandes como el Distrito Federal pueden llegar a superar las dos o incluso las tres horas diarias.

4.3 TRABAJADORES DOMÉSTICOS SEGÚN SUS NIVELES DE INGRESO O SALARIOS PERCIBIDOS

Una forma de describir la situación de los empleados domésticos es a partir de su ingreso mensual. Para ello se han tomado datos del INEGI de la Encuesta Nacional de Ocupación y empleo, con datos del primer trimestre de 2015.

En ella vemos que el 70% de los empleados domésticos reciben como máximo hasta 2 salarios mínimos por día. Actualmente y desde el 1 enero de 2016 el salario mínimo (en Distrito Federal) es de 73.04 pesos diarios[16].

GRÁFICO 7 POBLACIÓN OCUPADA EN TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO SEGÚN NIVEL DE INGRESO. 2015. Porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre 2015.

[16] Datos obtenidos de http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/salarios_minimos.aspx con fecha 17 de abril de 2016.

Si comparamos los ingresos con los datos generales de los trabajadores remunerados en México vemos que los ingresos son menores para los empleados domésticos. Cabe señalar que el porcentaje de los trabajadores que reciben hasta un salario mínimo es de más del doble entre los trabajadores domésticos que en los trabajadores remunerados. La diferencia se reduce conforme se aumenta el nivel de ingresos y llega a revertirse cuando se superan los dos salarios mínimos. Es decir, es mayor el porcentaje de trabajadores remunerados que reciben entre 2 y 3 salarios mínimos que el porcentaje de trabajadores domésticos. Conforme se incrementa el nivel de ingresos llegamos a cifras como que el porcentaje de trabajadores que reciben entre 3 y 5 salarios mínimos es más del triple entre trabajadores en general que entre trabajadores domésticos.

TABLA 8 POBLACIÓN OCUPADA REMUNERADA SEGÚN NIVEL DE INGRESO. 2015. Porcentajes.

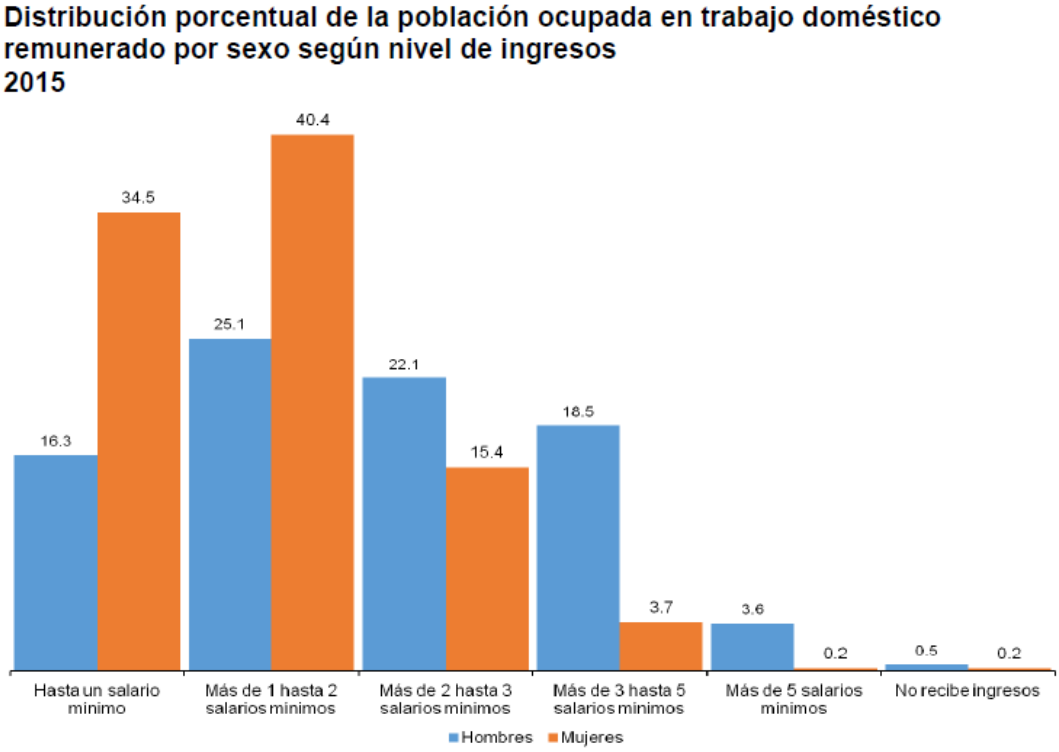
	Hasta 1 salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No recibe ingresos	No especificado
Porcentaje de trabajadores domésticos	32.47	39.64	16.36	4.6	0.47	0.17	6.91
Porcentaje de trabajadores remunerados en general	13.37	25.23	20.41	15.34	6.82	6.90	11.94

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre 2015.

Si el dato por ingreso de los trabajadores domésticos se estudia de manera desagregada por sexo, tal y como hace el estudio del INEGI de julio de 2015 con datos

de la ENOE del 1er trimestre de 2015, se observa que las mujeres reciben menores salarios que los hombres. El porcentaje de mujeres con menores ingresos es mayor al de hombres. Estas cifras se equiparan (ver gráfico 8) a medida que aumentan los salarios hasta que al llegar a los salarios más altos (más de 3 salarios mínimos) el porcentaje de hombres es muy superior al de mujeres. Este hecho nos describe una desigualdad de salarios a favor del hombre. Esta es una situación ya descrita anteriormente que afecta al mercado laboral en América Latina tal y como se demuestra en los informes de la CEPAL (2014).

GRÁFICO 8



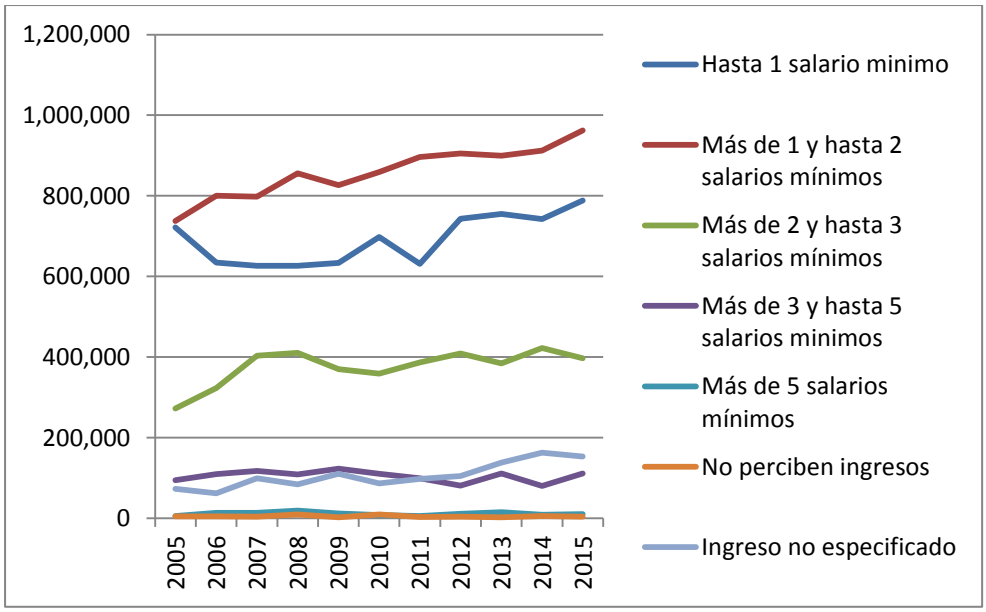
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre, 2015. Base de datos.

Extraído del informe de estadísticas a propósito del Día Internacional de Trabajador Doméstico de INEGI 2015. Página 10. El color azul es para los hombres y el naranja es para las mujeres.

Respecto a la evolución del salario de los trabajadores en los últimos 10 años, vemos que han aumentado en mayor medida los trabajadores que cobran más de 1 y hasta 2 salarios mínimos en comparación con los trabajadores que cobran hasta 1 salario mínimo. También han aumentado significativamente los trabajadores que cobran más de 2 y hasta 3 salarios mínimos. Esto nos indica una tendencia al aumento de los salarios, que sigue siendo insuficiente si tomamos en cuenta el escaso valor del salario mínimo en México.

Hay que señalar que además del menor salario que reciben, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 334 determina la posibilidad de pagos en especie en 50% lo que es un porcentaje muy superior al que la OIT recomienda (que denomina "una proporción limitada" en el artículo 12 del Convenio 189) y que disminuye la capacidad económica del trabajador.

GRÁFICO 9 POBLACIÓN OCUPADA EN TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO SEGÚN NIVEL DE INGRESO. EVOLUCIÓN DE 2005 A 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre 2015 y segundo trimestre de 2005 a 2014.

El bajo salario de los trabajadores domésticos es parte importante de un análisis que sobre el sector de los trabajadores del hogar realiza el Instituto Belisario Domínguez (IBD) adscrito al Senado de la República Mexicana. El informe del IBD de 2015 afirma que de 2005 a 2014 ha llegado a aumentar en un 12 % el porcentaje de población trabajadora del hogar que, por ingreso, se puede decir que está en situación de pobreza. El estudio afirma que en 2005 casi el 50 % de los trabajadores del hogar se encontraban en situación de pobreza por ingreso mientras que en 2014 esta cifra ascendió a 62.8 %. El 62.8 % de los trabajadores del hogar en México no recibieron ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas.

4.4 TRABAJADORES DOMÉSTICOS SEGÚN LAS PRESTACIONES LABORALES A LAS QUE TIENEN ACCESO

Tal y como comentábamos al inicio de este capítulo de los 2,376,767 trabajadores domésticos remunerados que existen en México (INEGI datos segundo trimestre de 2015), sólo el 2.6 % son trabajadores formales, esto es 61,283 trabajadores (ver tabla 7). Sólo 2.6 de cada 100 trabajadores domésticos cuentan con derecho al sistema de salud público nacional y al sistema de ahorro para el retiro. Cabe recordar que la Ley del Seguro Social establece como voluntaria la inscripción de los trabajadores del hogar al IMSS y no incluye la posibilidad de su inscripción al INFONAVIT. Tal y como demuestra la tabla 5 el porcentaje de formalización de los trabajadores domésticos ha ido disminuyendo gradualmente en los últimos 5 años, siendo en 2015 (2.6 %) casi la mitad del de 2005 (5.15%).

TABLA 9.. TRABAJADORES DOMÉSTICOS SUBORDINADOS Y ASALARIADOS

Trabajadores domésticos subordinados y asalariados según ENOE				
	Informal	Formal	TOTAL	PORCENTAJE FORMALIZACIÓN
2005	1651417	85107	1736524	5.15
2006	1718582	81552	1800134	4.75
2007	1816223	98022	1914245	5.40
2008	1840734	90003	1930737	4.89
2009	1860850	92297	1953147	4.96
2010	2009347	90531	2099878	4.51
2011	2033798	70181	2103979	3.45
2012	2105027	80321	2185348	3.82
2013	2137225	58843	2196068	2.75
2014	2209940	57799	2267739	2.62
2015	2315484	61283	2376767	2.65

Tabla: Elaboración propia con datos de ENOE (INEGI).

Estudiar las condiciones laborales y las prestaciones de los trabajadores domésticos, resulta difícil por la falta de datos disponibles. Los datos más completos los encontramos en el informe de INEGI de 2012 (con datos del censo ampliado de 2010) “Perfil Sociodemográfico de los trabajadores domésticos remunerados en México 2010”. Este detallado informe realiza un conteo de los trabajadores domésticos que tienen derecho a servicios de salud. El informe describe un alarmante 43% de empleados domésticos sin derecho a servicio de salud. Sin embargo, pese al dato alarmante hay un 20.7% que sí cuenta con el IMSS. (tabla 8). Si comparamos este porcentaje con el 2.6 % de trabajadores domésticos formales que dan las cifras del INEGI de 2015, podemos afirmar que un 17 % de este 20.7 % tiene derecho a servicio de salud del IMSS por ser dependiente de un familiar inscrito como trabajador formal. Si esta

relación que puede ser de matrimonio, finaliza, el trabajador doméstico quedaría desprotegido por perder el derecho. Es muy importante destacar que el porcentaje de hombres trabajadores domésticos que tiene derechos al IMSS es mayor que el de mujeres, mientras que en el caso del Seguro Popular el porcentaje es a la inversa.

TABLA 10 - DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TRABAJADORE DOMÉSTICOS REMUNERADOS, POR SEXO SEGÚN INSTITUCIÓN DE DERECHOHABIENCIA A SERVICIOS DE SALUD

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	100.0	100.0	100.0
SEGURO POPULAR O PARA UNA NUEVA GENERACIÓN	29.4	17.9	30.1
SEGUROS SOCIAL (IMSS)	20.7	33.9	19.9
SEGURO PRIVADO	2.2	2.4	2.2
ISSSTE (federal, estatal, Pemex, Defensa y Marina)	1.8	3.7	1.7
Otra insitución	1.7	1.3	1.8
No tiene derecho a servicios médicos	43.8	40.6	44.0
No especificado	0.4	0.3	0.4

Fuente: INEGI “Perfil sociodemográfico de los tragadores domésticos remunerados en México 2010” (página 11).

Este dato es una muestra de la desprotección de los trabajadores debido a la carencia de prestaciones laborales tal y como detalla INEGI con datos de 2010. El 76.3 % de los trabajadores domésticos no tiene ninguna prestación laboral, es decir ni vacaciones pagadas, ni aguinaldo, ni derecho a sistema de salud por su trabajo, ni ahorro para el retiro.

Además, tal y como vuelve a demostrar INEGI quienes tienen alguna de las prestaciones dependen de la voluntad de sus patronos. La prestación más común es el aguinaldo o el goce de vacaciones con derecho a sueldo, pero menos del 10% de la

población de empleados domésticos cuentan con derecho a servicio médico por su trabajo, y menos del 5% cuentan con una cuenta de ahorro para el retiro.

TABLA 11 - PORCENTAJE DE TRABAJADORES DOMÉSTICOS REMUNERADOS, BENEFICARIOS DE PRESTACIONES LABORALES, POR TIPO DE PRESTACIÓN LABORAL

TIPO DE PRESTACIÓN	
Aguinaldo	27.4
Vacaciones con goce de sueldo	16.4
Servicio médico	9.3
Ahorro para el retiro	4
Prima vacacional	3.4
Otras prestaciones laborales	3.3

Fuente: INEGI "Perfil sociodemográfico de los tragadores domésticos remunerados en México 2010" (página 13).

NOTA: Los porcentajes están calculados sobre el total de 1,150,461 trabajadores domésticos remunerados, clasificados según posición en el trabajo como empleados(a) obreros, jornalero o peón y ayudante.

La descripción de los trabajadores domésticos realizada en este capítulo nos muestra un colectivo marcado por el predominio femenino pero con labores profesionales altamente segregadas por sexo. Se trata además de trabajadores que trabajan mayoritariamente en la informalidad laboral y por lo tanto sin acceso por contrato o relación de trabajo a servicios de salud o de ahorro para el retiro. A ello se suma que son trabajadores que cobran menos de la media nacional por su trabajo, sus ingresos son muy bajos.

Estas condiciones nos describen un problema público que hay que atender: las malas condiciones laborales de los trabajadores domésticos en México. Trabajadores que sufren una alta informalidad laboral unido a bajas remuneraciones y que por lo tanto se

convierten en trabajadores con alto grado de vulnerabilidad social que, de no remediarse, pueden acabar en condiciones de pobreza (Millán, 2014).

Tal y como se ha descrito es además, un colectivo heterogéneo que cuenta con situaciones diferentes según si se habita en el lugar de trabajo o si se tiene su un lugar propio de residencia. Entre este segundo grupo, que es el más numeroso, existe también quienes trabajan para un solo patrón (nuevamente mayoritario) y quienes trabajan para varios patronos. Son realidades diferentes que necesitan de consideraciones específicas para cada caso.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS EN MÉXICO

Este capítulo pretende complementar la descripción de la situación de los trabajadores y trabajadoras del hogar en México. Por un lado, se realiza un resumen histórico de los trabajadores del hogar y en especial de sus acciones de sindicalización y actuaciones en materia de política pública por parte del gobierno. Por otro lado, se incluyen entrevistas en profundidad a actores protagonistas de este sector profesional.

5.1 ANÁLISIS HISTÓRICO

En México el porcentaje de trabajadores domésticos respecto al total de población económicamente activa disminuye desde hace varias décadas. También cambia el perfil del trabajador. Si bien México es, junto con Brasil, uno de los dos países de América Latina donde el trabajo doméstico de planta es importante, se constata que el trabajo de planta disminuye en favor del de entrada por salida. El mercado se adapta a este cambio a través de lo que la Dra. Goldsmith reconoce “como una especie de flexibilización laboral” que conlleva la realización de labores por día, horas e incluso para varios patronos.

La Dra. Goldsmith ha estudiado en profundidad la historia de la sindicalización de los trabajadores del hogar en México cuyos orígenes datan de la primera mitad del siglo XX, en la que varios sindicatos incluían entre sus filas a trabajadoras domésticas. Estos sindicatos llegaron a tener importancia nacional e incluso a organizar huelgas (Goldsmith, 2007). A pesar de la existencia de estos sindicatos y sus acciones, poco se ha hecho en México como medida de política pública en favor de los trabajadores domésticos. Por este mismo motivo son casi inexistentes los estudios de política pública en favor de este colectivo laboral.

El texto de Mary Goldsmith "¿Sujetos de derechos o sujetadas a la servidumbre? Trabajadoras del hogar remuneradas en México" (2014), es muy relevante ya que en él se analizan las iniciativas gubernamentales en favor de los trabajadores domésticos. Iniciativas que siguen dejando la calidad del empleo doméstico en manos de la voluntad del empleador, con un marco legal discriminatorio, acciones paliativas y programas centrados en la capacitación del trabajador en lugar de la defensa de la igualdad de sus derechos laborales.

Entre estas acciones se encuentran el programa Conocer del año 2003, posteriormente reformado y renombrado Valora, orientado a la formación y capacitación de los trabajadores. Posteriormente se realizaron acciones de afiliación de trabajadores al Seguro Popular o el Programa voluntario Infonavit para Todos. Se trata de iniciativas que apelan a la voluntad del empleador con muy pobres resultados en términos de coberturas sociales. Se trata de acciones que pretenden actuar en campos donde la ley actual discrimina a los trabajadores domésticos, pero no nacen de la voluntad estatal por equiparar los derechos de los trabajadores domésticos a los del resto de trabajadores. Ni son parte de una política pública multifactorial que tenga por objetivo el incremento de la formalidad de los trabajadores del hogar.

Por parte del Gobierno mexicano, la Dra. Goldsmith refleja el interés que instituciones como el Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres) o el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) han tenido hacia la mejora de la situación laboral de las mujeres. Además el IMSS ha realizado algunas acciones para facilitar los trámites de afiliación como el acuerdo de 2014 (ACDO.SA2.HCT.250614/140.P.DIR), para autorizar el pago bimestral de las cuotas a cargo del patrón persona física por el aseguramiento de los trabajadores domésticos. Sin embargo las acciones quedan, tal y como analiza la Dra. Goldsmith, en lo simbólico más que en lo sustantivo. Las buenas o malas condiciones de los trabajadores siguen dependiendo de la voluntad del empleador, con un marco legal discriminatorio, acciones paliativas y programas

centrados en la capacitación en lugar de la defensa de la igualdad de los derechos laborales.

Por ello resulta necesario contar con una ley y una política pública más específica que mejore el bienestar laboral de los trabajadores domésticos atendiendo de manera puntual las condiciones laborales de todos y cada uno de ellos. Esto para que los trabajadores domésticos, sean de planta o de entrada por salida, cuenten de manera efectiva con las coberturas que deben atender a todos los trabajadores y que actualmente no tienen.

5.2 ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD[17]

Para el análisis cualitativo de la situación actual de los trabajadores domésticos, se realizaron entrevistas en profundidad a protagonistas del tema. En diciembre de 2015 se entrevistó a Marcelina Bautista, Secretaria General del Sindicato de Trabajadores y Trabajadores del Hogar – SINACTTRAHO - (entonces todavía a la espera de su toma de nota) y a Marcela Azuela, coordinadora de un colectivo de empleadores de trabajadores del hogar que se denomina Hogar Justo Hogar. En febrero de 2016 se entrevistó a la académica de mayor experiencia y conocimiento del tema en México, Dra. Mary Goldsmith.

La entrevista de Marcelina Bautista permitió conocer el actual movimiento sindicalista de reciente creación y reconocimiento. El Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar en México tiene entre sus demandas el fin de la discriminación laboral que alberga la Ley Federal del Trabajo. Para el Sindicato el principal objetivo es la mejora de las condiciones laborales de sus trabajadores que incluye una mejora salarial, la inclusión obligatoria en el Seguro Social, el pago de horas extras y el fin de actos discriminatorios en el trato, expresiones y actitudes de los patronos. Para ello abogan

[17] En este apartado se incorporan resúmenes de las entrevistas realizadas por la autora a la Dra. Mary Goldsmith, Marcelina Bautista y Marcela Azuela.

por la instauración de un convenio colectivo que incluya tabuladores de salarios por niveles según el grado de especialización, habilidades y responsabilidades que requiera el trabajo. Como parte del convenio colectivo consideran muy importante fijar un salario mínimo que ellas reclaman en 350 pesos por 8 horas y todo tipo de labor (lavado, planchado, cocina – sin incluir el cuidado de personas como niños, adultos mayores o enfermos). Consideran importante implementar la obligatoriedad de la firma de un contrato de trabajo que proteja a empleador y empleado ante posibles abusos.

Además de las acciones legales y de convenio colectivo el sindicato es consciente de la importancia de ahondar en una estrategia de concientización de trabajadores y patronos para garantizar los derechos laborales de los primeros, mostrando las ventajas de la formalización de trabajadores. Es importante para ello aprender a separar la relación personal de la relación laboral.

Su argumento es contundente: los trabajadores del hogar piden los mismos derechos que tienen los trabajadores en general en México.

Por parte de los empleadores, Marcela Azuela, considera que hay un importante rechazo a la formalización del trabajador por parte del patrón que hay que lograr abatir. De manera paralela es necesario también facilitar el proceso burocrático de aquellos que sí quieren hacerlo y que se enfrentan a las barreras burocráticas en el IMSS, e incorporar medidas para paliar el incremento del pago a trabajadores por impuestos. Estos dos temas son, según Azuela, barreras que dificultan la formalización de trabajadores en México.

En el caso de la Dra. Goldsmith, coincide con Marcela Bautista en la prioridad del tema salarial ya que el 30% de los trabajadores domésticos actualmente no cobran ni un salario mínimo.

Dentro de las acciones a realizar la académica de la UAM pone el énfasis principal en la educación de ciudadanos, patronos, trabajadores, gobierno y funcionarios en la obligatoriedad del cumplimiento de los derechos laborales y la impartición efectiva de

justicia por delitos laborales. Otros aspectos dentro de una estrategia coordinada como son las acciones coercitivas o de incentivo, son consideradas por la Dra. Goldsmith como de menor importancia puesto que además no está demostrado que las medidas de incentivo laboral ayuden al incremento de la formalización laboral. Para Mary Goldsmith son la información y la educación las herramientas claves para lograr cambios en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores domésticos en México. En este sentido sería importante por ejemplo la realización de campañas de información, concientización e inscripción de trabajadores domésticos al seguro social en fines de semana.

La académica achaca la falta de agenda política en este campo en México al interés de conservar los privilegios de los patronos ya que los legisladores y funcionarios piensan más como patronos que como trabajadores.

Sobre el tema del convenio colectivo la Dra. Goldsmith llama la atención sobre la dificultad para identificar a una de las partes negociadoras, los empleadores. En México no existe una asociación de empleadores, amas de casa o similar. En las negociaciones colectivas en general por el lado del patrón se representan colectivos empresariales como la COPARMEX, cuya participación en el tema del trabajo doméstico no sería adecuado ya que se consideran a sí mismos como empresarios más que como empleadores domésticos.

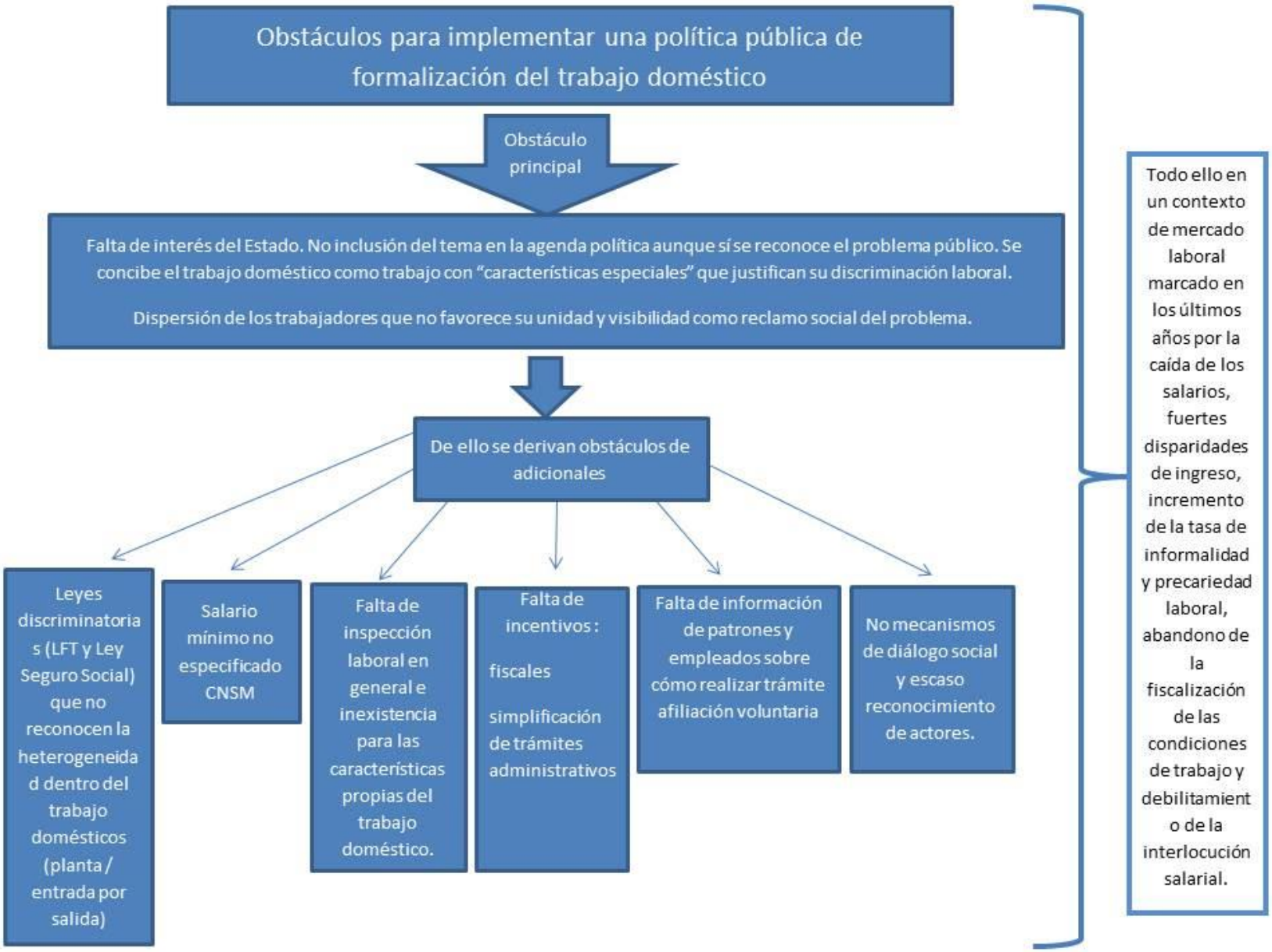
En resumen, el análisis cuantitativo nos ayudó a identificar claramente el problema de la mala situación laboral y salarial de los trabajadores y trabajadoras del hogar en México y el estudio cualitativo nos alerta de las pocas iniciativas exitosas que tanto desde el punto de vista de la sindicalización como de la política pública se han realizado hasta el momento.

Una vez analizado el problema de la informalidad del trabajo doméstico (y las malas condiciones laborales que esto genera), podemos identificar los obstáculos a los que se enfrena el diseño de una política pública que fomente la formalización en México. Tanto

la identificación de los obstáculos como de las posibles soluciones (que se estudian en el próximo capítulo) se conciben desde una visión multifactorial de política pública. Esta visión de acciones coordinadas e integradas debe pasar por una reforma legal, pero también y especialmente por el previo reconocimiento de los actores involucrados (trabajadores y patronos). En este sentido y como medidas adicionales a las anteriores es necesario implementar acciones coercitivas y de incentivo a la formalización de los trabajadores. Todas estas acciones deben planearse y ejecutarse de manera coordinada con campañas de información, sensibilización y educación que ayuden a dar a conocer los derechos y obligaciones de empleadores y empleados. Pero sobre todo que ayuden a cambiar la visión tradicional de que el servicio doméstico es una relación privada de trabajo que por sus características específicas de lugar de trabajo no debe ser regulada de igual manera que las demás.

De la definición de obstáculos, y a la luz de la experiencia argentina y uruguaya, vemos claramente que el cambio de la situación de las condiciones del trabajo doméstico corresponde a su inclusión en la agenda política. Esta inclusión sería deseable que se situase dentro de un contexto de reforma laboral global. Es decir, en México no sólo falta la agenda política de mejora de las condiciones del trabajo doméstico sino que hace falta ampliar el contexto hacia la mejora de las condiciones laborales, la formalización o la mejora salarial de los mexicanos.

El gráfico que se acompaña es un esquema realizado por la autora de los obstáculos que México presenta a la puesta en marcha de una política pública para la formalización del trabajo doméstico remunerado.


Obstáculos para implementar una política pública de formalización del trabajo doméstico
Obstáculo principal
Falta de interés del Estado. No inclusión del tema en la agenda política aunque sí se reconoce el problema público. Se concibe el trabajo doméstico como trabajo con "características especiales" que justifican su discriminación laboral.
Dispersión de los trabajadores que no favorece su unidad y visibilidad como reclamo social del problema.
De ello se derivan obstáculos de adicionales
Leyes discriminatorias (LFT y Ley Seguro Social) que no reconocen la heterogeneidad dentro del trabajo domésticos (planta / entrada por salida)
Salario mínimo no especificado CNSM
Falta de inspección laboral en general e inexistencia para las características propias del trabajo doméstico.
Falta de incentivos : fiscales simplificación de trámites administrativos
Falta de información de patrones y empleados sobre cómo realizar trámite afiliación voluntaria
No mecanismos de diálogo social y escaso reconocimiento de actores.
Todo ello en un contexto de mercado laboral marcado en los últimos años por la caída de los salarios, fuertes disparidades de ingreso, incremento de la tasa de informalidad y precariedad laboral, abandono de la fiscalización de las condiciones de trabajo y debilitamiento de la interlocución salarial.

CAPÍTULO 6

UNA PROPUESTA MULTIFACTORIAL DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA FORMALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS EN MÉXICO

De acuerdo con el Panorama Laboral 2015 de la Organización Internacional del Trabajo se deben establecer estrategias políticas para la formalización del trabajo doméstico ya que las reformas legales por sí mismas no logran el objetivo. Las reformas legales son fundamentales y se convierten en el eje de la política misma. Las normas reconocen jurídicamente los derechos y deberes de los trabajadores y empleadores con el objetivo de mejorar sus condiciones laborales. Sin duda entre los primeros pasos para la mejora de la situación de los trabajadores domésticos está que este tema forme parte de la agenda gubernamental. El papel del gobierno es muy importante en el establecimiento de una política pública integral, favoreciendo acuerdos para la visibilidad del tema y concientización social de las discriminaciones que sufren los trabajadores, para el reconocimiento institucional de actores fomentado sus acuerdos y la iniciativa en la reforma de la ley. En el caso de México tras una inclusión en la agenda política sería necesaria la ratificación del Convenio Internacional 189 y la adecuación de la Ley Federal del Trabajo. En este sentido algunas reformas fundamentales en el capítulo XIII de la ley serían (IBD, 2015):

- Ya que no existe en México la obligatoriedad de un contrato de trabajo, sería deseable establecer la obligatoriedad de un registro de relaciones laborales de trabajo doméstico.
- La limitación a 8 horas de trabajo por día ya que actualmente el texto legal permite la jornada de 12 horas. Dentro de la regulación de horas de trabajo es importante considerar la legislación de horas de estancia en el caso sobre todo de los trabajadores de planta. Eso es, las horas en las que deben estar disponibles, “por si acaso” aunque no sea realizando labores físicas. Por ejemplo sería el caso de la disposición para atender a los niños dormidos si se

despiertan y los padres han salido. Para los trabajadores de entrada por salida sería recomendable evaluar la posibilidad del pago de las horas de traslado (especialmente en grandes ciudades). (OIT, 2011b)

- Reducción del porcentaje del pago en especie –que actualmente es de hasta el 50 %-. La OIT recomienda que sea de un máximo del 33% del salario.
- En la ley del Seguro Social sería necesario establecer el derecho a la seguridad social de los trabajadores domésticos sin exclusión de ningún tipo de prestación -incorporación al sistema de guarderías y obligación de aportación patronal al Fondo Nacional de Vivienda (INFONAVIT)-.

Si México ratificase el Convenio 189 de la OIT, tendría un periodo de un año para cambiar la ley –y otro año para presentar el primer informe ante la OIT- y adqu la obligación de rendir cuentas de manera periódica sobre el cumplimiento del mismo a la OIT.

Teniendo en cuenta que México es un país que cuenta con un gran número de trabajadores del hogar que viven en el mismo domicilio de trabajo, hay que considerar que las tendencias mundiales señalan un cambio de perfil hacia trabajadores que viven en su propia casa y sobre todo de trabajadores que trabajan en varios domicilios con patronos diferentes en la misma semana. Por ello el nuevo texto legal tendría que considerar de origen la distinción entre el trabajo de planta y los trabajadores de entrada por salida. Dentro de estos últimos deberían establecerse los mecanismos para la formalización de los trabajadores que laboran para varios patronos, estableciendo los mecanismos de incorporación al seguro social de cada uno de sus lugares de trabajo para que, juntando las horas, se complete el salario de cotización sobre todo de cara a las pensiones. En este sentido, la reforma laboral de 2012 incluyó modificaciones al artículo 83 del pago de salario por unidad de tiempo (pago por cada hora de prestación de servicio). El nuevo texto incorporó que el salario no podía ser menor a una jornada

diaria. Especialistas en el tema[18] aseveran que la confusa redacción del nuevo texto ha resultado en un recurso legal poco útil, que no genera trabajo formal ya que contratar a un trabajador dos horas supone pagarle al menos un salario mínimo.

Dentro de la visión integral de política pública que sugiere la OIT, además de esta reforma legal fruto o no de la firma de un Convenio internacional, deben ser establecidas otro tipo de acciones. Todas ellas, de manera coordinada, conforman una visión multifactorial de política pública:

A. Medidas en favor de la afiliación obligatoria a la Seguridad Social.

En este tema es fundamental en México que la afiliación no sea, como lo es actualmente, voluntaria sino obligatoria y se reduzcan así las discriminaciones actuales. En este sentido sería importante garantizar el acceso a todas las prestaciones existentes eliminando la cláusula actual de no acceso a los servicios de guardería del IMSS.

Además de su inclusión en la ley del Seguro Social sería necesaria una estrategia de simplificación administrativa para agilizar los trámites de afiliación tanto de trabajadores como de empleadores. En este sentido cobran importancia las nuevas tecnologías para acceder desde internet a los trámites a realizar. En 2014 el IMSS ya aprobó un acuerdo para el pago bimestral de las cuotas del patrón por el aseguramiento de los trabajadores domésticos facilitando su pago por internet. Aunque en dicho acuerdo también se exhorta al establecimiento de procedimientos técnicos, operativos y formatos necesarios para agilizar la incorporación de los trabajadores domésticos al régimen obligatorio del seguro social, este hecho no ha tenido impacto en un incremento de las tasas de formalización de los mismos[19].

[18] http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pago-por-hora-es-letra-muerta-pese-reforma-laboral.html
[19] En la tabla 5 del capítulo 4 se observa el incremento de formalidad de los trabajadores domésticos entre 2014 y 2015 es de 0.03%.

En este sentido Murayama y Samaniego (2011) proponen la creación de un programa *ad hoc* de inscripción de trabajadores domésticos al IMSS. Conscientes de que los pagos onerosos por parte de los empleadores pueden ser factores desincentivadores, sugieren diez tramos de cotización en función del salario mínimo, con un piso mínimo de contribución por los patrones de la décima parte del salario mínimo vigente y un tope máximo de cotización que alcanzaría un salario mínimo. Este esquema parte del hecho de que ningún trabajador del hogar pueda cobrar menos de un salario mínimo y considera exentar del pago de las cuotas del trabajador a todas aquellas personas cuyo salario sea inferior a tres salarios mínimos. Además proponen los autores, mecanismos adicionales como: asegurar que si el patrón no presenta el pago durante dos periodos mensuales continuos, se notifique al trabajador y que sea acumulable el saldo de la cuenta cuando se cambie de patrón. Murayama y Samaniego sugieren adicionalmente que se permita que los trabajadores puedan cotizar al IMSS por sí mismos como autónomos para facilitar la incorporación de quienes trabajan de entrada por salida con varios patrones (Murayama y Samaniego, 2011: 63-64). En este sentido existen esquemas flexibles de afiliación para trabajadores que trabajan jornadas no completas fijando, como en el caso de Argentina, diferentes contribuciones según las horas trabajadas semanalmente (OIT, 2015). Este sistema se puede aplicar a trabajadores que laboran para varios patronos. En este caso, siguiendo el ejemplo de Uruguay, se pueden fijar esquemas de suma de sueldos de los distintos trabajos (OIT, 2015). En este rubro sería importante también legislar los derechos de los empleados que se contratan a través de las cada vez más numerosas agencias de colocación de trabajadores domésticos[20]. El hecho de subcontratar la búsqueda y selección del trabajador no debería mermar la calidad de sus derechos.

[20] Las agencias de colocación funcionan mediante una base de datos de trabajadores domésticos (las hay que tienen también de cuidado de personas, mantenimiento del hogar…) de los que tienen referencias y documentos. Los empleadores solicitan un servicio puntual –de una sola vez– o regular –cada cierto tiempo-. Con base en las peticiones de los empleadores se seleccionan trabajadores que son entrevistados por el empleador. En ninguna de las páginas webs consultadas hablan de establecimiento de contratos o alta ante el IMSS, pero en algunas ofrecen servicios de facturación electrónica para el pago de empleados.

Un aspecto importante en este tipo de acciones es, siguiendo el caso uruguayo, adecuar el lenguaje jurídico a los actores de la ley. Esto es, simplificar el lenguaje de manera que sea fácilmente entendible para los usuarios de las normas legales y que les ayude a ejercer sus derechos. Sería entonces recomendable crear páginas de internet donde acceder a la ley, a la explicación de los términos más usados con un apartado de preguntas y respuestas que pueda ayudar a entender el texto tanto a empleados como a empleadores (FORLAC, 2015).

B. Identificación y reconocimiento de los actores involucrados de cara al establecimiento de procedimientos de negociación colectiva.

El reconocimiento de los actores involucrados es una herramienta fundamental para establecer una política efectiva. En el caso de los trabajadores domésticos su organización tiene un grado de dificultad superior al de otros trabajadores del sector industrial o servicios, ya que sus centros de trabajo son domicilios particulares que implican cierto aislamiento. El aislamiento es un obstáculo para la unión de trabajadores y por lo tanto para la visibilidad de su situación laboral. Sin embargo, es indispensable reconocer la libertad sindical de los trabajadores y así se ha realizado en México mediante la reciente toma de nota del Sindicato Nacional de Trabadores y Trabajadoras del Hogar de México que tuvo lugar el pasado 18 de febrero de 2016[21].

De cara al establecimiento de procedimientos de negociación colectiva sería indispensable reconocer además al otro actor involucrado, los empleadores. Existen en varios países (Estados Unidos por ejemplo) asociaciones organizadas de manera informal. En México sería el caso del colectivo “Hogar Justo Hogar” que agrupa a empleadores que defienden condiciones decentes de trabajo de sus trabajadores domésticos. Sin embargo, de cara a una negociación colectiva sería necesario el reconocimiento de los empleadores a través de asociaciones oficiales (sindicatos

[21] http://eleconomista.com.mx/economicon/2016/02/18/sindicato-empleados-hogar-recibe-toma-nota

patronales, como los regula la LFT) como es el caso de Francia (Fédération des Particuliers Employeurs de France), Italia (Federazione Italiana Datori di Lavoro Domestico), Argentina (Empleadores de Trabajadores Comprendidas en el Régimen Especial de Trabajo Para el Personal de Casa Particulares) o Uruguay (Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de la República Oriental del Uruguay) (OIT, 2015e). En México no se ha identificado una asociación con dichas características. Sería factible considerar a la COPARMEX, como sindicato patronal que es, como una posibilidad mediante la creación de una sección especial para representar empleadores en el hogar.

El reconocimiento de actores y su participación, junto con el Gobierno, en una institución que favorezca la negociación colectiva, sería el instrumento óptimo para la mejora de las condiciones de trabajo logrando acuerdos y compromisos entre trabajadores y empleadores. Casos como Uruguay y Argentina -y de muchos otros países-, refutan esta idea y muestran los avances realizados a través de la negociación colectiva en la mejora de las condiciones de trabajo, aumento salarial y otros derechos como el establecimiento de una prima de antigüedad o de estímulos por puntualidad o asistencia.

El reconocimiento de actores es también importante de cara a la visibilidad del problema público y la concientización de sus soluciones. Acciones como la promoción de modelos de contrato que puedan ser usados por empleadores y trabajadores, ayudan a sensibilizar y se ha comprobado cómo es un método efectivo para estandarizar los términos y condiciones de trabajo (OIT, 2015 c).

C. Medidas de incentivos.

Otro tipo de medidas sería la fijación de incentivos fiscales y de reducciones en el pago de cuotas para empleadores, que ya existe en países como Argentina. Esta medida permite al empleador deducir parte del monto pagado en concepto de impuestos, remuneraciones y pagos a la seguridad social por sus trabajadores.

Otro tipo de acciones que incentivan el cumplimiento de la ley es la simplificación de trámites para la formalización, pago y declaración de la relación de trabajo y sus obligaciones fiscales. En este sentido cobra importancia el uso de tecnología como internet para registrar acciones administrativas y facilitar pagos que eviten dedicar tiempos excesivos al cumplimiento de la ley.

D. Medidas para el incremento del salario mínimo.

En el caso de México es necesario adecuar la ley laboral en este término a los estándares que recomienda la OIT. Por ello habría que reducir el porcentaje de pago –actualmente del 50% de salario según el artículo 334 de la Ley Federal del Trabajo- que se puede realizar en alimentos y habitación (para los trabajadores de planta). Los estándares internacionales lo reducen a como máximo un tercio del salario.

Por otro lado sería necesario establecer mecanismos para que el 30% de los trabajadores que no cobran ni un salario mínimo lo hagan. Es decir mecanismos que obliguen al pago del salario mínimo. Sin embargo este piso salarial en México es bajo. Actualmente han surgido iniciativas para el incremento del salario mínimo y recientemente se logró su desindexación de la medida de valor para pago de cuotas, pagos, créditos o infracciones administrativas.

Para el incremento del salario mínimo de los trabadores domésticos en México sería deseable que se cumpliese el artículo 335 de la Ley Federal que exhorta a la Comisión Nacional de los Salarios mínimos a fijar un salario mínimo profesional para el sector. Sería deseable que este salario fuese superior al que existe actualmente para todos los trabajadores. Una buena iniciativa en este sentido es establecer diferentes pisos de salario mínimo según el tipo de trabajo que se realiza, como lo que sucede en Argentina, favoreciendo la especialización del trabajo.

E. Medidas de coerción.

Un tipo de medidas necesarias, sobre todo para el cumplimiento de la Ley sería el establecimiento de medidas coercitivas, esto es efectivas inspecciones laborales en los lugares de trabajo. Este tema resulta controversial al ser el lugar de trabajo una casa particular y puede entrar, tal y como señala el gobierno mexicano, en conflicto con el artículo 16 de defensa de los derechos a la intimidad o la inviolabilidad del espacio privado. En este sentido, y para facilitar la inspección laboral, sería necesario crear en primer lugar un sistema de registro de las relaciones de trabajo ante una autoridad (Secretaría de Trabajo, de preferencia) recabando información sobre las condiciones de trabajo en cada caso (OIT, 2015). Esta medida debe conllevar la colaboración estrecha entre autoridades laborales, sanitarias y fiscales que permitan contar con registros completos y actualizados (OIT, 2015f). Las medidas coercitivas se acompañan de inspecciones en la puerta del hogar, tal y como ya existe en Uruguay, para la revisión de la documentación que garantice las condiciones de trabajo. En el caso uruguayo, las inspecciones actúan bajo sospecha o presunción de incumplimiento de normas laborales y con orden judicial o también se realizan de oficio, es decir por propia voluntad de la autoridad. Tienen lugar en la puerta del domicilio donde se interroga a la trabajadora y al empleador.

Para realizar las inspecciones laborales ante una queja es necesario simplificar y facilitar los medios de establecimiento de la denuncia contra los derechos laborales. Además del procedimiento de establecimiento de queja es importante contar con un servicio de conciliación laboral que generalmente existe en todas las legislaciones (es el caso de la Junta de Conciliación y Arbitraje de la Ley Federal de Trabajo mexicana).

Es muy común que los cuerpos de inspección laboral tengan menos interés en realizar su labor en un domicilio particular, donde puede encontrar uno o dos casos de incumplimiento, que en una fábrica donde en una misma visita puede dar mucha mayor visibilidad a su labor en la detección de números casos de incumplimiento. En el caso

de las visitas a domicilios los inspectores deben recibir instrucción adecuada y regular en materia de acercamiento a empleadores y trabajadores. (OIT, 2015f)

Las revisiones deberían contar con un sistema de sanciones en caso de infracción o incumplimiento de la Ley y también de reducciones de multas en caso de pronto pago de las mismas. Para ello ayudaría el diseño y ejecución de campañas de información sobre la existencia de este tipo de multas. En caso de violaciones serias de los derechos laborales o humanos es importante establecer una estrecha colaboración entre los organismos de inspección y el poder judicial. En temas de violación de derechos migratorios la colaboración deberá ser también estrecha con los organismos nacionales en la materia (OIT, 2015f).

Además estas labores de inspección sería deseable que contasen con el acompañamiento de acciones informativas sobre el cumplimiento de las obligaciones de ambas partes (patrón y trabajadores). En el caso mexicano de acuerdo a lo ya expuesto en el capítulo 3, actualmente la inspección del trabajo en México es insuficiente y poco efectiva –fruto de la inacción política en este sentido-, por lo tanto poco visible para el trabajador. La inspección local es, en términos generales, inexistente en México (Bensusán, 2008), lo que añade un problema de fondo a la ejecución de este tipo de medidas fiscalizadoras del trabajo doméstico en nuestro país.

Dados los restos estructurales existentes en la inspección laboral en nuestro páis, la fiscalización de la ley podría tener un primer paso inmediato y efectivo mediante la incorporación en la ley de la obligatoriedad de registro de relaciones laborales que permita, al menos, tener un control de los trabajadores domésticos para una posible inspección laboral.

F. La educación ciudadana.

La especialista en el tema, la Dra. Goldsmith, reconoce en las campañas de educación y sensibilización un instrumento fundamental para mejorar los derechos de los

trabajadores del hogar. Esta línea de acción debe iniciar por una visibilidad del valor del trabajo domésticos (OIT, 2015) y desde esa visión informar a los trabajadores y empleadores de sus derechos y obligaciones. La educación de los ciudadanos es un instrumento primordial para dar valor al trabajo doméstico y concientizar de las discriminaciones y abusos que sufren los trabajadores del hogar y, en especial, las mujeres.

Las campañas de información se deberían presentar en medios de comunicación de acceso a empleados y empleadores. En el caso de Uruguay se realizaron en televisión, radio, periódicos o a través del reparto de folletos. El establecimiento de un Día del Empleado Doméstico, es un hito que ayuda mucho como eje de campañas de sensibilización (FORLAC, 2015). Actualmente se celebra el 22 de julio el Día internacional del trabajador doméstico. Otros recursos informativos pueden ser folletos publicitarios que resumen los derechos y beneficios de la formalización de los trabajadores para su distribución en hogares, algunos con formato para colgar en las manijas de las puertas de entrada a domicilios como se hizo en Uruguay (FORLAC, 2015). En este sentido se podría pensar en herramientas de información interesantes como manuales de buenas prácticas para la formalización de trabajadores con preguntas y respuestas frecuentes, centros de atención telefónica (call centers), redes sociales informativas, etc. (OIT, 2015f). Recientemente en 2015 la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México editó la publicación “Manual para empleadas y empleadoras del hogar: Derechos y obligaciones” disponible únicamente a través de internet previa compra en Google Play, lo que no parece un medio de fácil acceso para los trabajadores interesados.

Dentro de las acciones de información para la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores del hogar se deben plantear labores de visibilidad y sensibilización de funcionarios o trabajadores del sector público (Neetha, 2015). Las acciones y campañas de información deberían contar con unas herramientas y estrategias de formación específica de los trabajadores funcionarios del IMSS, Secretaría del Trabajo, ImMujeres

o SAT que se verían involucrados en la política pública para el conocimiento exhaustivo de las medidas.

Como apoyo a estas acciones se puede disponer de servicio de asesoría legal laboral a los trabajadores domésticos y sus empleadores. Este tipo de asesoría se puede realizar en convenio con universidades del país (retomando el caso uruguayo) para labores de asesoría tanto de empleadores como de empleados. La asesoría legal también puede ser realizada por los sindicatos quienes reciben muchas veces en primera instancia la queja de trabajadores ante una situación de abuso. Estos mismos sindicatos de trabajadores del hogar son un instrumento fundamental en la realización de acciones de información y capacitación sobre todo de trabajadores domésticos. Muchas veces los trabajadores se acercan a través de su sistema de bolsa de trabajo gracias al cual conocen y son capacitados en sus derechos (CSA y CSI).

Como complemento a las acciones de información, sería necesario conocer de manera periódica no sólo la situación laboral de los trabajadores domésticos sino también sus deseos, quejas y miedos en temas laborales. Este instrumento, que podría ser una encuesta regular por parte de instituciones mexicanas, permitiría conocer mejor a los trabajadores domésticos para ir adecuando los instrumentos de política pública a sus necesidades, incentivos e inquietudes.

A continuación exponemos un cuadro resumen con esquema del enfoque multifactorial de una política pública para la formalización del trabajo doméstico en México. Este esquema está basado en el que propone la OIT en el Panorama Laboral de 2015 (página 63).

Enfoque multifactorial

Normativa

- Eliminación de legislación laboral discriminatoria.
- Equiparación de derechos con el régimen general de trabajadores
- Ratificación e incorporación de contenido del Convenio Internacional de la OIT 189

Seguridad Social

- Obligatoriedad
- Adaptación a las diferentes realidades laborales de los TD
- Simplificación de trámites para su incorporación y utilización de nuevas tecnologías
- Incentivos fiscales

Salario

- Cumplimiento de Salario Mínimo actual
- Establecimiento de salario mínimo específico para sector TD
- Reducción del pago en especie del 50 %

Inspección

- Establecimiento de sistema de registro de relaciones laborales
- Creación de cuerpo específico de inspección laboral con estrategias de inspección sin ingreso a domicilios

Incentivos

- Simplificación de trámites antes Secretaría Trabajo, SAT e IMSS
- Reducción en pago de multas
- Beneficios fiscales y reducción en pago de cuotas.

Negociación colectiva

- Reconocimiento de actores: trabajadores y empleadores
- Creación de espacios de diálogo social

Campañas de información y sensibilización / Asesoría legal / Estadísticas regulares sobre la situación de TD

Muchas son las buenas prácticas que México puede retomar. Sin embargo hay que considerar que existen obstàculos difíciles de superar. Lo prueban casos como el de Uruguay en donde, a pesar de ser uno de los países con una legislación más avanzada en favor de la formalización de trabajadores domésticos acompañada de una política pública que incluye medidas coercitivas, de reconocimiento de actores o de campañas de información, visibilidad y sensibilización, si bien se ha incrementado la tasa de formalización laboral, todavía el 50% de los trabajadores domésticos labora en condiciones de informalidad. Es decir, la instauración de una política pública es sin duda necesaria y tal y como se demuestra en los países donde se implementa, puede ser exitosa cuando se incrementa considerablemente la tasa de formalidad y mejoran las condiciones de trabajo (sobre todo de salarios y derechos reconocidos). Sin embargo los datos de Uruguay dicen que es necesario un cambio de mentalidad total de los afectados para que consideren su relación no como un acuerdo privado sino como uno laboral sujeto a las leyes existentes (Oelz y Rani, 2015). Incrementar el grado de cumplimiento de la política requiere -en voces de expertos como Oelz y Rani (2015)- informar e implementar las sanciones por no cumplimiento de tal manera que los empleadores sientan que pueden ser descubiertos y multados en caso de no cumplimiento.

En este sentido sería de gran utilidad conocer las motivaciones que llevan a trabajadores y empleados en países donde se implementan políticas públicas completas a no formalizar su relación de trabajo para conocer las causas y trabajar sobre ellas[22]. Pereyra (2015) ha realizado una investigación para el caso argentino

[22] El fenómeno de las causas de la informalidad en el mercado laboral ha sido ampliamente estudiado, sin embargo son pocos los estudios aplicados para el sector del trabajo doméstico. En términos generales existen diversas corrientes de pensamiento opuestas en este sentido. Autores como Levy, señalan a los programas sociales (el caso del Seguro Popular, por ejemplo) como causas de la informalidad ya que el ciudadano puede tener acceso a servicios públicos de salud sin necesidad de declarar su trabajo como formal. Es decir, Levy define como voluntaria la decisión del trabajador de no formalizar su trabajo al no ver "ventajas" en términos de salud pública ya que puede acceder a los servicios a través del Seguro Popular. Corrientes contrarias a Levy, como Murayama y Samaniego, consideran errónea la premisa de que el trabajador puede optar libremente entre un trabajo formal y

donde se detectan los miedos de trabajadores a que, dentro de la formalidad, puedan perder la seguridad social del cónyuge (en casos de diferencia de cobertura en favor de la del otro), o dejar de percibir subsidios o planes sociales. También la prioridad de establecer acuerdos en otros temas como la remuneración lleva a considerar secundario el tema de la formalización, dentro de un esquema de poca información de los beneficios del mismo en el presente y futuro (acceso a pensiones en la vejez). Poco se conoce o casi nada se ha estudiado sobre los incentivos de cumplimiento de la ley, más allá de los incentivos fiscales para los empleadores.

uno informal. Para Murayama y Samaniego la informalidad no es voluntaria como tampoco lo es el desempleo. Programas sociales como el Seguro Popular no explican la informalidad si no que nacen fruto de la desprotección a la que son sometidos los trabajadores en el sector informal. El Seguro Popular es una respuesta ante la informalidad, no su causa (Murayama y Samaniego, 2011).

CONCLUSIONES

La pregunta que esta investigación quiso responder fue sobre las razones institucionales, políticas y estructurales que generan que el trabajo doméstico en México se realice en condiciones de especial precariedad laboral. La pregunta fue contestada a lo largo del trabajo a través de hallazgos. Cabe destacar que en esta investigación no se abordó la dinámica del trabajo desde un punto de vista antropológico o cultural.

Una de los supuestos comprobados en esta tesis fue la existencia de discriminación en la Ley Federal del Trabajo y Ley sobre el Seguro Social al limitar los derechos de los trabajadores del hogar y prever su adscripción al seguro social como voluntaria. También se comprobó la falta de agenda política para elaborar una política pública orientada a la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos y la firma del convenio internacional existente en la materia. Finalmente el tercer hallazgo fue la existencia de un problema estructural en el trabajo doméstico debido a que su dispersión en los hogares obstaculiza la visibilidad de sus problemas y la organización de los trabajadores.

En consecuencia, la propuesta de una política pública multifactorial para la mejora de la situación de los trabajadores del hogar tiene que atender este tipo de factores generadores de precariedad laboral. Esta propuesta responde además, a una carencia de estudios que en este sentido existe en México. Esta política, como se ve en los ejemplos de Argentina y Uruguay, tiene su punto de partida en el reconocimiento por parte del Estado del problema público y en la incorporación a la agenda política de la resolución de dicho problema a través de una política pública.

La propuesta realizada en esta investigación tiene su primer obstáculo en la falta de presión suficiente para que el tema entre a la agenda política y el desinterés de los responsables de la política laboral del país. En México la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores domésticos no es parte de las prioridades políticas ni del

ejecutivo ni del legislativo. Si bien el Secretario de Gobernación en declaraciones públicas ha manifestado el interés de enviar al Senado la ratificación del Convenio 189 de la OIT, la falta de voluntad política respecto a resolver el problema público ha hecho que esto no haya sucedido. La Secretaría del Trabajo tampoco ha dado muestras de entender la importancia de proteger a este contingente de trabajadores, prueba de ello es el escaso avance contenido en la reforma de 2012, adoptada bajo la anterior administración. Es decir, se reconoce el problema pero no se avanza en su solución con hechos concretos y por lo tanto no forma parte de la agenda política gubernamental. Por ello, la adopción de la política propuesta encuentra como un gran obstáculo la falta de su incorporación en la agenda política. La cuestión es que, sin una movilización social y política que presione para cambiar la situación de este contingente, difícilmente se asumirá el reto que supone modificar pautas de comportamiento muy arraigadas en amplios sectores de la sociedad que se benefician del trabajo doméstico.

El segundo problema al que se enfrenta la propuesta de política pública realizada está en las características del trabajo del hogar remunerado. Su carácter aislado no favorece la unión de trabajadores del hogar para la reivindicación de sus derechos ni la heterogeneidad de sus condiciones de trabajo (trabajadores de planta frente a trabajadores de entrada por salida con uno o varios patronos) es compatible con una regulación uniforme que deje muchos aspectos sin atender. Por el cotnrario, el marco legal debe asegurar los derechos laborales tomando en cuenta la diversidad de modalidades bajo las cuales se prestan los servicios. Sin embargo, este hecho no debe ser una excusa para la no intervención del gobierno en un problema que, tal y como demuestra este estudio, es de orden público.

El tercer problema al que se enfrenta la propuesta es la eliminación de las discriminaciones actualmente existentes en la ley mexicana. La incorporación del tema a la agenda política y el acuerdo de las fuerzas parlamentarias permitirían un cambio de la ley para legislar los aspectos faltantes. Si bien el lugar de trabajo reúne

características especiales respecto a otros trabajadores de ello no se deriva razón alguna para no reconocer plenamente sus derechos laborales, que deben ser iguales a los del resto de trabajadores, salvo en algunos aspectos que merezcan realmente una regulación especial. Es el caso, por ejemplo, de la reinstalación en el empleo en casos de despido injustificado (tal como actualmente lo establece la LFT al establecer al respecto una excepción en el caso de los domésticos).

Sería especialmente importante incorporar la obligatoriedad de su afiliación al Seguro Social, legislar las horas de trabajo, el pago de horas extras o el pago en especie. Muestra de la necesidad de expandir la inclusión a la seguridad social de todas las personas al Seguro Social son las recientes declaraciones del ejecutivo para favorecer la afiliación de estudiantes de preparatoria. Si la agenda política permite afiliar a 7 millones de jóvenes estudiantes[23], parece pertinente que lo puedan hacer 2 millones y medio de trabajadores domésticos que además, a diferencia de los estudiantes, pagarían cuotas e impuestos como el resto de los trabajadores formales mexicanos. Cabe recordar que la legislación actual que regula el trabajo doméstico en México no cumple con el texto del artículo 123 constitucional que incluye entre sus beneficiarios a este contingente de trabajadores.

La propuesta de política pública multifactorial que se presenta este trabajo, intenta identificar y responder a los obstáculos más importantes existentes en la actualidad en México para la mejora de las condiciones de trabajo y la formalización de los trabajadores domésticos. Pero además la propuesta defiende otra serie de ejes de acción. Las reformas legales pueden ir acompañadas de la simplificación de trámites administrativos, medidas de incentivo (desgravaciones fiscales por parte de los empleadores de los impuestos pagados por la contratación de personal de trabajo doméstico) y el favorecimiento del registro de los trabajadores por horas y varios patronos. El establecimiento de campañas informativas y de asesoría laboral para las personas afectadas –trabajadores y empleadores– es parte fundamental de esta

[23] http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201604/062 Revisado el 22 de abril de 2016.

política y, como se ha visto, en los casos estudiados en Argentina y Uruguay, son recursos muy útiles para asegurar su éxito. Así pues estos instrumentos de política pública parecen acciones dependientes de una decisión política más que técnica.

Sin embargo, la aprobación de leyes e instrumentos de política pública comentados, se enfrentaría a la actual fragilidad de los instrumentos coercitivos para la aplicación de la ley. Tal y como el trabajo ha definido, la existencia de mecanismos fiscalizadores (en el caso que nos ocupa la inspección de trabajo) resulta muy importante para el cumplimiento de la ley,. Sin embargo en México son insuficientes los recursos humanos y técnicos de que dispone la inspección laboral, especialmente en los ámbitos locales, que son competentes en este caso. Tal y como refleja el oficio de la Secretaría de Gobernación, existe una incapacidad real para ejercer la inspección domiciliaria de las condiciones de trabajo de los trabajadores del hogar. Tal y como se evidenció en este trabajo, dicha incapacidad es fruto de un olvido por parte del Estado mexicano de los mecanismos de inspección laboral a nivel general.

En el caso de las condiciones de trabajo, el cambio de ley comentado sería un primer paso, pero concluimos que para avanzar en este campo sería necesario el establecimiento de una negociación colectiva a nivel de todo el sector, lo que conlleva el reconocimiento de actores capaces de llevar adelante este proceso. Como se vio, ya se ha logrado el reconocimiento del sindicato de Trabajadores del Hogar. Respecto a los empleadores, ante la ausencia de una organización específica, sería necesario que la COPARMEX integre en su seno una sección para representar a las amas de casa. Esto supone un obstáculo adicional para el establecimiento de mecanismos de negociación colectiva efectivos. Sin embargo hay que recordar que el proceso de formulación de la LFT entre 1929-1931 fue el que dio lugar a la formación de este sindicato patronal. Si hasta ahora esta organización no ha considerado necesario representar a las amas de casa es, precisamente, porque no ha habido una presión social suficiente para proteger al trabajo doméstico a través de una nueva regulación o, en su defecto, la decisión política de avanzar en esta dirección.

Finalmente en la propuesta realizada en el capítulo anterior, se resalta el papel de la mejora salarial. Cumplir el mandato de la ley actual con la conformación de un salario mínimo para el trabajo doméstico a través de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos puede ser posible. Reformas a la ley como la reducción del pago en especie también –con voluntad política, insistimos– resultaría factible. En este sentido sería necesario contar también con la participación de los actores sociales y económicos mencionados –trabajadores y empleadores– para el diálogo continuo de las mejoras de sus condiciones de trabajo y entre ellas, su salario.

La aportación de este trabajo es la conformación de una serie de medidas para una política pública de mejora de la calidad de las condiciones de trabajo del empleado del hogar. Sin embargo es difícil pensar que estas medidas sucedan en un contexto aislado respecto del panorama laboral mexicano. Para contar con resultados positivos, la política de mejora de las condiciones de trabajo doméstico remunerado debe estar incluida en una agenda política de mejora de condiciones laborales en el país. Sólo así se podrán tener, por ejemplo, los recursos legales, políticos y económicos para impulsar una ley no discriminatoria que se haga cumplir mediante una inspección laboral efectiva y acompañada del incremento del salario mínimo en México.

En caso de que esto no suceda (lo que no parece posible en el corto plazo viendo la agenda política del gobierno en curso), se podría actuar sólo para el ámbito del trabajo doméstico mediante un primer paso que sería la ratificación del Convenio 189 de la OIT. Este hecho significaría la obligación de actuar conforme a estándares internacionales para la mejora de las condiciones de trabajo de más de dos millones de trabajadores en México. Aún en este caso, la ratificación del Convenio 189 de poco serviría en México si no se acompaña de reformas laborales generales que den más peso, por ejemplo, a los métodos de fiscalización laboral o a la mejora del salario mínimo.

Una vez identificada la aportación del presente trabajo y los obstáculos políticos para su puesta en marcha, se deben revisar los limitantes de esta investigación. Se trata de una

investigación que si bien se adentra en las diferentes aristas una propuesta multifactorial, no llega a profundizar en cada una de ellas. En investigaciones futuras sería muy interesante precisar y evaluar la viabilidad de la propuesta de obligatoriedad de incorporación de los trabajadores al Seguro Social. Al respecto habría que investigar la disposición política y los desafíos técnicos a los que se enfrenta el IMSS para la inscripción formal de los trabajadores del hogar. También sería recomendable profundizar en la situación de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos respecto a los obstáculos políticos y técnicos que han impedido la fijación del salario mínimo del trabajo doméstico. La profundización en estas dos propuestas enriquecería la propuesta de política y serán temas pendientes de estudio futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Bensusán, Graciela (coord.) 2006. *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México: Cámara de Diputados, UAM y Editorial Porrúa.
- Bensusán, Graciela. 2007. "La efectividad de la legislación laboral en América Latina". OIT: Instituto Internacional de Estudios Laborales. Ginebra.
- Bensusán, Graciela. 2008. "Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano. México: CEPAL.
- Bensusán, Graciela. 2015. "Políticas laborales y calidad de los empleos en América Latina: antes y después de la crisis (2008-2009)" en Puyana Mutis, Alicia (coord.) *Paradojas de la globalización y el desarrollo latinoamericano*. México: FLACSO.
- Bensusán, Graciela. 2016. "Rupturas y continuidades en las relaciones laborales: evidencias en Argentina, Brasil y México". Documento de Trabajo. México: UAM Xochimilco.
- Carls Kristin. 2012. "Decent work for Domestic Workers. The state of labour rights, social protection and trade union initiatives in Europe". ACTRAV-ITC-ILO, ETUC, EFFAT y ETUC.
- CEPAL. 2010. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL: Brasilia, Brasil.
- CEPAL. 2012. *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del Desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. CEPAL: San Salvador, El Salvador.
- CEPAL. 2014. *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. CEPAL: Lima, Perú.
- Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas. Confederación Sindical Internacional. 2013. "Organización de las Trabajadoras del hogar en las

Américas. Buenas prácticas y desafíos en función del Convenio nº 189 de la OIT". Centro Internacional de Formación de la OIT – Turín.

- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). 2015. "Condiciones laborales de las trabajadoras domésticas. Estudio cuantitativo". México: CONAPRED.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). 2013. *Trabajo del hogar*. Colección Legislar sin Discriminación.
- CSA y CSI. "Organización de las trabajadoras del hogar en las Américas. Buenas Prácticas y desafíos en función del Convenio nº 189 de la OIT". Turín: Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas, Confederación Sindical Internacional y Centro Internacional de Formación de OIT.
- Florencio Thome, Candy. 2014. "La división sexuada del trabajo doméstico y su regulación legal en Brasil, Argentina y Uruguay". *Derecho y Cambio Social* nº 38, año 11.
- FORLAC/OIT. 2015. "Notas sobre tendencias de la inspección del trabajo. Promoción de la formalización del trabajo doméstico en Uruguay". Programa de Promoción de la formalización en América Latina y el Caribe. OIT: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Gallo, Alejandra y Santos, Silvia. 2015. "Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Regulación, resultados y situación actual". Actualización de informe. Asesoría General en Seguridad Social Comentarios de Seguridad Social Nº 49 3er. Trimestre 2015.
- García Huerta, Daniel Antonio. 2014. "Género y trabajo domésticos remunerado: un análisis de un quehacer invisible" en *Mujeres, familia y trabajo*, Juan Cruz y Rodolfo Vázquez (coord.). México: Editorial Fontamara.
- Gorban, Débora. 2012. "Empleadas y empleadoras, tensiones de una relación atravesada por la ambigüedad" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 140 (octubre – diciembre 2012).

- Goldsmith Mary. 2007. “De sirvientas a empleadas del hogar. La cara cambiante del servicio doméstico en México” en Marta Lamas (coord.) *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Goldsmith Mary. 2014. “¿Sujetos de derechos o sujetadas a la servidumbre? Trabajadoras del hogar remuneradas en México en *Mujeres, familia y trabajo, Juan Cruz y Rodolfo Vázquez* (coord.). México: Editorial Fontamara.
- Gómez Tovar, Rosa y Murayama, Ciro. 2015. *El mercado de trabajo en México. La opinión social sobre la precariedad laboral*. México: UNAM
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2013), “Patching vs. Packaging in Policy Formulation: Complementary Effects, Goodness of Fit, Degrees of Freedom, and Feasibility in Policy Portfolio Design”, *Annual Review of Policy Design*, 1 (1), 1-19.
- Ingraham, Patricia W. 1987. “Toward more systematic consideration of policy design” in *Policy Studies Journal*. Vol 15, nº 4, june 1987.
- Instituto Belisario Domínguez (IBD). 2015. “Trabajadores(as) del hogar” Reporte quincenal 22. Temas estratégicos. México: Senado de la República.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2012. *Perfil sociodemográfico de los trabajadores domésticos remunerados en México 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015) “Estadísticas a propósito del día internacional de trabajador domésticos (22 julio 2015). Datos Nacionales”. México, Aguascalientes.
- Levtisky, Steven y Murillo, Maria Victoria. 2012. “Building institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America”. Documento de investigación presentado en la conferencia “Guillermo O’Donnell y el estudio de la democracia” en Buenos Aires, marzo 2012.
- Levtisky, Steven y Murillo, Maria Victoria. 2009. “Variation in Institutional Strenght” in *Annual Review of Political Science*, 2009, 12: 115-133.

- Millán Valenzuela, Henio. 2014. *En la cuerda floja. Vulnerabilidad hacia la pobreza y fragilidad laboral en México*. México: El Colegio Mexiquense.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2015. “Trabajo Doméstico e impacto de las políticas pública en Uruguay.” Evolución reciente. Uruguay: Unidad de estadística de trabajo y de la seguridad social. Observatorio de mercado de trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Neetha, N. 2015 “Minimum wage setting practices in domestic work: an inter-state analysis”. Conditions of Work and Employment Series no. 66. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Neffa, Julio César. 2010. “El trabajo no registrado como modalidad límite de precariedad” en Busso Mariana y Pérez Pablo (coords.) *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral*. Buenos Aires: Ceil Piette – CONICET y Miño y Dávila.
- Nelson, Bárbara. 1978. “Setting the Public Agenda: The Case of Child Abuse”, en Judith May y Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*. Beverly Hills, Cal., Sage.
- Oelz, Martin y Rani, Uma. 2015. “Domestic work, wages, and gender equality: Lessons from developing countries”. Working paper nº. 5 International Labour Office, Gender, Equality an diversity Branch (GED), Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. 2009. *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Editado por María Elena Valenzuela y Claudia Mora. Santiago, 2009.
- Organización Internacional del Trabajo. 2011. “Remuneration in domestic work” Domestic work. Policy brief 1. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2011b. “Working hours in domestic work” Domestic work. Policy brief 2. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2011c. “Coverage of domestic workers by key working conditions laws”. Policy brief 5. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

- Organización Internacional del Trabajo. 2012. *Effective protection for domestic workers: a guide to designing labour laws*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2013a. *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2013b. “Meeting the needs of my family too. Maternity protection and work-family measures for domestic work”. Policy brief 6. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2013c. “Working time of live-in domestic workers” Policy brief 7. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2015a. Panorama laboral 2015. América Latina y el Caribe. Lima: OIT - Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo. 2015b. “Labour Inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector”. OIT, Ginebra
- Organización Internacional del Trabajo. 2015c. “Labour relations and collective bargaining. Improving working conditions for domestic workers: organizing, coordinated action and bargaining” Issue brief n º 2. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2015d. “Domestic work voice and representation through organizing” Policy brief 8. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2015e. “Domestic workers organize – but can they bargain? Mapping collective bargaining and other forms of negotiation in the domestic work sector” ILO’s work in progress. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2015f. “Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector. Introductory guide.” Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

- Pereyra, Francisca. 2015 “El Servicio domésticos y sus derechos en Argentina. Un abordaje exploratorio desde la perspectiva de empleadas y empleadoras” *Nueva Sociedad* nº 256.
- PNUD, 2015, “Informe de desarrollo humano 2015”. ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. 2010. “Situación laboral del servicio doméstico en la Argentina”. Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Tokman, Victor. 2010. “Domestic workers in Latin America: Statistics for New Policies”. WIEGO (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing).
- Toledo González, Mónica Patricia. 2013. “El papel de la confianza en los arreglos particulares del trabajo domésticos remunerado”, *Trayectorias*, año 15, num. 36 pp. 45-64.

Fuentes de datos:

- INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/

REFERENCIAS A LEYES NACIONALES Y CONVENIOS INTERNACIONALES:

México:

- Ley Federal del Trabajo, 1970 – 2012. Estados Unidos Mexicanos.
- Ley del Seguro Social, 1995 – 2015. Estados Unidos Mexicanos.

Referencias internacionales:

- Convenio 189 y Recomendación 201 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. OIT 2011.

Argentina:

- Reglamentario del Decreto Ley 326/56 de Servicio Doméstico. 1956.
- Ley 26.844 del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el personal de casas particulares. 2013.

Uruguay:

- Ley 18.065 Trabajo Doméstico. Normas para su regulación. Uruguay.
- Decreto Reglamentario de la Ley nº 18065 de 27 de noviembre de 2006.

ANEXO I

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

CAPITULO XIII - TRABAJADORES DOMÉSTICOS

Artículo 331. Trabajadores domésticos son los que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia.

Artículo 332. No son trabajadores domésticos y en consecuencia quedan sujetos a las disposiciones generales o particulares de esta Ley: I. Las personas que presten servicios de aseo, asistencia, atención de clientes y otros semejantes, en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, bares, hospitales, sanatorios, colegios, internados y otros establecimientos análogos; y II. Los porteros y veladores de los establecimientos señalados en la fracción anterior y los de edificios de departamentos y oficinas.

Artículo 333. Los trabajadores domésticos deberán disfrutar de reposos suficientes para tomar sus alimentos y de descanso durante la noche.

Artículo 334. Salvo lo expresamente pactado, la retribución del doméstico comprende, además del pago en efectivo, los alimentos y la habitación. Para los efectos de esta Ley, los alimentos y habitación se estimarán equivalentes al 50% del salario que se pague en efectivo.

Artículo 335. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores.

Artículo 336. Para la fijación de los salarios mínimos a que se refiere el artículo anterior, se tomarán en consideración las condiciones de las localidades en que vayan a aplicarse.

Artículo 337. Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes: I. Guardar consideración al trabajador doméstico, absteniéndose de todo mal trato de palabra o de obra; II. Proporcionar al trabajador un local cómodo e higiénico para dormir, una alimentación sana y satisfactoria y condiciones de trabajo que aseguren la vida y la salud; y III. El patrón deberá cooperar para la instrucción general del trabajador doméstico, de conformidad con las normas que dicten las autoridades correspondientes.

Artículo 338. Además de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, en los casos de enfermedad que no sea de trabajo, el patrón deberá: I. Pagar al trabajador doméstico el salario que le corresponda hasta por un mes; II. Si la enfermedad no es crónica, proporcionarle asistencia médica entre tanto se logra su curación o se hace cargo del trabajador algún servicio asistencial; y III. Si la enfermedad es crónica y el trabajador ha prestado sus servicios durante seis meses por lo menos, proporcionarle asistencia médica hasta por tres meses, o antes si se hace cargo del trabajador algún asistencial.

Artículo 339. En caso de muerte, el patrón sufragará los gastos del sepelio.

Artículo 340. Los trabajadores domésticos tienen las obligaciones especiales siguientes: I. Guardar al patrón, a su familia y a las personas que concurran al hogar donde prestan sus servicios, consideración y respeto; y II. Poner el mayor cuidado en la conservación del menaje de la casa.

Artículo 341. Es causa de rescisión de las relaciones de trabajo el incumplimiento de las obligaciones especiales consignadas en este capítulo.

Artículo 342. El trabajador doméstico podrá dar por terminada en cualquier tiempo la relación de trabajo, dando aviso al patrón con ocho días de anticipación.

Artículo 343. El patrón podrá dar por terminada la relación de trabajo sin responsabilidad, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación del servicio; y en cualquier tiempo, sin necesidad de comprobar la causa que tenga para ello, pagando la indemnización que corresponda de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, fracción IV, y 50.

ANEXO II

CONVENIO 189, DE LA OIT, SOBRE TRABAJO DECENTE PARA TRABAJADORES DOMÉSTICOS
Adoptado el 16 de junio de 2011 en Ginebra.

Artículo 1

A los fines del presente Convenio:

- (a) la expresión ***trabajo doméstico*** designa el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos;
- (b) la expresión ***trabajador doméstico*** designa a toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo;
- (c) una persona que realice trabajo doméstico únicamente de forma ocasional o esporádica, sin que este trabajo sea una ocupación profesional, no se considera trabajador doméstico.

Artículo 2

- 1. El presente Convenio se aplica a todos los trabajadores domésticos.
- 2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá, previa celebración de consultas con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan, excluir total o parcialmente de su ámbito de aplicación a:
  - (a) categorías de trabajadores para las cuales esté previsto otro tipo de protección que sea por lo menos equivalente; y
  - (b) categorías limitadas de trabajadores respecto de las cuales se planteen problemas especiales de carácter sustantivo.

- 3. Todo Miembro que se acoja a la posibilidad prevista en el párrafo anterior deberá, en la primera memoria relativa a la aplicación de este Convenio que presente con arreglo al artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, indicar toda categoría particular de trabajadores que se haya excluido en virtud del citado párrafo anterior, así como las razones de tal exclusión, y en las memorias subsiguientes deberá especificar todas las medidas que hayan podido tomarse con el fin de extender la aplicación del presente Convenio a los trabajadores interesados.

Artículo 3

- 1. Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos, en conformidad con las disposiciones del presente Convenio.
- 2. Todo Miembro deberá adoptar, en lo que respecta a los trabajadores domésticos, las medidas previstas en el presente Convenio para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber:
  - (a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
  - (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
  - (c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
  - (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- 3. Al adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos y los empleadores de los trabajadores domésticos disfruten de la libertad sindical y la libertad de asociación y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, los Miembros deberán proteger el derecho de los trabajadores domésticos y de los empleadores de trabajadores domésticos a constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes y, con la condición de observar los estatutos de estas organizaciones, a afiliarse a las mismas.

Artículo 4

- 1. Todo Miembro deberá fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos compatible con las disposiciones del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general.
- 2. Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que el trabajo efectuado por los trabajadores domésticos menores de 18 años pero mayores de la edad mínima para el empleo no los prive de la escolaridad obligatoria, ni comprometa sus oportunidades para acceder a la enseñanza superior o a una formación profesional.

Artículo 5

Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia.

Artículo 6

Todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, 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 decentes que respeten su privacidad.

Artículo 7

Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos sean informados sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible, de preferencia, cuando sea posible, mediante contratos escritos en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, que incluyan en particular:

- (a) el nombre y los apellidos del empleador y del trabajador y la dirección respectiva;
- (b) la dirección del lugar o los lugares de trabajo habituales;

- (c) la fecha de inicio del contrato y, cuando éste se suscriba para un período específico, su duración;
- (d) el tipo de trabajo por realizar;
- (e) la remuneración, el método de cálculo de la misma y la periodicidad de los pagos;
- (f) las horas normales de trabajo;
- (g) las vacaciones anuales pagadas y los períodos de descanso diarios y semanales;
- (h) el suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda;
- (i) el período de prueba, cuando proceda;
- (j) las condiciones de repatriación, cuando proceda; y
- (k) las condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo, inclusive todo plazo de preaviso que han de respetar el trabajador doméstico o el empleador.

Artículo 8

- 1. En la legislación nacional se deberá disponer que los trabajadores domésticos migrantes que son contratados en un país para prestar servicio doméstico en otro país reciban por escrito una oferta de empleo o un contrato de trabajo que sea ejecutorio en el país donde los trabajadores prestarán servicio, que incluyan las condiciones de empleo señaladas en el artículo 7, antes de cruzar las fronteras nacionales con el fin de incorporarse al empleo doméstico al que se refiere la oferta o el contrato.
- 2. La disposición del párrafo que antecede no regirá para los trabajadores que tengan libertad de movimiento con fines de empleo en virtud de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales o en el marco de organizaciones de integración económica regional.

- 3. Los Miembros deberán adoptar medidas para cooperar entre sí a fin de asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones del presente Convenio a los trabajadores domésticos migrantes.
- 4. Todo Miembro deberá especificar, mediante la legislación u otras medidas, las condiciones según las cuales los trabajadores domésticos migrantes tienen derecho a la repatriación tras la expiración o terminación del contrato de trabajo en virtud del cual fueron empleados.

Artículo 9

Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos:

- (a) puedan alcanzar libremente con el empleador o empleador potencial un acuerdo sobre si residirán o no en el hogar para el que trabajan;
- (b) que residen en el hogar para el que trabajan no estén obligados a permanecer en el hogar o a acompañar a miembros del hogar durante los períodos de descanso diarios y semanales o durante las vacaciones anuales; y
- (c) tengan derecho a conservar sus documentos de viaje y de identidad.

Artículo 10

- 1. Todo Miembro deberá adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico.
- 2. El período de descanso semanal deberá ser al menos de 24 horas consecutivas.
- 3. Los períodos durante los cuales los trabajadores domésticos no disponen libremente de su tiempo y permanecen a disposición del hogar para responder a posibles requerimientos de sus servicios deberán considerarse como horas de trabajo, en la

medida en que se determine en la legislación nacional o en convenios colectivos o con arreglo a cualquier otro mecanismo acorde con la práctica nacional.

Artículo 11

Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo.

Artículo 12

- 1. Los salarios de los trabajadores domésticos deberán pagárseles directamente en efectivo, a intervalos regulares y como mínimo una vez al mes. A menos que la modalidad de pago esté prevista en la legislación nacional o en convenios colectivos, el pago podrá efectuarse por transferencia bancaria, cheque bancario, cheque postal o giro postal o por otro medio de pago monetario legal, con el consentimiento del trabajador interesado.
- 2. En la legislación nacional, en convenios colectivos o en laudos arbitrales se podrá disponer que el pago de una proporción limitada de la remuneración de los trabajadores domésticos revista la forma de pagos en especie no menos favorables que los que rigen generalmente para otras categorías de trabajadores, siempre y cuando se adopten medidas para asegurar que los pagos en especie se hagan con el acuerdo del trabajador, que se destinen a su uso y beneficio personal, y que el valor monetario que se atribuya a los mismos sea justo y razonable.

Artículo 13

- 1. Todo trabajador doméstico tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Todo Miembro, en conformidad con la legislación y la práctica nacionales, deberá adoptar medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, a fin de asegurar la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores domésticos.

- 2. Las medidas a que se hace referencia en el párrafo anterior podrán aplicarse progresivamente en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y con organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan.

Artículo 14

- 1. Todo Miembro, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico y actuando en conformidad con la legislación nacional, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad.
- 2. Las medidas a que se hace referencia en el párrafo anterior podrán aplicarse progresivamente, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y con organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan.

Artículo 15

- 1. Para proteger efectivamente contra las prácticas abusivas a los trabajadores domésticos contratados o colocados por agencias de empleo privadas, incluidos los trabajadores domésticos migrantes, todo Miembro deberá:
  - (a) determinar las condiciones que regirán el funcionamiento de las agencias de empleo privadas que contratan o colocan a trabajadores domésticos, en conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
  - (b) asegurar la existencia de un mecanismo y procedimientos adecuados para la investigación de las quejas, presuntos abusos y prácticas fraudulentas por lo que se refiere a las actividades de las agencias de empleo privadas en relación a los trabajadores domésticos;

- (c) adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas, tanto en su jurisdicción como, cuando proceda, en colaboración con otros Miembros, para proporcionar una protección adecuada y prevenir los abusos contra los trabajadores domésticos contratados o colocados en su territorio por agencias de empleo privadas. Se incluirán las leyes o reglamentos en que se especifiquen las obligaciones respectivas de la agencia de empleo privada y del hogar para con el trabajador doméstico y se preverán sanciones, incluida la prohibición de aquellas agencias de empleo privadas que incurran en prácticas fraudulentas y abusos;
- (d) considerar, cuando se contrate a los trabajadores domésticos en un país para prestar servicio en otro país, la concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales con el fin de prevenir abusos y prácticas fraudulentas en la contratación, la colocación y el empleo; y
- (e) adoptar medidas para asegurar que los honorarios cobrados por las agencias de empleo privadas no se descuenten de la remuneración de los trabajadores domésticos.

- 2. Al poner en práctica cada una de las disposiciones de este artículo, todo Miembro deberá celebrar consultas con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y con organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan.

Artículo 16

Todo Miembro deberá adoptar medidas, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, a fin de asegurar que todos los trabajadores domésticos, ya sea en persona o por medio de un representante, tengan acceso efectivo a los tribunales o a otros mecanismos de resolución de conflictos en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general.

Artículo 17

- 1. Todo Miembro deberá establecer mecanismos de queja y medios eficaces y accesibles para asegurar el cumplimiento de la legislación nacional relativa a la protección de los trabajadores domésticos.
- 2. Todo Miembro deberá formular y poner en práctica medidas relativas a la inspección del trabajo, la aplicación de las normas y las sanciones, prestando debida atención a las características especiales del trabajo doméstico, en conformidad con la legislación nacional.
- 3. En la medida en que sea compatible con la legislación nacional, en dichas medidas se deberán especificar las condiciones con arreglo a las cuales se podrá autorizar el acceso al domicilio del hogar, en el debido respeto a la privacidad.

Artículo 18

Todo Miembro, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, deberá poner en práctica las disposiciones del presente Convenio por medio de la legislación y de convenios colectivos o de otras medidas adicionales acordes con la práctica nacional, extendiendo o adaptando medidas existentes a fin de aplicarlas también a los trabajadores domésticos o elaborando medidas específicas para este sector, según proceda.

Artículo 19

El presente Convenio no afecta a las disposiciones más favorables que sean aplicables a los trabajadores domésticos en virtud de otros convenios internacionales del trabajo.

Artículo 20

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 21

- 1. El presente Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

- 2. El Convenio entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General. 3. Desde dicho momento, el presente Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha de registro de su ratificación.

Artículo 22

- 1. Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, contado a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que se haya registrado.
- 2. Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no invoque el derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años y, en lo sucesivo, podrá denunciar este Convenio durante el primer año de cada nuevo período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 23

- 1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de todas las ratificaciones y denuncias que le comuniquen los Miembros de la Organización.
- 2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General señalará a la atención de los Miembros de la Organización la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 24

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, para su registro de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones y denuncias que haya registrado.

Artículo 25

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de inscribir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 26

- 1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión del presente Convenio, y a menos que en el nuevo convenio se disponga otra cosa:
  - (a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata del presente Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 22, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
  - (b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
- 2. El presente Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 27

Las versiones inglesa y francesa del texto del presente Convenio son igualmente auténticas.