



Organización
Internacional
del Trabajo

TRABAJO DOMÉSTICO

NOTA DE INFORMACIÓN

10

Formalización del trabajo doméstico

1. Introducción

Se calcula que más de la mitad de la fuerza del trabajo del mundo pertenece a la economía informal. Si bien la informalidad y muchas de sus causas afectan a sectores distintos de las economías de los países, el empleo informal puede verse concentrado en sectores particulares, con formas e impulsores específicos según el sector. El trabajo doméstico es uno de esos sectores: se caracteriza por la elevada incidencia de los acuerdos informales y contribuye considerablemente a la informalidad, principalmente entre las mujeres. La OIT calcula que en todo el mundo el número de trabajadores domésticos mayores de 15 años asciende a 67 millones (OIT, 2015c). Se estima que 50 millones de estos trabajadores se encuentran en el empleo informal, lo que hace que el sector del trabajo doméstico registre una de las mayores participaciones en este tipo de empleo. El trabajo doméstico también es un sector con tendencia a crecer. Con el envejecimiento de la población, las tasas crecientes de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y la preferencia por los cuidados a domicilio de las personas de edad y los enfermos crónicos (Eurofound, 2013), las familias recurren cada vez más a los trabajadores domésticos para ayudar en sus hogares y con sus hijos y parientes de edad.

El trabajo doméstico tiene tres características específicas en el contexto de la economía informal: la relación de trabajo tiene lugar en el ámbito privado, el hogar; puede no estar muy bien definida o estar encubierta por normas sociales o contextos altamente personalizados; y queda fuera del marco regulador convencional de muchos países. La Recomendación núm. 204 insiste en la necesidad de prestar especial atención a los trabajadores domésticos, ya que se trata de uno de los grupos particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal (párrafo 7i). La presente nota de información explica cuáles son los principales impulsores de la formalidad y la informalidad en el sector del trabajo informal, y presenta planteamientos a nivel de país para formalizar el trabajo doméstico, incluidas medidas sancionadoras y medidas para favorecerlo.

2. Dimensiones e impulsores de la informalidad en el trabajo doméstico

El empleo informal puede adoptar distintas formas, y los criterios que utilizan los gobiernos para definir e identificar los empleos informales y los trabajadores en el empleo informal también varía. Según la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (17.a ICLS), se considera que

¹ Se considera que los trabajadores independientes, los empleadores y los miembros de las cooperativas de productores tienen un puesto de trabajo informal si su empresa es una empresa informal. Los puestos de trabajo de todos los trabajadores familiares auxiliares (no remunerados) se consideran informales, independientemente de las características de la empresa para la cual trabajen. Las actividades de personas dedicadas a la producción de bienes para su propio uso final en los hogares (por ejemplo, las granjas de subsistencia) se consideran asimismo puestos de trabajo informales. La OIT define la economía informal más amplia como «el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.» (OIT, 2002: párrafo 3). Engloba una amplia diversidad de empresas, puestos de trabajo y tipos de trabajadores. La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) reconoce que habida cuenta de las diversas formas que reviste la economía informal en los Estados Miembros, la autoridad competente debería determinar la naturaleza y el alcance de la economía informal, con arreglo a la descripción de ésta que recoge la Recomendación.

los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (OIT, 2002; OIT 2003).¹ En la mayoría de los casos, se define como la ausencia de empleo relacionado con la seguridad social, y en ocasiones unido a una falta de licencia anual o licencia por enfermedad retribuidas.

Cuadro 1.

La Recomendación núm. 204 incluye explícitamente en su ámbito de aplicación a los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas, y contempla entre sus estrategias de formalización, la necesidad de establecer mecanismos apropiados que permitan asegurar el cumplimiento de la legislación nacional, inclusive, entre otros aspectos, asegurando el reconocimiento y el cumplimiento de las relaciones de trabajo (párrafo 26).

El reconocimiento de la existencia de una relación de trabajo es pues decisivo. A través de esta relación, los trabajadores y los empleadores acceden a la legislación prevista para proteger sus derechos respectivos. En el trabajo doméstico, el empleador puede ser una persona o un hogar que emplea directamente a un trabajador doméstico, o una organización (privada o pública, con o sin ánimo de lucro) que vende los servicios de los trabajadores domésticos para su prestación en hogares privados. En el primer modelo de empleo, el hogar privado es tanto empleador como consumidor del producto de las tareas que desempeñan los trabajadores domésticos. En el segundo modelo, el hogar privado es sólo un consumidor, y la relación contractual radica en la organización que provee el servicio, aunque el lugar de trabajo sigue siendo el hogar privado.

En algunos acuerdos de trabajo triangulares (en los que participan un trabajador doméstico, un hogar y una agencia o tercera parte proveedora del servicio) puede no quedar tan claro a quién corresponden las obligaciones del empleador para con el trabajador doméstico. El cabeza de familia puede ser el/la que dé las instrucciones al trabajador y supervise el desempeño de sus tareas, pero la agencia es la que emite los cheques de pago y tramita las cotizaciones a la seguridad social. Estos acuerdos pueden plantear la necesidad de comprobar a quién corresponden las obligaciones del empleador. El modelo de empleo directo también puede encubrir la existencia de una relación de trabajo debido a la prevalencia de prácticas informales y la influencia de las convenciones sociales.

Los impulsores de la formalización y la informalización del empleo en el sector del trabajo doméstico pueden

agruparse en cuatro ámbitos: normativa laboral, seguro social, otras instituciones del mercado de trabajo y normas sociales.

2.1. Marcos reguladores del trabajo

La exclusión de los marcos reguladores o la situación al margen de los mismos (incluidas la legislación y políticas relativas al trabajo y la migración, así como los organismos encargados de hacer cumplir la ley, como el servicio de inspección del trabajo y los mecanismos de reparación y solución de conflictos) es un impulsor clave de la informalidad. En función de su diseño, estas regulaciones y estas instituciones pueden facilitar y alentar (incentivar), u obstaculizar y desalentar, las prácticas formales o informales. Estudios de la OIT han establecido que sólo el 10 por ciento de los trabajadores domésticos están cubiertos por la legislación general del trabajo en la misma medida que los demás trabajadores (OIT, 2013).

En algunos casos, la legislación nacional del trabajo cubre a los trabajadores domésticos en general, pero excluye a subgrupos específicos de estos trabajadores. En los Estados Unidos, a tenor de lo dispuesto de la legislación de 2013 del Departamento de Trabajo, los trabajadores domésticos residentes pagados por el hogar están excluidos de la protección federal de las horas extraordinarias (Goldberg, 2015). Con frecuencia, las modalidades de empleo atípicas (como el trabajo ocasional y el trabajo a tiempo parcial de los trabajadores domésticos, o el trabajo con múltiples empleadores) se ajustan difícilmente a las disposiciones de la legislación nacional del trabajo. En el Brasil, según la jurisprudencia vigente en 2015, los trabajadores domésticos que trabajan dos días o menos para un mismo hogar no tienen una relación de trabajo con el empleador en cuestión, por lo que no tienen derecho a seguro social (aunque la Ley Habilitante 150 no se pronuncia al respecto) (IPEA, 2015).

Por el contrario, en ocasiones la diversidad de modalidades de empleo está plenamente reconocida y cubierta por la legislación. En el cantón suizo de Ginebra, el contrato tipo define como «trabajadores de la economía doméstica» tanto a los empleados a tiempo parcial como a los que trabajan a tiempo completo, de forma regular u ocasional, según horarios acordados, que pueden ser por horas, por medias jornadas, por jornadas completas o por semanas. La legislación del Uruguay relativa al trabajo doméstico (Ley núm. 18.065, artículo 1) y de Burkina Faso (Decreto núm. 77-311PRES/FPT de 17 de agosto de 1997) reconocen que un trabajador doméstico puede tener múltiples empleadores. La informalidad también puede verse impulsada por instituciones encargadas del cumplimiento débiles. De hecho, los servicios de inspección del trabajo se enfrentan a menudo a dificultades incluso procedentes del sector formal, sin mencionar las que encuentran para realizar visitas a hogares privados. Además, el acceso a los hogares

Recuadro 1: Dimensiones e indicadores de la informalidad-formalidad del empleo en el trabajo doméstico

Dimensiones	Indicadores	Informalidad	Formalidad
Marco jurídico de derechos del trabajo	i) Reconocimiento legal de la condición de empleado con derechos asociados como empleado	No reconocidos por la ley, o reconocidos en parte	Reconocidos y regidos por la ley
Marco jurídico de los derechos en materia de seguridad social ²	ii) Reconocimiento legal de la cobertura en materia de seguridad social de los trabajadores domésticos ³ Nota: Pueden seguir produciéndose exclusiones debido a las diferencias en los requisitos de acceso y elegibilidad (por ejemplo en caso de exclusión de algunas categorías de trabajadores a tiempo parcial, trabajadores con múltiples empleadores, o que trabajan un número de horas inferior al determinado por empleador).	No reconocidos por la ley	Reconocidos y cubiertos por la ley
Declaración y registro ante las autoridades públicas (seguridad social y unidades administrativas, según el sistema regulador nacional) ⁴	i) Registro en la seguridad social	No registrado	Registrado
	ii) Pago de las cotizaciones al sistema de la seguridad social	Sin pagos	Pagos efectuados
	iii) Registro ante la unidad administrativa (depende de la legislación nacional)	No registrado; trabajo no declarado	Trabajo declarado
Prácticas del empleo formal	i) Contrato de trabajo con condiciones de empleo (tareas, salario, horas)	Sin contrato	Contrato oral o escrito
	ii) Registro del pago; hoja de pago	Sin hoja de pago	Hoja de pago

² Si bien se reconoce que los términos «protección social» y «seguridad social» se utilizan de formas distintas en distintos contextos nacionales, a los efectos del presente informe se utilizará el término «seguridad social», haciendo referencia a instrumentos de seguridad social contributivos vinculados al empleo, a saber, el seguro social. (Para consultar un glosario completo de términos, véase OIT, 2014: 161).

³ La medición de la cobertura de seguridad social es compleja y cuenta con sus propias metodologías. A los efectos del presente informe, la seguridad social no se aborda en su totalidad, se aborda principalmente como indicador de informalidad/formalidad. Si bien esta tarea puede encubrir variaciones en el alcance, magnitud y nivel de cobertura, contribuye a explicar cómo encaja la seguridad social en el marco de la formalización. El informe también abarca cuestiones relacionadas con la cobertura efectiva, que suele ser menor que la cobertura legal a causa de incumplimiento, problemas con la aplicación de las disposiciones legales u otras desviaciones de las políticas reales respecto del texto de la legislación, cada una de las cuales actúa como impulsora de la informalización (véase OIT, 2014: 165-170).

⁴ En aquellos países en los que los trabajadores domésticos tienen derecho por ley a la cobertura de la seguridad social, una proporción puede no estar registrada en la seguridad social y/o puede no figurar como miembro activo de ésta debido al impago/no envío de las contribuciones correspondientes por sus empleadores o por ellos mismos; así pues, según este indicador tienen un trabajo informal.

Recuadro 2: Marcos reguladores relacionados con los trabajadores domésticos

Problemas que pueden plantearse:

- Exclusión total o parcial de la cobertura del trabajo y de la seguridad social
- Exclusión parcial de algunas categorías de trabajadores domésticos
- Instituciones encargadas del cumplimiento débiles; capacidades inadecuadas o procedimientos inapropiados; no acceso a mecanismos para recibir y abordar las quejas de los empleadores y los trabajadores, y no acceso a procedimientos para resolver quejas y conflictos.
- Medidas laxas o inexistentes para informar al público sobre las regulaciones, o para facilitar su cumplimiento.

Posibles dificultades y falta de incentivos:

- Procedimientos relativos al cumplimiento complicados y dilatados en el tiempo; costes de transacción elevados
- El cumplimiento se considera costoso: cotizaciones a la seguridad social, cargas sociales y salario legal mínimo inasequibles
- Los hogares y los trabajadores no están familiarizados con la administración pública o se sienten amenazados por ella.
- Falta de confianza en la institución de la seguridad social
- La población desconfía de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y sus funcionarios

Recuadro 3: Aspectos del seguro social que pueden acarrear informalidad

- **Cobertura voluntaria:** puede cargar a los trabajadores domésticos con la difícil tarea de convencer a sus empleadores de que los registren.
- **Cobertura limitada a los trabajadores a tiempo completo:** excluye a los trabajadores a tiempo parcial y a los trabajadores por horas o días.
- **Definición restrictiva del trabajo doméstico en la legislación:** puede excluir determinadas ocupaciones pertenecientes al trabajo doméstico.
- **Exclusión derivada de las características del trabajo doméstico:** establece condiciones de acceso distintas para los trabajadores domésticos, como la fijación de un nivel mínimo de ingresos u horas trabajadas con un mismo empleador para poder acceder a las prestaciones de la seguridad social.
- **Tasas de cotización equivalentes a las de otras categorías profesionales:** aunque pretenden la misma cobertura que la que disfrutaban otros trabajadores, los trabajadores domésticos a menudo tienen una capacidad de cotización baja.
- **Complejidad de los procedimientos administrativos:** son costosos o difíciles de entender y desincentivan el registro.
- **Mecanismos administrativos inadecuados para el registro y para la recepción de prestaciones:** pueden excluir a los trabajadores domésticos del acceso a la seguridad social si no cubren a los que trabajan por horas, a los que tienen más de un empleador o a los que trabajan en el extranjero.
- **Prestaciones bajo la responsabilidad de los empleadores.**
- **Falta de información y de organización:** la naturaleza automatizada de la fuerza de trabajo dificulta que los trabajadores se reúnan e intercambien información sobre sus derechos.

Adaptado de: 2016. Protección social del trabajo doméstico. Tendencias y estadísticas Departamento de Protección Social, Documentos de Política de Protección Social núm. 16 (Ginebra).

puede verse limitado debido al carácter privado de estos lugares, aunque algunos países han desarrollado modos para superar estos obstáculos (véase la sección 3.2. de la presente nota).

2.2. Regímenes de seguridad social

Los trabajadores domésticos pueden estar cubiertos por la legislación relativa a las condiciones de trabajo, pero no por el seguro social. El derecho a la seguridad social puede otorgarse en el marco de la legislación del trabajo o de la seguridad social, que definen las condiciones para la cobertura de los trabajadores domésticos. Estas pueden incluir umbrales mínimos relacionados con la duración del empleo, el número mínimo de horas de trabajo o los ingresos mínimos, que pueden excluir a

algunas categorías de trabajadores domésticos que no alcanzan estos umbrales. La legislación también suele establecer otros parámetros, como el nivel de cotización y la transferibilidad de las prestaciones. La decisión de cumplir o no la legislación por parte de los empleadores y los trabajadores también depende de su conocimiento de los derechos y las obligaciones, la accesibilidad de los procedimientos administrativos (registro, pago de las cotizaciones), y la credibilidad y eficiencia del sistema. Algunos elementos estructurales de los sistemas de seguridad social pueden excluir indirectamente categorías específicas de trabajadores domésticos. Así, por ejemplo, los requisitos para poder acceder a la seguridad social y las estructuras de contribución pueden ser adecuados para trabajadores con un único empleador o que trabajan a tiempo completo, pero no para los trabajadores con más

⁵ En el caso de Suiza, los trabajadores extranjeros sin un permiso de residencia pueden recibir su remuneración a través de un Chèque Service, que les otorga todos los derechos que les corresponden. No obstante, un sistema de estas características no motiva a los trabajadores migrantes a declarar la totalidad de las horas que trabajan, ya que el riesgo de deportación no les garantiza la recepción de las prestaciones acumuladas. (Tomei, 2011).

de un empleador o los trabajadores a tiempo parcial. En el caso de los trabajadores migrantes que no tienen residencia permanente en un país o su situación regularizada, aunque la legislación contemple su afiliación a la seguridad social en el país de acogida, ésta puede no merecer la pena o resultar demasiado costosa si no es transferible.⁵

2.3. Otras instituciones del mercado de trabajo

Otras instituciones pueden promover o impedir la formalidad: i) las agencias privadas y públicas que contratan y colocan a trabajadores domésticos; las agencias, los organismos gubernamentales y las organizaciones sin ánimo de lucro que proporcionan asistencia a domicilio directamente a los hogares y a las personas en sus domicilios (como los cuidados a domicilio de la población de edad) y servicios a domicilio (como servicios de limpieza); y ii) las organizaciones y sindicatos de trabajadores domésticos, las organizaciones de empleadores de trabajadores domésticos y las organizaciones de empleadores nacionales que representan los intereses del sector del trabajo doméstico en el diálogo social.

En el caso de las agencias transfronterizas, cuando se trata de entidades jurídicas reguladas por los gobiernos nacionales, pueden generar prácticas de empleo formal, como los contratos escritos y el registro oficial de trabajadores en puntos de salida o entrada de los corredores migratorios. No obstante, la legislación aplicable puede ser sumamente compleja (añadida a las complejas leyes sobre migración) y el cumplimiento tan difícil y costoso que las agencias, los trabajadores y/o los empleadores recurren a canales, prácticas y condiciones irregulares en los casos de migración (Fudge, 2011; Fudge, 2012; Gallotti y Mertens, 2013). Se sabe que las prácticas ilegales y poco éticas también son habituales y que pueden conducir a los trabajadores domésticos migrantes a condiciones de explotación y abuso de trabajo forzoso.

En las relaciones con múltiples empleadores surgen problemas cuando hay falta de claridad en la relación de trabajo y acerca de a quién corresponden las obligaciones propias del empleador (a la agencia o al cabeza de familia). Problemas similares se plantean cuando se considera a los trabajadores domésticos como trabajadores independientes, proveedores de servicios por cuenta propia, cuando, de hecho, sólo proporcionan su mano de obra y participan en relaciones de trabajo dependientes y jerárquicas con la agencia, el hogar o con ambos.

Las organizaciones y las iniciativas colectivas de trabajadores domésticos, tanto dentro como fuera del movimiento sindical, existen en todo el mundo (OIT, 2012a; Hobden, 2015).⁶ Muchas están tras los procesos de reformas legales que amplían la cobertura

a los trabajadores domésticos, conciencian acerca de los derechos y responsabilidades, y ayudan en la aplicación de las protecciones laborales y sociales. Las organizaciones de empleadores también existen en algunos países y facilitan la formalización a través de la concienciación y la promoción del cumplimiento.

En Francia, Italia y el Uruguay los convenios colectivos negociados por organizaciones que representan a los trabajadores domésticos y a los empleadores de los trabajadores domésticos fijan las condiciones de empleo para el sector. Por ejemplo, en Francia, la *Fédération des Particuliers Employeurs (FEPEM)* representa los intereses de sus miembros ante el Gobierno y los sindicatos, inclusive a través de la negociación colectiva de las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos (OIT 2015).

2.4. Dimensiones sociales

Algunas normas, valores, tradiciones, actitudes y percepciones inciden en las relaciones de trabajo en el sector. Los empleadores pueden considerar a los trabajadores como una extensión de la familia más que como un trabajador. Los cabeza de familia y demás miembros de la misma no suelen estar familiarizados con la legislación laboral y las autoridades administrativas. La preparación de los contratos de trabajo, el registro a la seguridad social, el cumplimiento de los requisitos administrativos y el cálculo de las cotizaciones a la seguridad social son a menudo procedimientos complejos y difíciles de llevar a la práctica. Dado que el lugar de trabajo es la casa privada, las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos son «invisibles» al público, y el incumplimiento de la normativa puede no detectarse o pasar desapercibido. Como resultado, la mayoría del trabajo doméstico sigue sin figurar en los registros contables (Farvaque, 2013).

Las interacciones entre el trabajador y los miembros del hogar se desarrollan de manera muy cercana y tienden a ser muy personalizadas. La baja condición social del trabajo doméstico favorece que las personas que desempeñan labores remuneradas de este tipo tiendan a constituir grupos para hacer frente a la discriminación y la desigualdad por razones de sexo, origen étnico, raza y nacionalidad, lo que no hace sino fortalecer el estigma social del trabajo doméstico. La pobreza, la escasez de opciones de empleo, el acceso desigual a puestos disponibles de trabajo formal debido a la falta de educación, competencias y recursos, y la discriminación en el mercado de trabajo llevan a muchas personas a aceptar trabajos domésticos mal remunerados y precarios. La legislación laboral que fija salarios más bajos y menos prestaciones para el empleo en el trabajo doméstico frente a otros empleos refleja y agudiza la poca valoración que se tiene de este trabajo.

⁶ Véase también la página web de la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar (FITH): <http://idwfed.org/es>.

3. Enfoques en pro de la formalización

3.1. Ampliación del ámbito de aplicación de la legislación

La ampliación del alcance de la legislación laboral y la seguridad social para incluir a los trabajadores domésticos define los derechos y las obligaciones de la relación de trabajo. En los cinco años transcurridos desde la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y la Recomendación núm. 201 que lo acompaña, alrededor de 50 países han adoptado reformas políticas, legislativas e institucionales destinadas a ampliar las protecciones laborales y sociales a los trabajadores domésticos y a mejorar sus condiciones de trabajo. Algunas de estas reformas son exhaustivas, están dirigidas a todos los trabajadores domésticos con una relación de trabajo y abordan muchos aspectos de las condiciones de trabajo. Algunos ejemplos recientes son el Real Decreto 1602/2011 y la Ley 27/2011 sobre el sistema de Seguridad Social aprobados en España en 2011, la Ley relativa a los trabajadores domésticos aprobada en enero de 2013 en Filipinas, y la ley aprobada en la Argentina en marzo de 2013. En otros casos se han introducido o reformado normas del trabajo en uno o varios aspectos de las condiciones de trabajo, como la remuneración o las horas de trabajo. Así, por ejemplo, en Chile en 2014 se reformó la legislación laboral para limitar las horas de trabajo de los trabajadores domésticos con régimen interno;⁷ en Singapur en 2013 se otorgó a los trabajadores domésticos un día de descanso semanal, y en Tailandia en 2012 se adoptó una orden ministerial que dispone vacaciones anuales pagadas y descanso semanal para los trabajadores domésticos. Estas medidas fortalecen el reconocimiento legal del empleo en el trabajo doméstico como cualquier otro trabajo, con una relación de trabajo supervisada por el Estado, no como una cuestión privada.

En algunos países europeos se han adoptado algunas leyes relacionadas con trabajos que carecen o no se benefician por completo de las prestaciones laborales y sociales a las que tienen derecho los trabajadores en formas típicas de empleo. Estos regímenes jurídicos especiales tienen por objeto alentar a los empleadores y/o trabajadores a declarar estos empleos reduciendo el costo de la declaración (por ejemplo a través de una exención al impuesto sobre la renta y una contribución reducida a la seguridad social) y garantizando un salario mínimo o prestaciones sociales mínimas a los trabajadores. El segundo objetivo de estos regímenes es promover el empleo de las personas desempleadas y económicamente inactivas (como los estudiantes o las amas de casa). Así,

por ejemplo, en Eslovenia en el decenio de 2000 se creó una nueva categoría de empleo llamada «pequeños empleos» para los trabajadores sin un trabajo a tiempo completo, a saber, que trabajaban un máximo de 20 horas semanales o 40 horas al mes con un salario no superior al 50 por ciento del salario mínimo. Esta categoría de empleo exonera al empleador de hacer un contrato siempre y cuando registre al trabajador para que reciba las prestaciones correspondientes a la seguridad social y relacionadas con el salario, y reduce el costo de las aportaciones en concepto de prestaciones de salud y pensiones, que corren por cuenta del Servicio de Empleo. Alrededor del 15 por ciento de los trabajadores así registrados eran trabajadores domésticos (Eurofund, 2009b).

Al reconocer que los migrantes pueden dar respuesta a la demanda de servicios domésticos, algunos países han formalizado a estos trabajadores a través de mecanismos de regularización. En 2009, Italia llevó a cabo una campaña de regularización en respuesta a la elevada demanda que registraban los servicios domésticos (a pesar de la crisis económica), para impedir la imposición de graves sanciones legales a gran número de familias que empleaban a trabajadores domésticos de manera irregular.⁸ Durante esta campaña, se regularizó al 61 por ciento de los trabajadores domésticos o cuidadores de niños y al 39 por ciento de las personas que prestaban asistencia a la familia.

3.2. Enfoque disuasorio

La Recomendación núm. 204 establece que los Estados Miembros deberían tener en cuenta «la necesidad de prevenir y sancionar la conducta de evitar o abandonar deliberadamente la economía formal con el fin de evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral.» (párrafo 7,1)).

Las medidas gubernamentales tipo incluyen inspecciones del trabajo y la seguridad social, mecanismos para la presentación de quejas y sistemas de solución de conflictos. Algunos países han adaptado estas medidas a las particularidades del sector del trabajo doméstico. En el Cabo Occidental de Sudáfrica, con objeto de no violar la privacidad de los hogares, los inspectores del trabajo pueden convocar entrevistas con los empleadores y los trabajadores domésticos en lugares neutrales. La Agencia Nacional de Derechos del Trabajo de Irlanda (NERA) ha puesto a prueba un método de envío de peticiones por escrito a los empleadores para que permitan el acceso al hogar a los inspectores de trabajo cuando tiene lugar una visita. Si el empleador no acepta, debe proporcionar un lugar alternativo para la reunión. En el Ecuador, se

⁷ En septiembre de 2014 la Comisión de Trabajo de Chile aprobó un proyecto de ley relativo a los trabajadores domésticos y la ratificación del Convenio de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). El proyecto de ley establece disposiciones destacadas para los trabajadores domésticos en el país, por ejemplo la reducción de las horas de trabajo semanales de 75 a 45, así como el sábado y domingo como días obligatorios de descanso semanal.

⁸ Una nueva ley considera el empleo irregular un delito penal y ha introducido duras sanciones para los empleadores que lo practican.

organizan visitas de oficio a vecindarios seleccionados para detectar abusos, en particular trabajo doméstico no declarado (OIT, 2015b).

Las sanciones penales que suelen imponerse a los casos penales o a los casos de trabajo forzoso (OIT, 2012b) también pueden imponerse en caso de infracción de la legislación laboral. El Uruguay ha constituido una sección especializada con el objetivo de controlar el cumplimiento de la Ley núm. 18.065 sobre trabajo doméstico, que establece que se podrán realizar inspecciones domiciliarias cuando exista presunción de incumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social (OIT, 2015b). Sudáfrica y Singapur han adoptado medidas para permitir que se apliquen sanciones al hogar (empleador) o a sus miembros, o a las agencias de contratación que infrinjan la ley, incluida la prohibición de las agencias que participen en prácticas fraudulentas y abusos (OIT, 2016).

En los últimos años, en la UE se ha recurrido cada vez más a sanciones administrativas y penales para combatir el trabajo no declarado.⁹ En Hungría, por ejemplo, existe una sanción para el no cumplimiento de la obligación con arreglo a la Ley XC de declarar el trabajo doméstico. Para detectar el trabajo no declarado, Bélgica ha puesto a disposición del servicio de inspección del trabajo un portal para comprobar los datos sobre la nacionalidad, situación en el país, registro en la seguridad social y datos fiscales de los trabajadores. A este respecto, el Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) subraya que las funciones de los servicios de inspección del trabajo deben garantizar condiciones de trabajo coherentes con los requisitos legales más que preocuparse por la propia naturaleza legal del empleo, y que ningún trabajador debería ser excluido de la protección en razón de su condición de trabajador irregular (OIT, 2015b).¹⁰

3.3. Enfoque facilitador

El enfoque facilitador se centra en retirar barreras a la formación del empleo y en esgrimir las ventajas de los empleos formales, alentando con ello el cumplimiento. Este enfoque incluye tres tipos de estrategias: i) divulgación de información y concienciación acerca de la legislación y la importancia del cumplimiento; ii) reducción de los costos financieros que conllevan los acuerdos formales, y iii) simplificación de los procedimientos para reducir los costos de tramitación.

Divulgación de la información

Las campañas de concienciación, las líneas de asistencia y los centros de atención telefónica son las opciones más habituales para que los servicios de inspección del trabajo promuevan el cumplimiento en relación con el trabajo doméstico (OIT, 2015b: 30-31). El proyecto de ley sobre los trabajadores domésticos del estado de Nueva York (aprobado en 2001) incluye la obligación por el estado de planificar y aplicar una estrategia de divulgación, que ha llegado a incluir la colaboración estrecha con grupos y organizaciones comunitarios y recurre a diversos canales de comunicación.¹¹

Las organizaciones de trabajadores domésticos conciencian a través de material de formación y programas de radio, mensajes telefónicos, medios de comunicación social y ferias especializadas.¹² Las organizaciones de empleadores participan en ferias en países como el Uruguay y Bolivia, y algunas cuentan con páginas web exhaustivas, como la FEPEM (Francia)¹³ y la Liga de Amas de Casa del Uruguay.¹⁴ En el Uruguay, los inspectores del trabajo también se han ocupado de divulgar información a través de visitas a los hogares, proporcionando asesoramiento con objeto de promover el cumplimiento.

Reducción de los costos y aumento de los incentivos fiscales

El costo es el principal obstáculo a la formalización, tanto para los trabajadores como para los empleadores. Si el costo percibido de los acuerdos formales es menor que el costo de los acuerdos informales, el empleo formal puede resultar más atractivo.

Las reducciones al impuesto sobre la renta o los créditos fiscales, la reducción del IVA (para las empresas proveedoras de servicios), los subsidios salariales, las cotizaciones reducidas a la seguridad social y las exenciones son algunos de los instrumentos que se han utilizado para reducir el costo o aumentar los beneficios de los acuerdos formales. Los receptores objetivo pueden ser los hogares privados, las empresas o los trabajadores. La aplicación de los incentivos puede limitarse a aquellas personas, hogares o empresas que cumplan ciertos requisitos, por ejemplo los hogares con un nivel de ingresos por debajo de un límite establecido, las personas de más de 65 años o los trabajadores domésticos que trabajan menos de un

⁹ Departamento de Trabajo, estado de Nueva York, proyecto de ley sobre trabajadores domésticos <https://labor.ny.gov/legal/domestic-workers-bill-of-rights.shtm>.

¹⁰ Algunos ejemplos son las ferias organizadas en La Paz y otros centros regionales de Bolivia dirigidas por la FENATRAHOB o la campaña «Dada Jitambue» a cargo de la Unión de Trabajadores de la Conservación, Hotelería, Trabajadores Domésticos y Asimilados de Tanzania (CHODAWU) en 2014-2015.

¹¹ Departamento de Trabajo, estado de Nueva York, proyecto de ley sobre trabajadores domésticos <https://labor.ny.gov/legal/domestic-workers-bill-of-rights.shtm>.

¹² Algunos ejemplos son las ferias organizadas en La Paz y otros centros regionales de Bolivia dirigidas por la FENATRAHOB o la campaña «Dada Jitambue» a cargo de la Unión de Trabajadores de la Conservación, Hotelería, Trabajadores Domésticos y Asimilados de Tanzania (CHODAWU) en 2014-2015.

¹³ Fédération des Particuliers Employeurs de France <http://www.fepem.fr/accueil>

¹⁴ <http://www.facebook.com/pages/Liga-de-Amas-de-Casa-del-Uruguay/444290175639449>

número determinado de horas. También puede limitarse a tareas específicas, como tareas del hogar o cuidados a personas.

Los tipos más habituales de incentivos son las deducciones al impuesto sobre la renta o los créditos para hogares que emplean a trabajadores domésticos o pagan por servicios domésticos (como en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia y Suecia). Francia y los Países Bajos reducen los cargos en concepto de IVA de los servicios domésticos proporcionados por empresas. Alemania y Francia ofrecen deducciones o exenciones de las cotizaciones a la seguridad social para los trabajadores domésticos o los empleadores. Los niveles oscilan y puede fijarse un límite al importe de la deducción: Francia y Suecia autorizan la deducción de un 50 por ciento del costo de los servicios del impuesto sobre la renta (Farvaque, 2013). En Finlandia, los hogares pueden deducir un 45 por ciento del IVA correspondiente al costo total de los servicios, siempre que no supere los 2.400 euros, de la base imponible en concepto de servicios como limpieza, reparaciones en el hogar o cuidado de personas mayores o niños, prestados ya sea por una empresa formal, un contratista independiente por cuenta propia o un trabajador individual con contrato de trabajo (Eurofund, 2009a).¹⁵

Con objeto de apoyar a grupos específicos de empleadores, los Titres-Services (bonos servicios) de Bélgica facilitan a las familias monoparentales, las personas con discapacidad, los padres con hijos con discapacidad y las personas mayores que reciben prestaciones de dependencia la compra de hasta 2000 cupones al año a precio reducido. Con cada Titre-Service los usuarios tienen derecho a una desgravación fiscal.¹⁶

También pueden preverse incentivos fiscales para tipos de empleo específicos, como los trabajos ocasionales. En el Brasil, la Ley núm. 11.324 de 2006 establece que los empleadores de trabajadores domésticos tienen derecho a ventajas fiscales siempre y cuando puedan probar que sus empleados están regularizados en el sistema de seguridad social (Tomei, 2011). El importe pagado por el empleador en concepto de cotización a la seguridad social del trabajador doméstico puede deducirse de su impuesto sobre la renta, dentro de los límites que establece la legislación, a saber, hasta un máximo de R \$ 1.078,08 (BRL), incluido el decimotercer salario y las vacaciones.

Las medidas previstas para reducir los cargos en concepto de IVA a las empresas que emplean a trabajadores domésticos para prestar servicios en hogares privados

promueve su papel de empleadores y proveedores de servicios, y reduce el precio final del trabajo doméstico para el hogar que recibe los servicios. En Bélgica,¹⁷ los hogares pueden obtener un Titre-Service de empresas registradas, por lo que éstas reciben un subsidio del Gobierno y los hogares se benefician de una deducción fiscal. El importe del subsidio equivale a la diferencia entre el salario mínimo por hora que la empresa tiene la obligación de pagar al trabajador doméstico y el precio de un bono de una hora pagado por el hogar privado (EFSI, 2013: 30).

Las medidas destinadas a reducir costos para el trabajador incluyen la reducción de los niveles de cotización a la seguridad social y del impuesto sobre la renta, lo que resulta en un sueldo neto más elevado (aunque también puede conllevar menores prestaciones) (OIT, 2016).

Medidas de simplificación y bonos de servicios

Los procedimientos burocráticos complejos y largos conllevan elevados costos de transacción para empleadores y trabajadores, no son de fácil acceso para las poblaciones poco alfabetizadas y desalientan a las personas que están poco familiarizadas con los trámites administrativos. La simplificación de los procedimientos administrativos es una manera importante de ayudar y motivar a las partes a cumplir con la legislación y formalizar sus acuerdos de empleo.

Algunos países han simplificado los sistemas de registro y pago. En Luxemburgo, el empleador paga el salario neto al trabajador doméstico, cumplimenta una declaración simple y la envía a la institución de la seguridad social (CCSS), que calcula directamente el salario bruto y cobra la cotización al empleador. Cada mes se envía una declaración a ambas partes con información sobre la suma pagada (OIT, 2013). En Hungría, las transacciones más importantes pueden hacerse por SMS, incluida la declaración del contrato obligatorio de trabajo (que también puede registrarse electrónicamente a través del portal de clientes) (Eurofund, 2013a).¹⁸ El empleador paga una tasa diaria fija, independientemente del número de horas trabajadas o del salario real pagado. La notificación, presentación de informes y pago de obligado cumplimiento pueden tramitarse introduciendo códigos en un mensaje de texto en el portal de clientes de Internet.

Algunos países también han simplificado el cumplimiento desarrollando contratos tipo, hojas de pago y guías para suscribir un contrato de trabajo y calcular las contribuciones a la seguridad social. Pueden encontrarse en las páginas

¹⁵ Véase también la página web de la Agencia Tributaria de Finlandia. [https://www.vero.fi/en-US/Individuals/Deductions/Deductions_you_must_claim\(35230\)](https://www.vero.fi/en-US/Individuals/Deductions/Deductions_you_must_claim(35230))

¹⁶ <http://www.titres-services-onem.be/utilisateurs/avantages-fiscaux/> (último acceso el 6/08/2016).

¹⁷ La información sobre el caso de Bélgica se ha obtenido de distintas fuentes: Farvaque, 2013; EFSI, 2013; y <http://www.titres-services-onem.be> (accesos en 2015 y el 6 de agosto de 2016). La información facilitada ilustra el funcionamiento del sistema durante un periodo determinado. Algunos aspectos del sistema pueden haber cambiado desde que se preparó el presente documento.

¹⁸ La Ley sobre la simplificación del empleo se introdujo el 1 de agosto de 2010 y se enmendó el 29 de diciembre de 2011. Véase: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/simplified-employment-act-hungary>.

web de los ministerios de trabajo (véase por ejemplo la de Colombia, Portugal, Sudáfrica, Uruguay, entre muchas otras).

Un número cada vez mayor de países utiliza bonos que facilitan la declaración formal de un puesto de trabajo o de un trabajador, garantizando el pago de las contribuciones a la seguridad social; facilitan la labor para canalizar los subsidios u otros incentivos fiscales a las poblaciones objetivo, promoviendo de este modo la utilización por la población de estos servicios, y también garantizan al trabajador doméstico el salario mínimo estipulado y la cobertura de seguridad social.

Con el sistema de Chèque Service del Cantón de Ginebra, el hogar paga el salario neto al trabajador y comunica el salario pagado al Chèque Service, al tiempo que abona por adelantado la suma correspondiente a las cargas de seguridad social. Las cargas de seguridad social se calculan y deducen automáticamente desde el inicio, y se emite una declaración salarial anual para el trabajador de conformidad con el contrato de trabajo tipo aplicable al sector.

En Francia hay dos tipos de Chèque emploi service universel (CESU) que simplifican los procedimientos y reducen el costo de contratación de algunos servicios personales y servicios en el hogar. El CESU déclaratif ofrece a los hogares una desgravación fiscal o un crédito fiscal del 50 por ciento, con máximos establecidos en función del tipo de hogar, así como deducciones automáticas en las cotizaciones a la seguridad social. El CESU préfinancé es un bono que las empresas y los comités de empresa pueden dar a sus empleados, como bono no monetario para pagar los servicios domésticos, o que las autoridades locales y los fondos de seguro social pueden distribuir entre las personas que lo necesitan, como las personas mayores, las personas que requieren cuidados o las personas con discapacidad. Las empresas que utilizan los CESU se benefician de exenciones de las contribuciones a la seguridad social, deducciones de cargas y créditos fiscales.

4. Conclusión

El sector del trabajo doméstico es un sector con una elevada incidencia de informalidad e importantes déficits de trabajo decente que participa considerablemente en el empleo informal entre los trabajadores, principalmente entre las mujeres. Existe por tanto una razón de peso para hacer de la formalización una prioridad. La presente nota

ha expuesto distintos modos en que los países promueven la formalización del trabajo doméstico a través de enfoques sectoriales.

Para ser efectivas, estas políticas han incluido la ampliación de las protecciones laborales y sociales como paso fundamental. A este respecto, es fundamental reconocer e identificar una relación de trabajo en cada uno de los modelos de empleo: trabajadores domésticos contratados directamente por los hogares, trabajadores domésticos que tienen múltiples empleadores, trabajadores que son parientes de los miembros del hogar, y aquellos trabajadores con una relación de trabajo en la que no están claras las obligaciones de la agencia y del hogar privado. Las estrategias del Gobierno también han incluido i) el establecimiento de mecanismos adecuados para aplicar, controlar el cumplimiento y hacer cumplir la ley; ii) el diseño de sistemas eficientes para registrar a los trabajadores domésticos; iii) la formación de personal de la administración pública en nuevos mandatos, y iv) la promoción del compromiso entre la población objetivo para cumplir las nuevas normas.

Los incentivos de los acuerdos formales deben superar los beneficios del empleo informal. Con este fin, los países han recurrido a una combinación de enfoques disuasorios y facilitadores. Los enfoques disuasorios incluyen la inspección del trabajo, los mecanismos de presentación de quejas, los sistemas de solución de conflictos, así como una serie de servicios de asesoramiento y apoyo para ayudar a las partes a concluir una relación de trabajo. Estos sistemas se han adaptado al sector del trabajo doméstico con resultados positivos.

Los enfoques facilitadores se centran en retirar los obstáculos a la formalización del empleo, asegurar la concienciación del trabajador y el empleador, y aumentar las ventajas del trabajo del sector formal. Las deducciones del impuesto sobre la renta o los créditos fiscales, las reducciones del IVA (para las empresas proveedoras de servicios), los subsidios salariales, las contribuciones más bajas a la seguridad social y las exenciones han desempeñado un papel clave en la formalización del trabajo doméstico. La simplificación de los procedimientos es otro método, que toma en consideración el hecho de que los procedimientos burocráticos dilatados en el tiempo también conllevan elevados costos de transacción para los empleadores y los trabajadores, y que tiene implicaciones presupuestarias menores que los subsidios y las deducciones fiscales. Los métodos pertenecientes al enfoque facilitador tienden a ser más efectivos cuando van acompañados de procedimientos simplificadoros.

Bibliografía

- Federación Europea de Servicios a la Persona (EFSI). 2013. White book on personal and household services in ten EU Member States, presentado en la 5th European Conference on personal and household services, 11 y 12 de noviembre de 2013 (Bruselas).
- Eurofound. 2009a. Tax credit for domestic help, Finland, publicado el 25 de junio de 2009, disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/tax-credit-for-domestic-help-finland> [16 de noviembre de 2015].
- 2009b. Measures to turn undeclared work into regular employment, Slovenia, publicado el 5 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/measures-to-turn-undeclared-work-into-regular-employment-slovenia> [17 de noviembre de 2015].
- . 2013. More and better jobs in home-care services (Más y mejores empleos en el servicio de la atención domiciliaria), publicación en inglés, resumen ejecutivo disponible en español, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Farvaque, N. 2013. Developing personal and household services in the EU: A focus on housework activities. Informe de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, núm. licitación VT/2012/026.
- Fudge, J. 2011. "Global care chains, employment agencies, and the conundrum of jurisdiction: Decent work for domestic workers in Canada", en *Canadian Journal of Women & the Law*, No. 235, págs. 235-264.
- .2012. "Precarious migrant status and precarious employment: The paradox of international rights for migrant workers", en *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 34, núm. 1, págs. 95-131.
- Gallotti, M.; Mertens, J. 2013. Promoting integration for migrant domestic workers in Europe: A synthesis of Belgium, France, Italy and Spain, Estudios sobre migraciones internacionales núm. 118 (Ginebra, OIT).
- Goldberg, H. 2015. The Long Journey Home: The Contested Exclusion and Inclusion of Domestic Workers from Federal Wage and Hour Protections in the United States, Series Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 58 (Ginebra, OIT).
- Hobden, C. 2015. Voz y representación de los trabajadores domésticos a través de la organización, Notas de Información sobre Trabajo Doméstico núm. 8, (Ginebra, OIT).
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2015. "Primeiros efeitos da Emenda Constitucional nº 72 sobre o emprego doméstico no Brasil", Estudio presentado al Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo, (Ginebra, OIT).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2002. El trabajo decente y la economía informal, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.a reunión (Ginebra).
- .2003. Informe de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra).
- .2012a. En pro del trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos: Un manual para sindicalistas destinado a promover el Convenio núm. 189 de la OIT y al empoderamiento de las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Ginebra).
- 2012b. Protección eficaz de los trabajadores domésticos: Guía para diseñar leyes laborales (Ginebra).
- .2013. Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection (Los trabajadores domésticos en el mundo: Estadísticas mundiales y regionales, y alcance de la protección jurídica), publicación en inglés, resumen ejecutivo disponible en español (Ginebra).
- .2014. Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015 Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social. (Ginebra).
- _ .2015a. Improving working conditions for domestic workers: Organizing, coordinated action and bargaining, Relaciones laborales y negociación colectiva, Nota de información núm. 2 (Ginebra).
- _ .2015b. La inspección del trabajo y otros mecanismos de cumplimiento en el sector del trabajo doméstico Guía introductoria, Unidad de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo (Ginebra). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_543028.pdf
- .2015c. ILO Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: results and methodology (Ginebra).
- .2016. Protección social del trabajo doméstico. Tendencias y estadísticas. Departamento de Protección Social, Documentos de Política de Protección Social núm. 16 (Ginebra).
- Tomei, M. 2011. "Decent work for domestic workers: Reflections on recent approaches to tackle informality", in *Canadian Journal of Women and the Law*, vol. 23, núm. 1, págs. 185-211.

Para obtener más información, consulte nuestro sitio web:
www.ilo.org/domesticworkers



Servicio de Mercados
Laborales Inclusivos,
Relaciones Laborales y
Condiciones de Trabajo
(INWORK)

Organización Internacional del
Trabajo
Route des Morillons 4
1211 Ginebra 11
Suiza

Tel. +41 22 799 67 54
Fax. +41 22 799 84 51
inwork@ilo.org
www.ilo.org/inwork