



Organización
Internacional
del Trabajo



► Hacer del derecho a la seguridad social una realidad para los trabajadores domésticos

Examen global de las tendencias de política,
las estadísticas y las estrategias de extensión

► **Hacer del derecho a la seguridad social una realidad para los trabajadores domésticos**

Examen global de las tendencias de política,
las estadísticas y las estrategias de extensión



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para consultar una copia de la licencia, véase <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: OIT, *Hacer del derecho a la seguridad social una realidad para los trabajadores domésticos: Examen global de las tendencias de política, las estadísticas y las estrategias de extensión*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2025, © OIT.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), a rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN 978-92-2-039444-1 (impreso)

ISBN 978-92-2-039445-8 (pdf)

Publicado también en inglés: *Making the right to social security a reality to domestic workers: A global review of policy trends, statistics and extension strategies*, ISBN 9789220367582 (impreso), ISBN 9789220367599 (PDF); y en francés: *Faire du droit à la sécurité sociale une réalité pour les travailleurs domestiques: une analyse mondiale des tendances en matière de politiques, de données statistiques et de stratégies d'extension*. ISBN 9789220394465 (impreso), ISBN 9789220394472 (PDF).

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

► Prefacio

Limpiar, cocinar, cuidar de los niños y de parientes de edad, trabajar en el jardín...cada día, los hogares recurren a la ayuda de no menos de 75,6 millones de trabajadores domésticos remunerados para atender las necesidades esenciales de cuidados en el hogar. El incremento de la demanda de trabajo doméstico que se registra en la actualidad es el resultado del aumento de la participación de las mujeres en la población activa; la respuesta a las desigualdades de género en el trabajo de cuidados no remunerado; las brechas en los servicios de cuidados prestados por el Estado; la mayor feminización de la migración internacional; los cambios demográficos, y el aumento de las necesidades de cuidados de larga duración. Sin embargo, como ha puesto claramente de manifiesto la pandemia de COVID-19, el trabajo doméstico sigue siendo una de las ocupaciones más infravaloradas. En la práctica, menos de dos de cada diez trabajadores domésticos están cubiertos por la protección social.

La seguridad social es esencial para prevenir y mitigar la pobreza y la desigualdad. Permite a mujeres y hombres afrontar las diferentes transiciones de la vida y del trabajo. Acompaña a las personas durante acontecimientos imprevistos, como enfermedades, accidentes o desempleo, y les ayuda con las responsabilidades familiares, en la vejez o tras el fallecimiento del sostén económico de la familia. Por ello, la protección social fundamental para reforzar la cohesión social y renovar los contratos sociales. Cuando se diseñan adecuadamente, los sistemas de protección social pueden, además, facilitar la transición de los trabajadores de la economía informal a la economía formal. Al mismo tiempo, al mejorar los resultados en salud, en igualdad y en cuanto al mercado de trabajo, los sistemas de protección social pueden impulsar la transformación estructural de las economías y apoyar el crecimiento y la prosperidad. Por lo tanto, las brechas en la cobertura de la seguridad social de los trabajadores domésticos tienen graves consecuencias para las personas, las familias y las sociedades en su conjunto.

Los retos que obstaculizan la cobertura efectiva de la protección social de los trabajadores domésticos son reales, pero no insuperables. Para afrontarlos se requiere voluntad política, reformas legales e instituciones reforzadas, de modo que los trabajadores domésticos tengan acceso a la protección social en condiciones no menos favorables que las aplicables a los demás trabajadores en general, de conformidad con las normas internacionales del trabajo. Hoy por hoy, los trabajadores domésticos tienen casi dos veces menos probabilidades que otros trabajadores de estar cubiertos efectivamente por los sistemas de seguridad social. Los Gobiernos necesitan redoblar sus esfuerzos y desplegar un enfoque que abarque a las instancias gubernamentales en su conjunto, abordando los déficits de trabajo decente mediante políticas y estrategias nacionales integrales y coordinadas que combinen los puntos de vista de todas las partes interesadas pertinentes. También se requiere reformas legales e institucionales que respondan a las realidades de todos los trabajadores domésticos. Al avanzar en estas políticas y reformas, los Gobiernos estarán bien encaminados para hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En un momento en el que el mundo está explorando formas de asegurar el trabajo decente en el contexto de los retos que plantea el futuro del trabajo, inclusive con relación a la economía de plataformas, es importante no perder de vista la necesidad de garantizar una protección social y laboral efectiva para aquellas categorías de trabajadores que, a pesar de que desempeñan trabajos que se realizan desde hace varios siglos, todavía experimentan importantes déficits de trabajo decente, como es el caso de los trabajadores domésticos. Lograr la protección social universal exige su inclusión, ya que el futuro del trabajo y la creciente economía del cuidado requerirá, de hecho, no menos, sino muchos más trabajadores domésticos.

Confiamos en que las buenas prácticas identificadas en el presente informe en respuesta a los nuevos datos y retos señalados ayuden a orientar a las personas responsables de formular las políticas, a los ejecutores, a los representantes de los trabajadores domésticos y a sus empleadores, así como a otras partes interesadas pertinentes, para corregir las notables brechas de protección social que sufren estos trabajadores en todo el mundo.

Shahra Razavi

Directora
Departamento de Protección Social

Manuela Tomei

Directora
Departamento de Condiciones de Trabajo
e Igualdad



► Índice

Prefacio	iii
Abreviaturas	viii
Agradecimientos	ix
Resumen ejecutivo	xi
Introducción	1
1. La protección social de los trabajadores domésticos: un derecho y una necesidad	5
1.1 La importancia de garantizar el derecho humano de los trabajadores domésticos a la seguridad social	6
1.2 Marco orientativo internacional para la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos	10
2. Estimaciones mundiales y regionales de la cobertura legal y efectiva de la protección social de los trabajadores domésticos	15
2.1 Cobertura legal de la protección social para los trabajadores domésticos	17
2.2 Cobertura efectiva de la protección social para los trabajadores domésticos	28
3. Desafíos para la protección social de los trabajadores domésticos	35
3.1 Brechas jurídicas y consideraciones relacionadas	36
3.1.1 Exclusiones del ámbito de aplicación de la legislación laboral y de seguridad social	36
3.1.2 Deficiencias de algunos enfoques de política	41
3.2 Retos concernientes a la aplicación de la legislación relativa a la seguridad social	43
3.2.1 Barreras administrativas	43
3.2.2 Capacidades contributivas limitadas	44
3.2.3 Aplicación deficiente y bajo nivel de cumplimiento	46
3.2.4 Falta de información y de organización	46
3.3 Retos particulares a los que se enfrentan los trabajadores domésticos migrantes y los trabajadores domésticos puertas adentro	47
4. El camino óptimo para garantizar el acceso de los trabajadores domésticos a la protección social	51
4.1 Soluciones legales y de política para extender la cobertura	54
4.1.1 Extensión de la cobertura legal a los trabajadores domésticos	54
4.1.2 Diseño y aplicación de enfoques jurídicos y de política eficaces para extender la cobertura	61
4.2 Facilitar el acceso a la protección social eliminando barreras administrativas	66
4.3 Facilitar el pago de las cotizaciones y desarrollar mecanismos de financiación adecuados	71
4.4 Promover el cumplimiento de la legislación a través de medidas de prevención y de control de la aplicación	80
4.5 Sensibilización y difusión de información	86
4.6 Aprovechar el diálogo social y la negociación colectiva	90
4.7 Desarrollo y aplicación de políticas integradas y coherentes	92
4.8 Protección de los trabajadores domésticos migrantes	94
Conclusiones	101
Bibliografía	107

Recuadros

1.1	Medidas de protección social adoptadas como respuesta a las necesidades de los trabajadores domésticos durante la COVID-19	8
2.1	El papel de la cobertura de la seguridad social en la determinación del empleo informal en los trabajadores domésticos	29
3.1	Protección social de los trabajadores domésticos en Guatemala	39
4.1	Extensión de la protección social a los trabajadores domésticos en Sudáfrica	55
4.2	Seguro de desempleo y seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales para los trabajadores domésticos en Brasil	56
4.3	Garantía de acceso a la protección social para los trabajadores domésticos que trabajan a través de proveedores de servicios en la República de Corea	56
4.4	Extensión de la protección social a los trabajadores domésticos en Marruecos	57
4.5	Por qué una protección social eficaz depende del reconocimiento de la relación de trabajo en el trabajo doméstico	59
4.6	Extensión de la cobertura obligatoria a los trabajadores domésticos en México	62
4.7	Consecuencias de la aplicación de regímenes generales, regímenes especiales o regímenes simplificados para la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos	64
4.8	La ciencia del comportamiento como medio para identificar las barreras y los elementos facilitadores de la afiliación	66
4.9	Sistema de registro electrónico para los trabajadores domésticos en Costa Rica	68
4.10	Impacto del sistema de vales de servicio en Austria	69
4.11	Incentivos fiscales para quienes utilizan el sistema de vales de servicio en Bélgica	75
4.12	Subvenciones públicas para la formalización de los trabajadores domésticos en Argentina	77
4.13	Francia: Combinación del registro simplificado con incentivos económicos	77
4.14	Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social en Uruguay	81
4.15	Línea de atención telefónica <i>Alo 170 SGK</i> en Turquía	85
4.16	Sensibilización de los empleadores de trabajadores domésticos en Uruguay y Zambia	87
4.17	Alcance mediático de las organizaciones de la sociedad civil en Filipinas	88
4.18	Campañas de sensibilización en Ecuador y en Panamá	88
4.19	Utilización de guías para desmitificar las leyes nacionales y los derechos internacionales	89
4.20	Chile y la extensión de la protección social a todos los trabajadores domésticos, incluidos los migrantes	96
4.21	Extensión de las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a los trabajadores domésticos migrantes en Malasia	96
4.22	Protección de los trabajadores domésticos migrantes por país de origen (Filipinas)	98

Graficos

1.1. Convenio núm. 102 – Fundamentos sólidos para sistemas de protección social eficientes y sostenibles	13
2.1. Número y porcentaje de países con cobertura legal para los trabajadores domésticos en al menos una prestación de seguridad social, 2020	18
2.2. Porcentaje de trabajadores domésticos con cobertura legal en al menos una prestación de seguridad social, 2020	18
2.3. Países con alguna disposición sobre la cobertura de la seguridad social de los trabajadores domésticos, por tipo de programa (obligatorio o voluntario), 2020	20
2.4. Porcentaje de trabajadores domésticos con cobertura legal en todas las prestaciones, 2020 ..	21
2.5. Porcentaje de países con cobertura legal para los trabajadores domésticos, por prestación de seguridad social, 2020	23
2.6. Porcentaje de trabajadores domésticos con cobertura legal por prestación de seguridad social, 2020	23
2.7. Programas de protección social consagrados en la legislación nacional, por ámbito de políticas (porcentajes, 2020)	27
2.8. Cobertura legal frente a lagunas de aplicación que determinan la cobertura efectiva de la protección social, por región y a nivel mundial (porcentajes, 2019)	30
2.9. Porcentaje de empleo informal entre los trabajadores domésticos y los trabajadores no domésticos, por región y por grupo principal de países por nivel de ingresos (porcentajes, 2019)	31
2.10. Porcentaje de empleo informal entre los trabajadores domésticos, por sexo y por región (porcentajes, 2019)	32
2.11. Distribución del empleo informal entre los trabajadores domésticos, por sexo y por región (porcentajes, 2019)	32

Cuadros

4.1 Italia: Esquema de cotización para los trabajadores domésticos basado en el salario por hora, 2021 (en euros)	72
4.2 Irlanda: Esquema de cotización para los trabajadores domésticos en el salario por semana, 2021 (en euros)	73
4.3 Argentina: Esquema de cotización para los trabajadores domésticos basado en el salario por hora y en la edad del trabajador (cotización de pago único, en pesos argentinos al mes), 2021	74

► Abreviaturas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ANSES	Administración Nacional de Seguridad Social (Argentina)
BPS	Banco de Previsión Social (Uruguay)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT)
CESU	vale universal de servicios de empleo (Francia)
CIMER	Centro Presidencial de Comunicación (Turquía)
FITH	Federación Internacional de Trabajadores del Hogar
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INPS	Administración Nacional de Seguridad Social (Italia)
NAPSA	Autoridad Nacional del Régimen de Pensiones (Zambia)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OWWA	Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero (Filipinas)
PAMI	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (Argentina)
RAMQ	Administración del Seguro de Salud de Quebec (Canadá)
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación (México)
SSC	Comisión de Seguridad Social (Namibia)
UIF	Fondo del Seguro de Desempleo (Sudáfrica)
URSSAF	Unión de recaudación de las cotizaciones de seguridad social y de los subsidios familiares (Francia)
WIEGO	Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando

► Agradecimientos

El presente informe fue elaborado por el Departamento de Protección Social (SOCPRO) de la OIT, con contribuciones de otros colegas de la OIT en Ginebra y en las oficinas exteriores.

Maya Stern Plaza es la autora principal. Se extiende un agradecimiento especial a Luisa Carmona Llano por su labor de verificación de la exactitud del análisis jurídico y de los ejemplos a nivel de país. Este informe amplía el contenido y el análisis de datos de la publicación de la OIT de 2021 titulada *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects Ten Years after the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*. Ello no habría sido posible sin el apoyo, la orientación y los aportes de los principales autores de esa publicación: Claire Hobden y Florence Bonnet, del Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK). La autora también desea dar las gracias a Valeria Nesterenko y a Zhiming Yu (SOCPRO), que colaboraron con la verificación adicional y proporcionaron orientación sobre el análisis de datos.

El informe se basa en los datos recopilados por Fabio Durán-Valverde y José Francisco Ortiz Vindas, de la Oficina de la OIT en San José, autores de la publicación de la OIT de 2016 *Protección social del trabajo doméstico. Tendencias y estadísticas*, Documentos de Política de Protección Social, Documento 16, actualizado por Marie Le Bail y Luisa Carmona Llano (SOCPRO).

La autora también desea expresar su agradecimiento a los siguientes colegas de la OIT que se tomaron el tiempo de revisar el texto y de realizar valiosos aportes: Laura Addati, del Servicio de Género, Igualdad y Diversidad e Inclusión (GEDI), Joana Borges Henriques (Oficina de la OIT en Yaundé), Greta Cartoceti, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), Pablo Casali (Oficina de la OIT en Lima), Ricardo Irra (Oficina de la OIT en El Cairo), Ursula Kulke (ACTRAV), Ian Orton (SOCPRO), Guillermo Montt (Oficina de la OIT en Santiago), Rebecca Napier-Moore (Oficina de la OIT en Bangkok), y Helmut Schwarzer, Lou Tessier y Clara Van Panhuys (SOCPRO).

Victoria Giroud-Castiella (SOCPRO) se ocupó de coordinar la publicación del informe. Se agradece asimismo la labor de Michael Rose, quien editó el informe. El equipo de la Unidad de Producción de Publicaciones de la OIT se encargó de la gestión de la producción del proyecto. Merecen también un agradecimiento especial Shahra Razavi, Directora de SOCPRO, Christina Behrendt, Jefa de la Unidad de Política Social de SOCPRO, y Kroum Markov, Especialista en Políticas de Protección Social (SOCPRO) por sus orientaciones y aportes.

Resumen ejecutivo



El trabajo doméstico es una de las ocupaciones más antiguas. El derecho humano a la seguridad social se consagró en la Declaración Universal de los Derechos Humanos ya en 1948. Es inaceptable que los trabajadores domésticos estén sobrerrepresentados entre el 53 por ciento de la población mundial que sigue privada de este derecho fundamental. Teniendo en cuenta el número cada vez mayor de trabajadores domésticos de los que dependen los hogares para satisfacer sus necesidades más personales y humanas, ya es hora de que las sociedades reconozcan su valor y su contribución a la sociedad, a la economía del cuidado y a los sistemas de protección social, y les permitan disfrutar de su derecho humano a la seguridad social.

Siete mensajes clave destacan en el informe.

1. Los trabajadores domésticos sufren importantes déficits de seguridad social

El trabajo doméstico es una fuente importante de empleo a nivel mundial, ya que representa el 2,3 por ciento del empleo o 1 de cada 25 trabajadores. Además de los déficits de trabajo decente en cuanto a salarios y a tiempo de trabajo, así como en lo relativo a los abusos a los que a menudo se enfrentan, los trabajadores domésticos se ven sistemáticamente privados de seguridad social. Aproximadamente la mitad de los trabajadores domésticos de todo el mundo (49,9 por ciento) están cubiertos legalmente por, al menos, una prestación de los regímenes de seguro social. Sin embargo, la cobertura legal no es constante frente a todos los riesgos del ciclo de vida. Cuando los trabajadores domésticos están cubiertos, por lo general, tienen derecho a las prestaciones de vejez, invalidez, supervivencia, y a la asistencia médica; y, en menor medida, a las prestaciones de maternidad y de enfermedad. La mayoría de ellos no tiene acceso a las prestaciones de los regímenes de seguro social concernientes al desempleo o a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Esta situación es reveladora más aun considerando el contexto de la pandemia de COVID-19, durante la cual dicha protección ha sido y sigue siendo crucial. Este informe identifica importantes brechas en la cobertura legal, especialmente en África, Asia y el Pacífico y en los Estados Árabes, regiones que albergan algunos de los mayores países empleadores de trabajadores domésticos. El reducido número de países que ofrecen una cobertura integral a los trabajadores domésticos se traduce en una pequeña proporción

de trabajadores domésticos que tienen derecho legalmente a la gama completa de prestaciones de seguridad social. Apenas el 6 por ciento de los trabajadores domésticos está cubierto legalmente por las nueve ramas de la seguridad social establecidas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm.102). Las brechas de cobertura efectiva son aún más llamativas. Solo uno de cada cinco trabajadores domésticos en el mundo está cubierto por algún régimen de seguro social. En los Estados Árabes, África y Asia y el Pacífico, la brecha de cobertura efectiva es aún mayor. En comparación con otros trabajadores, los trabajadores domésticos tienen casi dos veces menos probabilidades de estar inscritos en un régimen de seguro social, lo que claramente no se ajusta al principio de «condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general», que establece el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

2. Los trabajadores domésticos se enfrentan a múltiples obstáculos para disfrutar de cobertura legal y de un acceso efectivo a la seguridad social

Las sociedades siguen otorgando un escaso valor social y económico al trabajo doméstico, entre otras cosas porque se considera poco cualificado y una prolongación del trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres. La infravaloración y el escaso reconocimiento de los trabajadores domésticos deberá cambiar para reflejar el valioso papel que estos desempeñan en el apoyo a los hogares, las economías y las sociedades en su conjunto, así como su importancia para la economía del cuidado y los sistemas de protección social en particular. Las condiciones de trabajo decente también tendrán que mejorar. Sin embargo, si los trabajadores domésticos siguen trabajando en la economía informal, su acceso a los derechos laborales y de seguridad social quedará rezagado.

3. La protección social tiene un gran potencial para facilitar la transición de los trabajadores domésticos al empleo formal

Es preciso superar los obstáculos con que se encuentran los trabajadores domésticos para acceder a la protección social, a saber, las exclusiones legales, las barreras administrativas, las limitadas capacidades contributivas, la falta de aplicación y el escaso cumplimiento de las leyes laborales y de la seguridad social, la falta de información y sensibilización, y la limitada organización, entre

otros. También es necesario abordar los obstáculos adicionales que experimentan ciertas categorías de trabajadores domésticos, sobre todo los trabajadores domésticos migrantes.

4. Los retos para la cobertura efectiva de la protección social de los trabajadores domésticos son reales, pero no insuperables

Dadas las importantes brechas de cobertura, el logro del derecho fundamental a la seguridad social de los trabajadores domésticos requerirá que los Gobiernos intensifiquen sus esfuerzos y sitúen este derecho en un lugar privilegiado de la agenda política para así cumplir con las metas correspondientes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Muchos Gobiernos han demostrado que esto es posible a través de un enfoque coordinado de todas las instancias gubernamentales que vaya acompañado de una financiación adecuada y de un aumento de las capacidades. Los trabajadores domésticos no son un grupo homogéneo y los retos de su inclusión difieren entre grupos y de una región a otra. Las políticas y estrategias nacionales integrales y coordinadas que aúnan las opiniones de todas las partes interesadas, en particular de los representantes de los trabajadores domésticos y de los empleadores; y que tienen en cuenta las características y los retos específicos que presentan por ejemplo los trabajadores domésticos migrantes, tendrán un gran impacto.

5. El objetivo faro de la política nacional y de las reformas legales debería ser garantizar que los trabajadores domésticos disfruten de un trato, al menos, tan favorable como el de los demás trabajadores

Las políticas y los marcos jurídicos deberían garantizar que los trabajadores domésticos en todas las modalidades de empleo disfruten del acceso a la seguridad social en condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general, que es el principio rector establecido por el Convenio núm. 189. Por lo tanto, las reformas legales deberían abordar las exclusiones legales tanto en las leyes laborales como en las de seguridad social, reconociendo la existencia de la relación de trabajo y eliminando los umbrales, como los relacionados con el tiempo de trabajo, los ingresos o las relaciones de trabajo múltiples, para tener en cuenta las particularidades de las modalidades de empleo. Esto significa también que los enfoques inclusivos que extienden los regímenes existentes con la finalidad de abarcar a los trabajadores domésticos

deberían favorecerse por encima de las soluciones que aíslan a los trabajadores domésticos en el marco de regímenes especiales. Además, la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos no debería tratarse como una cuestión independiente. Las estrategias de extensión deberían concebirse en el contexto del objetivo general de establecer sistemas nacionales de protección social universales, integrales y sostenibles para todas las personas que brinden una protección ante todas las contingencias, desplegando una combinación de modalidades de financiación, de conformidad con las normas y principios internacionales de seguridad social.

6. Las reformas legales son un paso esencial que debe ir acompañado de procedimientos administrativos adaptados y de una mejor gobernanza para garantizar resultados tangibles

Es esencial contar con soluciones simplificadas, innovadoras y digitales para el registro y el pago de las cotizaciones que aborden las capacidades contributivas y administrativas limitadas de los trabajadores domésticos. La mejora del cumplimiento de los marcos jurídicos laborales y de la seguridad social también requiere de mecanismos de inspección y de interposición de quejas y de recursos de apelación robustos; de capacidades institucionales sólidas y de una mayor concienciación y capacitación de los trabajadores domésticos, de sus empleadores, de sus organizaciones representativas y de otras partes interesadas, en particular las ONG y la sociedad civil; así como de los funcionarios que diseñan y ejecutan dichos marcos.

7. La extensión de la protección social en la práctica requerirá de solidaridad en la financiación

Las modalidades de financiación deberán adaptarse a las capacidades contributivas y administrativas de los trabajadores domésticos y de sus empleadores. La solidaridad en la financiación puede lograrse a través de la financiación colectiva, la distribución amplia de los riesgos y de subsidios o subvenciones del presupuesto estatal como medio para garantizar que todos los trabajadores domésticos puedan acceder a la protección social cuando la necesiten.

Introducción



Los trabajadores domésticos¹ prestan servicios esenciales que permiten el funcionamiento de los hogares y, en última instancia, de las economías y las sociedades en su conjunto. Al hacerlo, también desempeñan un papel fundamental en la economía del cuidado² y en los sistemas de protección social (OIT 2021e). Sin embargo, aunque el trabajo doméstico es una de las ocupaciones más antiguas, los derechos laborales y de seguridad social reconocidos a esta categoría de trabajadores han quedado notoriamente rezagados (Fauve-Chamoux 2004). Esto se debe en parte a la infravaloración histórica y a la baja estatus otorgado al trabajo doméstico, entre otras cosas porque se considera un trabajo no calificado y una extensión del trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres (OIT 2022).

El trabajo doméstico ha seguido aumentando e incluso se ha descrito como el área de empleo de más rápido crecimiento (Cox 2000; Abrantes 2012). Según datos recientes de la OIT, existen 75,6 millones de trabajadores domésticos mayores de 15 años, lo que representa el 2,3 por ciento del empleo total en todo el mundo (OIT 2021e). Varios factores explican el aumento de la demanda de este tipo de trabajo en los últimos años, entre ellos la mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, el deseo de las mujeres que trabajan de conciliar la vida laboral y la vida familiar, las deficiencias en los servicios de cuidados que presta el Estado, el aumento de la feminización de la migración internacional; así como los cambios demográficos, y el aumento de las necesidades de cuidados a largo plazo (OIT 2010, 2021e; D'Souza 2010).

Sin embargo, el crecimiento de este sector no se ha traducido en mejores condiciones de trabajo decente. En algunos países incluso ha aumentado la informalidad del trabajo doméstico, sobre todo cuando es realizado por personas extranjeras (Abrantes 2012). La protección social es a la vez

Aunque el trabajo doméstico es una de las ocupaciones más antiguas, los derechos laborales y de seguridad social reconocidos a esta categoría de trabajadores han quedado rezagados.

causa y consecuencia de dicha informalidad (OIT 2021e). Ello se debe a que la formalización se mide como consecuencia del registro en el sistema de seguridad social y también a que la extensión de la cobertura de la seguridad social mejora como resultado de la formalización. Aunque la tendencia mundial apunta hacia la formalización mediante la extensión de las condiciones laborales, muchos trabajadores domésticos siguen sin tener acceso a un trabajo decente y persisten especialmente importantes lagunas de protección social. Esta situación, que afecta a ocho de cada diez trabajadores domésticos, refleja el escaso valor social y económico que las sociedades suelen otorgar a esta actividad, así como la ausencia de leyes adecuadas y la falta de aplicación efectiva de las que existen³. Además, estos déficits de protección social para los trabajadores domésticos no reflejan aún las consecuencias laborales adversas derivadas de la crisis de la COVID-19.

No obstante, la seguridad social como derecho humano fundamental es indispensable para todos los seres humanos. Los sistemas de seguridad social eficaces garantizan la seguridad de los ingresos y el acceso a la protección de la salud, contribuyendo así a la prevención y a la reducción

1 El artículo 1 del Convenio núm. 189 ofrece una definición general del trabajo doméstico que refleja el amplio alcance y la naturaleza de esta ocupación: el trabajador puede trabajar a tiempo completo o a tiempo parcial, puede estar empleado en un solo hogar o trabajar para múltiples empleadores, y puede residir en el hogar del empleador (puertas adentro) o vivir en su propio domicilio (puertas afuera) o trabajar en un país extranjero. El alcance de las actividades realizadas por estos trabajadores también varía no solo en función de los trabajadores domésticos, sino también de los países y a lo largo del tiempo.

2 Las actividades de la economía del cuidado pueden comprender dos tipos de actividades: a) actividades de cuidados personales directos, cara a cara, como dar de comer a un bebé, ayudar a bañarse a una persona de edad, prestar servicios básicos de atención de salud, ayuda para la movilidad y actividades de la vida diaria, y b) actividades de cuidados indirectos que no implican cuidados personales cara a cara, como limpiar, cocinar, lavar la ropa y otras tareas de mantenimiento del hogar que proporcionan las condiciones previas para los cuidados personales. En general, los trabajadores domésticos realizan una combinación de estas actividades, ya sea en hogares privados o para ellos. Véase Addati et al. (2022); OIT (2022); y [OIT, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones \(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución\)](#), CIT.104/III(1A), 2015.

3 Para más detalles sobre la aplicación de condiciones de trabajo decente en la legislación y la práctica en general, véase OIT (2021e).

de la pobreza y la desigualdad, así como a la promoción de la inclusión social y la dignidad humana. Lo hacen a través de prestaciones, en dinero o en especie, que garantizan el acceso a la asistencia médica y a los servicios de atención de la salud, y la seguridad del ingreso a lo largo de todo el ciclo de vida, en particular en caso de enfermedad, desempleo, accidente del trabajo o enfermedad profesional, maternidad, responsabilidades familiares, invalidez o pérdida del sostén de la familia, y durante la vejez. Los sistemas de seguridad social constituyen, por tanto, una importante inversión en el bienestar de los trabajadores domésticos y de la comunidad en su conjunto.

Al proporcionar prestaciones con enfoque de derechos que respetan los principios de universalidad, integralidad, adecuación y sostenibilidad, los sistemas de seguridad social también promueven la justicia social y aceleran el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente las metas 1.3, 3.8, 5.4, 8.5, 10.4 y 16.6⁴.

No obstante, la mayoría de los trabajadores domésticos se ven privados de su derecho humano a la seguridad social. Se enfrentan a muchas barreras, como exclusiones legales (a menudo en relación con la naturaleza y las características de su trabajo); obstáculos administrativos, barreras ligadas a su limitada capacidad contributiva, a la falta de aplicación y escaso cumplimiento de la legislación laboral y de la seguridad social; a la falta de información y sensibilización, y a la limitada organización. Determinados grupos de trabajadores domésticos pueden enfrentarse a dificultades agravadas para acceder a la seguridad social, en particular los trabajadores domésticos migrantes.

Con la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) y la Recomendación (núm. 201), 2011, así como de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), la comunidad mundial ha dado grandes pasos para garantizar los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores domésticos (véase la sección 2.2).

La visión de la OIT, expresada en la Recomendación núm. 202, así como en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), ofrece un marco muy pertinente para la cobertura de los trabajadores domésticos. Establece el principio de protección universal, integral y adecuada y fija una estrategia para la aplicación y el mantenimiento de sistemas nacionales de protección social inclusivos y adaptados a las circunstancias de los trabajadores en todas las modalidades de empleo (véase la sección 2.2). El Convenio núm. 189 establece el principio en virtud del cual los trabajadores domésticos deberían gozar de acceso a la seguridad social en condiciones no menos favorables que las que generalmente rigen para otras categorías de trabajadores, y reconoce que para alcanzar este y otros objetivos es necesario tener en cuenta el contexto de cada país y las características específicas del trabajo doméstico, así como celebrar amplias consultas con los interlocutores sociales. Reforzando este principio, la Recomendación núm. 204 insta a los Estados Miembros a adoptar medidas para extender progresivamente la cobertura del seguro social a todos los trabajadores de la economía informal y, de ser necesario, adapten los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones, teniendo en cuenta la capacidad contributiva de los diferentes grupos o sectores.

Se han realizado esfuerzos para abordar los retos que impiden el acceso de los trabajadores domésticos a la protección social, incluyendo las causas de su empleo informal, ya que están estrechamente relacionados (véanse los capítulos 3 y 4). Varios Estados han intentado abordar las exclusiones legales extendiendo el alcance de los marcos jurídicos de la seguridad social y promulgando leyes que reconozcan adecuadamente la existencia de la relación de trabajo y las particularidades de las modalidades de empleo de los trabajadores domésticos. Los mecanismos simplificados para el registro y para el pago de las cotizaciones también han demostrado su eficacia, especialmente cuando van acompañados de medidas financieras y soluciones digitales. Para mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos laborales y de la seguridad social es necesario reforzar los mecanismos de

4 La inversión en protección social ha sido reconocida como un catalizador esencial para lograr los ODS que contribuye a múltiples objetivos, en particular el fin de la pobreza (ODS 1) y el hambre (ODS 2), así como la promoción de la buena salud y el bienestar (ODS 3), la igualdad de género (ODS 5), el trabajo decente y el crecimiento económico (ODS 8), la reducción de las desigualdades (ODS 10) y la paz, la justicia y las instituciones fuertes (ODS 16).

inspección y de reclamación y recurso, así como mejorar la sensibilización y la capacitación de los trabajadores domésticos, de sus empleadores, de las organizaciones que los representan y de otras partes interesadas, en particular las ONG y la sociedad civil, todos los cuales desempeñan un papel clave en el diseño y la aplicación de regímenes de protección social que se ajusten a la realidad de este sector. La experiencia demuestra que estos esfuerzos también requieren la coordinación entre las distintas medidas de protección social, así como la integración y la coherencia con políticas afines como las relativas a los salarios, el tiempo de trabajo y a los cuidados.

El presente informe se basa en las estadísticas y la información contenidas en un informe de la OIT publicado en 2016⁵ y las actualiza. En particular, busca sistematizar la información sobre el estado de la protección social en el sector del trabajo doméstico a nivel mundial y recopilar y difundir las mejores prácticas internacionales para extender

la protección social a los trabajadores domésticos sobre la base de la experiencia de los países. Se basa en un amplio ejercicio de mapeo realizado en el contexto del décimo aniversario de la adopción del Convenio núm. 189 (OIT 2021e) y presenta una interpretación ampliada de la importancia de extender la protección social a los trabajadores domésticos y del papel que desempeña el marco normativo internacional a este respecto (capítulo 1). A continuación presenta una descripción global del ámbito y del alcance de la protección social de los trabajadores domésticos (capítulo 2), un esbozo de las barreras que obstaculizan su cobertura (capítulo 3) y la identificación de estrategias para garantizar el acceso de los trabajadores domésticos a su derecho humano a la seguridad social (capítulo 4). La conclusión (capítulo 5) resume los mensajes clave del informe y las políticas prioritarias para mejorar la cobertura de la seguridad social para los trabajadores domésticos.

5 OIT, [Protección social del trabajo doméstico: Tendencias y estadísticas](#). Documentos de Política de Protección Social, Documento 6, 2016.

1. La protección social de los trabajadores domésticos: un derecho y una necesidad



1.1 La importancia de garantizar el derecho humano de los trabajadores domésticos a la seguridad social

Los trabajadores domésticos, al igual que todas las personas, son titulares del derecho humano a la seguridad social, tal y como se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Sin embargo, dadas las dificultades específicas a las que se enfrentan estos trabajadores en el ejercicio de este derecho humano, en el marco de los mecanismos responsables de supervisar la aplicación de estos instrumentos internacionales se ha insistido en la necesidad de prestarles especial atención (Naciones Unidas 2008, párrafo 31).

Sin embargo, la mayoría de los trabajadores domésticos no están protegidos en absoluto. La mayoría carece de cobertura de la seguridad social bajo mecanismos de seguro social (50,1 por ciento) y solo el 6 por ciento está cubierto legalmente por las nueve ramas de la seguridad social (sección 2.1) (OIT 2021f).

Aunque están infravalorados, los trabajadores domésticos desempeñan un papel intrínseco en la prestación del trabajo de cuidados y, por tanto, en la economía en general, ya que el trabajo de cuidados en el hogar permite el funcionamiento de la economía fuera del hogar. Los trabajadores domésticos representan al menos el 18 por ciento de los trabajadores del cuidado (OIT 2021e) y prestan servicios de cuidados esenciales en los hogares o para ellos, que aseguran el bienestar individual y social y también facilitan la participación de los cuidadores, especialmente de las mujeres, en el mercado de trabajo. Estos servicios, que incluyen tareas domésticas, como la limpieza y la cocina, así como la prestación de cuidados a los miembros del hogar dependientes, no solo forman parte integrante de la economía del cuidado, sino que también son esenciales para la aplicación de las políticas de protección social, en particular el cuidado de los niños, la atención de salud y los cuidados de larga duración (OIT 2021a, párrafo 13,g)). Por ejemplo, cada vez existe más demanda de trabajo doméstico para ayudar a miembros de los hogares en el desempeño de tareas cotidianas como cocinar, bañarse o desplazarse. Como tales, los trabajadores domésticos a veces son proveedores de servicios que se integran

en los sistemas nacionales de protección social. Lamentablemente, en los países en los que estos sistemas adolecen de carencias y los hogares tienen que financiar de su bolsillo el cuidado de los niños, las personas con discapacidad o (cada vez más) las personas de edad, el sector del trabajo doméstico sigue estando insuficientemente regulado. Por lo tanto, a pesar de desempeñar un papel decisivo en la prestación de servicios de cuidados, que deberían considerarse parte integrante de los sistemas de protección social, los propios trabajadores domésticos están sometidos a condiciones de trabajo precarias y su cobertura laboral y de protección social es notablemente baja (OIT 2021e). La falta de protección social, en particular, aumenta su vulnerabilidad, exclusión social y posibilidades de caer en la pobreza. También aumenta la dependencia hacia sus empleadores en un entorno en el que su capacidad de sindicarse y de negociar colectivamente está limitada por la propia naturaleza de su lugar de trabajo.

La seguridad social, como derecho humano fundamental, es indispensable para todos los seres humanos, sin embargo, los trabajadores domésticos se enfrentan a dificultades particulares para ejercerlo.

Además de garantizar su acceso a este derecho humano, los sistemas de protección social pueden desempeñar un doble papel en la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos. En primer lugar, las políticas de protección social en materia de cuidado infantil, atención de salud y cuidados de larga duración pueden mejorar

las condiciones de trabajo de los trabajadores del cuidado, ya que orientan la demanda de cuidados y definen quién puede prestar esos cuidados y cómo pueden prestarse (OIT 2018). En segundo lugar, la extensión de la cobertura de la protección social a los trabajadores domésticos en general y a los trabajadores del cuidado en particular, contribuye a hacer más atractivo el sector, algo que se necesita urgentemente para paliar su actual escasez de mano de obra, especialmente en países con un rápido envejecimiento de la población.

En otras palabras, las políticas de prestación de cuidados y de protección social deberían organizarse de manera que reflejen esta interdependencia. Asimismo, deberían establecerse prestaciones con base legal concernientes a los cuidados a través de prestaciones específicas de seguridad social con el fin de abrir una oportunidad para influir en la economía del cuidado y configurarla, así como para asegurar una financiación sostenible y reglamentaria de los servicios de cuidados y unas condiciones de trabajo decente para la fuerza de trabajo que los presta (OIT 2022).

La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la vulnerabilidad de los miles de millones de personas que no estaban suficientemente protegidas frente a sus repercusiones socioeconómicas (OIT 2021g), entre las cuales se encuentran precisamente los trabajadores domésticos quienes se cuentan entre los más afectados⁶. Datos recientes sugieren que los trabajadores domésticos frente a otras categorías de trabajadores son los que más puestos de trabajo perdieron o sufrieron una drástica reducción de las horas de trabajo y, en consecuencia, de los salarios (OIT 2021e). Todo esto agravado por el hecho de que era poco probable que los trabajadores domésticos, especialmente los informales, tuviesen acceso efectivo a medidas de seguridad social que pudiesen ayudar a mitigar las consecuencias de una suspensión de sus ingresos, ya sea permanente o temporal, como en casos de enfermedad o de pérdida o reducción del empleo (OIT 2021e). Dado que muchos trabajadores domésticos tampoco podían contar con una protección de salud adecuada, contraer la COVID-19 podía traducirse en consecuencias potencialmente mortales y/o en un aumento de la pobreza debido a los costos relacionados con el acceso a los servicios de atención de salud. Por lo tanto, resulta revelador que los trabajadores domésticos hayan estado a menudo en primera

Los trabajadores domésticos, muchos de los cuales no estaban cubiertos adecuadamente por los sistemas de seguridad social, han sido de los más afectados por la pandemia de COVID-19.

línea, prestando servicios de cuidados directos e indirectos a los hogares a pesar del riesgo de contagio y, a menudo, sin acceso adecuado a equipos de protección personal (OIT 2021e). Además, la falta de acceso a las prestaciones por enfermedad pudo desincentivar a los trabajadores domésticos a ponerse en cuarentena, lo que pudo tener un impacto en la salud pública. En efecto, los trabajadores que carecían de una seguridad de los ingresos en caso de enfermedad, podían verse obligados a continuar trabajando aunque estuviesen enfermos, especialmente por miedo a perder su medio de subsistencia, lo que podía aumentar la posibilidad de contagiar a otras personas (OIT 2020a). Esto también muestra que, aunque se concediesen prestaciones por enfermedad a las personas que debían aislarse a efectos de cuarentena de acuerdo con los protocolos internacionales, los trabajadores domésticos podían verse obligados a continuar trabajando, ya fuese a petición de sus empleadores o para evitar perder su fuente de ingresos, independientemente de su estado de salud o de las normas de emergencia relativas al confinamiento. La falta de seguridad de los ingresos en circunstancias como esta pudo contribuir a que los trabajadores domésticos caigan en situación de pobreza tras ser despedidos, quizás por el temor del empleador a contraer la enfermedad, o porque este había dejado de pagar el salario o lo había reducido debido a sus propias circunstancias económicas. En situaciones como estas, el bienestar de las familias de los trabajadores domésticos también se vio afectado. En el caso concreto de los trabajadores domésticos migrantes, la pérdida de empleo afectó las remesas de las que dependían muchas familias para sobrevivir.

6 Este párrafo se basa en la información y los análisis de OIT (2021e).

La pandemia provocó una respuesta sin precedentes por parte de los Estados de todo el mundo. En muchos casos, los Gobiernos extendieron el alcance de los regímenes de protección social existentes, establecieron nuevas medidas de emergencia para cubrir a los grupos desprotegidos, aumentar los niveles de las prestaciones e introducir nuevas prestaciones; y/o adaptaron los mecanismos administrativos (OIT 2021g).

No obstante, al parecer solo unos pocos países extendieron las medidas de emergencia a los trabajadores domésticos específicamente, aunque es posible que algunos trabajadores domésticos también pudiesen acceder a las medidas de emergencia puestas en marcha para paliar el aumento de las vulnerabilidades y la pobreza de forma más general (recuadro 1.1).

► **Recuadro 1.1 Medidas de protección social adoptadas como respuesta a las necesidades de los trabajadores domésticos durante la COVID-19**

Debido a la naturaleza de su trabajo y al limitado acceso a la protección social, los trabajadores domésticos de todo el mundo se han visto especialmente afectados por las medidas de confinamiento y otras medidas de contención de la COVID-19 que han provocado la pérdida de empleos y de medios de subsistencia, en muchos casos sin ningún tipo de sustitución de los ingresos. Como consecuencia, algunos Gobiernos han puesto en marcha medidas de emergencia temporales para garantizar la salud y los medios de subsistencia de los trabajadores domésticos en concreto.

Por ejemplo, **Argentina** aplicó varias medidas de emergencia para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19, incluida la introducción de una prestación familiar de emergencia, una prestación no contributiva que proporcionaba un pago único de 10000 pesos argentinos a las familias vulnerables y a los grupos de difícil cobertura, incluidos los trabajadores domésticos formales e informales (Decreto 310/2020 de 23/03). Según la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), este programa ha logrado la transferencia social de mayor alcance de la historia argentina, apoyando a 9 millones de trabajadores de la economía informal, monotributistas sociales, trabajadores domésticos y desempleados. Además, la resolución 207/2020 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estableció que, con sujeción a las condiciones prescritas, los trabajadores domésticos de casas particulares tenían derecho a una licencia remunerada mientras durase el aislamiento social preventivo.

En **Italia** se introdujo una prestación de 500 euros al mes para ayudar a los trabajadores domésticos puertas afuera que tuvieran uno o más contratos de trabajo activos de una duración total de más de diez horas semanales (a partir del 23 de febrero de 2020) y no percibiesen una pensión, no tuviesen otro trabajo fijo y no recibiesen ninguna otra prestación no contributiva o medida de apoyo a los ingresos relacionada con la emergencia de la COVID-19. Esta transferencia social se proporcionó en abril y mayo de 2020 en un único pago. El Gobierno asignó 468,3 millones de euros para financiar esta medida (artículo 85 del Decreto-Ley 34/2020, modificado por la Ley 77/2020). Además, entre el 1 de junio y el 15 de julio de 2020 se puso en marcha procedimientos acelerados de regularización para que los empleadores de trabajadores domésticos, cuidadores y niñeras, tanto locales como migrantes, pudieran subsanar cualquier situación anterior de trabajo no declarado.

En **Filipinas**, la Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero (OWWA) asumió los costos de repatriación de los trabajadores filipinos en el extranjero (10000 pesos filipinos de ayuda monetaria, con cargo al Fondo Fiduciario de la OWWA). El Gobierno puso en marcha un programa de subsidios de emergencia para ayudar a aproximadamente 18 millones de hogares de bajos ingresos. La prestación mensual oscilaba entre 5000 y 8000 pesos filipinos, según la región del beneficiario, y se abonaba durante dos meses.



En abril de 2020, se introdujo en **Sudáfrica** una prestación especial de alivio social en caso de dificultades para apoyar a las personas que perdieron sus ingresos debido a la pandemia de COVID-19 y que no recibieron ninguna otra prestación de asistencia social o apoyo financiero del Fondo del Seguro de Desempleo. Las personas que cumplían los requisitos recibieron una prestación de pago único de 350 rands sudafricanos durante un máximo de seis meses. Esta prestación podía ser importante para los trabajadores domésticos que no estaban cubiertos por las prestaciones del Fondo del Seguro de Desempleo vigentes en aquel momento. Según una evaluación rápida publicada en julio de 2021, la Agencia Sudafricana de Seguridad Social tramitó 9,5 millones de solicitudes de esta prestación entre mayo y noviembre de 2020 y la proporcionó a 6,5 millones de beneficiarios. Según informes del Gobierno, entre abril y junio de 2020, 35 374 trabajadores domésticos recibieron prestaciones por un importe colectivo de 128 904 782 rands sudafricanos. La prestación especial de alivio social se prorrogó hasta marzo de 2022.

Aunque no estaban dirigidas explícitamente a los trabajadores domésticos, otras medidas de emergencia aplicadas para responder a la crisis de la COVID-19, como las transferencias sociales para hogares vulnerables, familias de bajos ingresos y trabajadores informales (por ejemplo, en Colombia, Ecuador, Francia, Montenegro y Perú), o las prestaciones no contributivas basadas en la residencia (por ejemplo, el subsidio universal en el Japón), pudieron potencialmente apoyar a los trabajadores domésticos cuyos medios de subsistencia se habían visto afectados. En Uruguay, el Gobierno amplió el periodo de cobertura para los trabajadores desempleados, incluidos los empleados domésticos y otras personas que habían perdido la cobertura del Fondo Nacional de Salud después de febrero de 2020.

Fuentes: (OIT 2021i); Argentina, [Decreto 310/2020](#), 2020, y [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Resolución 207/2020](#) 2020; Italia, [Decreto Ley 34/2020](#), 2020; Sudáfrica, [COVID-19 Temporary Relief Scheme, 2020, General Notice 215 of 2020](#), y «[Employment and Labour on UIF May Coronavirus COVID-19 Relief Payments](#)», 19 de junio de 2020.

Cabe señalar que la pandemia de COVID-19 no solo ha arrojado luz sobre las vulnerabilidades que sufren los trabajadores domésticos, las brechas en la cobertura de la protección social, y las consecuencias críticas de estas vulnerabilidades, sino que también ha hecho más visibles la necesidad y la demanda de trabajo doméstico. Debido al papel que desempeñan los trabajadores domésticos en atender necesidades esenciales y crecientes de los hogares, el trabajo doméstico puede convertirse en una fuente de empleo en la recuperación económica posterior a la COVID 19 (OIT 2021e). De hecho, se prevé que este sector crezca visto el aumento de la participación en la fuerza de trabajo de los trabajadores con responsabilidades de cuidado, especialmente mujeres; las nuevas políticas y los cambios sociales relativos al reparto del trabajo de cuidado no remunerado y el envejecimiento de la población y su creciente necesidad de cuidados de larga duración (OIT 2021e). Concretamente, se prevé que la proporción de personas mayores (60 años o más) aumente del 13,5 por ciento en 2020 al 21,4 por ciento en 2050 y al 28,2 por ciento en 2100 (UNDESA 2020). Las personas de edad siguen prefiriendo los cuidados en el hogar a los

cuidados institucionales, una tendencia que se confirmó durante la pandemia de COVID-19, que amenazó la vida de las personas mayores en residencias de ancianos y geriátricos (Eurofound 2013; OIT 2020b). Un estudio de 2017 proyectó que, globalmente, la demanda de ocupaciones como el cuidado de niños, la educación preescolar, la limpieza, la cocina y la jardinería se incrementará, creando entre 50 y 90 millones de puestos de trabajo en todo el mundo para 2030 (McKinsey Global Institute 2017, 60-66). Los Estados deben velar por que el crecimiento del sector vaya acompañado de medidas para valorar el papel que desempeñan los trabajadores domésticos en el sostenimiento de los hogares y las economías, en particular para mejorar sus condiciones de trabajo, incluido el acceso legal y efectivo a su derecho humano a la seguridad social.

1.2 Marco orientativo internacional para la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos

En su discusión recurrente sobre la protección social celebrada en 2021, la Conferencia Internacional del Trabajo se refirió directamente a la necesidad urgente de realizar esfuerzos adicionales para extender la cobertura y garantizar el acceso universal a una protección social integral, adecuada y sostenible para todos, prestando especial atención a las personas desprotegidas y en situación de vulnerabilidad, incluyendo los trabajadores domésticos que a menudo y de manera desproporcionada se ven afectados por la falta de cobertura y/o por niveles inadecuados de protección (OIT 2021f, párrafo 8). En este contexto, la Conferencia hizo un llamado no solo a promover la ratificación del Convenio núm. 102, sino también, y de manera muy específica, a apoyar a los Estados Miembros en el fortalecimiento del acceso a la protección social de los trabajadores informales y de los trabajadores domésticos mediante la promoción de la ratificación y la implementación del Convenio núm. 189 y la aplicación efectiva de la Recomendación núm. 204 (OIT 2021f, párrafo 20, b)). Este marco normativo proporciona las orientaciones de política pública necesarias para garantizar condiciones de trabajo decente para los trabajadores domésticos y, en particular, sistemas de protección social integrales, adecuados y sostenibles que respondan a las circunstancias y necesidades especiales de estos trabajadores.

La importancia de comprender y abordar la situación y las condiciones de empleo de los trabajadores domésticos no es nueva. Ya en 1948, la OIT adoptó una resolución relativa a las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos y, en 1951, se organizó una reunión de expertos para examinar mejor la cuestión y determinar medidas a fin de garantizar la justicia social para los trabajadores empleados en este sector de actividad, incluyendo medidas con relación a las disposiciones de seguridad social (OIT 1951). Ello marcó el camino para la adopción de una resolución en 1965 en la que se hizo un llamado a la acción normativa en este ámbito; y para el primer estudio general, en 1970,

El marco normativo internacional es muy pertinente para asegurar el trabajo decente de los trabajadores domésticos.

sobre la situación de los trabajadores domésticos en el mundo, en el que ya se ponía de manifiesto la brecha de seguridad social, tanto en la legislación como en la práctica, para estos trabajadores (OIT 1970, 391-401; 1965, 20-21).

Aunque las normas internacionales son aplicables a los trabajadores domésticos en general, inclusive en lo relativo al acceso a la seguridad social, fue el Programa de Trabajo Decente el que volvió a plantear la necesidad de garantizar la visibilidad y el respeto a estos trabajadores, entre otras cosas, mediante actividades normativas que pudiesen proporcionar la orientación específica necesaria. Por ello, en 2011 se adoptó un marco normativo para complementar dichos instrumentos con una norma específica que permitiese a este colectivo disfrutar plenamente de sus derechos laborales y humanos. Entre estos el derecho a la seguridad social de los trabajadores domésticos fue claramente reconocido en el Convenio núm. 189 y en la Recomendación núm. 201 que lo acompaña.

En concreto, el Convenio núm. 189 insta a los Estados Miembros a adoptar todas las medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos tengan acceso a la protección de la seguridad social teniendo debidamente en cuenta las características específicas de este trabajo y que disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general, inclusive en lo relativo a la maternidad (artículo 14, 1).

Cabe señalar que, con relación a la seguridad social, el Convenio núm. 189 hace referencia al principio de «condiciones no menos favorables» para garantizar que los trabajadores domésticos reciban el mismo trato que los demás trabajadores, aunque esto no signifique necesariamente que el trato deba ser idéntico. También subraya la necesidad de tener en cuenta «las características específicas del trabajo doméstico», reconociendo que dichas características pueden constituir barreras que impiden el acceso a una protección social integral y adecuada, esto incluye residir dentro o fuera del hogar para el que trabajan; trabajar por horas, días, meses o con otra periodicidad;

trabajar para un solo hogar o para varios, y recibir una remuneración monetaria y/o en especie. El Convenio también exige específicamente la protección de la maternidad, reconociendo la prevalencia de las trabajadoras domésticas en el sector (véase más adelante). La protección de la maternidad es importante ya que garantiza que las trabajadoras domésticas tengan embarazos y partos seguros y saludables, así como acceso a una atención de salud prenatal y durante el parto de calidad, la protección de la salud en el lugar de trabajo durante el embarazo y la lactancia, ingresos de sustitución durante la licencia por maternidad y el derecho a reincorporarse a su puesto de trabajo, entre otros, de conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 183 y la Recomendación núm. 191 sobre la protección de la maternidad, 2000.

El Convenio establece además que las medidas de protección social pueden 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 de sus empleadores, cuando tales organizaciones existan (artículo 14, 2)). Esta disposición reconoce no solo que una protección social integral y adecuada requiere a menudo una implementación progresiva, sino también que el diálogo social es esencial para garantizar su correcto diseño e implementación sin contratiempos. Estos principios centrales de la aplicación de los sistemas de protección social también están reconocidos por las normas internacionales de seguridad social, incluida, por ejemplo, la Recomendación núm. 202. En otras palabras, un Gobierno puede empezar ofreciendo una o varias prestaciones para una zona geográfica o para una categoría de trabajo doméstico y, a continuación, extender progresivamente la protección para incluir toda la gama de prestaciones de seguridad social a todo el sector del trabajo doméstico.

De conformidad con el llamado que efectúa el Convenio núm. 189 a considerar las circunstancias específicas que afectan a los trabajadores domésticos, la Recomendación núm. 201 reconoce y explica las circunstancias que pueden constituir un obstáculo para una protección social integral. Por ejemplo, reconoce la importancia de extender la cobertura de la protección social a través de

 El Convenio núm. 189 establece como principio rector la garantía de que los trabajadores domésticos reciban un trato no menos favorable que el que reciben los demás trabajadores.

sistemas de seguro social, inclusive para los trabajadores domésticos que prestan servicios a múltiples empleadores, por ejemplo, mediante un sistema de pago simplificado de las cotizaciones a la seguridad social (párrafo 20, 1)). Del mismo modo, teniendo en cuenta la práctica común de pagar a los trabajadores domésticos una parte de su salario en especie (como comida y alojamiento)⁷, la Recomendación núm. 201 subraya la importancia de determinar el valor monetario de los pagos en especie para fines relativos a la seguridad social, ya que la remuneración suele determinar no solo la cotización que debe pagarse, sino también los derechos que percibe el trabajador doméstico (párrafo 20, 3)).

Por último, la Recomendación núm. 201 reconoce las dificultades adicionales a las que se enfrentan los trabajadores domésticos migrantes para acceder a la protección social, especialmente cuando se han desplazado numerosas veces entre varios países. A este respecto, pone de relieve el potencial de los acuerdos bilaterales o multilaterales para garantizar la igualdad de trato de los trabajadores domésticos migrantes con relación a la seguridad social (párrafo 20, 2)), con especial énfasis en el acceso a los derechos de seguridad social, a su mantenimiento y a su portabilidad. Estos acuerdos permiten a los trabajadores migrantes acumular periodos de cotización, independientemente de los países en los que hayan vivido, lo que reviste especial importancia en el caso de la prestación de vejez, que exige cumplir con una densidad contributiva importante para tener derecho a la prestación.

A la fecha de elaboración de este informe, un total de 35 países había ratificado el Convenio núm. 189, 13 de ellos en los últimos seis años⁸. En particular, varios países de las regiones de África y Europa y Asia Central han ratificado el Convenio

⁷ Para más información véase OIT 2021e, cap. 5.

⁸ Véase OIT, «[Ratificación del C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 \(núm. 189\)](#)».

en los últimos años, no obstante América Latina y el Caribe sigue siendo la región con más ratificaciones.

La ratificación del Convenio núm. 189 ha servido con frecuencia de impulso para establecer y acelerar reformas legales y administrativas destinadas a mejorar la cobertura de la protección social, especialmente en Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Paraguay y Filipinas (OIT 2016c). Sin embargo, el número de ratificaciones solo refleja una parte del panorama, ya que algunos países, como Zambia, han adoptado medidas para mejorar la cobertura de la seguridad social basadas en las orientaciones proporcionadas por las normas internacionales, incluso al margen de los procesos formales de ratificación.

Como se destaca en los informes preparatorios para la elaboración del Convenio núm. 189 y de la Recomendación núm. 201 que lo acompaña, y como recuerda la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), la «protección de seguridad social» debería guiarse por las normas de seguridad social de la OIT, en particular por el Convenio núm. 102, ya que constituyen una referencia clave para el desarrollo de sistemas de protección social definidos a nivel nacional, basados en derechos, sólidos y sostenibles, que incluyan también a los trabajadores domésticos, teniendo en cuenta sus especificidades y necesidades.

El Convenio núm. 102 es el único tratado internacional con una visión sistémica de la seguridad social. Está basado en una serie de principios fundamentales de financiación, gobernanza y administración, entre ellos:

- la responsabilidad del Estado;
- los derechos definidos por ley;
- unos niveles mínimos de protección;
- una diversidad de enfoques, incluidos los regímenes contributivos y no contributivos;
- la financiación colectiva y la sostenibilidad financiera;
- una gestión participativa, y
- la transparencia y la rendición de cuentas.

El Convenio núm. 102 también establece los niveles mínimos de protección que deben garantizarse con relación a la cobertura, la adecuación de las prestaciones, las condiciones de acceso, y la duración, respecto de un conjunto de nueve

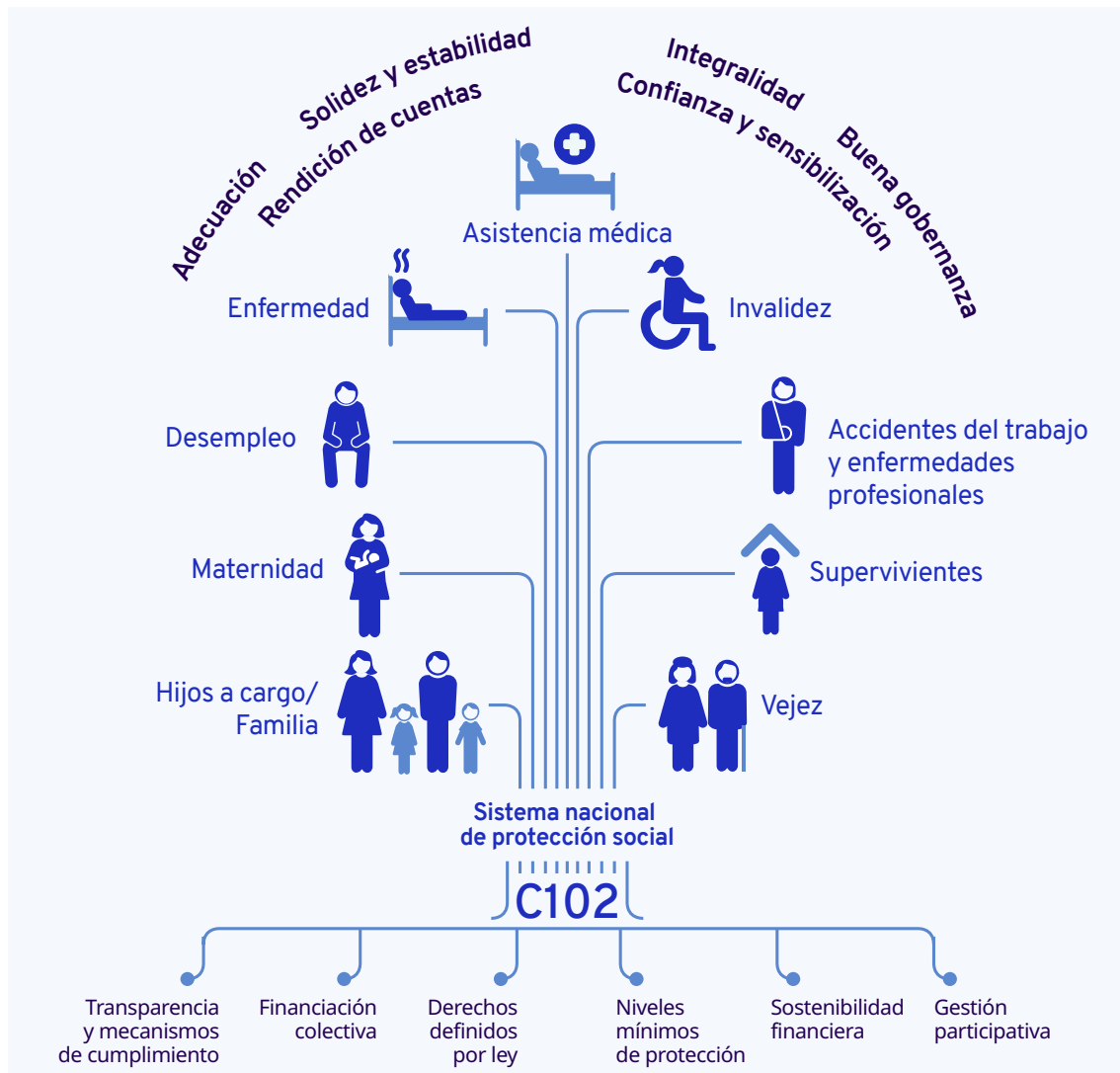
riesgos sociales a menudo denominados ramas de los sistemas nacionales de seguridad social, a saber, la asistencia médica y las prestaciones concedidas en caso de enfermedad, desempleo, vejez, accidente del trabajo y enfermedad profesional, responsabilidades familiares, maternidad, invalidez y fallecimiento del sostén de familia (véase el gráfico 1.1).

En conjunto, los principios y las normas cuantitativas mínimas contribuyen a garantizar una protección adecuada y la buena gobernanza de los regímenes de seguridad social. Su observancia promueve sistemas de protección social sólidos y sostenibles. Estos principios y normas pueden utilizarse como puntos de referencia a la hora de evaluar el alcance de la protección social a la que tienen derecho los trabajadores domésticos, así como para elaborar un plan de acción que oriente las reformas.

Como complemento del Convenio núm. 102, la Recomendación núm. 202 establece un marco claro para lograr la protección social universal dando prioridad al establecimiento de pisos de protección social definidos a nivel nacional como parte de los sistemas integrales de seguridad social⁹. Concretamente, la Recomendación núm. 202 promueve que se garantice el acceso, al menos, a la atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso para todos. Para ello, los Estados deberían a) priorizar el establecimiento y el mantenimiento de pisos de protección social como punto de partida y como elemento fundamental de sus sistemas de seguridad social de manera que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso (párrafo 4), y b) proporcionar al mayor número de personas, lo antes posible, niveles de protección más elevados (párrafo 13, 1), b)). Este marco conceptual es conocido también como la estrategia bidimensional de la OIT para la consecución de la protección social universal.

La ratificación del Convenio núm. 189 ha servido de impulso para establecer y acelerar reformas legales y administrativas destinadas a mejorar la cobertura de la protección social de los trabajadores domésticos.

9 Este objetivo también se refleja en las metas 1.3 y 3.8 de los ODS.

► **Gráfico 1.1. Convenio núm. 102 – Fundamentos sólidos para sistemas de protección social eficientes y sostenibles**

Para los trabajadores domésticos, que a menudo viven en condiciones de precariedad, pobreza e inseguridad, esto implica adaptar los regímenes de seguridad social existentes para que sean lo más inclusivos e integrales posible. Al tenor de lo dispuesto en la Recomendación núm. 202, los trabajadores domésticos deberían tener acceso a un conjunto de bienes y servicios definidos a nivel nacional, que garanticen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, cumpliendo con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, por una parte; y, por otra una seguridad básica del ingreso durante la edad activa si no pueden obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez. También deberían tener acceso a la atención de salud esencial y

a una seguridad básica del ingreso en la vejez. Sus hijos deberían tener acceso a la atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso, que asegure el acceso a alimentación, educación, cuidados y cualquier otro bien y servicio necesarios.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, los pisos de protección social son solo el componente de la protección de base de los sistemas de protección social. Los Estados también deben esforzarse para ofrecer niveles de protección más elevados de acuerdo con los parámetros y principios establecidos en el Convenio núm. 102, así como aplicar normas de seguridad social más avanzadas. Los mandantes tripartitos de la OIT han adoptado un conjunto de cinco convenios y recomendaciones temáticos que establecen estándares más elevados de protección para la mayoría de las nueve

ramas de la seguridad social con referencia a las personas protegidas y los niveles de protección que deben proporcionarse. Estas normas se han utilizado a menudo para orientar el desarrollo de los regímenes de protección social, en particular los regímenes que cubren a los trabajadores asalariados. En ese marco son relevantes para los trabajadores domésticos dado el principio de trato no menos favorable respecto a otros trabajadores establecido en el Convenio núm. 189. Estas normas avanzadas son las siguientes:

- Convenio (núm. 121) y Recomendación (núm. 121) sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964.
- Convenio (núm. 128) y Recomendación (núm. 131) sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967.
- Convenio (núm. 130) y Recomendación (núm. 134) sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969.
- Convenio (núm. 168) y Recomendación (núm. 176) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988.
- Convenio (núm. 183) y Recomendación (núm. 191) sobre la protección de la maternidad, 2000.

Las normas de la OIT no abogan por un modelo único de protección social. En otras palabras, no existe un enfoque exclusivo para hacer realidad el derecho humano a la seguridad social. La protección otorgada por los sistemas de protección social puede lograrse, por ejemplo, a través de una combinación de a) regímenes financiados mediante cotizaciones, como los regímenes de seguro social; b) regímenes financiados mediante impuestos, como los mecanismos de asistencia social para personas cuyos ingresos están por debajo de un umbral determinado considerado insuficiente para permitir a sus beneficiarios el acceso a atención de salud y vivir con dignidad; c) regímenes universales basados en la residencia, u d) otros enfoques. En efecto, en su último estudio general sobre el trabajo decente para los trabajadores de la economía del cuidado en el contexto de una economía cambiante, la CEACR recordaba que, tal y como lo establece la Recomendación núm. 202, para alcanzar la protección social universal es necesario combinar mecanismos contributivos para todas las personas con capacidad contributiva que puedan adaptarse a las circunstancias particulares de las categorías de trabajadores sin cobertura, incluidos

los trabajadores domésticos, y mecanismos financiados con impuestos que proporcionen acceso a atención de salud esencial y a seguridad básica del ingreso (OIT 2022). En particular, tomando nota de la prevalencia del empleo informal en este sector, la CEACR señaló que la protección social no contributiva o financiada con impuestos debería ser parte integrante de los pisos nacionales de protección social para asegurar la protección contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, con arreglo a lo establecido en la Recomendación núm. 202. Aunque, de conformidad con el Convenio núm. 189, los trabajadores domésticos deberían disfrutar de una protección social que no sea menos favorable que la disponible para los trabajadores en general, la CEACR observó que los niveles y la gama de prestaciones de seguridad social que ofrecen los mecanismos de protección social no contributivos no suelen ser comparables con las prestaciones proporcionadas a los trabajadores afiliados al seguro social (OIT 2022). La extensión de los mecanismos de seguro social también tiene un impacto complementario en la formalización de los trabajadores domésticos.

El marco normativo internacional que protege a los trabajadores domésticos incluye otras normas además de las mencionadas anteriormente. Si bien el ámbito de aplicación de estas normas va más allá del enfoque del presente informe, algunas de ellas versan sobre elementos esenciales del concepto de trabajo decente, como el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); el Convenio (núm. 95) y la Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949; el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), y el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190). Otras normas se refieren a las características predominantes de este sector (principalmente su informalidad), en particular la Recomendación núm. 204, así como a cuestiones pertinentes para los trabajadores migrantes, entre ellas el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) y el Convenio (núm. 157), 1982 y la Recomendación (núm. 167), 1983, sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social.

2. Estimaciones mundiales y regionales de la cobertura legal y efectiva de la protección social de los trabajadores domésticos



El capítulo 2 proporciona un panorama general mundial y regional de la cobertura legal y efectiva de la protección social de los trabajadores domésticos. Identifica los países cuya legislación cubre a los trabajadores domésticos y—cuando la información disponible lo permite—determina también el grado en que están cubiertos en la práctica¹⁰.

Dado que algunas características y condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos pueden actuar como barreras a la cobertura de la protección social, el capítulo 3 ofrece estimaciones relativas al tiempo de trabajo, las modalidades de empleo y los salarios. Para más información sobre el alcance de la cobertura de la legislación laboral, véase OIT (2021e).

Se calcula que hay 75,6 millones de trabajadores domésticos mayores de 15 años en todo el mundo, lo que equivale aproximadamente a 500 000 trabajadores domésticos en cada uno de los 155 países sobre los cuales se disponía de datos. El trabajo doméstico es una fuente importante de empleo a nivel mundial, ya que representa el 2,3 por ciento del empleo o 1 de cada 25 trabajadores (4,5 por ciento de los trabajadores del mundo). El tamaño del sector varía según la región (OIT 2016c).

Sin embargo, estas estimaciones no tienen en cuenta las pérdidas de empleo relacionadas con la pandemia de COVID-19¹¹, que parecen haber repercutido en el número de trabajadores domésticos, al menos a corto plazo. Esto se debe principalmente a que la pandemia provocó la reducción de la jornada laboral y la pérdida de puestos de trabajo, en ocasiones por miedo al contagio y/o por las medidas de confinamiento. Como ya se ha mencionado, a largo plazo se prevé un aumento del empleo en el sector, en parte como consecuencia de la pandemia, pero también porque se espera que los hogares requieran más servicios personales, entre otras cosas para hacer frente a las crecientes necesidades de cuidados a largo plazo (OIT y UNICEF 2021).

Aunque es probable que estas cifras estén infravaloradas, ya que excluyen a los millones de niños que realizan trabajos domésticos en todo

el mundo. Las estimaciones más recientes indican que 7,1 millones de niños de entre 5 y 17 años trabajan en el servicio doméstico, de los cuales 3,3 millones lo hacen en tareas domésticas consideradas peligrosas. El carácter aislado del trabajo doméstico hace que los niños sean especialmente vulnerables a los abusos físicos, verbales y sexuales. A pesar del desafío que supone el trabajo doméstico infantil, una protección social adecuada puede mitigar la vulnerabilidad socioeconómica que promueve el trabajo infantil y contrarrestar la pobreza, la desigualdad de género y las privaciones en la infancia. Sin embargo, incluso antes de la pandemia, casi tres cuartas partes de todos los niños —1 500 millones— carecían de protección social en forma de prestaciones familiares y por hijo a cargo, por lo que la necesidad de extender la cobertura a todos los niños es primordial para reducir el trabajo infantil y mejorar el bienestar de los niños (OIT y UNICEF 2021). Por consiguiente, las estrategias para extender la cobertura a los trabajadores domésticos deben tomar en consideración la adopción de un enfoque integral que incluya políticas para abordar el trabajo infantil (véase el capítulo 4).

La publicación citada (2021e) también muestra que el trabajo doméstico sigue siendo un sector dominado por las mujeres, ya que emplea a 57,7 millones de mujeres, lo que representa el 76,2 por ciento de los trabajadores domésticos. Esto equivale al 4,5 por ciento del empleo femenino mundial o al 8,8 por ciento de todas las mujeres empleadas. También existen disparidades regionales, por ejemplo, los trabajadores domésticos masculinos superan en número a las trabajadoras domésticas femeninas en los Estados Árabes, mientras que las mujeres representan el 89 por ciento de los trabajadores domésticos en las Américas. Teniendo en cuenta algunos de los retos transversales a los que suelen enfrentarse las mujeres a la hora de acceder a la protección social, también cabe señalar que las trabajadoras domésticas representan 1 de cada 12 trabajadoras asalariadas en todo el mundo, hasta 1 de cada 3 en los Estados Árabes y algo más de 1 de cada 5 en América Latina y el Caribe¹². Además, las tareas que realizan tienden a diferir de las que realizan

¹⁰ Esta sección se basa en el conjunto de datos presentados en OIT (2021e). Véase la parte II y el anexo 4 en OIT (2021e) y el anexo 2 en OIT (2021f) para más información sobre la metodología.

¹¹ Cuando se elaboró el presente informe, la OIT preveía un déficit de horas trabajadas a escala mundial equivalente a 53 millones de puestos de trabajo a tiempo completo, así como que el desempleo mundial se mantendría por encima de los niveles anteriores a la pandemia de COVID-19, al menos hasta 2023, con grandes variaciones en las repercusiones entre grupos de trabajadores y países; OIT, [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2022](#).

¹² Basado en datos de la OIT recopilados y presentados en OIT (2021e).

sus compañeros varones. Las trabajadoras domésticas son limpiadoras, ayudantes domésticas y cuidadoras directas, mientras que los trabajadores domésticos masculinos suelen ser chóferes, cocineros, jardineros, trabajadores de mantenimiento de edificios y guardias de seguridad. También parece existir una dimensión de género en lo que

respecta a las horas de trabajo y los salarios, al menos en algunos países, en los que las mujeres ganan bastante menos que sus homólogos masculinos (véase el capítulo 3). Las estrategias de extensión de la protección social deberían tener en cuenta las cuestiones de género y considerar las posibles implicaciones de estas tendencias.

2.1 Cobertura legal de la protección social para los trabajadores domésticos

Según datos recientes de la OIT¹³, la mayoría de los países examinados¹⁴ (60,7 por ciento) incluye a los trabajadores domésticos en su legislación sobre la protección social contributiva para al menos una de las nueve ramas de la seguridad social establecidas en el Convenio núm. 102 (asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, maternidad, invalidez o sobrevivientes) (véase el gráfico 2.1). Como resultado, la mitad de los trabajadores domésticos de todo el mundo (49,9 por ciento) están cubiertos legalmente por al menos una prestación de seguridad social (gráfico 2.2).

Aunque las estimaciones son alentadoras en términos generales, es necesario aclarar la forma en que los marcos jurídicos cubren a los trabajadores domésticos.

En primer lugar, estas estimaciones reflejan únicamente la cobertura legal para una de las nueve ramas principales de la seguridad social. El nivel de cobertura legal integral (es decir, para las nueve ramas establecidas en el Convenio núm. 102)¹⁵ es más de ocho veces inferior al nivel de cobertura legal por rama, que se examina con más detalle a continuación.

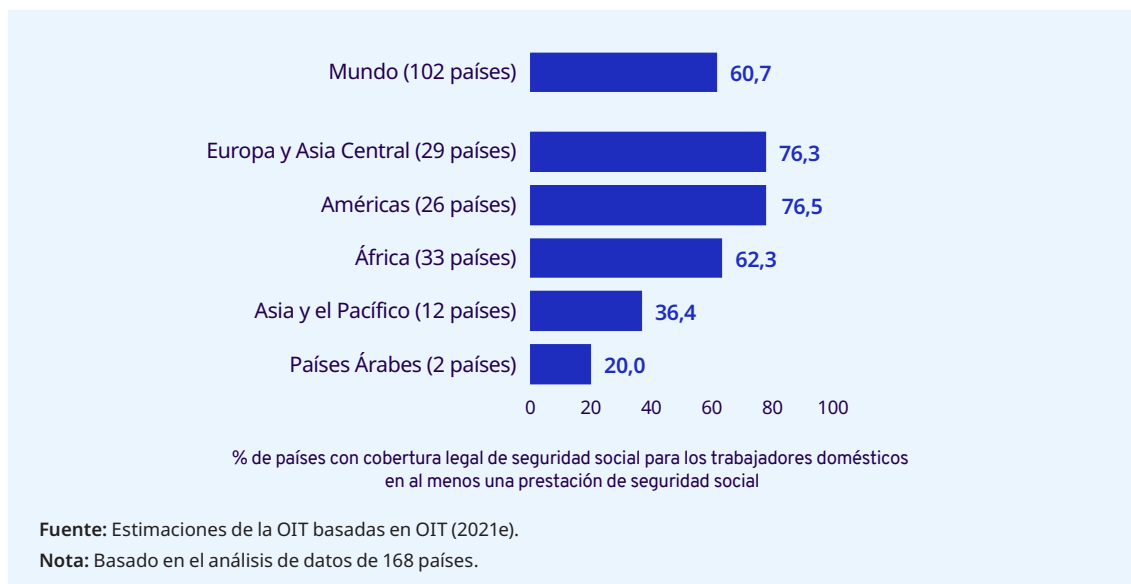
En segundo lugar, las estimaciones de la cobertura legal reflejan la medida en que los trabajadores domésticos están cubiertos por mecanismos contributivos y, principalmente, por regímenes de seguro social a través de la legislación nacional. Adicionalmente, algunos trabajadores domésticos pueden también tener acceso a mecanismos no contributivos como parte integrante de los sistemas nacionales de protección social, que proporcionan un nivel básico de protección a los segmentos más vulnerables de la población y, por tanto, actúan como escudo contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social (véase la sección 1.1 y el capítulo 4). El acceso a estos mecanismos, que pueden, o no, estar previstos en la legislación nacional, no suele depender de la condición de trabajador doméstico, sino más bien de otros criterios de acceso, como el nivel de ingresos o la presencia de niños en el hogar. No obstante, dado el principio de trato no menos favorable que el proporcionado a otros trabajadores, que suelen estar cubiertos mediante mecanismos contributivos, el enfoque es pertinente.

¹³ Esta sección se ha formulado a partir de datos recopilados y presentados en OIT (2021e).

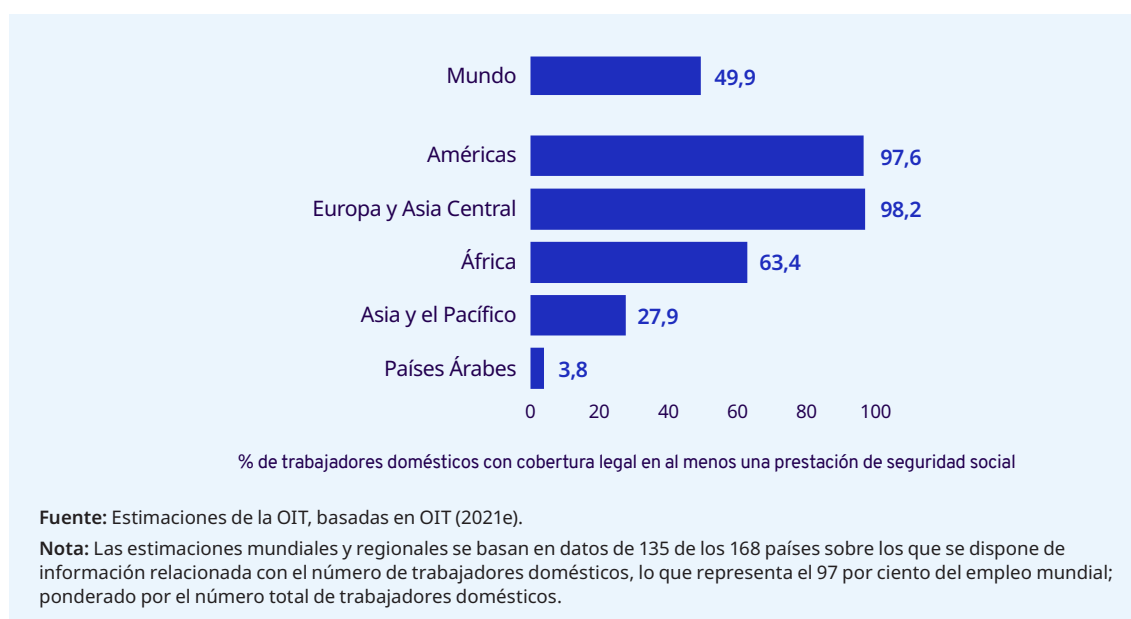
¹⁴ Un total de 168 países.

¹⁵ Incluye la protección en caso de problemas de salud (asistencia médica y prestaciones de enfermedad), desempleo (prestaciones de desempleo), vejez (pensiones de vejez), accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (asistencia médica y prestaciones monetarias), maternidad (asistencia médica en caso de maternidad y prestaciones monetarias), manutención de los hijos (prestaciones familiares y por hijos), invalidez (pensiones de invalidez), y de fallecimiento de la persona que provea de ingresos a la unidad familiar (pensiones de sobrevivientes).

► **Gráfico 2.1. Número y porcentaje de países con cobertura legal para los trabajadores domésticos en al menos una prestación de seguridad social, 2020**



► **Gráfico 2.2. Porcentaje de trabajadores domésticos con cobertura legal en al menos una prestación de seguridad social, 2020**



Leyes generales frente a leyes especiales. Respecto a los mecanismos contributivos examinados, los trabajadores domésticos suelen estar cubiertos por la misma legislación que los demás trabajadores con algunas excepciones. En la mayoría de los países existe un mecanismo común de seguridad social que cubre a todos los trabajadores o a todos los trabajadores asalariados, incluidos

los trabajadores domésticos. En otros países, los trabajadores domésticos están cubiertos por legislación específica que establece un régimen distinto, a veces denominado régimen especial. Por ejemplo, en Honduras, una norma autónoma legisla la cobertura de los trabajadores domésticos en el marco de un régimen voluntario que cubre la atención de salud y se organiza con arreglo a

normas específicas¹⁶. En El Salvador existe una legislación similar. No obstante, en ambos casos la misma institución de seguridad social se encarga de administrar el régimen general, que cubre a la mayoría de las demás categorías de trabajadores por cuenta ajena, y los regímenes especiales. Existe una clara tendencia a incluir a los trabajadores domésticos en los regímenes generales, a menudo con el fin de garantizar la misma protección disponible para los otros trabajadores, o con algunas adaptaciones para tener en cuenta particularidades de las condiciones de trabajo, como horarios reducidos o salarios pagados en especie. Por ejemplo, hasta 2011 los trabajadores domésticos en España estaban cubiertos por un régimen especial (el Régimen Especial de los Empleados de Hogar). A partir de entonces pasaron a estar incluidos en la ley que regula el Régimen General de la Seguridad Social, que les permite acceder a todas las prestaciones previstas para los demás trabajadores por cuenta ajena, excepto en lo concerniente a las prestaciones por desempleo. En el Paraguay, los trabajadores domésticos estaban cubiertos por las prestaciones de atención de salud de un régimen especial hasta 2015, cuando fueron incorporados a la ley que regula el régimen general de la seguridad social y en 2019 pasaron a estar sujetos a la misma legislación sobre salario mínimo y empleo parcial que los demás trabajadores (MTESS 2017).

Umbrales legales. Cabe señalar asimismo que, aunque en principio los trabajadores domésticos están cubiertos por la legislación al igual que los demás trabajadores, en algunos casos el marco jurídico puede establecer umbrales que, en última instancia, provoquen su exclusión en virtud de ciertas condiciones (véase la sección 3.1). Por ejemplo, la legislación puede cubrir a todos los trabajadores asalariados, pero limitar su aplicación a los que trabajen un número mínimo de horas o que perciban un determinado nivel de ingresos. Tales limitaciones pueden existir en el ámbito de los marcos jurídicos de protección social, o su exclusión del alcance de la legislación laboral puede también provocar brechas de protección social. Por consiguiente, los trabajadores a tiempo parcial o con ingresos inferiores a un determinado umbral pueden quedar excluidos por ley (véase el capítulo 3). Por ejemplo, en Colombia los trabajadores domésticos que

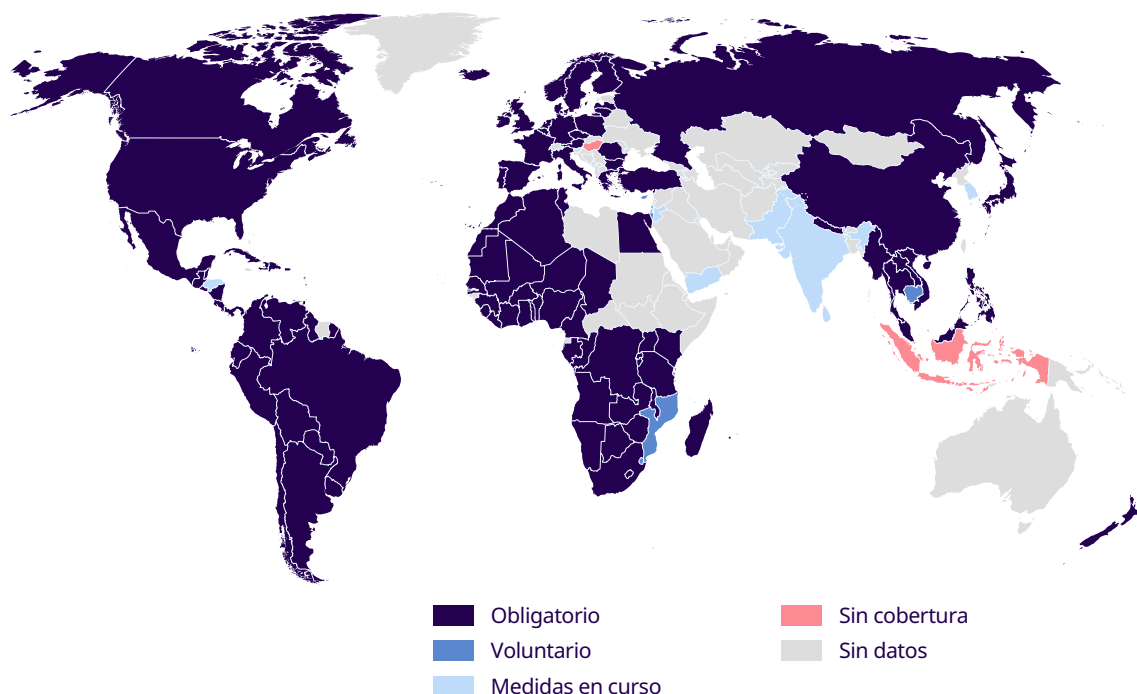
trabajan menos de cuatro horas al día están excluidos del ámbito de aplicación de la legislación¹⁷. Dadas las particularidades de las condiciones laborales de este sector —algunas de las cuales se ha descrito anteriormente— estas exclusiones pueden tener un impacto directo en el alcance de la cobertura de la protección social. Sin embargo, las estimaciones anteriores sobre la cobertura legal no tienen en cuenta estas exclusiones específicas, por lo que es probable que reflejen los límites superiores del número real de trabajadores domésticos que están cubiertos por la legislación relativa a la seguridad social (OIT 2021e).

Trabajadores domésticos migrantes. En 2015, se estimaba que había 11,5 millones de trabajadores domésticos migrantes en todo el mundo, de los cuales aproximadamente 8,5 millones eran mujeres (OIT 2015b). Sin embargo, la recopilación de datos para este sector y para esta categoría de trabajadores en particular es especialmente difícil debido a la propia naturaleza del trabajo doméstico, a la situación (a menudo irregular) de los trabajadores domésticos en los países de destino, al hecho de que los datos a nivel nacional se extrapolan frecuentemente basándose en estimaciones urbanas, o a que algunos países excluyen específicamente a determinados grupos, como los trabajadores domésticos infantiles, los trabajadores domésticos transfronterizos, los trabajadores que se dedican al trabajo doméstico como empleo secundario o subsidiario y a aquellos que han emigrado o que trabajan de forma irregular. En algunas regiones, el trabajo doméstico representa una importante fuente de empleo entre los trabajadores migrantes, especialmente entre las trabajadoras migrantes. Por ejemplo, en 2015 los migrantes representaban el 54,6 por ciento de los trabajadores domésticos en Europa del Norte, del Sur y Occidental; el 32,1 por ciento en Asia Central y Occidental y el 25 por ciento en Europa Oriental (OIT 2015b). En los Estados Árabes, el 83 por ciento de los trabajadores domésticos de la región eran migrantes en 2021, aunque es probable que esta cifra sea superior (OIT 2021e). En América Latina y el Caribe, las trabajadoras domésticas migrantes representan el 35,3 por ciento de las trabajadoras migrantes (OIT 2021e). En Asia y el Pacífico, un número significativo de personas encuentran empleo en el trabajo doméstico fuera de la región (por ejemplo, trabajadores domésticos

¹⁶ Véase Honduras, [Acuerdo número 006-JD-2008, Reglamento del régimen especial y de afiliación progresiva de los\(as\) trabajadores\(as\) domésticos\(as\)](#), 2008.

¹⁷ Colombia, [Decreto 824 de 1988, por el cual se desarrolla la Ley 11 de 1988](#).

► **Gráfico 2.3. Países con alguna disposición sobre la cobertura de la seguridad social de los trabajadores domésticos, por tipo de programa (obligatorio o voluntario), 2020**



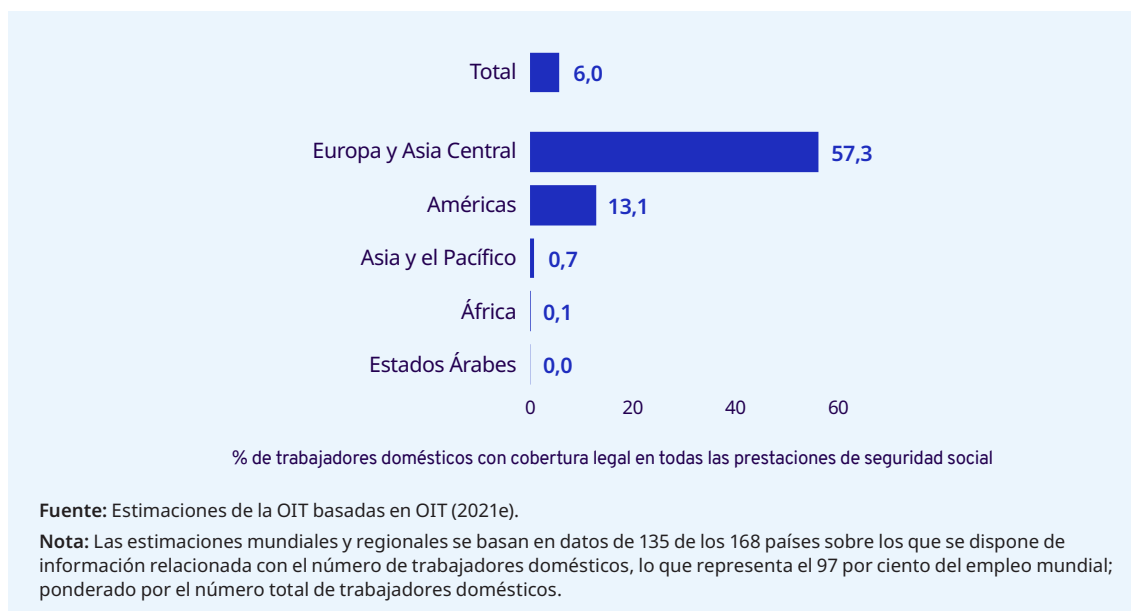
Fuente: Estimaciones de la OIT, basadas en OIT (2021e).

originarios de Filipinas y Viet Nam); sin embargo, la gran mayoría de los trabajadores domésticos de la región no son trabajadores domésticos migrantes, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en los Estados Árabes (OIT 2021e). La situación es similar en Europa y Asia Central, en donde el trabajo doméstico representa tan solo una fracción del empleo de los migrantes; sin embargo, los migrantes están sobrerrepresentados en el trabajo doméstico (OIT 2021e). En África, la proporción de trabajadores domésticos migrantes varía. En África Subsahariana en 2015, por ejemplo, el 6,9 por ciento de los trabajadores domésticos eran migrantes, mientras que en el norte de África la cifra correspondiente era de alrededor del 7,9 por ciento (OIT 2015b). En términos de cobertura legal, los trabajadores domésticos migrantes no solo se enfrentan a las mismas barreras que los demás trabajadores domésticos, sino también a exclusiones con relación a su condición migratoria (como se analiza con más detalle a continuación). Por ejemplo, en algunos países los extranjeros están excluidos del ámbito de aplicación de las

leyes del trabajo y de la seguridad social. En otros países, la legislación sobre migración puede dar lugar a una exclusión *de iure*. Por lo tanto, cabe suponer que la cobertura legal de los trabajadores domésticos migrantes es incluso inferior a la de los trabajadores domésticos en general.

Cobertura obligatoria frente a cobertura voluntaria. Las estimaciones que contiene el presente informe solo tienen en cuenta los regímenes que cubren a los trabajadores domésticos de forma obligatoria, en virtud de los cuales el empleador tiene la obligación de registrar al trabajador doméstico en la institución de seguridad social. Cuando esta obligación no existe, la experiencia demuestra que rara vez se observa una cobertura significativa (véase el capítulo 3). No obstante, en el caso de los trabajadores domésticos esto parece ser la excepción y no la regla (véase el gráfico 2.3)¹⁸. En efecto, existe una tendencia hacia la extensión de la cobertura obligatoria para los trabajadores domésticos en países como Malasia, Marruecos, México, Perú y Sudáfrica, mientras que tan solo cuatro países siguen cubriendo a los trabajadores

18 OIT, Base de datos de protección social de los trabajadores domésticos.

► **Gráfico 2.4. Porcentaje de trabajadores domésticos con cobertura legal en todas las prestaciones, 2020**

domésticos de forma puramente voluntaria, esto es, Camboya, El Salvador, Honduras y Fiji¹⁹. Sin embargo, estos datos deben matizarse ligeramente, ya que clasifican la cobertura como «obligatoria» incluso cuando los trabajadores domésticos están cubiertos voluntariamente respecto de un número seleccionado de ramas²⁰. Por ejemplo, en Angola, si bien los trabajadores domésticos están cubiertos por prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes bajo regímenes obligatorios, en el caso de las prestaciones económicas por maternidad y de las prestaciones familiares solo lo están bajo esquemas voluntarios a diferencia de lo que ocurre con otras categorías de trabajadores dependientes. En Islandia, los trabajadores domésticos están cubiertos de forma voluntaria únicamente en el caso del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, a diferencia de otras categorías de trabajadores por cuenta ajena; no obstante, están cubiertos obligatoriamente como los demás trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia en virtud de la Ley de Pensiones 129 de 1997. Esto refleja la realidad de que los sistemas de protección social no están necesariamente organizados de la misma

manera en todas las ramas; diferentes conjuntos de ramas pueden ser administrados por diferentes instituciones, a través de leyes también distintas y de acuerdo con diferentes configuraciones, incluso en lo concerniente a la naturaleza obligatoria o voluntaria de la cobertura. Las estimaciones también tienen en cuenta el hecho de que cuando las disposiciones legales no especifican lo contrario se asume que los trabajadores domésticos están incluidos en la definición legal de «asalariados» y, por tanto, están cubiertos legalmente de la misma manera que los trabajadores asalariados en general, es decir, de forma obligatoria en la mayoría de casos. Por ejemplo, en Irlanda la legislación laboral no considera a los trabajadores domésticos

▶ Apenas el 6 por ciento de todos los trabajadores domésticos están cubiertos legalmente por todas las prestaciones de los regímenes de seguro social.

19 Basado en la información disponible en la edición anterior de este informe.

20 En el caso de Fiji, la cobertura voluntaria se aplica a las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes (fondo de previsión). Sin embargo, esta distinción no se aplica a las demás ramas, ya que las prestaciones de enfermedad y maternidad se conceden a través de mecanismos de responsabilidad del empleador, mientras que la asistencia médica y las prestaciones familiares se conceden a través de mecanismos no contributivos.

como una categoría separada, por lo tanto, se aplica a todos los trabajadores con contrato de trabajo, incluidos los trabajadores domésticos contratados legalmente²¹. De esta manera, los trabajadores domésticos están cubiertos legalmente por la asistencia médica, las pensiones, las prestaciones de enfermedad, de desempleo, las prestaciones familiares y las prestaciones de maternidad, al igual que las demás categorías de asalariados. Por supuesto, una obligación legal no significa necesariamente que la protección social se aplique en la práctica (véase la sección 2.2).

Cobertura de la seguridad social por rama.

Para una protección social integral y adecuada, los trabajadores domésticos deberían tener acceso a la protección social en caso de que se produzcan los nueve riesgos del ciclo de vida. Sin embargo, las estimaciones muestran que solo el 6 por ciento de todos los trabajadores domésticos están cubiertos legalmente por todas las prestaciones de los regímenes contributivos (gráfico 2.5). En otras palabras, nueve de cada diez trabajadores domésticos carecen de una protección social integral.

Existen diferencias notables en el alcance de la cobertura legal entre las distintas ramas. Los trabajadores domésticos tienen más probabilidades de tener derecho a las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y a la asistencia médica; y en un grado algo menor a las prestaciones de maternidad y de enfermedad (gráfico 2.5). No obstante, la mayoría de los trabajadores domésticos no tienen acceso a las prestaciones de los regímenes de seguro social que cubren el desempleo o los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

Concretamente, mientras que al menos la mitad de los países examinados ofrecen cobertura en materia de pensiones a los trabajadores domésticos (gráfico 2.5) cubriendo al 45,4 por ciento de ellos (gráfico 2.6), apenas el 25,2 por ciento de los países proporcionan prestaciones de desempleo y el 28,2 por ciento prestaciones familiares. Un número limitado de países adicionales proporciona prestaciones de enfermedad a los trabajadores domésticos (33,1 por ciento), mientras que entre el 42 y el 44 por ciento de los países proporcionan prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (42,3 por ciento), asistencia médica (42,3 por ciento) y prestaciones de maternidad (44, 2 por ciento) con arreglo a la

legislación del seguro social (gráfico 2.5). En consecuencia, solo el 13,4 por ciento de los trabajadores domésticos tienen derecho legal a prestaciones familiares contributivas, el 28,6 por ciento a prestaciones de desempleo, el 36,9 por ciento a prestaciones en caso de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, el 38,4 por ciento a prestaciones de enfermedad, el 39,6 por ciento a prestaciones de maternidad, el 44,4 por ciento a asistencia médica y, en el mejor de los casos, el 45,5 por ciento a prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes (gráfico 2.6).

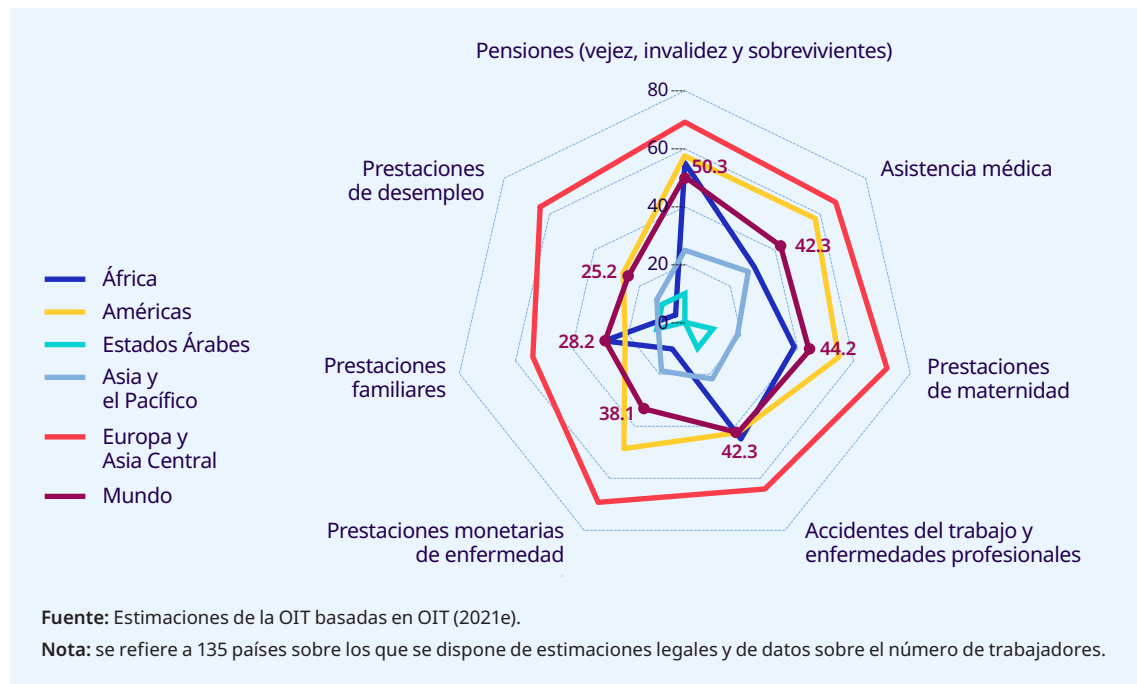
En el contexto de la pandemia de COVID-19 estas cifras son reveladoras, especialmente en cuanto a las prestaciones de asistencia médica, de enfermedad, en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y de desempleo. En efecto, durante la pandemia, los trabajadores domésticos podían verse afectados por las restricciones impuestas por las políticas de cuarentena (incluida la suspensión temporal o permanente de su empleo); y aquellos que trabajaban en primera línea, a menudo sin equipos de protección adecuados, se enfrentaban al riesgo de contagio (OIT 2021e). En términos más generales, desde una perspectiva de género, dado el predominio de las trabajadoras domésticas y el hecho de que la mayoría están en edad de tener hijos (56,9 por ciento) (OIT 2021e), el acceso a las prestaciones de maternidad y por hijos a cargo reviste especial importancia. Es conocido que, comparativamente, las madres de niños de 0 a 5 años presentan algunas de las tasas de empleo más bajas. En muchos casos, se contrata a trabajadores domésticos para ayudar a empleadoras a atender las necesidades de cuidado de los hijos, especialmente en países en los que las políticas de cuidados son inexistentes o inadecuadas (OIT 2018). Sin embargo, paradójicamente, para que esto funcione bien, las trabajadoras domésticas con las mismas necesidades también necesitarían tener acceso a las políticas de maternidad y cuidado de los hijos. Ahora bien, el acceso a las prestaciones familiares es comparativamente limitado. No obstante, esta cifra solo representa una parte del panorama, ya que es más frecuente que los países otorguen prestaciones periódicas para las familias o por hijos a cargo a través de regímenes no contributivos (OIT 2021g). Algunos de estos regímenes pueden proporcionar prestaciones sujetas a la comprobación de recursos, mientras que otros pueden otorgarlas de manera universal

21 OIT, «[Direct Request \(CEACR\) – adopted 2019, published 109th ILC session \(2021\): Domestic Workers Convention, 2011 \(No. 189\)](#)» - Ireland (Ratification 2014)».

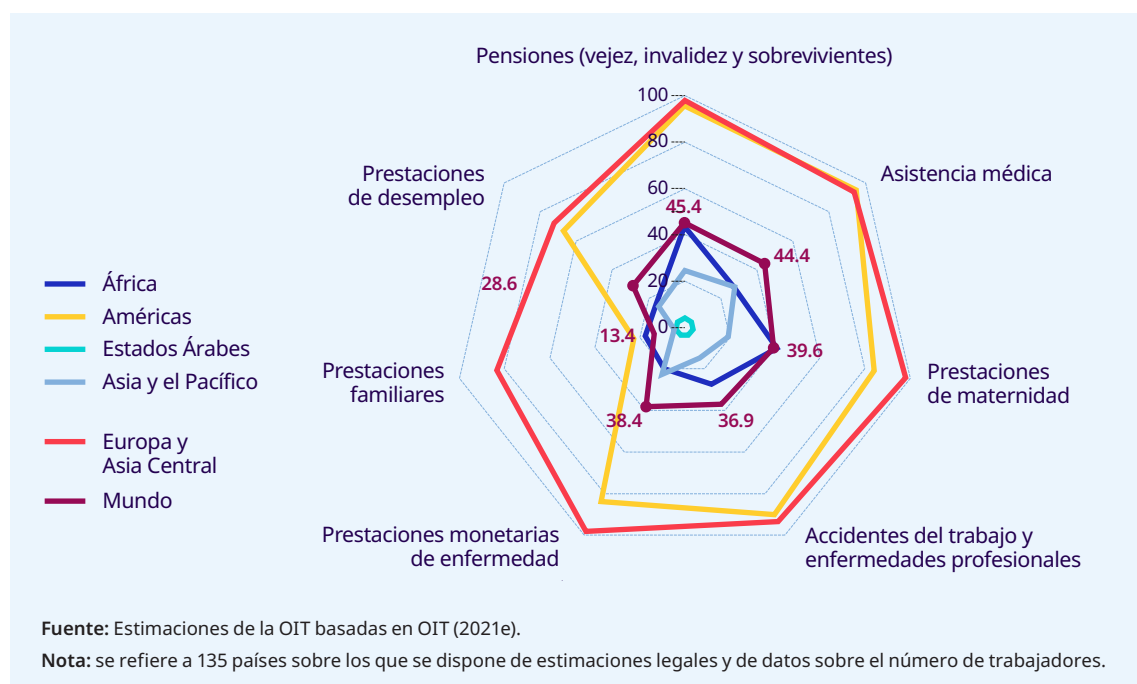
o cuasi universal (por ejemplo, en función de la edad o del nivel de ingresos, entre otros). Por lo tanto, los trabajadores domésticos y sus familias que cumplan los requisitos pueden tener acceso a

tales prestaciones. Sin embargo, los trabajadores domésticos migrantes pueden tener dificultades para acceder a esas prestaciones debido a su condición migratoria.

► **Gráfico 2.5. Porcentaje de países con cobertura legal para los trabajadores domésticos, por prestación de seguridad social, 2020**



► **Gráfico 2.6. Porcentaje de trabajadores domésticos con cobertura legal por prestación de seguridad social, 2020**



Teniendo en cuenta la atención explícita que el Convenio núm. 189 presta a la protección de la maternidad (véase el capítulo 1), cabe indicar que la prestación de maternidad es una de las ramas de la seguridad social que tiende a proporcionar cobertura legal a las trabajadoras domésticas. Alrededor del 68,5 por ciento de los países examinados conceden prestaciones monetarias de maternidad a las trabajadoras domésticas al menos del mismo nivel que el de las demás trabajadoras (OIT 2021e). Esta última cifra incluye no solo las prestaciones monetarias de maternidad otorgadas a través de los mecanismos de seguro social, sino también las concedidas a través de los regímenes de responsabilidad del empleador. Así, el 60,4 por ciento de las trabajadoras domésticas no tienen derecho a prestaciones de maternidad en virtud de las leyes de seguro social y el 47,6 por ciento no tienen derecho a prestaciones monetarias de maternidad. Sin embargo, parecería que las trabajadoras domésticas que están cubiertas por prestaciones de maternidad bajo regímenes de seguro social lo están en condiciones similares a las otras categorías de trabajadoras²². La comparación entre el número de países que otorgan a las trabajadoras domésticas prestaciones de maternidad bajo regímenes de responsabilidad del empleador y el número de países que lo hacen en el marco de un régimen de seguro social es importante, ya que la protección que ofrecen los regímenes de responsabilidad del empleador no es necesariamente comparable con la protección garantizada a través de los mecanismos de protección social que se financian colectivamente, como los regímenes de seguro social y los regímenes no contributivos (véase el capítulo 4).

Existen variaciones regionales en cuanto al nivel y al alcance de la cobertura de la legislación sobre la seguridad social, sin embargo la tendencia sobre los riesgos frente a los cuales los trabajadores domésticos gozan de cobertura legal refleja las estimaciones globales (véase el gráfico 2.7), siendo la cobertura legal de las prestaciones familiares y de las prestaciones de desempleo la menos considerada frente a las otras prestaciones. Esto puede evidenciar, en parte, la tendencia a proporcionar las prestaciones familiares a través de medidas no contributivas, y, en el caso de las prestaciones de desempleo, el hecho de que tienden a introducirse

solo después de haber adquirido experiencia en la administración de otras ramas de la seguridad social y, por lo tanto, es una de las ramas de la seguridad social menos extendidas en todo el mundo (OIT 2021g).

Europa y Asia Central es la región con las tasas más elevadas y la cobertura más completa. En efecto, el 57,3 por ciento de los trabajadores domésticos de la región gozan de cobertura legal para todas las prestaciones. Es el caso, por ejemplo, de Alemania, Bélgica y Francia. El porcentaje promedio de trabajadores domésticos con cobertura legal en pensiones, prestaciones de maternidad y prestaciones de enfermedad se sitúa en torno al 98 por ciento, seguido de cerca por la cobertura en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y la asistencia médica, con aproximadamente un 93 por ciento (gráfico 2.6). En el extremo inferior del gráfico, se muestra que el 72,4 por ciento de los trabajadores domésticos de la región están cubiertos por prestaciones de desempleo y el 83,4 por ciento por prestaciones familiares. Estas significativas tasas de cobertura podrían reflejar el grado de integralidad de los marcos jurídicos en Europa y Asia Central, tanto en lo referente a las ramas cubiertas por el régimen de protección social contributivo, como a su carácter inclusivo desde el punto de vista de las modalidades de empleo (OIT 2021g).

Las tasas de cobertura legal de los trabajadores domésticos en las Américas se sitúan, por lo general, en niveles similares a las de Europa y Asia Central (95,9 por ciento de cobertura en pensiones, 94,5 por ciento en prestaciones de maternidad, 94,2 por ciento en prestaciones de asistencia médica, 94 por ciento en prestaciones de enfermedad, 88,2 por ciento en prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y 74,1 por ciento en prestaciones de desempleo); con excepción de la tasa de cobertura legal de las prestaciones familiares, que apenas alcanza el 22,6 por ciento (gráfico 2.6).

En términos generales, los trabajadores domésticos de África parecen gozar de una mejor cobertura legal que sus homólogos de Asia y el Pacífico. Así, por ejemplo, en promedio el 42 por ciento tiene cobertura para pensiones y prestaciones de maternidad (43,8 y 41,2 por ciento

22 Alrededor del 43,8 por ciento de todas las trabajadoras del mundo tienen derecho a una prestación de maternidad a través del seguro social, frente a solo el 39,6 por ciento de las trabajadoras domésticas, lo que supone una diferencia de unos 4 puntos porcentuales; sin embargo, esta comparación debe ajustarse, ya que procede de dos bases de datos distintas que no abarcan el mismo número de países. Véase OIT, «[Tableros Mundiales de Datos sobre la Protección Social Mundial](#)».

respectivamente); aproximadamente el 27 por ciento tiene cobertura en asistencia médica y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (27,7 y 27,6 por ciento respectivamente); alrededor del 20,1 por ciento está cubierto por prestaciones de enfermedad; cerca del 17,1 por ciento está cubierto por prestaciones familiares y el 15,6 por ciento por prestaciones de desempleo (gráfico 2.6).

En Asia y el Pacífico, los trabajadores domésticos están mejor protegidos en lo que respecta a la asistencia médica (27,7 por ciento), las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes (24,5 por ciento) y las prestaciones de enfermedad (22,7 por ciento), y, en menor medida, en lo concerniente a las prestaciones de maternidad y de desempleo (19,4 y 14,1 por ciento, respectivamente) (gráfico 2.6). Apenas el 4,7 por ciento de los trabajadores domésticos están cubiertos por prestaciones familiares. Por ejemplo, en Viet Nam, los trabajadores domésticos gozan de cobertura en pensiones, asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de maternidad, de desempleo y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En Malasia, están cubiertos de manera obligatoria por las prestaciones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, sobrevivientes y desempleo, y pueden cotizar al Fondo de Previsión de los Empleados (cobertura voluntaria).

Por último, en los pocos países de los Estados Árabes en los que los trabajadores domésticos están cubiertos legalmente, parecen estarlo en todas las ramas por igual, excepto en lo concerniente a las prestaciones familiares. Por ejemplo, en Bahrein la legislación excluye explícitamente a los trabajadores domésticos de la cobertura de los regímenes que conceden prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivientes, enfermedad, maternidad, desempleo y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales²³.

Los resultados a nivel mundial muestran claramente importantes brechas en la cobertura legal, especialmente en África, Asia y el Pacífico y los Estados Árabes, sobre todo en lo relativo a las prestaciones en caso de desempleo y de manutención de los hijos. El reducido número de países que ofrecen una cobertura legal completa a los trabajadores domésticos indica que solo una pequeña proporción de trabajadores domésticos

tienen legalmente derecho a la gama completa de prestaciones de seguridad social. A escala mundial, solo el 6 por ciento de los trabajadores domésticos tiene derecho, consagrado por ley, a una cobertura de seguridad social integral en el marco de regímenes contributivos de protección social; ninguno o casi ninguno en los Estados Árabes, Asia y el Pacífico y África; algo más del 10 por ciento tiene ese derecho en las Américas, y el 57 por ciento lo tiene en Europa y Asia Central (véase el gráfico 2.6).

Estas cifras son interesantes desde varios puntos de vista. En primer lugar, parecería que la mayoría de los países que cuentan con sistemas de seguro social integrales se encuentran en Europa y Asia Central. Esto es revelador, ya que los trabajadores domésticos solo pueden gozar de la cobertura legal relativa a las ramas de la seguridad social prescritas por la legislación; por lo tanto, el déficit legal puede ser un déficit del sistema nacional en general y no solo de una parte específica. Así, a pesar de la tendencia positiva hacia un mayor número de países con cobertura legal integral de la protección social, los países tienden a construir sus sistemas de forma progresiva y no todos ofrecen por ley toda la gama de prestaciones de protección social (véase el gráfico 2.7). Por ejemplo, las tasas más bajas de cobertura legal en estas regiones reflejan también las tendencias nacionales en la cobertura legal de la protección social en general (OIT 2021g). Ello confirma la importancia de que los Estados adopten un enfoque amplio respecto a las brechas jurídicas, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar que el progreso sea inclusivo.

En segundo lugar, estos datos sugieren que un gran número de trabajadores domésticos se encuentra fuera de Europa y Asia Central, en países donde el marco jurídico contributivo no incluye disposiciones para las nueve ramas de la seguridad social. Por ejemplo, México es el segundo mayor empleador de trabajadores domésticos en las Américas; sin embargo, la legislación aún no prevé un mecanismo de seguro de desempleo. Lo mismo ocurre en Filipinas, el tercer país de Asia y el Pacífico que más trabajadores domésticos emplea, donde esta rama de la seguridad social tampoco está prevista en la legislación.

Cabe resaltar que los mecanismos contributivos son tan solo uno de los medios de que disponen los Estados para proporcionar prestaciones de

23 Bahrein, [Amiri Decree Law to promulgate Law No. 24 of 1976 on Social Insurance](#), 1976, art. 3.

protección social. No obstante, las cifras presentadas no consideran las prestaciones otorgadas en virtud de mecanismos no contributivos. Esto reviste especial importancia sobre todo en cuanto a la asistencia sanitaria y a las prestaciones familiares, pues en varios países los trabajadores están cubiertos por estas dos ramas en virtud de mecanismos no contributivos (OIT 2021g). Ello sugiere que, en armonía con el principio establecido por el Convenio núm. 189, extender la cobertura de los mecanismos no contributivos a los trabajadores domésticos podría ser adecuado. Por otra parte, incluso cuando el marco jurídico contributivo contempla disposiciones para todas las ramas de la seguridad social, los trabajadores domésticos pueden quedar excluidos del ámbito de aplicación de la legislación, lo que ocurre incluso en algunos países de la región de Europa y Asia Central. Por ejemplo, en España, el segundo mayor empleador de trabajadores domésticos de Europa y Asia Central, la legislación prevé prestaciones de desempleo; sin embargo, los trabajadores domésticos están excluidos por ley. Por último, cabe señalar que los datos presentados en este informe tienen limitaciones en cuanto a la disponibilidad de la información, por lo que este punto debería ser considerado para futuras investigaciones y recopilación de datos.

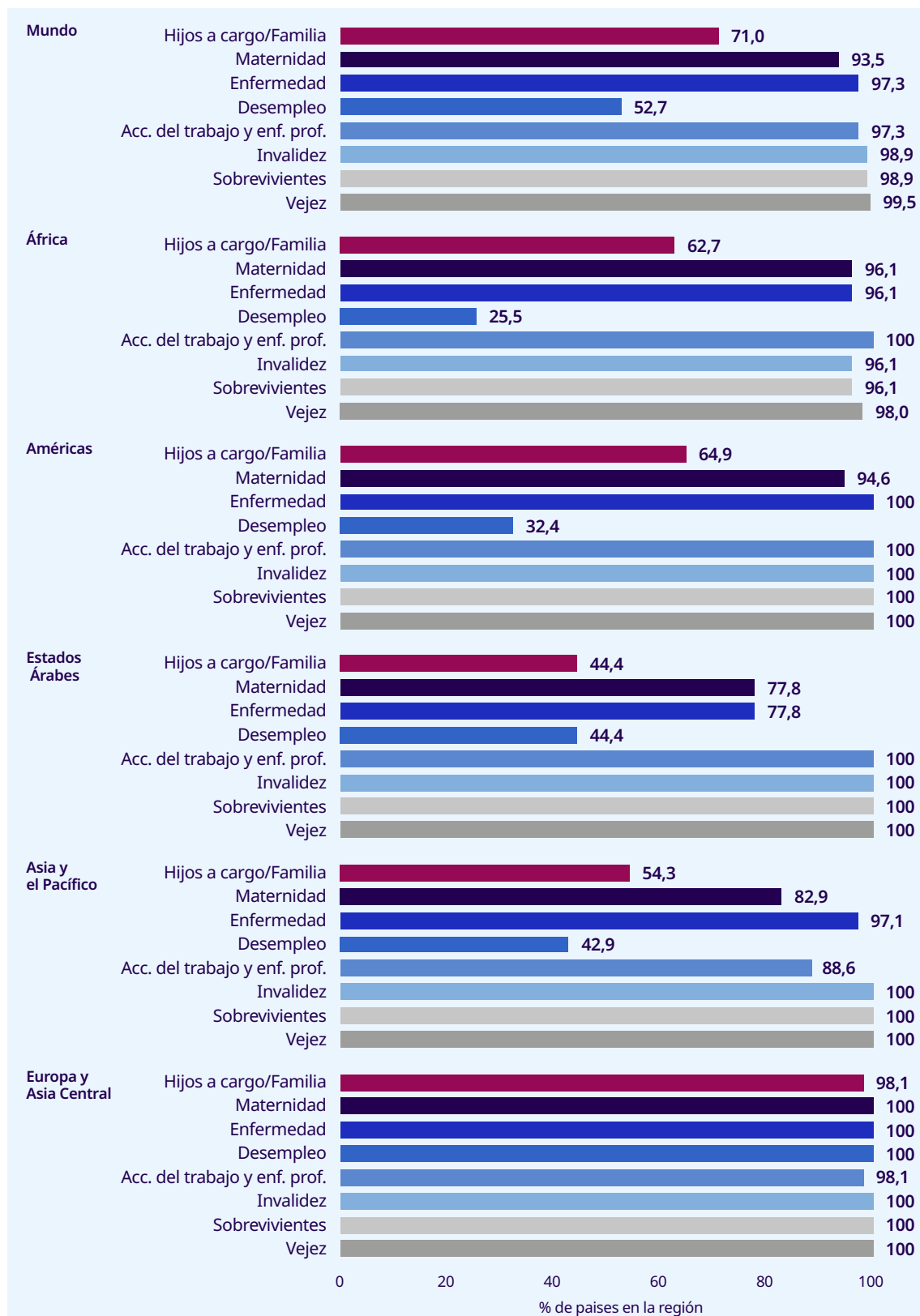
Al considerar el bienestar de los trabajadores domésticos frente al de otros trabajadores con relación a la aplicación del principio de trato no menos favorable, cabe suponer que, dado que la mayoría de los países no excluyen por ley a los trabajadores domésticos del ámbito de aplicación de los mecanismos contributivos de protección social existentes, estos reciben un trato equiparable al de los otros trabajadores. Sin embargo, al comparar su bienestar con las estimaciones realizadas por

la OIT sobre la cobertura legal de la protección social en general, se observa que los trabajadores domésticos tienen más probabilidades de gozar de una protección social inferior en comparación con otros trabajadores. Mientras que, a escala mundial, el 86,1 por ciento de todos los asalariados gozan de una cobertura legal integral de la protección social, solo el 6,0 por ciento de todos los trabajadores domésticos disfrutan de cobertura legal en ocho ramas de la seguridad social (excluida la atención de salud)²⁴. Sin embargo, la comparación de los dos conjuntos de datos debe hacerse con ciertas reservas. En primer lugar, no comprenden el mismo número de países; en segundo lugar, las tasas de cobertura de la Base de Datos Mundial sobre Protección Social también incluyen la cobertura a través de todos los regímenes previstos por ley y, por tanto, también incluyen determinados regímenes no contributivos. No obstante, dejando de lado estas precisiones, la comparación muestra la necesidad de abordar las brechas jurídicas relacionadas con la cobertura para garantizar que los trabajadores domésticos no reciban un trato menos favorable que otros trabajadores.

En resumen, dado que los trabajadores domésticos solo pueden estar cubiertos legalmente en el grado de amplitud que contemplen los sistemas nacionales de protección social, las estrategias para garantizar que disfruten de una cobertura integral de la protección social deberían estar vinculadas a los avances en la creación de sistemas universales de protección social en general. Estos sistemas deberían garantizar la inclusión de los trabajadores en todas las modalidades de empleo y ser lo suficientemente adaptables para tener en cuenta determinadas especificidades, en particular aquellas del sector del trabajo doméstico (véase el capítulo 4).

24 Estimaciones de la OIT basadas en datos obtenidos de OIT (2021e), OIT, [Tableros Mundiales de Datos sobre la Protección Social](#), AISS/SSA, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT.

► **Gráfico 2.7. Programas de protección social consagrados en la legislación nacional, por ámbito de políticas (porcentajes, 2020)**



Fuente: Estimaciones de la OIT, basadas en OIT, [Tableros Mundiales de Datos sobre la Protección Social](#), y programas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) en todo el mundo.

2.2 Cobertura efectiva de la protección social para los trabajadores domésticos

Aunque los trabajadores domésticos estén cubiertos por el marco jurídico de la protección social, ya sea explícita o implícitamente, eso no significa necesariamente que lo estén en la práctica. Por ejemplo, en Honduras se adoptó una normativa en 2008²⁵ para crear un régimen especial voluntario para los trabajadores domésticos. Según un estudio, solo el 2,5 por ciento de todos los encuestados indicaron que habían registrado a sus empleados domésticos en la institución de seguridad social (Tablada 2019). En Namibia, aunque los trabajadores domésticos empleados durante al menos un día a la semana y sus empleadores tienen la obligación de efectuar el registro en la Comisión de Seguridad Social (CSS), menos del 20 por ciento de todos los trabajadores domésticos del país están registrados²⁶. En Colombia, solo el 18,7 por ciento de los trabajadores domésticos están asegurados. Según la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia y la Confederación de Trabajadores de Colombia, esta cifra refleja una falta de cumplimiento por parte de los empleadores, a menudo como resultado de la falta de conocimiento o porque lo consideran innecesario, costoso o irrelevante al contratar trabajadores domésticos que trabajan por día en sus hogares (OIT 2022).

Concretamente, las últimas estimaciones muestran que apenas el 18,8 por ciento de los trabajadores domésticos de todo el mundo disfrutan de una cobertura efectiva de la seguridad social (OIT 2021e). En otras palabras, solo uno de cada cinco trabajadores domésticos está afiliado a la institución de seguro social correspondiente. Al comparar los datos sobre las brechas jurídicas (sección 2.1) y los presentados en este apartado con relación a la brecha de cobertura efectiva, se observa que existe una diferencia considerable. Aunque el 49,9 por ciento de los trabajadores domésticos de todo el mundo goza de una cobertura legal en al menos una rama de la seguridad social en el marco de un régimen de seguro social, en la práctica, únicamente el 18,8 por ciento de ellos se encuentran afiliados.

Desde el punto de vista estadístico, la cobertura efectiva de la seguridad social se mide en función de si los trabajadores domésticos y sus empleadores cotizan o no a la seguridad social.

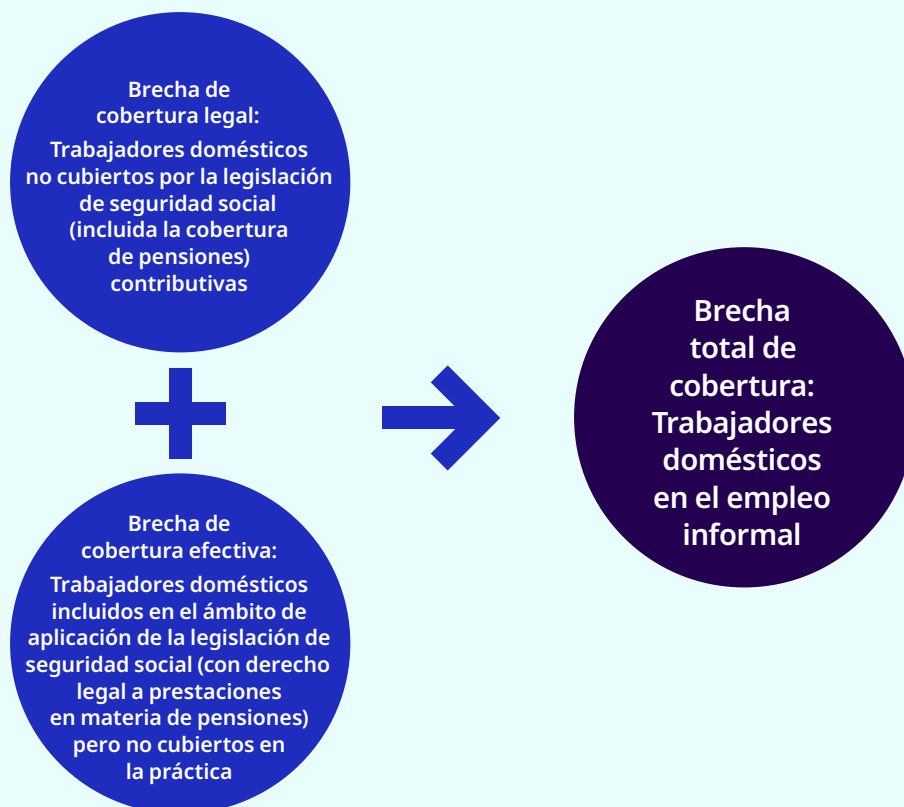
La cobertura efectiva de la seguridad social es también el principal indicador utilizado para definir el empleo informal entre los trabajadores domésticos. Por lo tanto, las estimaciones sobre la informalidad proporcionan una indicación clara del alcance efectivo de la cobertura, al menos en lo que concierne a los regímenes contributivos (véase el recuadro 2.1).

 Solo uno de cada cinco trabajadores domésticos del mundo está efectivamente cubierto por algún régimen de seguro social.

Estas estimaciones muestran la importante discrepancia entre la cobertura legal y la aplicación de las leyes en la práctica, lo que se traduce esencialmente en importantes brechas en la cobertura efectiva. En algunos casos, la brecha de cobertura efectiva es consecuencia de la ausencia de cobertura legal (también denominada brecha de cobertura legal de la seguridad social). En otras palabras, los trabajadores domésticos no están cubiertos por la legislación sobre seguridad social (con relación a una o varias ramas de la seguridad social) y, por lo tanto, no están cubiertos en la práctica. Esto puede deberse a que los trabajadores domésticos están explícita o implícitamente excluidos del marco jurídico o a que el sistema nacional de protección social aún no incluye en la legislación disposiciones para diversas ramas (véase la sección 2.1). En otros casos, a pesar de estar incluidos en el ámbito de aplicación de las leyes de seguridad social, los trabajadores domésticos no están afiliados a las

25 Honduras, Acuerdo 006-JD-2008.

26 Según los datos de la encuesta de población activa, en 2018 alrededor del 20,8 por ciento de los trabajadores domésticos estaban registrados en la SSC.

► **Recuadro 2.1 El papel de la cobertura de la seguridad social en la determinación del empleo informal en los trabajadores domésticos**

Fuente: ILO (2021e, 200).

respectivas instituciones de seguridad social y no están cotizando en su nombre, por lo que no están cubiertos en la práctica; esto se conoce también como laguna de aplicación²⁷.

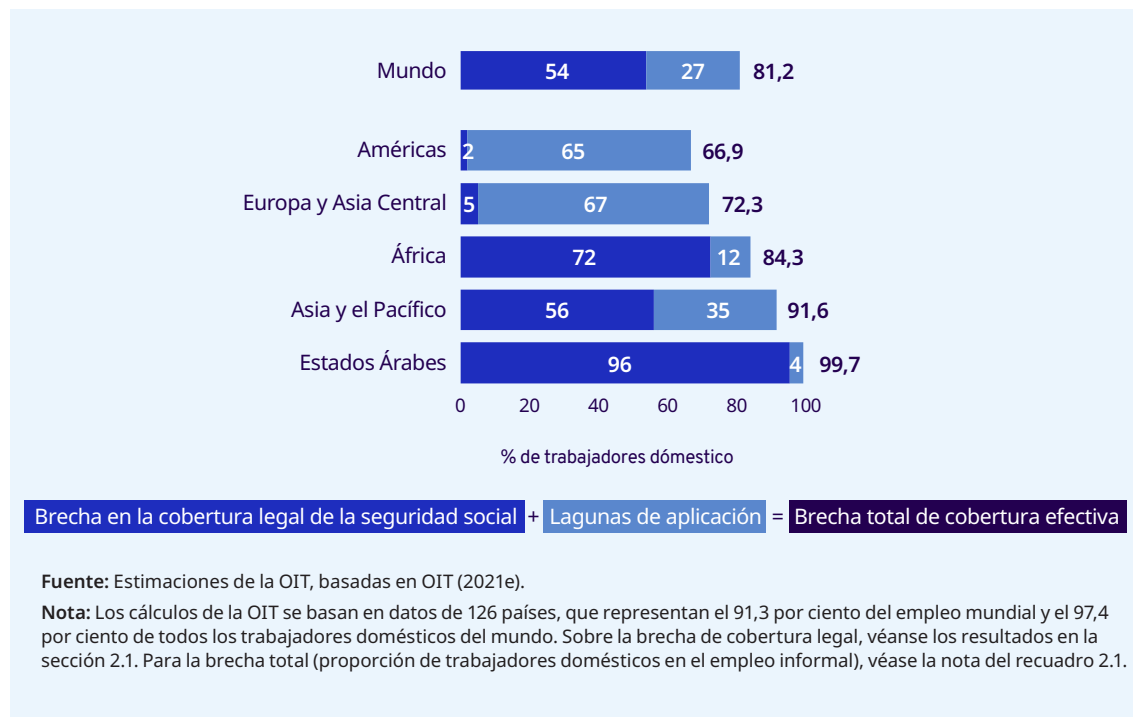
En todo el mundo, el 81,2 por ciento de los trabajadores domésticos no están cubiertos efectivamente por algún régimen de seguro social (gráfico 2.8). En tres regiones, a saber, los Estados Árabes, África y Asia y el Pacífico, la brecha de cobertura efectiva es aún mayor siendo de 99,7 por ciento, 91,6 por ciento y 84,3 por ciento, respectivamente. Curiosamente, en estas regiones parece que la brecha en la cobertura efectiva se debe sobre todo a importantes brechas en la cobertura legal de la seguridad social. En Europa y Asia Central, las Américas y América Latina y el Caribe, la brecha total en la cobertura efectiva es

En todo el mundo, el 81,2 por ciento de los trabajadores domésticos no están cubiertos efectivamente por regímenes de seguro social.

inferior a la media mundial, siendo de 66,9 por ciento, 64,6 por ciento y 72,3 por ciento, respectivamente (véase el gráfico 2.8). En estas regiones, las brechas en la cobertura efectiva parecen responder sobre todo a la falta de afiliación de los trabajadores domésticos.

27 Es importante subrayar que la laguna de aplicación se refiere únicamente al registro de los trabajadores domésticos. Dado que el acceso a las prestaciones también depende de una cierta densidad y regularidad contributivas, es posible que incluso los trabajadores domésticos que están registrados—para los que, por tanto, no existe ninguna laguna de aplicación—no disfruten en la práctica del acceso a las prestaciones porque, por ejemplo, no hayan cotizado lo suficiente para cumplir los requisitos necesarios.

► **Gráfico 2.8. Cobertura legal frente a lagunas de aplicación que determinan la cobertura efectiva de la protección social, por región y a nivel mundial (porcentajes, 2019)**



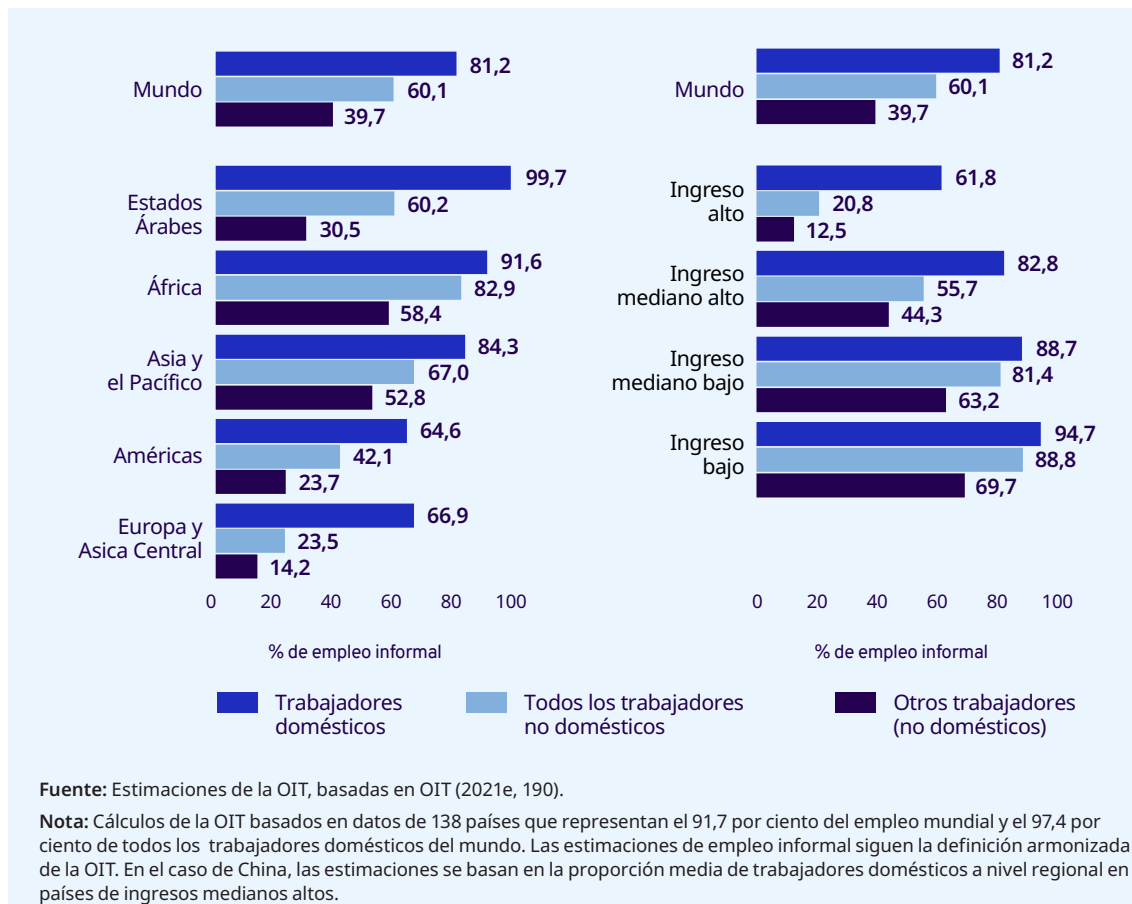
El gráfico 2.8 ilustra manifiestamente la importancia de abordar los obstáculos tanto en la legislación como en la práctica, para garantizar la extensión efectiva de la seguridad social a los trabajadores domésticos (véanse los capítulos 3 y 4).

En comparación con otros trabajadores, los trabajadores domésticos tienen más probabilidades de estar empleados de manera informal. Un total de 61,4 millones (81,2 por ciento u ocho de cada diez) de todos los trabajadores domésticos tienen un empleo informal, lo que representa casi el doble del porcentaje de empleo informal de otros asalariados (39,7 por ciento) (véase el gráfico 2.9). En otras palabras, los trabajadores domésticos por cuenta ajena, en comparación con los demás asalariados, tienen casi el doble de probabilidades de estar cubiertos de manera ineficaz por los sistemas de seguridad social. En las Américas y los Estados Árabes, tienen tres veces más probabilidades, y en Europa y Asia Central tienen hasta 4,5 veces más probabilidades que los demás trabajadores de estar cubiertos de forma ineficaz. En África, solo uno de cada diez trabajadores domésticos y en Asia y el Pacífico uno de cada ocho puede acceder efectivamente a la protección social. Parece, además, existir una correlación entre el

nivel de ingresos del país y el nivel de informalidad de los trabajadores domésticos, pese a que incluso en los países de ingreso alto más de uno de cada dos trabajadores domésticos tiene un empleo informal (gráfico 2.9) (OIT 2021e).

Los trabajadores domésticos por cuenta ajena, en comparación con los demás asalariados, tienen casi el doble de probabilidades de estar cubiertos de manera ineficaz por los sistemas de seguridad social.

► **Gráfico 2.9. Porcentaje de empleo informal entre los trabajadores domésticos y los trabajadores no domésticos, por región y por grupo principal de países por nivel de ingresos (porcentajes, 2019)**

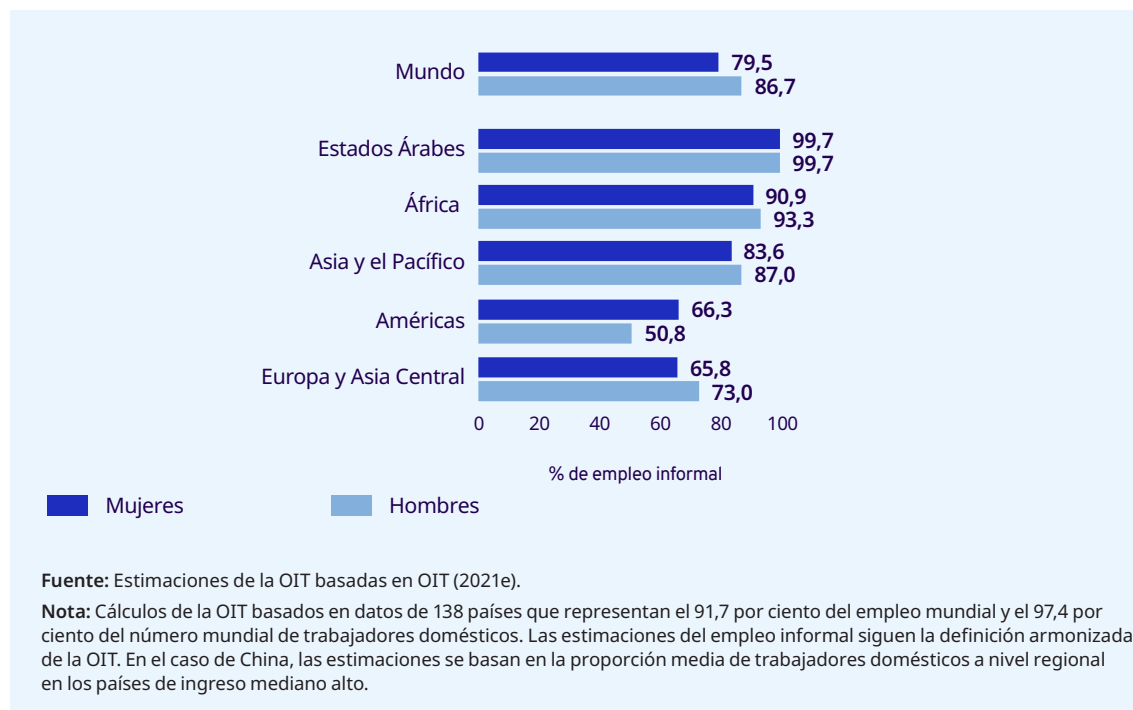


Un elevado porcentaje de trabajadoras domésticas no tiene cobertura efectiva de la seguridad social (gráfico 2.10). Sin embargo, en todas las regiones, excepto en las Américas, el porcentaje de trabajadores domésticos masculinos ineficazmente cubiertos por la protección social es superior al de las mujeres o, en el mejor de los casos, igual (gráfico 2.10). Esto se debe en gran medida a que la mayoría de los trabajadores domésticos hombres se encuentran en las dos regiones en las que la informalidad entre esta categoría de trabajadores es superior (los Estados Árabes y Asia y el Pacífico). Aun así, las mujeres constituyen la mayoría de los trabajadores domésticos sin cobertura efectiva de la seguridad social en todas las regiones, salvo en los Estados Árabes (gráfico 2.11).

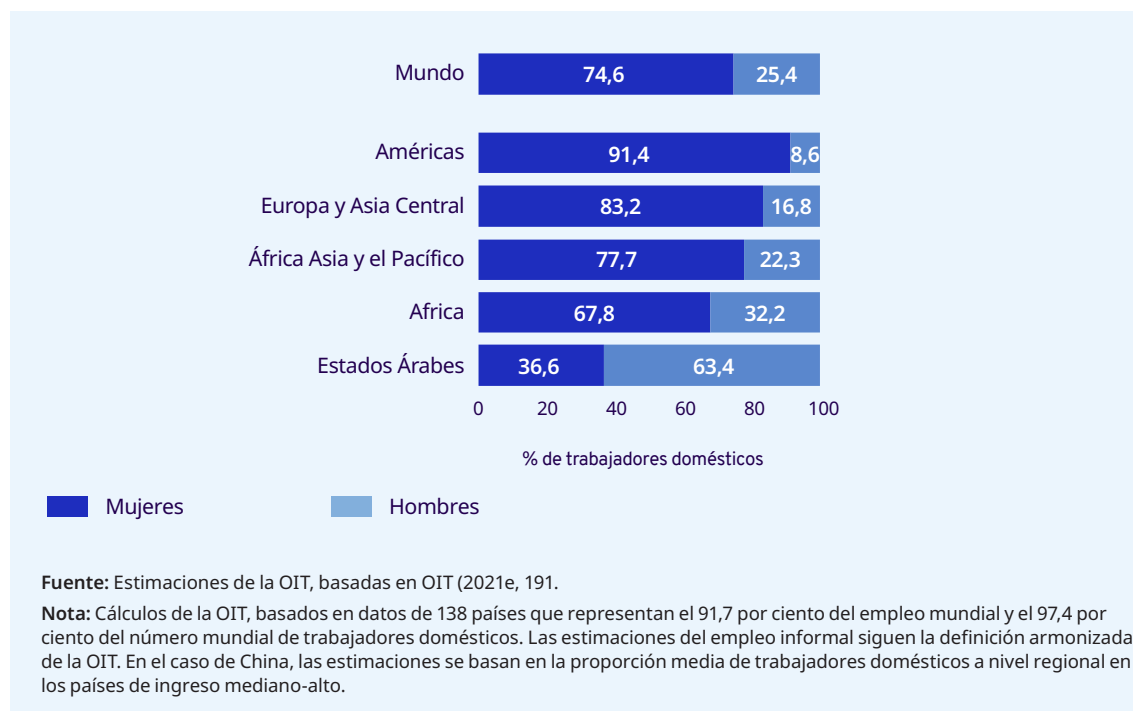
Al examinar las estimaciones presentadas anteriormente con relación a la cobertura efectiva, es importante hacer énfasis en dos puntos. En

primer lugar, las estimaciones permiten tener una idea de si los trabajadores domésticos están cubiertos de forma general por un régimen de seguro social, pero no diferencian con respecto a las ramas bajo las que están efectivamente cubiertos, pues esto depende tanto de los riesgos previstos en los sistemas de protección social en general, como de las exclusiones a las que puedan estar sujetos específicamente los trabajadores domésticos. Por ejemplo, aunque el sistema de seguro social búlgaro extiende por ley las prestaciones por enfermedad y maternidad a los trabajadores domésticos, en la práctica es probable que los que trabajan menos de 40 horas al mes no estén cubiertos por dichos riesgos, ya que sus empleadores no están obligados a cotizar a estos regímenes.

► **Gráfico 2.10. Porcentaje de empleo informal entre los trabajadores domésticos, por sexo y por región (porcentajes, 2019)**



► **Gráfico 2.11. Distribución del empleo informal entre los trabajadores domésticos, por sexo y por región (porcentajes, 2019)**



Además, dado que en los regímenes contributivos de seguridad social el acceso a las prestaciones depende generalmente de una cierta regularidad y densidad de las cotizaciones, las estimaciones tampoco reflejan la situación en la que los trabajadores domésticos estando cubiertos por la legislación, no tienen derecho a las prestaciones por no cumplir las condiciones mínimas de acceso (es decir, por no haber cotizado lo suficiente) (véase el capítulo 3). Por ejemplo, si un trabajador doméstico está afiliado a un régimen de seguro social y su empleador cotiza en su nombre durante los cinco años anteriores a la edad de jubilación, es probable que este trabajador no tenga derecho a percibir una pensión de vejez bajo un régimen de seguridad social contributivo, ya que podría considerarse que no ha cotizado lo suficiente²⁸. En otras palabras, las estimaciones toman en cuenta el número de cotizantes en un momento dado y no el número de beneficiarios. Esto significa que el número de trabajadores domésticos que reciben en realidad determinadas prestaciones es probablemente inferior, al menos en lo relativo a algunos riesgos y a ciertas categorías de trabajadores domésticos.

Sin embargo, la importante diferencia entre el número de trabajadores domésticos que están cubiertos por la legislación, ya sea para una

prestación o para todas las prestaciones, y los que están cubiertos en la práctica evidencia la necesidad de comprender las razones por las que a) los trabajadores domésticos no están cubiertos por la legislación de seguridad social y por las que b) la gran mayoría de los trabajadores domésticos no han sido afiliados a las instituciones de seguridad social a pesar de existir la obligación legal de hacerlo. En general, los problemas de aplicación y cumplimiento de la legislación, la falta de coordinación de las políticas, la financiación insuficiente y las escasas capacidades institucionales para la provisión efectiva de prestaciones y servicios se han identificado como factores que explican las bajas tasas de cobertura efectiva (OIT 2021g).

En el caso concreto de los trabajadores domésticos, el capítulo 3 resume un cierto número de razones que se ha demostrado influyen en la cobertura legal, la afiliación efectiva y el pago de las cotizaciones a favor de los trabajadores domésticos, no obstante se requiere más estudios para determinar su impacto concreto. Por supuesto, el efecto de estos factores varía de un país a otro (ciertos factores también pueden ser más comunes, dependiendo del nivel de ingresos del país), sin embargo, en la mayoría de los casos la interacción de estos factores es la que provoca las brechas de cobertura efectiva.

28 Por ejemplo, según el Convenio núm. 102, las personas deben tener derecho como mínimo a una pensión de vejez equivalente al 40 por ciento de sus ingresos anteriores después de 30 años de cotización.

3. Desafíos para la protección social de los trabajadores domésticos



Como ya se ha señalado, apenas la mitad de los trabajadores domésticos por cuenta ajena goza del reconocimiento del derecho a, como mínimo, una prestación de la seguridad social, y menos de uno de cada cinco está efectivamente cubierto²⁹. Los trabajadores domésticos se enfrentan a múltiples barreras para acceder a una cobertura legal y efectiva de la seguridad social, algunas de las cuales ya se han mencionado. Muchas de estas barreras están relacionadas con las características del trabajo doméstico, como el hecho de que frecuentemente se realiza por períodos cortos y para uno o varios hogares privados. Esta sección resume las principales barreras institucionales identificadas con el objetivo de señalar algunos puntos críticos que los Estados Miembros deben considerar al momento de desarrollar sus estrategias de extensión de la seguridad social.

3.1 Brechas jurídicas y consideraciones relacionadas

3.1.1 Exclusiones del ámbito de aplicación de la legislación laboral y de seguridad social

Las estimaciones presentadas sobre la cobertura legal en materia de protección social de los trabajadores domésticos (sección 1.1) apuntan a la necesidad de comprender mejor la razón por la cual los trabajadores domésticos están legalmente excluidos de los regímenes de protección social o solo parcialmente incluidos (por ejemplo, los regímenes de protección social pueden incluir únicamente a determinadas categorías de trabajadores domésticos o considerar su cobertura exclusivamente para determinadas ramas de la seguridad social)³⁰.

Los trabajadores domésticos se enfrentan a múltiples barreras para acceder a una cobertura legal y efectiva de la seguridad social.

Los trabajadores domésticos que no están cubiertos por los marcos jurídicos de la seguridad social no tienen acceso efectivo a esta. Es probable que la exclusión de la legislación laboral conlleve también a su exclusión de la legislación de seguridad social. Las normas especiales que regulan las condiciones laborales de los trabajadores domésticos pueden especificar directamente el ámbito de aplicación de la protección social o pueden limitar la aplicación de la legislación en la materia dependiendo de cómo definan al trabajo doméstico. En algunos casos, la normativa de la seguridad social puede excluir a muchos trabajadores domésticos, no con motivo del sector de actividad, sino por causa de la modalidad de empleo (por ejemplo, los trabajadores a tiempo parcial) (OIT 2021c). En otros casos, pueden ser excluidos debido a la definición de “empleador” o de “lugar de trabajo”. Por ello, las exclusiones legales deben analizarse más ampliamente juntamente con la legislación laboral, por ejemplo, para comprender el alcance de términos como «trabajadores asalariados», «empleadores», «trabajadores a tiempo parcial», entre otros.

A continuación, se resumen las principales formas en que la legislación puede conducir, en última instancia, a la exclusión de los trabajadores domésticos.

Exclusiones legales basadas en el sector. En algunos casos, los trabajadores domésticos pueden estar explícitamente excluidos del ámbito de aplicación del marco jurídico de la protección social. Es el caso de Omán, donde los trabajadores domésticos están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Seguridad Social y, por tanto, no están cubiertos por las prestaciones de vejez,

²⁹ Como ya se ha mencionado, dado que el acceso real a determinadas prestaciones depende de la densidad contributiva, es probable que los porcentajes reales de cobertura sean inferiores, sobre todo para determinados riesgos.

³⁰ Para más información, véase OIT (2021c, 2021d).

invalidez, sobrevivientes, y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, a diferencia de otros trabajadores³¹. En Sri Lanka, por ejemplo, los trabajadores domésticos que prestan servicios en los hogares están excluidos del Fondo Fiduciario de Empleados, que proporciona prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes pagadas de una sola vez. Por lo tanto, sus empleadores no están obligados a pagar cotizaciones a este fondo³². Sin embargo, los trabajadores domésticos están cubiertos obligatoriamente por el fondo de previsión, que proporciona prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, aunque otros trabajadores pueden acumular prestaciones en ambos regímenes. Del mismo modo, en Liberia la legislación excluye a los trabajadores domésticos del ámbito de aplicación del régimen nacional de pensiones que proporciona prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes³³. En Etiopía, los trabajadores domésticos están excluidos del ámbito de aplicación de la Declaración de Pensiones de los Empleados de Organizaciones Privadas núm. 715/2011, que regula las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, así como las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Se pueden encontrar exclusiones similares en Zimbabwe³⁴. En la República de Corea, aunque en la actualidad los trabajadores domésticos no tienen derecho al seguro social³⁵, la nueva Ley de Mejora del Empleo de los Trabajadores Domésticos, que entrará en vigencia en junio de 2022, extenderá la cobertura de la seguridad social a los trabajadores domésticos que trabajan a través de proveedores de servicios. Sin embargo, los demás trabajadores domésticos siguen excluidos de las prestaciones económicas por maternidad y por hijos a cargo (véase el recuadro 4.3)³⁶.

Exclusiones legales basadas en las modalidades de empleo. Dado que los sistemas contributivos de protección social suelen organizarse en torno a la relación de trabajo, los trabajadores domésticos

que no están comprendidos en la categoría de asalariados pueden verse excluidos del ámbito de aplicación de las respectivas leyes de seguridad social. Lo mismo ocurre con las definiciones relativas al trabajador asalariado y/o al lugar de trabajo. Por ello, las condiciones de trabajo poco claras o la ausencia de un contrato de trabajo formal y por escrito pueden dar lugar a exclusiones legales de hecho (OIT 2021c). En Indonesia, por ejemplo, la organización Jaringan Nasional Advokasi Pekerja Rumah Tangga (JALA PRT), afiliada a la Federación Internacional de Trabajadores Domésticos (FITD), sostiene que la mayoría de los trabajadores domésticos están excluidos de la legislación general del trabajo debido al carácter informal de ese tipo de trabajo. Visto que la mayoría de los trabajadores domésticos no tienen en la práctica ningún contrato escrito, de conformidad con la obligación establecida en el artículo 50 de la Ley de Empleo n.º 13/2003 no existe ningún reconocimiento de su relación de trabajo, lo que da lugar a su exclusión de la seguridad social (OIT 2022). En Hungría, La Ley III relativa a la Gobernanza Social y Prestaciones Sociales de 1993 no considera el trabajo doméstico como una actividad remunerada. Por lo tanto, los ingresos resultantes no se consideran ingresos y los trabajadores domésticos no tienen derecho a la cobertura y a las prestaciones de la seguridad social (OIT 2022). En algunos casos, los trabajadores domésticos pueden declararse trabajadores por cuenta propia, con o sin el apoyo de sus empleadores, para evitar las rígidas obligaciones fiscales y de cotización sin tener en cuenta las consecuencias negativas de la falta de protección social (OIT 2021c). En otros casos, la exclusión de la cobertura puede reflejar una ausencia de decisión al respecto, ya que el empleador puede simplemente no reconocer o advertir la existencia de una relación de trabajo. Además de las preocupaciones relacionadas con la clasificación de los trabajadores domésticos como trabajadores por cuenta propia cuando no tienen ningún grado real de autonomía e independencia económica como

31 Omán, [Ley de Seguridad Social, \(Real Decreto No. 72/91\)](#), 2019, art. 3, b).

32 Sri Lanka, [Reglamento del Fondo Fiduciario de Empleados](#), 1981. Sin embargo, este fondo tiende a no ajustarse a las normas de la OIT en materia de seguridad social, en particular a los principios que establecen (véase la sección 1.2 al respecto), por lo que debería ser sustituido, ideal y progresivamente, por regímenes contributivos de seguridad social.

33 Liberia, [Ley por la que se deroga el Decreto n.º 14 del Consejo de Redención del Pueblo de las Fuerzas Armadas de Liberia y se crea un nuevo Capítulo 89 de la Ley Ejecutiva por el que se establece la Corporación Nacional de Seguridad Social y Bienestar de la República de Liberia](#), 2016, § 89.15.

34 Según el sitio web de la Autoridad Nacional de Seguridad Social de Zimbabwe (<https://www.nssa.org.zw/employer/coverage/>), los trabajadores domésticos están excluidos de ambos regímenes.

35 República de Corea, Ley de Estándares Laborales, 2019, art. 11.

36 República de Corea, [Ley de mejora del empleo de los trabajadores domésticos](#), 2022.

tales (véase el recuadro 4.5), cabe señalar que, si bien no se trata en sí de una exclusión legal, la experiencia demuestra que su cobertura efectiva tiende a retrasarse, ya que los mecanismos de protección social suelen estar mal adaptados a su situación (OIT 2021c). Por ejemplo, cotizar a un régimen de protección social puede resultar especialmente gravoso cuando el trabajador autónomo también tiene que asumir la parte de las cotizaciones que le corresponde al empleador.

Es importante observar que, a pesar de algunas excepciones³⁷, los trabajadores domésticos están legalmente cubiertos por la legislación de la seguridad social en las mismas condiciones que los demás asalariados. Esta tendencia puede reflejar el hecho de que se reconoce que el trabajo doméstico se realiza normalmente en el marco de una relación de trabajo³⁸, aunque no siempre se perciba o clasifique como tal. Por ejemplo, en Cuba, los trabajadores domésticos han sido incluidos en los regímenes de seguridad social para los trabajadores por cuenta propia, no obstante, parecería que las actividades domésticas han sido eliminadas de la lista de actividades por cuenta propia³⁹. También es interesante destacar que al parecer solo un pequeño porcentaje de trabajadores domésticos se auto declaran como trabajadores autónomos, independientemente de su condición jurídica real (OIT 2021e, 2018b).

Exclusiones legales basadas en umbrales. En algunos países, las leyes de seguridad social excluyen a determinadas categorías de trabajadores domésticos en función de su salario o de su tiempo de trabajo. Los umbrales existen tanto en países de ingreso alto como en países de ingreso bajo⁴⁰. En algunos regímenes, los trabajadores deben alcanzar un umbral mínimo de ingresos para poder acceder a algunas prestaciones de la seguridad social. Por ejemplo, en Chequia, los trabajadores domésticos por cuenta ajena que ganan menos

de 3500 coronas checas, al igual que ocurre con los demás trabajadores, quedan excluidos de las prestaciones de enfermedad y de maternidad⁴¹, aunque pueden acumularse los ingresos percibidos por varios trabajos a tiempo parcial con el mismo empleador en un mes natural⁴². En Filipinas, los trabajadores domésticos deben ganar al menos 1000 pesos filipinos (23 dólares de los Estados Unidos) al mes para tener derecho a la cobertura de los mismos riesgos que los demás trabajadores⁴³. En Australia, al igual que el resto de los trabajadores, los empleados domésticos que ganan un mínimo de 450 dólares australianos o más al mes y trabajan más de 30 horas a la semana están cubiertos obligatoriamente por el sistema de pensiones de jubilación (no obstante, todos los residentes están cubiertos por un régimen financiado con impuestos y sujeto a una comprobación de recursos)⁴⁴. En Suiza, la afiliación al régimen de pensiones profesionales (segundo pilar) es obligatoria para los trabajadores cuyo salario bruto mensual supere los 1 792,50 francos suizos (para los contratos temporales de un mínimo de tres meses) o cuyo salario bruto anual supere los 21 510 francos suizos (Centro de Información OASI/DI 2021). Aunque, en general, estos umbrales son los mismos para otras categorías de trabajadores, los trabajadores domésticos pueden verse más afectados por ellos, ya que suelen encontrarse entre los trabajadores con salarios más bajos (OIT 2021e).

En otros casos, los umbrales se basan en las horas mínimas trabajadas. Esto afecta a los trabajadores domésticos que trabajan por horas o por días para varios hogares, y pueden no cumplir el número mínimo de horas trabajadas que se exige por hogar. Por ejemplo, en Guatemala, los trabajadores domésticos solo están cubiertos obligatoriamente si trabajan un mínimo de tres días a la semana por hogar (véase el recuadro 3.1)⁴⁵. En el Brasil, los trabajadores

37 Por ejemplo, en Mozambique, las normas de seguridad social establecen el derecho de un trabajador doméstico a registrarse en el régimen que cubre a los trabajadores autónomos. Véase Mozambique, [Decreto n.º 14/2015 de 16 de julio concerniente a la Tasa de Cotización de los Trabajadores por Cuenta Propia](#), 2015.

38 Convenio núm. 189, art. 1 b).

39 Por ejemplo, en Cuba los trabajadores domésticos estaban integrados en los regímenes de seguridad social de los trabajadores por cuenta propia, aunque parecería que ya no es así. Véase Cuba, [Resolución 104 de 2019 de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social](#) derogada en 2021 por el Decreto-ley 44 de 2021 sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia.

40 Véase OIT (2021e).

41 Chequia, Ley 187/2006 sobre el Seguro de Enfermedad, art. 6.

42 Chequia, Administración de la Seguridad Social checa, [Participación en el seguro](#).

43 Filipinas, [Circular del Sistema de Seguridad Social 2020-036](#), 2020.

44 Australia, [Ley de garantía de jubilación \(administración\) de 1992](#) en su versión modificada, artículo 27,2), b).

45 Guatemala, [Acuerdo 1235 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social](#), 2009, art. 2.

domésticos que trabajan dos días o menos para un hogar no están cubiertos por el régimen de seguro social⁴⁶. Estos trabajadores, conocidos como *diaristas*, están excluidos de la protección legal y de la cobertura obligatoria de la seguridad social y son considerados trabajadores autónomos sin relación de subordinación (Valenzuela et al. 2020). En Mauritania, la ley que regula las condiciones generales de empleo de los trabajadores domésticos excluye a los trabajadores domésticos

que trabajan menos de 20 horas semanales y, por tanto, no se aplica la obligación de que los empleadores afilien a sus trabajadores domésticos en la administración de la seguridad social a más tardar ocho días después de su contratación⁴⁷. Del mismo modo, en Sudáfrica los trabajadores por cuenta ajena, incluidos los trabajadores domésticos, que trabajan menos de 24 horas al mes para un mismo empleador están excluidos del ámbito de aplicación del Fondo del Seguro de Desempleo⁴⁸.

► Recuadro 3.1 Protección social de los trabajadores domésticos en Guatemala

En 2009, la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social adoptó un acuerdo por el que se extendía la protección social a los trabajadores domésticos. En lugar de incluir a los trabajadores domésticos en el ámbito de aplicación del sistema de protección social existente, se instituyó un régimen especial con el objetivo de extender progresivamente el ámbito de cobertura del régimen general a todos los trabajadores domésticos.

El régimen cubre a todos los trabajadores domésticos que se dedican de forma habitual y continua a la limpieza, los cuidados y otras tareas del hogar y no obtienen beneficios ni dirigen una empresa. La cobertura es obligatoria. Aquellos empleadores que emplean a uno o más trabajadores domésticos tienen la obligación de afiliarlos y de cotizar por ellos, siempre que trabajen un mínimo de tres días a la semana en el hogar del empleador.

A tenor de lo dispuesto en el acuerdo, en concordancia con la Ley del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, los empleadores deben aportar el 2,5 por ciento del salario mínimo mensual fijado para la actividad no agrícola, los trabajadores domésticos el 1,5 por ciento y el Estado el 2,5 por ciento, con lo cual los trabajadores domésticos tienen derecho a asistencia médica y prestaciones económicas por maternidad, asistencia médica para sus hijos y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Dado que la cobertura se presta en el marco de un régimen especial, existen algunas diferencias en cuanto a la cobertura de la protección social. Por ejemplo, según el acuerdo, las trabajadoras domésticas tienen derecho a una prestación de maternidad si han cotizado un mínimo de seis meses inmediatamente antes del parto, mientras que las trabajadoras cubiertas por el régimen general deben haber cotizado un mínimo de cuatro meses en los seis meses anteriores al parto. No obstante, la duración de las prestaciones parece ser la misma: 30 días antes del parto y 54 días después del parto.

Sin embargo, Guatemala es un ejemplo de por qué las reformas legales, aunque necesarias, no bastan por sí mismas para traducirse en una cobertura efectiva. Según un informe del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, a finales de 2020 solo diez trabajadores domésticos estaban afiliados a este programa (el número histórico de afiliados era de 495).

Fuentes: Guatemala, Acuerdo 1235 de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social sobre trabajadoras domésticas, 1964 (Acuerdos núm. 410, 466, 468 y 475 sobre Enfermedad, Maternidad y Asistencia Médica), con reformas e Informe de Acción Específica, «Problemática que afronta el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ante Baja de afiliados cotizantes, así como datos relevantes al Programa Especial de Protección para Trabajadoras de Casa Particular (PRECAPI)», 2020.

46 Brasil, [Ley N° 150 de 1 de junio de 2015](#), art. 1.

47 Mauritania, Decreto 2011-1797 de 18 de agosto de 2011, arts. 2 y 13.

48 Ley del Seguro de Desempleo, en su versión modificada, art. 3, a).

Los trabajadores domésticos están sobrerrepresentados en los dos extremos en cuanto a las horas de trabajo: trabajan muchas horas o muy pocas. Esto sucede especialmente en el caso de los trabajadores domésticos informales. En cuanto a la reducción de la jornada laboral, el 12 por ciento de los trabajadores domésticos trabajan menos de 20 horas a la semana, en comparación con apenas el 4 por ciento de los demás asalariados, lo que hace que tengan más probabilidades que otros trabajadores por cuenta ajena de verse afectados por los umbrales legales mencionados (OIT 2021e). Esto suele ocurrir sobre todo en Europa y Asia Central y América Latina y el Caribe, donde los trabajadores domésticos trabajan menos horas, lo que concuerda con la tendencia en estas regiones a emplear a trabajadores domésticos por horas durante solo unas pocas horas a la semana por hogar. A este respecto, en términos de protección social, un estudio de países seleccionados observó la existencia de un vínculo entre los diferentes tipos de modalidades de empleo y las brechas en la cobertura de la seguridad social. En particular, los trabajadores autónomos, los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores temporales y los que tienen varios empleos tienen menos probabilidades de cotizar al seguro social, al menos en algunos países (OIT 2021g). En otras regiones, en particular África y Asia y el Pacífico, los trabajadores domésticos pueden no estar excluidos debido a los umbrales mínimos; sin embargo, su acceso a la protección social puede verse obstaculizado, debido principalmente al hecho de que están empleados de manera informal y, por consiguiente, no están cubiertos por la legislación ni pueden acceder a las prestaciones en la práctica.

Además de la exclusión legal de los trabajadores domésticos que trabajan menos de un determinado número de horas o que trabajan a tiempo parcial, la adecuación de la protección social también puede verse afectada por el tiempo de trabajo subdeclarado, ya que el derecho a las prestaciones está supeditado a los periodos de cotización acumulados.

Definición restrictiva del trabajo doméstico en la legislación. En cuanto a la exclusión legal, también cabe señalar que, aunque hablamos de trabajadores domésticos en sentido general, el trabajo doméstico engloba varias actividades diferentes, lo que crea algunas discrepancias en

cuanto a su cobertura legal. En algunos casos, la legislación nacional, ya sea a nivel del código del trabajo o de las leyes de la seguridad social, define de forma restrictiva el trabajo doméstico asalariado en términos de las tareas domésticas que se realizan realmente. Esto dificulta la inclusión de algunos grupos profesionales que realizan trabajo doméstico, a menos que estén cubiertos de otro modo, por ejemplo, de la misma manera que los demás trabajadores asalariados.

Las actividades que suelen incluirse en las definiciones legales son cocinar, limpiar y cuidar a los miembros del hogar, mientras que las que se incluyen con menos frecuencia son la jardinería, la vigilancia del hogar y la conducción de vehículos. Es el caso, por ejemplo, de los guardias de seguridad de casas particulares en países como Argelia, Bolivia (Estado Plurinacional de), Italia y Sudáfrica. También puede ser el caso de los chóferes privados, como en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cabo Verde, Costa Rica y México. Pueden excluirse asimismo los jardineros, como en Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Canadá, Colombia, Honduras, Italia y el cantón de Ginebra (Suiza). En Bélgica, por ejemplo, tras la adopción de un real decreto el 13 de julio de 2014, todos los trabajadores domésticos pasaron a estar sujetos a la seguridad social, excepto los que realizaban actividades no domésticas, como la jardinería⁴⁹. Desde una perspectiva de género, la cuestión también reviste bastante interés, pues, aunque el sector sigue estando dominado por las mujeres (las mujeres representan más del 76,2 por ciento de los trabajadores domésticos), existe una presencia de trabajadores domésticos hombres que tienden a ser chóferes, jardineros y trabajadores de mantenimiento de edificios y guardias de seguridad (OIT 2021e).

En otro grupo de países, principalmente en Europa y Asia Central, la definición de trabajo doméstico y el derecho a la seguridad social se establecen mediante convenios colectivos, como en Suecia, o mediante una combinación de leyes específicas y convenios colectivos, como en Austria, Francia e Italia⁵⁰ (Carls 2013; OIT 2012). Mientras que en algunos países no existe una definición legal establecida para asimilar los derechos y las obligaciones de los trabajadores domésticos a los de otros trabajadores, en varios países existen definiciones en virtud tanto de la legislación laboral

49 Véase Bélgica, [Personal doméstico: Instrucciones administrativas ONSS – 2022/1, 2022](#).

50 Para más información, véase OIT, Plataforma de protección social, «[Legislación nacional para los trabajadores domésticos](#)».

como de la de protección social, que no siempre coinciden entre sí (OIT 2016c).

Por ejemplo, en Mauricio, el artículo 2 de la Ley Nacional de Pensiones define el servicio doméstico como el empleo en un hogar privado e incluye el empleo como cocinero, chófer, jardinero, cuidador de personas enfermas, criado o costurero, mientras que el segundo anexo del Reglamento sobre Trabajadores Domésticos (Remuneración) incluye también a los empleados del hogar, a los cuidadores y a los vigilantes en la definición de «empleado doméstico».

En resumen, las definiciones legales de trabajo doméstico ponen en evidencia otra forma en que la legislación laboral pueden influir en el alcance de la cobertura de la protección social para determinados trabajadores domésticos.

3.1.2 Deficiencias de algunos enfoques de política

Más allá de la inclusión real, explícita o implícita de los trabajadores domésticos en la legislación laboral y de la seguridad social (sección 3.1.1), la forma en que las leyes de seguridad social amplían la cobertura legal también puede tener implicaciones en la manera en que los trabajadores domésticos acceden a la protección social.

Cobertura voluntaria. Aunque a veces los sistemas de protección social extienden la cobertura a los trabajadores domésticos de forma voluntaria, dicha cobertura apenas se traduce en una cobertura efectiva. Por ejemplo, los empleadores de Camboya pueden afiliar a los trabajadores domésticos para que reciban las prestaciones de la seguridad social del fondo nacional de seguridad social, no obstante, esto solo ocurre en el caso de 8 de los 729 miembros de la Asociación de Trabajadores Domésticos de Camboya⁵¹. La legislación puede especificar que la cobertura es voluntaria para los trabajadores domésticos, en general, o aplicar umbrales mínimos (véase más arriba) para determinar quién está cubierto de forma obligatoria y, por extensión, quién está

cubierto de forma voluntaria. Por ejemplo, en Fiji, la Ley del Fondo Nacional de Previsión exige a los trabajadores domésticos, tal y como se definen en la Ley de Empleo, del ámbito de aplicación de la ley; no obstante, pueden optar por estar cubiertos pagando las cotizaciones voluntariamente⁵². En Honduras, el acuerdo núm. 006-JD-2008 crea un régimen especial de protección social para los trabajadores domésticos, basado en la afiliación voluntaria; sin embargo, un estudio ha revelado que solo el 2,5 por ciento de todos los encuestados ha afiliado a sus empleados domésticos en este régimen (Tablada 2019, 18)⁵³. En Turquía, los trabajadores domésticos que trabajan menos de diez días al mes no están cubiertos por el seguro de vejez, invalidez o sobrevivientes; sin embargo, pueden afiliarse voluntariamente y están cubiertos obligatoriamente por las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales⁵⁴. En Panamá, los trabajadores domésticos con contratos inferiores a un mes o que trabajan menos de tres días a la semana para el mismo empleador están excluidos del ámbito de aplicación del decreto que regula la cobertura obligatoria de la seguridad social para esta categoría de trabajadores⁵⁵. No obstante, pueden registrarse voluntariamente, aunque exclusivamente para determinadas ramas de la protección social. En Malasia, los trabajadores domésticos están exentos de la cobertura obligatoria del Fondo de Previsión para Trabajadores, pero pueden afiliarse voluntariamente⁵⁶.

Prestaciones bajo la responsabilidad de los empleadores. Las disposiciones en materia de responsabilidad de los empleadores hacen recaer en ellos la responsabilidad directa de la provisión de las prestaciones, a pesar de que a menudo dan lugar a una baja cobertura efectiva. Estos regímenes no son, por lo tanto, financiados colectivamente (ya sea mediante cotizaciones, impuestos o una combinación de ambos) y, en consecuencia, no se basan en el principio de solidaridad establecido en las normas internacionales de seguridad social. Como tales, suelen encontrarse en la legislación laboral más que en la de la seguridad social y con mayor frecuencia en caso de enfermedad y

51 Datos basados en información facilitada por la Asociación Camboyana de Trabajadores Domésticos.

52 Fiji, Decreto sobre el Fondo Nacional de Previsión de Fiji, 2011 (Decreto 52), 2011, art. 36,5).

53 Honduras, Acuerdo 006-JD-2008, art. 1.

54 Turquía, Ley 5510 sobre Seguro Social y Seguro Sanitario Universal, art. complementario 9, y Notificación de la Presidencia de la Institución de la Seguridad Social de 1 de abril de 2015.

55 Panamá, Resolución de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social núm. 52165-A-2017, art. 61.

56 Malasia, Ley del Fondo de Previsión de los Empleados de 1991, primer anexo (art. 2).

maternidad, así como de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En la práctica, esto significa que cuando surge una contingencia que impide al trabajador doméstico realizar sus actividades, por ejemplo, una enfermedad, el empleador es responsable de abonar la prestación a la que tiene derecho. Sin embargo, la aplicación real de esta prestación supone un reto por muchas razones, entre ellas los limitados ingresos de los hogares que emplean a trabajadores domésticos. A este respecto, la CEACR ha destacado recientemente lo siguiente (OIT 2022):

En varios países, los empleadores tienen la obligación de pagar directamente las prestaciones de maternidad. A este respecto, la Comisión recuerda que los instrumentos de seguridad social de la OIT solo contemplan regímenes en los que el costo de las prestaciones y su administración se sufrague colectivamente, mediante contribuciones al seguro, impuestos o una combinación de ambos. Además, el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), exige la concesión de prestaciones económicas por maternidad a través de un seguro social obligatorio o con cargo a fondos públicos para proteger la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. La Comisión recuerda a este respecto que, en la práctica, en los casos en los que los empleadores son responsables individualmente de la indemnización de los trabajadores, en particular de las prestaciones económicas de maternidad, esto suele dar lugar a prácticas discriminatorias que impiden el acceso de las mujeres al mercado de trabajo.

Limitación de las contingencias protegidas.

En algunos países, el sistema de seguridad social ofrece una cobertura diferenciada (distintas contingencias o ramas de la seguridad social cubiertas) para colectivos de difícil cobertura, como los trabajadores domésticos, que suele ser inferior a la ofrecida en el régimen general. Por ejemplo, en Bulgaria los trabajadores domésticos, como

Los regímenes basados en la responsabilidad del empleador suelen dar lugar a una baja cobertura efectiva y a prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo.

todos los trabajadores que trabajan menos de 40 horas al mes, están excluidos de los seguros de enfermedad, maternidad y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales⁵⁷. En El Salvador, los trabajadores domésticos están excluidos del régimen de pensiones con cuentas individuales (OIT 2020c)⁵⁸ y, a diferencia de otros trabajadores, están cubiertos por un régimen voluntario y especial de asistencia médica y maternidad. En el Estado Plurinacional de Bolivia, una nueva normativa sobre los trabajadores domésticos exige explícitamente su afiliación a la Caja Nacional de Salud; sin embargo, no parece existir tal obligación para las demás ramas de la seguridad social⁵⁹. En Chile, se creó en 2001 un sistema de cuentas individuales para proporcionar un cierto apoyo a los ingresos de los trabajadores dependientes, a fin de cubrir las indemnizaciones por fin de contrato. Los trabajadores domésticos estaban explícitamente excluidos del ámbito de aplicación de este régimen de seguro de desempleo hasta octubre de 2020, cuando, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, fueron incorporados a la Ley del Seguro de Desempleo núm. 21.269 con el fin de proporcionarles una mejor protección no solo contra el despido, sino también contra el desempleo⁶⁰. En algunos casos, a pesar de estar integrados en los sistemas generales de protección social, los trabajadores domésticos no tienen derecho a la misma gama de prestaciones que los demás trabajadores. En Cabo Verde, por ejemplo, no tienen derecho a prestaciones por desempleo en virtud del nuevo régimen adoptado en 2016⁶¹.

57 Bulgaria, Código del Seguro Social, 1999, título modificado 2003.

58 El Salvador, [Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones \(Decreto 927\)](#), 1996, y [Reglamento de Creación y Aplicación del Régimen Especial de Salud y Maternidad para los Trabajadores Domésticos \(Decreto 74\)](#), 2010.

59 Estado Plurinacional de Bolivia, [Ley de regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, 9 de abril de 2003](#), art. 9.

60 Chile, [Ley 21269 - Incorpora a los Trabajadores de Casa Particular al Seguro de Desempleo de la Ley N° 19.728 de 2020, e Historia de la Ley N° 21.269](#), 2020. Cabe señalar que las cuentas individuales no suelen cumplir los principios establecidos en las normas de seguridad social de la OIT (véase la sección 1.2).

61 Cabo Verde, art. 1, 2) del Decreto-ley 15/2016, modificado por el Decreto-ley 23/2017.

En España, los trabajadores domésticos estaban cubiertos por un régimen específico hasta 2011, pero tras la aprobación de la Ley 27/2011 se integraron en los regímenes generales de la seguridad social para todas las ramas de la seguridad social, excepto el desempleo⁶². En la actualidad, el artículo 251, d) del Real Decreto está siendo cuestionado

por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por excluir a los trabajadores domésticos de las prestaciones por desempleo al considerar esta práctica discriminatoria, ya que la gran mayoría son mujeres⁶³. En Sudáfrica existían exclusiones similares hasta hace poco (véase el recuadro 4.1).

3.2 Retos concernientes a la aplicación de la legislación relativa a la seguridad social

Las diferencias entre el número de trabajadores domésticos cubiertos legalmente y los cubiertos efectivamente (secciones 2.1 y 2.2.) se ha definido como «laguna de aplicación» (véase el recuadro 2.1). Esta sección busca enumerar diversas barreras que pueden explicar por qué la cobertura legal no siempre se traduce en cobertura efectiva. En la mayoría de los casos, la causa no se limita a una sola barrera, sino que es más probable que sea una combinación de varias.

3.2.1 Barreras administrativas

Los procedimientos administrativos onerosos pueden desincentivar la cobertura de la seguridad social ya que aumentan los costos de transacción para los empleadores y los trabajadores domésticos en términos de recursos y tiempo dedicados a los trámites correspondientes, principalmente la afiliación de los trabajadores domésticos a las instituciones de seguridad social y los pagos periódicos de las cotizaciones⁶⁴. Por ejemplo, un diagnóstico de comportamiento sobre los obstáculos a la afiliación en Guatemala reveló que la mayoría de los empleadores de trabajadores domésticos estarían más dispuestos a registrar a sus empleados domésticos en la seguridad social si el trámite fuera más rápido y cómodo (85 por ciento), en particular si pudiera hacerse desde casa o por teléfono (89 por ciento), o a través de unidades móviles (82 por ciento) (véase el recuadro 4.8). Por ello, incluso cuando los trabajadores domésticos están incluidos en la legislación y el seguro social es obligatorio, muchos empleadores no cumplen con la obligación de

afiliar a sus trabajadores a la institución del seguro social (véase el capítulo 2).

Los empleadores suelen ser hogares privados con capacidad limitada para hacer frente a procedimientos de afiliación y pago complejos que también exigen una rendición de cuentas y un control del tiempo mínimos, especialmente cuando tienen que hacer frente a un modelo administrativo fragmentado que requiere transacciones con varias instituciones en lugar de un único trámite centralizado.

Desde el punto de vista de la administración de la protección social, tratar con múltiples empleadores y pagos de cotizaciones discontinuos e irregulares es complejo, especialmente cuando aún se utilizan procedimientos manuales. La digitalización de los procesos administrativos y fiscales relacionados con la seguridad social puede servir para abordar positivamente algunos de los retos planteados anteriormente, agilizando los procedimientos y acercando los servicios a la población (capítulo 4); sin embargo, también es preciso garantizar la capacidad digital y el acceso de sus principales usuarios, es decir, los trabajadores domésticos y los hogares.

También cabe precisar que la falta de afiliación de los trabajadores domésticos y sus empleadores hace que el trabajo doméstico sea invisible y, por tanto, difícil de detectar y de regular (OIT 2015a).

Además de los engorrosos procedimientos administrativos, la ineficiencia de la gobernanza y la falta de rendición de cuentas también pueden dar lugar a la falta de cobertura efectiva. De hecho, los sistemas de seguridad social que no

62 España, [Real Decreto Legislativo 8/2015](#), art. 251, d).

63 Véase Unión Europea, [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-389/20](#).

64 Para más información, véase OIT (2021c).

ofrecen eficazmente prestaciones y servicios a la altura de las expectativas de los trabajadores domésticos y sus empleadores pueden provocar que éstos pierdan su confianza y compromiso, lo que puede llevar a la decisión de evitar la afiliación y el pago de las cotizaciones a las instituciones de seguridad social. Por lo tanto, unas capacidades institucionales sólidas, unos procesos administrativos eficaces y unos sistemas adecuados deberían considerarse primordiales para una prestación de servicios eficaz, independientemente del tipo de régimen administrado y de las prestaciones de seguridad social proporcionadas. Para cumplir sus promesas y estar a la altura de las expectativas de la población, las instituciones de seguridad social y otras partes interesadas necesitan estructuras adecuadas para gestionar sus procesos administrativos fundamentales, incluidos el registro, inscripción o afiliación, la recaudación de cotizaciones (para los regímenes contributivos), el otorgamiento de las prestaciones y los mecanismos de interposición de quejas (OIT, de próxima publicación). En relación con ello, está la necesidad de conocimiento e información. Los trabajadores y los empleadores deben saber qué regímenes de protección social tienen a su disposición, cuáles son sus derechos y obligaciones y cómo pueden acceder a ellos para garantizar su protección (véase sección 3.5). Sobre este punto reviste igual importancia la necesidad de que las prestaciones se consideren como adecuadas y previsibles. En resumen, es necesario que los trabajadores y sus empleadores comprendan plenamente el valor que tiene para ellos la protección social y que sepan que el sistema de protección social está bien gobernado y puede funcionar eficazmente⁶⁵.

3.2.2 Capacidades contributivas limitadas

Los trabajadores domésticos se encuentran entre los peor remunerados de todos los trabajadores asalariados. A nivel mundial, los trabajadores domésticos ganan el 56,4 por ciento del salario medio mensual de los demás trabajadores, con una tendencia de los salarios medios a aumentar en función del grupo de países por nivel de ingresos al que pertenecen (OIT 2021e).

Además, en ocasiones los empleadores no están dispuestos a pagar las cotizaciones, no pagan a sus trabajadores domésticos a tiempo o retienen una

parte de sus salarios, lo que hace que su sueldo neto sea aún más incierto. En Bangladesh, por ejemplo, las modalidades de trabajo y los pagos irregulares se han identificado como las principales razones de la escasa capacidad contributiva. En 2014, más del 50 por ciento de los trabajadores domésticos de Bangladesh no recibían su salario mensual a tiempo y el 29 por ciento afirmaba que los empleadores realizaban pagos combinados irregulares en lugar de pagos mensuales (OIT 2016c).

Esto se atribuye a menudo a la infravaloración y al escaso reconocimiento del trabajo de cuidados, en particular de las tareas realizadas tradicionalmente por las mujeres, así como a la percepción de que se trata de un trabajo poco calificado o realizado por grupos como los migrantes o por personas con niveles de educación bajos (OIT 2021e). En algunos casos, los trabajadores domésticos son vistos como «parte de la familia» más que como trabajadores (Anderson 2016). La percepción de que el trabajo doméstico es «improductivo» porque no genera beneficios directos para los empleadores es otra justificación de los bajos salarios (Tomei 2011). Los altos niveles de informalidad y la escasa sindicación y poder de negociación también explican, en parte, las bajas remuneraciones que reciben los trabajadores domésticos (OIT 2021e).

En algunos casos, los empleadores de trabajadores domésticos pueden también tener una capacidad contributiva limitada para pagar los costos adicionales asociados a la afiliación a la seguridad social. Cuando estos empleadores carecen realmente de capacidad para pagar el salario mínimo aplicable y las cotizaciones a la seguridad social, se generalizan los abusos y la explotación, incluidas las situaciones de trabajo forzoso.

Por un lado, los bajos salarios pueden dar lugar a la exclusión de los trabajadores domésticos de la legislación laboral y de la seguridad social debido a los umbrales mínimos legales (sección 3.1.1). Asimismo, la escasa capacidad contributiva, ya sea de los trabajadores o de los empleadores, puede incidir en la voluntad y en la capacidad para afiliarse a los trabajadores domésticos y de cotizar periódicamente a los regímenes de seguro social. Los empleadores, a veces junto con los trabajadores, pueden decidir no afiliarse a las instituciones de seguridad social. De hecho, las personas con ingresos bajos que apenas pueden llegar a fin de mes son más proclives a seguir el planteamiento

⁶⁵ Para más información, véase OIT (2021c).

de «más vale pájaro en mano que ciento volando», en lugar del de «un centavo ahorrado es un centavo ganado», lo que subraya también la importancia de crear una cultura de seguridad social en combinación con subvenciones públicas (véase el capítulo 4). Esto se da especialmente en los casos en los que los propios hogares contratan servicios de trabajo doméstico solo porque no lo perciben como un gasto excesivo. Sin embargo, la situación de vulnerabilidad en que frecuentemente se encuentran los trabajadores domésticos puede hacer que estos trabajadores estén más dispuestos a aceptar un empleo con cualquier salario y sin protección social, especialmente en países en los que hay un gran número de personas dispuestas a aceptar salarios relativamente bajos y un número suficientemente grande de hogares con capacidad para emplear a trabajadores domésticos (OIT 2021e). En general, la falta de pago de las cotizaciones significa que los trabajadores domésticos que, de otro modo, deberían tener derecho a prestaciones de seguridad social, no reciben ninguna prestación, por ejemplo, en ausencia de ingresos cuando están demasiado enfermos para trabajar o, en el caso de las mujeres, cuando han dado a luz, lo que agrava aún más su vulnerabilidad.

En el caso de los trabajadores domésticos que participan en relaciones de trabajo con varios empleadores, también puede resultar difícil identificar las obligaciones respectivas de cada empleador, o la administración del seguro social puede no ser capaz de tramitar las gestiones relacionadas con múltiples empleadores (OIT 2021c). Esa situación tiende a afectar a los trabajadores que tienen más de un empleo, participan en modalidades de trabajo de corta duración o son trabajadores de agencias temporales, modalidades habituales en el sector (OIT 2016b). En muchos casos, los trabajadores domésticos con más de un empleador pueden terminar sin ninguna cobertura o estar parcialmente cubiertos a través de un empleador principal, pero declarando menos de lo que ganan en total y, por tanto, no disfrutar del nivel de prestaciones al que deberían tener derecho.

En efecto, los bajos ingresos no solo tienen implicaciones en términos de cobertura legal y de afiliación y pago de las cotizaciones, sino que también pueden repercutir en la adecuación de las prestaciones que reciben los trabajadores. Ello se debe a que, en el marco de los mecanismos contributivos, las prestaciones se calculan generalmente en función de los ingresos. Por ejemplo, las prestaciones de corta duración (como en el

Los bajos ingresos no solo tienen implicaciones en términos de cobertura legal y de afiliación y pago de las cotizaciones, sino que también pueden repercutir en la adecuación de las prestaciones que reciben los trabajadores domésticos.

caso de las prestaciones de enfermedad o de maternidad) suelen ser iguales o similares al salario real percibido. En el caso de las prestaciones de larga duración (como la jubilación o la invalidez), estas suelen ascender a un porcentaje del salario medio, como el 40 por ciento.

Con relación a los salarios es importante destacar las implicaciones que tiene el pagar a los trabajadores domésticos en especie, dado que suele ser una parte del salario pagado y, en algunos casos, podría ser una parte del salario mínimo (OIT 2021e). Entre los países examinados que ofrecen cobertura del salario mínimo a los trabajadores domésticos, el 36 por ciento de ellos permite que una parte del salario mínimo se pague en especie. Los pagos en especie también están permitidos en algunos países en los que los trabajadores domésticos no tienen derecho a un salario mínimo, lo que los convierte en algunos de los trabajadores domésticos más vulnerables (OIT 2021e). En efecto, esto podría tener un impacto directo en la capacidad contributiva de los trabajadores domésticos en los términos descritos previamente, así como en lo relativo al nivel de las prestaciones que reciben, dado que los regímenes de protección social no siempre consideran las prestaciones en especie a efectos del cálculo de la prestación. Aunque el artículo 12 del Convenio núm. 189 solo permite que se pague en especie una proporción limitada de la remuneración de los trabajadores domésticos, estos pueden sufrir deducciones salariales excesivas en concepto de alojamiento y comida. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania se permiten deducciones de la remuneración de los trabajadores domésticos en modalidad puertas adentro de hasta el 68 por ciento del salario mínimo. En última instancia,

cuando las tasas de cotización no guardan relación con la capacidad contributiva, la cobertura de la seguridad social sigue siendo baja.

Incluso cuando los trabajadores domésticos están afiliados, los bajos ingresos y la limitada capacidad contributiva también pueden afectar a la regularidad de los pagos de las cotizaciones, lo que a su vez puede limitar el acceso efectivo a las prestaciones de la seguridad social cuando se produce una contingencia. Como ya se ha mencionado, esto se debe a que, en los regímenes de seguro social, el acceso a las prestaciones está supeditado al cumplimiento de un número mínimo de cotizaciones (densidad contributiva mínima). Por ejemplo, en Argentina, la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar observó que, aunque existe un régimen específico de vejez para los trabajadores domésticos, es muy difícil que estos reciban una prestación de vejez, ya que tienen muy pocos años cotizados cuando llegan a la edad de jubilación (OIT 2022).

3.2.3 Aplicación deficiente y bajo nivel de cumplimiento

La falta de mecanismos eficaces para hacer cumplir la legislación laboral y de la seguridad social puede dar lugar a una baja cobertura efectiva de los trabajadores domésticos. Por ejemplo, la mayoría de las leyes de seguridad social establecen que el incumplimiento de la obligación de afiliar a los trabajadores domésticos y de pagar las cotizaciones es sancionable (véase la sección 4.4). Por un lado, el cumplimiento exige conocer y comprender el alcance de las leyes laborales y de la seguridad social y los derechos y obligaciones que establecen (véase la sección 4.4 sobre el enfoque multifacético presentado en este informe con relación al concepto de cumplimiento) (OIT, de próxima publicación). La lejanía o el aislamiento del lugar de trabajo y del hogar y el analfabetismo pueden dar lugar a una falta de información sobre el derecho a la protección social en general, y sobre las leyes, políticas y programas existentes en particular (OIT 2021c). El acceso a la información también puede ser insuficiente debido a que la relación de trabajo suele implicar a personas cuyo grado de organización es limitado (véase más adelante).

Adicionalmente, los bajos índices de cumplimiento pueden deberse a los recursos y capacidades

limitados de los mecanismos administrativos y judiciales y de los inspectores del trabajo y de la seguridad social (OIT, de próxima publicación). El hecho de que el trabajo doméstico se realice en el domicilio privado del empleador plantea retos adicionales, ya que la situación suele estar regulada por leyes constitucionales o de otro tipo. En otras palabras, el derecho a la vida privada de los empleadores del hogar puede vulnerar el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores domésticos. Además, la gran dispersión de los trabajadores domésticos requiere considerables recursos financieros y de tiempo para llevar a cabo las inspecciones del trabajo, que son mayores que los necesarios para inspeccionar otros lugares de trabajo y de los que carecen muchos servicios de inspección (OIT 2015c). Sin mecanismos laborales y de seguridad social, es difícil monitorear la aplicación de las leyes laborales y de la seguridad social y garantizar su cumplimiento (OIT 2016c). La falta de afiliación de los trabajadores domésticos y sus empleadores contribuye también a las dificultades en la detección y la regulación (OIT 2015a).

3.2.4 Falta de información y de organización

Cuando los trabajadores y los empleadores desconocen sus derechos y obligaciones en el marco del sistema de seguridad social, incluyendo la afiliación, el pago de las cotizaciones y los procedimientos para acceder a estos derechos, es mucho menos probable que los ejerzan⁶⁶. También es mucho menos probable que defiendan sus derechos a través de mecanismos de aplicación de la legislación. Adicionalmente, la falta de información amplifica la posición asimétrica y coloca a los trabajadores en una situación de desventaja aún mayor en las negociaciones con los empleadores, especialmente cuando no están organizados ni representados. La situación puede ser peor para los trabajadores domésticos migrantes, que además pueden encontrarse con barreras lingüísticas y/o culturales. La información por sí sola no es necesariamente suficiente. Debe estar disponible y ser accesible tanto para los trabajadores domésticos como para sus empleadores (especialmente los hogares), a fin de obtener resultados significativos.

En este punto, las organizaciones de empleadores y de trabajadores desempeñan un papel clave en la difusión de información y la promoción

⁶⁶ Para más información general, véase OIT (2021c).

de los derechos, así como en el aumento de las capacidades de los trabajadores domésticos y sus empleadores (véase el capítulo 4). Por ejemplo, una encuesta realizada en Sudáfrica reveló que

solo el 19,7 por ciento de los trabajadores domésticos no sindicados tenía conocimiento sobre leyes laborales se les eran aplicables (OIT 2015c).

3.3 Retos particulares a los que se enfrentan los trabajadores domésticos migrantes y los trabajadores domésticos puertas adentro

Trabajadores domésticos migrantes. En muchos casos, el trabajo doméstico lo realizan personas extranjeras, usualmente procedentes de países más pobres, que han huido de situaciones de crisis y violencia o que buscan mejores oportunidades socioeconómicas para ellos y sus familias. Por ello, la pobreza y/o la necesidad pueden llevarles a menudo a aceptar trabajos domésticos por salarios relativamente bajos. En algunos casos, la falta de protección social puede ser el motivo de la migración. Por ejemplo, hay estudios que han revelado que los miembros de la familia pueden sentirse obligados a migrar y dedicarse al trabajo doméstico, para pagar las elevadas deudas médicas por una atención que no está totalmente cubierta por los sistemas de salud (UNICEF 2017).

Los trabajadores domésticos migrantes constituyen un grupo heterogéneo. Su condición migratoria, tipo de contrato de trabajo, duración de la estadía, calificación, nivel de ingresos y características demográficas influyen en su acceso a una protección social integral.

No obstante, los trabajadores domésticos migrantes suelen enfrentarse a diversas dificultades adicionales para acceder a la protección social, empezando por su exclusión del ámbito de aplicación de las leyes nacionales. En otras palabras, los trabajadores domésticos migrantes, incluso cuando residen legalmente en un Estado, pueden no estar cubiertos por la legislación de la seguridad social porque no son nacionales de ese Estado (principio de nacionalidad) y/o son trabajadores domésticos (véase la sección 3.1). Por ejemplo, la Ley de Seguridad Social de Tailandia no cubre el trabajo doméstico, pero los trabajadores migrantes documentados de otros sectores están cubiertos⁶⁷. En

Turquía, los trabajadores extranjeros no pueden trabajar para varios empleadores⁶⁸.

Los trabajadores domésticos migrantes también pueden estar excluidos de la protección social debido a la duración de su estadía en el país de

Los trabajadores domésticos migrantes se enfrentan a barreras adicionales para acceder a la protección social.

destino, la irregularidad de su situación o las normas de migración. En Asia Sudoriental, por ejemplo, es normal que los permisos de trabajo finalicen poco después de que termine el empleo, por lo que en la práctica las personas pueden no tener tiempo de reclamar prestaciones o encontrar otro empleo para mantener sus derechos adquiridos o en vías de adquisición, o de realizar cualquier otro trámite administrativo al respecto. En Tailandia, las personas disponen de dos semanas desde la fecha en que finaliza su empleo hasta la fecha en que deben abandonar el país (Olivier 2018). Los trabajadores migrantes también pueden tener dificultades especiales para acceder a la protección social debido a las normas nacionales de migración y a que migran para realizar trabajos domésticos. Myanmar ha prohibido en efecto la migración para el trabajo doméstico, lo que significa que algunos trabajadores domésticos

67 Tailandia, Ley de Seguridad Social B.E. 2533(1990), art. 5.

68 Según informa el Gobierno de Turquía en el contexto del artículo 19 de su Constitución.

migrantes podrían no estar en capacidad de regularizar su situación mientras están en el extranjero, lo que puede traducirse en una falta de protección social en el país de destino, pero también puede tener implicaciones para acceder a la protección social en el país de origen (Napier-Moore 2017). También cabe tener en cuenta que el acceso a las prestaciones de asistencia social suele estar limitado a los nacionales o a los residentes legales, lo que puede repercutir en el modo en que los trabajadores domésticos migrantes acceden a dichas prestaciones.⁶⁹

En otros casos, cuando la jurisdicción de los sistemas de protección social está limitada a la frontera de un Estado (principio de territorialidad), algunos trabajadores domésticos migrantes pierden su acceso a la protección social como consecuencia de su desplazamiento entre países. Por ejemplo, un trabajador doméstico migrante que ha cotizado para una pensión de vejez durante 25 años en un país y decide jubilarse en su país de origen puede, en algunos casos, no tener derecho a percibir esta pensión, sencillamente porque no existe portabilidad de las prestaciones o de los derechos que ha acumulado y, por lo tanto, no puede combinarlos con los de otros periodos cotizados para tener derecho a la prestación. Esto se presenta especialmente en ausencia de acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social eficaces que incluyan cláusulas para la portabilidad de las prestaciones o para la acumulación de cotizaciones entre países, especialmente en lo que respecta a las pensiones de vejez (véase el capítulo 4). De hecho, incluso cuando existen acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social, rara vez mencionan a los trabajadores domésticos migrantes como grupo específico. Las referencias generales a los trabajadores en los acuerdos internacionales de seguridad social a menudo conducen a la exclusión de los trabajadores domésticos migrantes, especialmente en los países en los que no están cubiertos por la legislación nacional (OIT 2021b).

En algunos países, las condiciones de acceso y cobertura de los trabajadores domésticos migrantes difieren y suelen ser menos favorables que las de los trabajadores domésticos nacionales. En Singapur, los empleadores de trabajadores domésticos que no son ciudadanos ni residentes permanentes de Singapur están exentos de cotizar al Fondo Central de Previsión⁷⁰. La experiencia demuestra que la realidad de los trabajadores domésticos en situación irregular se ve usualmente agravada por el hecho de que no son nacionales y, por lo tanto, no pueden acceder a las prestaciones de asistencia social, que suelen estar supeditadas a condiciones de residencia, migración y permisos de trabajo.

Además de las exclusiones de la legislación laboral y de la seguridad social, los trabajadores domésticos migrantes se enfrentan a barreras que usualmente afectan a otros trabajadores domésticos, en particular la sobrerrepresentación en el sector informal, la falta de igualdad de trato respecto de otros trabajadores, la sindicación y representación limitadas; la falta de aplicación de la legislación, inclusive debido a la falta de inspecciones del trabajo, y las dificultades para acceder a las instituciones laborales, incluidas las de seguridad social y justicia. Sin embargo, estos problemas tienden a agravarse, sobre todo debido a la discriminación y a consideraciones culturales y lingüísticas. Por ejemplo, en varios países no se permite a las migrantes (incluidas las trabajadoras domésticas) quedarse embarazadas, y mucho menos acceder a la protección por maternidad, a riesgo de perder su empleo y/o ser deportadas⁷¹. El escaso control y cumplimiento de las normas agrava la vulnerabilidad de los trabajadores domésticos migrantes y abre la puerta a abusos de la legislación laboral y de los derechos humanos, como la violencia física, el trabajo forzoso y la trata de personas. Estas barreras tienden a hacer que los retos a los que se enfrentan los trabajadores domésticos migrantes sean más agudos que para otros trabajadores domésticos y que la necesidad de protección social revista aún más importancia.

69 Esto está en consonancia con el Convenio núm. 102, que permite la aplicación de disposiciones particulares para las prestaciones de los regímenes no contributivos en el caso de los no nacionales y los nacionales nacidos fuera del territorio del Estado Miembro parte del Convenio.

70 Singapur, Junta Central del Fondo de Previsión, «[Employer Obligations: Who Should Receive CPF Contributions](#)».

71 Por ejemplo, Singapur y Malasia someten a las mujeres migrantes a pruebas de embarazo anuales o semestrales y deportan a las que están embarazadas (Napier-Moore 2017).

Trabajadores domésticos puertas adentro/ puertas afuera.

El trabajo doméstico puede ser realizado tanto por personas que viven fuera del hogar donde trabajan como por personas que viven dentro de éste. Sin embargo, al igual que los trabajadores domésticos migrantes, los trabajadores domésticos puertas adentro son más susceptibles de sufrir carencias en materia de trabajo decente, como en lo relativo a la jornada de trabajo, los salarios y la violencia y el acoso⁷². Esto puede repercutir en su acceso a la protección social. Por ejemplo, existe una tendencia a que los trabajadores domésticos puertas adentro reciban salarios en dinero inferiores a la media o a que reciban pagos en especie, ya que gozan de alojamiento. Esta situación puede tener implicaciones directas en la forma en que los trabajadores domésticos acceden a las prestaciones de protección social, especialmente en el marco de

mecanismos contributivos como los regímenes de seguro social, en los que el acceso a las prestaciones suele estar condicionado al cumplimiento de una determinada densidad contributiva (por ejemplo, un número mínimo de pagos mensuales o anuales de cotizaciones) y en los que las prestaciones representan un porcentaje de los ingresos. En los Estados Árabes y en la región africana es donde más común es encontrar trabajadores domésticos puertas adentro⁷³. En las Américas, los trabajadores domésticos puertas adentro solían ser comunes; sin embargo, el porcentaje parece haber disminuido del 22,6 por ciento en 2000 al 7,3 por ciento en 2019 (CEPAL 2019). La incidencia de trabajadores domésticos puertas adentro en Europa y Asia Central parece ser mucho menos común, aunque la mayoría de los países no recoge esta información.

72 OIT y WIEGO, «Brief on Live-In/Live-Out Domestic Workers and Working Time», de próxima publicación.

73 Por ejemplo, en Rwanda (81,6 por ciento), Burundi (77,9 por ciento), Uganda (70,6 por ciento), Malí (62,2 por ciento) y Côte d'Ivoire (53,9 por ciento).

4. El camino óptimo para garantizar el acceso de los trabajadores domésticos a la protección social



Aunque son muchas las barreras que impiden la cobertura efectiva de la protección social de los trabajadores domésticos, estas barreras no son insalvables. Varios países han realizado avances significativos en el cierre de las brechas legales para extender la cobertura a los trabajadores domésticos, sin embargo aún se necesitan esfuerzos para cerrar tanto las brechas legales como las lagunas en su aplicación.

Teniendo en cuenta que los trabajadores domésticos constituyen un grupo muy diverso, que va desde los trabajadores que viven en el hogar donde trabajan o fuera de él, pasando por los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, hasta grupos vulnerables como los trabajadores migrantes y los niños que trabajan, no existe una solución única para extender la protección social a todos los trabajadores domésticos. El desarrollo de las soluciones de política pública debería basarse en una evaluación sólida de las características y de la situación de los trabajadores domésticos y de sus empleadores; y debería contar con la participación efectiva de ambos, en consonancia con las orientaciones proporcionadas por las normas internacionales del trabajo, en particular las descritas en la sección 1.2. Por ejemplo, en México la extensión de la seguridad social obligatoria a los trabajadores domésticos (véase el recuadro 4.6) ha sido objeto de numerosos estudios cuantitativos y cualitativos que analizaron las características del mercado, de los empleadores y de los trabajadores domésticos junto con las buenas prácticas y experiencias en la región (OIT 2019b, 2019c). Estos estudios se fundamentan en estadísticas y datos generados a través de encuestas específicamente diseñadas y realizadas por los institutos nacionales de estadística. De igual forma, se puede destacar la importancia de talleres, reuniones, sesiones de trabajo, mesas redondas, investigaciones de campo y encuestas de opinión con trabajadores domésticos, sindicatos, organizaciones sociales, civiles y no gubernamentales, organismos estatales y federales, entre otros, para el diseño de un sistema eficaz (OIT 2019a). Las herramientas de investigación que diagnostican los patrones de conducta y los obstáculos a la afiliación y al pago de las cotizaciones a la seguridad social también han ayudado ofrecer una visión sobre el comportamiento en los procesos de afiliación y de pago de las cotizaciones, y a identificar soluciones al respecto (véase el recuadro 4.8).

■ Varios países han logrado avances significativos en la eliminación de las brechas de cobertura, sin embargo, aún se necesita adoptar más medidas al respecto.

Las estrategias de extensión requieren de tiempo y planificación y deben tener en cuenta objetivos a corto, medio y largo plazo. No obstante, la planificación da buenos resultados, ya que aumenta las probabilidades de éxito del enfoque, de las estrategias y de las actividades acordadas y apoya la identificación de posibles limitaciones, obstáculos y riesgos, al tiempo que permite que las acciones se lleven a cabo de manera oportuna; ayuda a establecer actividades específicas siguiendo una agenda dentro de plazos determinados; desarrolla planes financieros y presupuestos; optimiza los recursos administrativos y humanos, y establece mecanismos de revisión y monitoreo, entre otros beneficios (OIT 2021b; AISS 2012).

El objetivo general debería ser garantizar que todos los trabajadores domésticos tengan acceso a la protección social de una manera no menos favorable que los demás trabajadores, de conformidad con el Convenio núm. 189 y las orientaciones proporcionadas por el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202. En la mayoría de los países, esto significa que los trabajadores domésticos deberían estar cubiertos por

■ La extensión de la seguridad social a los trabajadores domésticos debería también considerarse parte integrante de cualquier estrategia para abordar la informalidad entre los trabajadores domésticos.

los mecanismos de seguro social existentes, que desempeñan un papel decisivo a la hora de proporcionar prestaciones adecuadas, pues tienden a ofrecer una gama más amplia y un nivel más elevado de prestaciones, y, por tanto, una mejor/mayor protección. Además, cuando se organizan de acuerdo con los principios establecidos en las normas de seguridad social de la OIT (véase la sección 1.2), tienen mayor capacidad para proteger a los grupos más vulnerables, en particular a aquellos con déficits de trabajo decente.

La extensión de la seguridad social a los trabajadores domésticos, tanto en la legislación como en la práctica, también debería considerarse como parte integrante de cualquier estrategia para abordar la informalidad entre los trabajadores domésticos (Cebollada Gay 2022). Más allá del hecho de que la falta de seguro social es el parámetro clave para medir el empleo informal (sección 2.2), el acceso efectivo al seguro social está vinculado al reconocimiento legal y al registro del empleo, combinado con medidas para aumentar la productividad y fomentar el cumplimiento. Por lo tanto, la extensión del seguro social y la protección laboral a los trabajadores domésticos pueden considerarse componentes importantes de las estrategias nacionales de formalización. Fomentar la transición de la economía informal a la economía formal no solo es esencial para mejorar el acceso universal a una protección social adecuada y sostenible, sino que también contribuye a ampliar la base impositiva y a crear el espacio fiscal necesario para políticas públicas equitativas y eficaces (Gaspar et al. 2017)⁷⁴. Con respecto al acceso efectivo al seguro social, ello implica que los trabajadores domésticos deberían estar cubiertos por la legislación aplicable y estar afiliados a las instituciones pertinentes. Sin embargo, también requiere que las cotizaciones se realicen periódicamente por los trabajadores domésticos y en su nombre; que el diseño, la financiación y las disposiciones administrativas de los regímenes de seguros sociales se adapten suficientemente a las necesidades y capacidades de los trabajadores domésticos y de sus empleadores; y que los principios de buena gobernanza sustenten el funcionamiento del sistema nacional de protección social para que puedan

Los Gobiernos deberían dar prioridad al establecimiento de sistemas de protección social sólidos, integrales y sostenibles para todos.

proporcionar la sensibilización, la responsabilización, la confianza y el cumplimiento necesarios.

Las estrategias para extender la protección social a los trabajadores domésticos tampoco pueden llevarse a cabo de forma aislada. Los Gobiernos deberían dar prioridad al establecimiento de sistemas de protección social sólidos, integrales y sostenibles, en consonancia con el marco político acordado a nivel nacional. Estos sistemas deberían incluir a los trabajadores en todas las modalidades de empleo y adaptarse adecuadamente a las necesidades y circunstancias de los trabajadores con modalidades de empleo más inestables y que se enfrentan a retos particulares, como los trabajadores domésticos. En los casos en los que la totalidad de las prestaciones contributivas obligatorias aún no se aplique a estos trabajadores, debería procurarse hacerlas extensivas a los trabajadores domésticos, procurando al mismo tiempo que se establezcan mecanismos alternativos. Estos deberían proporcionar una protección que, aunque diferente a la de otros trabajadores, pueda considerarse no menos favorable, teniendo en cuenta el gran número de personas en todo el mundo que carecen de cualquier forma de protección social.

En resumen, las estrategias de extensión podrían consistir en recurrir a mecanismos contributivos adaptados a las circunstancias particulares de los trabajadores domésticos y/o a regímenes financiados con impuestos para garantizar que, durante una fase transitoria, todos los trabajadores domésticos se benefician, al menos, de garantías básicas de seguridad social para toda la gama de contingencias de seguridad social para las que están protegidos los demás trabajadores.

74 Para más información sobre el papel de los sistemas de protección social en las políticas de formalización, véase [OIT \(2021c\)](#).

Teniendo en cuenta el número lamentablemente elevado de trabajadores domésticos infantiles, también es importante que los Estados garanticen la extensión de la cobertura de la protección social a todos los niños para garantizar su derecho a no

trabajar y mejorar su bienestar. Las prestaciones familiares no contributivas han desempeñado un papel decisivo en este sentido (OIT 2021g; OIT y UNICEF 2021).

4.1 Soluciones legales y de política para extender la cobertura

Como se señala en la sección 3.1, para beneficiarse de la protección social, los trabajadores domésticos deben, en primer lugar, estar cubiertos por la legislación de seguridad social y por la legislación del trabajo, y su situación en el empleo debe estar claramente identificada (véase la sección 4.1.1). Esto no solo les proporciona una mejor protección laboral y social, sino que también contribuye a valorar el trabajo doméstico. Adicionalmente, permite alinear la legislación nacional con los parámetros internacionales pertinentes en materia de derechos humanos y trabajo. Asimismo, aunque las normas internacionales de seguridad social no prescriben un enfoque único para extender la protección social a los trabajadores domésticos, establecen una serie de principios fundamentales en materia de administración y financiación que se aplican a todos los tipos de sistemas de protección social y tienen por objetivo garantizar que estos sistemas sean universales, adecuados y sostenibles. Además, deberían orientar las consideraciones clave para extender la protección legal (sección 4.1.2).

4.1.1 Extensión de la cobertura legal a los trabajadores domésticos

La extensión de la cobertura legal a los trabajadores domésticos puede llevarse a cabo directa o indirectamente, por ejemplo, incluyéndolos implícitamente en la definición general de trabajador asalariado. Por esta razón, la extensión de

la cobertura puede realizarse ya sea derogando las disposiciones que excluyen a los trabajadores domésticos de la definición general o modificando la legislación existente y/o elaborando nueva legislación dirigida específicamente a ellos (OIT 2012).

En general, los países parecen haber reconocido progresivamente la necesidad de garantizar el acceso a la protección social de los trabajadores domésticos de manera equivalente a la protección proporcionada a otros trabajadores con una relación de trabajo, con arreglo a lo dispuesto en el Convenio núm. 189. Por ejemplo, Sudáfrica ha extendido la cobertura legal de los seguros de desempleo, maternidad, enfermedad y, más recientemente, del seguro en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, a los trabajadores domésticos (véase el recuadro 4.1). En el Brasil, el seguro obligatorio de desempleo y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se extendió a los trabajadores domésticos en 2013 (véase el recuadro 4.2). En Perú, hasta 2020 los trabajadores domésticos que trabajaban al menos cuatro horas al día estaban cubiertos obligatoriamente por el régimen de salud de la seguridad social; sin embargo, la cobertura del régimen de pensiones se hacía de forma voluntaria⁷⁵. Desde entonces, la ley se derogó y actualmente la cobertura es obligatoria para todos los regímenes⁷⁶. Los trabajadores domésticos que trabajan a través de proveedores de servicios en la República de Corea serán cubiertos por el sistema de seguridad social contributivo desde junio de 2022 (véase el recuadro 4.3).

⁷⁵ Perú, Ley N° 27986 de los trabajadores del hogar, 2003, art. 18.

⁷⁶ Perú, Ley N° 31047 de las Trabajadoras y Trabajadores del Hogar, 2020, art. 19.

► Recuadro 4.1 Extensión de la protección social a los trabajadores domésticos en Sudáfrica

Los empleadores de Sudáfrica representan uno de los dos mayores empleadores de trabajadores domésticos de la región y se encuentran entre los diez primeros empleadores a escala mundial. Se calcula que en 2019 había 1 350 000 trabajadores domésticos en Sudáfrica.

En 2003, los trabajadores domésticos de Sudáfrica obtuvieron legalmente por vez primera algunas prestaciones de protección social. La Ley Reformatoria al Seguro de Desempleo incluyó a los trabajadores domésticos en el Fondo del Seguro de Desempleo (UIF), que proporciona a) una compensación en caso de desempleo parcial o total por despido, reducción de plantilla, enfermedad o fallecimiento del empleador, y b) prestaciones de maternidad para las trabajadoras domésticas embarazadas antes y después del nacimiento de sus hijos, en función de sus cotizaciones. Reconociendo la situación particular de los trabajadores domésticos, el derecho a las prestaciones por desempleo se reconoce incluso a los trabajadores que siguen teniendo un empleo parcial, por ejemplo, cuando han perdido el empleo con un empleador, pero siguen trabajando para otro. También da derecho a prestaciones de desempleo en caso de fallecimiento del empleador. Los empleadores y los trabajadores domésticos aportan cada uno el 1 por ciento del salario mensual al Fondo. La aplicación de la ley fue acompañada de la provisión de recursos financieros y humanos para la formación y el empleo de inspectores del trabajo adicionales con el fin de reforzar los mecanismos de control.

La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la gran vulnerabilidad de los trabajadores domésticos en general y la importancia de las prestaciones de desempleo en particular. Las estadísticas a nivel nacional mostraron una disminución del 21,9 por ciento en el número de trabajadores domésticos y una caída del 35,8 por ciento en el número de horas trabajadas entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020. Aunque no está claro cuántos trabajadores domésticos pudieron acogerse a la protección por desempleo, las estadísticas sobre el número de trabajadores domésticos afiliados pueden dar una indicación; según la oficina de estadística de Sudáfrica, algo más de un millón de trabajadores domésticos estaban empleados durante 24 horas o más al mes y alrededor de 680 000 estaban afiliados al Fondo a 31 de marzo de 2019. Una de las razones de esta brecha de protección puede ser el número de trabajadores domésticos clasificados como contratistas independientes, lo que impide su acceso a las prestaciones del sistema de seguro de desempleo.

Más recientemente, en noviembre de 2020, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica declaró inconstitucional la exclusión de los trabajadores domésticos empleados en hogares privados del ámbito de aplicación de la Ley de indemnización por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. A raíz de ello, se publicó en el boletín oficial un anuncio sobre la inclusión de los trabajadores domésticos en la ley, las prestaciones a que tenían derecho y el registro de los empleadores de trabajadores domésticos. Hasta esta decisión histórica, los trabajadores domésticos estaban cubiertos por un régimen de responsabilidad del empleador, de modo que su único recurso por los daños sufridos a causa de un accidente del trabajo o una enfermedad profesional era entablar un procedimiento civil contra sus empleadores.

Fuente: Adaptado de OIT (2021c), basado en CSI y ONU-Mujeres (2013); Olivier (2009); OIT (2021e); Sudáfrica, *Mahlanju and Another v. Minister of Labour and Others* (CCT 306/19), 2020, y Sudáfrica, *Government Gazette No. 44250*, 10 de marzo de 2021.

► **Recuadro 4.2 Seguro de desempleo y seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales para los trabajadores domésticos en Brasil**

En Brasil, la enmienda constitucional núm. 72/2013 estableció la igualdad de derechos laborales entre los trabajadores domésticos y el resto de los trabajadores. Además del derecho ya existente a la licencia de maternidad, la enmienda añadió el derecho al seguro de desempleo y al seguro en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional para los trabajadores domésticos. Anteriormente, solo estaban cubiertos por las prestaciones de desempleo si el empleador había cotizado al Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio. Al tratarse de un pago opcional por parte del empleador, la cobertura era muy baja (solo 11 793 de 6,7 millones de trabajadores domésticos). El seguro de desempleo aún no se ha puesto en práctica, ya que la enmienda establece que el pago al fondo de compensación por desempleo y el seguro de desempleo deben esperar la adopción de los reglamentos antes de entrar en vigor.

Fuente: OIT (2021c), basado en OIT (2013b), 33.

► **Recuadro 4.3 Garantía de acceso a la protección social para los trabajadores domésticos que trabajan a través de proveedores de servicios en la República de Corea**

Hasta 2021, los trabajadores domésticos de la República de Corea no se consideraban asalariados con arreglo a la Ley de Normas del Trabajo y, por tanto, no tenían acceso a las prestaciones de seguridad social. Sin embargo, con la promulgación de la Ley de Mejora del Empleo de los Trabajadores Domésticos, que entrará en vigor el 16 de junio de 2022, los trabajadores domésticos contratados a través de un proveedor formal de servicios (es decir, una empresa certificada por el Ministerio de Empleo y Trabajo) estarán cubiertos por cuatro regímenes contributivos de seguridad social: el Servicio Nacional de Pensiones, el Sistema de Seguro de Empleo (prestaciones económicas por maternidad y cuidado de los hijos), el Seguro de Indemnización de los Trabajadores y el Servicio Nacional del Seguro de Salud. Paralelamente, el programa nacional de seguro de salud de la República de Corea consolidó los sistemas de recaudación de cinco grandes programas de seguridad social administrados por tres instituciones distintas. La consolidación unificó los sistemas de notificación, recaudación y cumplimiento, y también logró una mejora significativa de la eficacia y la eficiencia de la recaudación de las cotizaciones a la Seguridad Social y su cumplimiento.

Por el contrario, los trabajadores domésticos empleados directamente por los hogares no se benefician de estas reformas legales. En el caso de los trabajadores extranjeros, parecería que pueden estar cubiertos de forma obligatoria o voluntaria o pueden quedar excluidos de la Ley del Seguro de Empleo, en función de su tipo de visa y de la cobertura concedida a los ciudadanos coreanos que trabajan en su país de origen.⁷⁷

Fuente: Corea del Sur, [Ley de Mejora del Empleo de los Trabajadores Domésticos](#), 2022, art. 18, y AISS (2022).

77 República de Corea, [Ley del Seguro de Empleo](#), art. 64, 1).

Extensión de la cobertura legal haciendo referencia explícita al trabajador doméstico.

En varios países, la legislación en materia de protección social contempla explícitamente a los trabajadores domésticos, es decir, se refiere específicamente a esta categoría de trabajadores en las disposiciones de la ley, ya sea para incluirlos sin ambigüedad en la definición general de «trabajador asalariado» o para adaptar la forma en que están protegidos estableciendo, por ejemplo, mecanismos simplificados de registro y recaudación de las cotizaciones. La legislación nacional sobre seguros de Trinidad y Tabago define y aborda específicamente la afiliación de los trabajadores domésticos.⁷⁸ Cuando los empleadores incumplen su obligación de afiliar a los trabajadores domésticos, la ley obliga a estos últimos a solicitar ellos mismos

la afiliación en un plazo de 28 días a partir de la fecha de contratación⁷⁹. En Nicaragua, la ley de seguridad social menciona explícitamente a los trabajadores domésticos dentro del ámbito obligatorio de cobertura del sistema⁸⁰. En Marruecos, un decreto de 2019 establece las condiciones de aplicación del régimen de seguridad social a los trabajadores domésticos (véase el recuadro 4.4)⁸¹. Cabo Verde adoptó en 2009 un decreto con el objetivo de extender la cobertura del sistema de protección social a los trabajadores domésticos, inclusive a los que participan en la economía informal, dándoles así derecho a protección en caso de enfermedad, maternidad, paternidad, adopción, invalidez, vejez o muerte de la persona que aporta los ingresos a la unidad familiar, así como para la manutención de los hijos⁸².

► Recuadro 4.4 Extensión de la protección social a los trabajadores domésticos en Marruecos

En Marruecos, desde 2019 los trabajadores domésticos que realizan tareas del hogar, cuidado de niños, de familiares de edad avanzada, con discapacidad o enfermedad, o conducen vehículos, realizan trabajos de jardinería o vigilan casas tienen acceso a todas las prestaciones de seguridad social de las que disfrutaban los trabajadores asalariados del sector privado.

Los empleadores tienen la obligación de pagar una cotización combinada del 26,24 por ciento (19,50 por ciento por parte del empleador y 6,74 por ciento por parte del trabajador) en nombre de los trabajadores domésticos que emplean, lo que les da acceso a prestaciones familiares, prestaciones por enfermedad y maternidad, atención de salud y pensiones de larga duración (CNSS s.f.).

En concreto, el decreto regula las condiciones para que los empleadores afilien a los trabajadores domésticos en el fondo nacional de seguridad social, las opciones a disposición del fondo si el empleador no afilia al trabajador doméstico y la base para calcular las cotizaciones debidas al fondo.

Fuentes: Marruecos, [Ley N.º 19-12 de 10 de agosto de 2016 que establece las condiciones de trabajo y de empleo de las trabajadoras y los trabajadores domésticos](#), 2016; Marruecos, [Decreto N.º 2.18.686 relativo a las condiciones de aplicación del régimen de seguridad social de las trabajadoras y los trabajadores domésticos](#) de 3 de junio de 2019.

78 Trinidad y Tabago, [Ley Nacional de Seguros \(Capítulo 32:01\)](#), 1971, arts. 28 y 30.

79 Trinidad y Tabago, [Ley Nacional de Seguros \(cap. 32: 01\)](#), art. 30, 4).

80 Nicaragua, [Ley de Seguridad Social \(Nº 539\)](#), 2005, art. 5, b).

81 Marruecos, Decreto 2.18.686 de 30 de mayo de 2019, relativo a las condiciones de aplicación del régimen de seguridad social a las trabajadoras y a los trabajadores domésticos.

82 Cabo Verde, [Decreto-Ley 49/2009 de 23 de noviembre](#), 2009.

Extensión de la cobertura legal al trabajo doméstico de forma implícita.

En la mayoría de los casos, los marcos jurídicos nacionales de protección social extienden el ámbito de cobertura a los trabajadores domésticos de forma implícita; en otras palabras, los trabajadores domésticos simplemente se subsumen en la categoría jurídica de «asalariados» en relación de dependencia y, a menos que se especifique lo contrario, están protegidos frente a la misma gama de contingencias. Este es el caso, por ejemplo, de Belarús, donde los trabajadores domésticos que trabajan para particulares con contratos de trabajo, según lo establecido por el Código del Trabajo, están cubiertos por el seguro social estatal, de forma similar a los otros trabajadores⁸³. Lo mismo ocurre en Burkina Faso, donde todos los trabajadores sujetos al Código del Trabajo trabajan para uno o varios empleadores, independientemente de la relación, forma y validez del contrato; y de la naturaleza y cuantía de la remuneración, también están cubiertos por el régimen general de seguridad social⁸⁴. En el Ecuador, la Ley de Seguridad Social, reformada en 2019, cubre a todas las personas que perciben ingresos por la realización de un trabajo o la prestación de un servicio físico o intelectual⁸⁵.

Extensión de la cobertura legal al trabajo doméstico a través de la revisión de los umbrales mínimos.

Algunos países han extendido la cobertura revisando los umbrales mínimos establecidos en la legislación laboral y de la seguridad social que daban lugar a la exclusión *de facto* de los trabajadores domésticos de su ámbito de aplicación, es decir, con referencia a sus horas de trabajo (por ejemplo, el requisito de trabajar más de 20 horas semanales), a los umbrales de ingresos (el requisito de ganar al menos el salario mínimo) y al requisito de sumar las horas de trabajo realizadas para múltiples empleadores. En Bélgica, por ejemplo, los trabajadores domésticos solo se beneficiaban de la cobertura obligatoria si trabajaban más de cuatro horas al día para el mismo empleador y más de 24 horas a la semana

para uno o más empleadores. Sin embargo, tras la ratificación del Convenio núm. 189, se modificó la legislación nacional y se eliminaron estos requisitos, a fin de garantizar que los trabajadores domésticos estuviesen sujetos a las mismas condiciones que los demás trabajadores⁸⁶. Uruguay ha extendido la cobertura legal de las prestaciones de atención de salud a los trabajadores domésticos al permitir que aquellos que trabajan a tiempo parcial o tienen varios empleadores se afilien al Banco de Previsión Social (BPS). El derecho se ha extendido a quienes trabajan al menos trece días al mes durante un total de al menos 104 horas y tienen ingresos superiores a un umbral, lo que da lugar a un aumento significativo de la afiliación (BPS 2020).

En última instancia, el marco jurídico nacional debe velar por que puedan determinarse claramente la situación en el empleo de los trabajadores domésticos y sus características. Como señala la CEACR, «el hecho de proporcionar una mayor seguridad y previsibilidad en la relación de trabajo es crucial para mejorar la protección laboral y social. Los trabajadores deberían saber con seguridad si son asalariados o independientes para poder determinar claramente la proporción de la protección laboral y social que está bajo su responsabilidad y la que corresponde al empleador»⁸⁷. Es esencial prevenir la clasificación errónea para garantizar que los empleadores no transfieran indebidamente los riesgos económicos a los trabajadores y eludan las responsabilidades asociadas a los contratos de trabajo formales, incluidos los derechos de protección laboral y social (véase el recuadro 4.5).

Deberían revisarse las definiciones legales y los umbrales mínimos para garantizar la cobertura de los trabajadores domésticos.

⁸³ Belarús, Código del Trabajo, art. 314.

⁸⁴ Burkina Faso, [Ley 015-2006 sobre el régimen de seguridad social aplicable a los trabajadores asalariados y asimilados en Burkina Faso](#), 2006, art. 3.

⁸⁵ Ecuador, [Ley de Seguridad Social](#), 2001, art. 2.

⁸⁶ Bélgica, [Decreto Real por el que se derogan los artículos 5 y 18 y se modifica el artículo 16 del Decreto Real de 28 de noviembre de 1969 adoptado en aplicación de la Ley de 27 de junio de 1969 por la que se revisa el Decreto-Ley de 28 de diciembre de 1944 relativo a la seguridad social de los trabajadores](#), 2014.

⁸⁷ OIT, [Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones \(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución\)](#), ILC.109/III(B), 2020, párr. 833. Véase también OIT (2005), párr. 9.

► Recuadro 4.5 Por qué una protección social eficaz depende del reconocimiento de la relación de trabajo en el trabajo doméstico

El Convenio núm. 189 define al «trabajador doméstico» como «toda persona que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo» (artículo 1(b)). La definición pretende ser amplia para abarcar una serie de modalidades de empleo que son especialmente frecuentes en el sector, especialmente los trabajadores domésticos contratados a tiempo parcial y los que trabajan para múltiples empleadores, nacionales y no nacionales, así como los trabajadores domésticos puertas adentro y puertas afuera. En la mayoría de los casos, el trabajo doméstico lo realizan personas que carecen de autonomía en el desempeño de sus tareas y dependen de sus empleadores para ello, y están subordinadas a estos. Como tal, y como pone de relieve la CEACR, los trabajadores por cuenta propia y los contratistas independientes no se consideran «trabajadores domésticos» en el sentido del Convenio. La Comisión subraya, no obstante, que, para garantizar la protección efectiva de los derechos de los trabajadores domésticos, la legislación pertinente debería asegurar la claridad con respecto a la terminología jurídica, la definición de los términos y el alcance de la legislación específica que regula el trabajo doméstico. El objetivo debería ser garantizar que todos los trabajadores que desempeñan tareas domésticas de forma profesional se beneficien efectivamente de las protecciones que ofrecen los instrumentos, a menos que se decida, en virtud del artículo 2 del Convenio y previa consulta con los interlocutores sociales, excluir a determinadas categorías que de otra manera gozarían de una protección equivalente. Esto exigiría también la adopción de una legislación nacional del trabajo que facilite el reconocimiento de la relación de trabajo doméstico.

Al respecto, cabe hacer tres observaciones adicionales. En ocasiones, el reconocimiento de la existencia de una relación de trabajo entre un trabajador doméstico y un empleador puede verse dificultado por determinados requisitos impuestos por la legislación del trabajo, como la existencia de un contrato escrito. Aunque es preferible un contrato escrito por razones obvias, muchos marcos jurídicos nacionales también reconocen de forma expresa los contratos de trabajo verbales, que otorgan mayor protección a la parte dependiente. Es preciso reconocer que, en ocasiones, aunque de forma marginal, los empresarios autónomos prestadores de servicios debidamente registrados y considerados trabajadores autónomos desde el punto de vista de la legislación laboral y de la protección social también pueden prestar servicios remunerados en hogares privados similares al trabajo doméstico, pero en el marco de un contrato de prestación de servicios y no de un contrato de trabajo. En estos casos deberían aplicarse los requisitos y condiciones específicos de los trabajadores autónomos, aunque desde el punto de vista de la seguridad social, hay que recalcar que los trabajadores por cuenta propia se enfrentan a numerosos retos que impiden que la cobertura legal se traduzca en una cobertura efectiva. Por último, las empresas proveedoras de servicios pueden prestar servicios domésticos a los hogares enviando a empleados contratados por ellas para que realicen tareas domésticas en esos hogares. En este caso, los trabajadores en cuestión se clasifican como asalariados desde el punto de vista de la legislación laboral y de la seguridad social y, por lo tanto, no están sometidos a algunas de las barreras y definiciones legales que se aplican al trabajo doméstico.

Cabe señalar asimismo que la experiencia demuestra que, aunque el marco jurídico designe una relación como constitutiva de una relación de trabajo, en la práctica su existencia puede quedar a menudo encubierta. En otras palabras, puede tratarse de una relación de trabajo no declarada o de una relación laboral disfrazada de trabajo autónomo. Ello puede suponer el ocultamiento de la presencia o de la identidad de los trabajadores o la atribución de un estatuto distinto al de asalariado, con la intención de escudar al verdadero empleador de cualquier implicación derivada de la relación de trabajo y de cualquier responsabilidad hacia el trabajador.



Ambas facetas son importantes, ya que la falta de reconocimiento de la relación laboral, tanto en la legislación como en la práctica, hace que los trabajadores domésticos sean especialmente vulnerables a un trato desigual, injusto y a menudo abusivo. Concretamente, la relación de trabajo garantiza el derecho a la protección laboral y de la seguridad social resultante de esta situación en el empleo, incluida la protección en materia de salario mínimo, el tiempo de trabajo o la obligación de cotizar a la seguridad social tanto para el empleador como para el trabajador (véase el capítulo 2). Por ello, el no reconocimiento de la existencia de la relación laboral se erige como una barrera para el acceso efectivo a la protección social y, en última instancia, para la formalización de los trabajadores domésticos como trabajadores dependientes. Además, el reconocimiento de los trabajadores domésticos, de conformidad con el Convenio núm. 189, como personas que realizan un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo también exige, junto con el principio de trato no menos favorable, que se beneficien (en las mismas condiciones) del mismo tipo de mecanismo de protección social que los demás trabajadores asalariados, esto es, que se les proporcione los mismos niveles de protección que, en la mayoría de los casos, es un mecanismo de seguro social. Cuando no es así, es probable que ello suponga un trato diferenciado más que un trato menos favorable desde la perspectiva del Convenio núm. 189.

En resumen, el acceso efectivo a la protección social de conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 189 requiere que la legislación de protección laboral y social reconozca y deduzca adecuadamente las consecuencias de la existencia de la relación laboral, teniendo en cuenta la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), y que existan mecanismos para garantizar su aplicación en la práctica.

Fuentes: (OIT 2022, 2021e, 2021c y 2012, 11–12).

Varios países han adoptado leyes específicas sobre los trabajadores domésticos. El ámbito de aplicación va más allá de la protección social, y con frecuencia proporciona una definición nacional de los trabajadores domésticos refiriéndose a las actividades que abarca el trabajo doméstico, y regula las condiciones de trabajo, como las licencias y los salarios; y, en algunos casos, también la cobertura de la seguridad social. En Uruguay, por ejemplo, la Ley N° 18.065, aprobada en 2006, establece que el marco jurídico existente en materia de seguridad social se aplica a este sector y menciona específicamente que los trabajadores domésticos están incluidos en los mecanismos existentes de prestaciones por desempleo y enfermedad⁸⁸. Ghana adoptó una normativa similar en 2020, que obliga a los empleadores a afiliarse a sus trabajadores domésticos en el régimen del seguro nacional de salud para recibir asistencia médica

y prestaciones por enfermedad⁸⁹. En Indonesia, el reglamento de 2015 relativo a la protección de los trabajadores domésticos subraya que los empleadores tienen la obligación de afiliarse a los mencionados trabajadores en los regímenes de seguridad social⁹⁰. Sin embargo, en algunos casos estas leyes no abordan cuestiones relacionadas con la protección social⁹¹.

En resumen, los marcos jurídicos nacionales pueden garantizar de diversas maneras la cobertura de los trabajadores domésticos en los sistemas de protección social. La ley sobre seguridad social puede hacerlo directamente, refiriéndose a los trabajadores domésticos como parte de las categorías de trabajadores incluidas en el ámbito de aplicación de la ley. Al contrario, la legislación sobre protección social puede considerar que los trabajadores domésticos están incluidos en la definición legal de «trabajadores

⁸⁸ Uruguay, [Ley N° 18.065 de 05/12/2006. Regulación del trabajo doméstico](#), arts. 9 y 10.

⁸⁹ Ghana, [Reglamento de Trabajo \(trabajadores domésticos\)](#), 2020.

⁹⁰ Indonesia, Reglamento núm. 2 de 2015 del Ministerio de Recursos Humanos relativo a la protección de los trabajadores domésticos, art. 11.

⁹¹ Por ejemplo, en Qatar, la Ley núm. 15 sobre los Trabajadores Domésticos, de 2017, no incluye disposición alguna sobre seguridad social.

asalariados», sin destinar disposiciones específicas a esta categoría de trabajadores y/o sin modificar estas definiciones legales en la legislación del trabajo, con el fin de garantizar que éstas incluyen las particularidades del trabajo doméstico (por ejemplo, el trabajo realizado para una persona, en el hogar, etc.). En otros casos, puede adoptarse una ley independiente que cubra específicamente a los trabajadores domésticos y contenga aspectos relevantes tanto para la protección laboral como para la protección social. Es de suma importancia garantizar una coordinación adecuada con el marco de legislación del trabajo en la que se suele establecer la categorización de la situación en el empleo.

El no reconocimiento de la existencia de la relación laboral constituye una barrera para el acceso efectivo a la protección social y, en última instancia, para la formalización de los trabajadores domésticos como trabajadores dependientes.

4.1.2 Diseño y aplicación de enfoques jurídicos y de política eficaces para extender la cobertura

Aunque existe la posibilidad de elegir el medio utilizado para garantizar la cobertura legal de los trabajadores domésticos, hay algunos factores importantes que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar las estrategias de extensión. Las normas internacionales, en particular los principios que establecen (véase la sección 1.2.), pueden constituir una valiosa guía a estos efectos.

Regímenes obligatorios. La CEACR ha señalado en diversos informes que la posibilidad de cobertura voluntaria de la seguridad social prevista en la legislación nacional usualmente no se materializa en una cobertura real y va en contra del principio establecido por el Convenio núm. 189 de garantizar un trato no menos favorable a los trabajadores domésticos que a otras categorías de trabajadores en el ámbito de la seguridad social. En efecto, la práctica comparativa internacional confirma que el carácter obligatorio de la afiliación desempeña un papel clave en la extensión de la cobertura. A menudo, los regímenes voluntarios no incentivan suficientemente la afiliación y dan lugar a tasas de cobertura del 10 por ciento de los trabajadores (OIT 2021c). Por lo tanto, la extensión de la cobertura legal a los trabajadores

domésticos debería dar prioridad a la afiliación obligatoria, especialmente cuando este sea el enfoque adoptado para otros trabajadores. Los datos disponibles sugieren que este es, en efecto, el planteamiento adoptado en la mayoría de los países; el 87,6 por ciento de los países examinados cubren a los trabajadores domésticos de forma obligatoria, al menos para una de las ramas de la seguridad social. Por ejemplo, en Perú, desde 2020 los trabajadores domésticos están cubiertos de forma obligatoria para las prestaciones de atención de salud y pensiones⁹². Es el mismo caso de México (véase el recuadro 4.6). En Paraguay, una ley aprobada en 2015 obliga a los empleadores a afiliar a los trabajadores domésticos y a cotizar en su nombre⁹³. Del mismo modo, en Túnez, los empleadores deben afiliar a los trabajadores domésticos a la Caja Nacional de la Seguridad Social durante el primer mes de empleo y pagar las cotizaciones debidas según la normativa pertinente⁹⁴.

92 Perú, [Ley de las Trabajadoras y Trabajadores del Hogar \(Ley N° 31047\)](#), 2020, art. 19.

93 Paraguay, Ley N° 5407 / del trabajo doméstico, 2015, arts. 18 y 20.

94 Túnez, [Ley 2021-37 de 16 de julio de 2021 relativa a la reglamentación del trabajo doméstico](#), arts. 4 y 20.

► **Recuadro 4.6 Extensión de la cobertura obligatoria a los trabajadores domésticos en México**

Hasta 2018, los trabajadores domésticos en México estaban sujetos a la cobertura voluntaria bajo el sistema de seguridad social administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Además, la legislación preveía un paquete limitado de prestaciones para estos trabajadores (prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, así como prestaciones en especie en caso de enfermedad, maternidad y accidente del trabajo o enfermedad profesional), excluyéndolos en este sentido de varias prestaciones monetarias (prestaciones por enfermedad, maternidad y accidente del trabajo y enfermedad profesional) y de determinados servicios, incluidas las prestaciones sociales y las guarderías.

Sin embargo, en 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) consideró que dichas disposiciones eran discriminatorias y que violaban el derecho humano a la seguridad social en condiciones de igualdad y las declaró inconstitucionales. Destacó que el Estado tenía el deber ineludible de mitigar la exclusión social y la pobreza que frecuentemente padecían los trabajadores domésticos, generando los medios necesarios para dotar a este grupo vulnerable de una cobertura de la seguridad social adecuada, accesible y suficiente para lograr una mayor formalidad en el sector y, por otro lado, permitir a estos trabajadores desarrollar un proyecto de vida digno a través del acceso pleno al derecho humano a la seguridad social.

La SCJN encomendó al IMSS aplicar un programa piloto que sirviera de base para diseñar y aplicar un régimen simplificado de seguridad social para los trabajadores domésticos en un plazo razonable. Según la sentencia judicial, dicho régimen debería tener en cuenta las particularidades del trabajo doméstico y contar con condiciones no menos favorables que las establecidas para otros trabajadores, especialmente en cuanto al paquete de prestaciones.

En 2019, tras la decisión de la SCJN, se reformaron tanto el artículo 337(IV) de la Ley Federal del Trabajo como el artículo 12 de la Ley del Seguro Social, con el propósito de incluir a los trabajadores domésticos en la cobertura obligatoria, que comprende la totalidad de las prestaciones. Ese mismo año, el IMSS también puso en marcha el programa piloto basándose en un conjunto de reglas generales (véase la Gaceta Oficial del 3 de agosto de 2020).

Estaba previsto que las disposiciones que incorporaban a los trabajadores domésticos al régimen obligatorio de seguridad social entrasen en vigor en abril de 2022. Estas deberían garantizar que los trabajadores domésticos estuviesen cubiertos de forma obligatoria, que la afiliación y el pago de las cotizaciones fuese responsabilidad exclusiva del empleador, y que se facilitase la inclusión de los trabajadores domésticos con múltiples empleadores. El ejercicio ha sido ejemplar en términos de diálogo social, incluida la participación de representantes del sector público y de los sindicatos de trabajadores domésticos, de conformidad con el artículo 14, 2), del Convenio núm. 189, así como la de las organizaciones internacionales, académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil.

Fuentes: México, SCJN, [Amparo Directo 9/2018](#), 2018; [Acuerdo número ACDO.AS2.HCT.220720/190.P.DIR](#), 31 de agosto de 2020; Senado de la República, Legislatura LXV, Comisión de Trabajo y Previsión Social, «Dictamen de las comisiones unidas de trabajo y previsión social para la igualdad de género y de estudios legislativos, segunda, en sentido positivo, con modificaciones a la iniciativa con 'proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la ley del seguro social en materia de derechos de las personas trabajadoras del hogar'», y [Gaceta del Senado LXV/1SPO-21/124107](#), de 2 de marzo de 2022.

Integración en los mecanismos de seguridad social existentes.

Otra cuestión importante relacionada con la extensión de la cobertura de la protección social a los trabajadores domésticos es tratar de integrar a esta categoría de trabajadores en el mecanismo que cubre a otros asalariados, en lugar de crear un nuevo régimen o un fondo independiente que los cubra específicamente. Sin embargo, es importante diseñar las modalidades de las prestaciones de manera que se adapten a las especificidades del trabajo doméstico y aborden con éxito los obstáculos a la cobertura efectiva (mencionados en el capítulo 3). Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer mecanismos simplificados que permitan incluir a los trabajadores domésticos en grupos más amplios, en lugar de aislarlos en fondos y regímenes separados (para comprender mejor lo que se entiende por regímenes generales, regímenes específicos y regímenes simplificados, véase el recuadro 4.7). Esto puede hacerse, por ejemplo, incluyendo a los trabajadores domésticos en el ámbito de aplicación de la ley principal de seguridad social, pero a través de un capítulo aparte que prevea las adaptaciones necesarias, o estableciendo una nueva ley sobre trabajadores domésticos, pero situándolos bajo el paraguas del régimen general de seguridad social aplicable a todos los trabajadores asalariados. Estas modalidades simplificadas se refieren a los procesos administrativos, en particular, la afiliación y el pago y recaudación de las cotizaciones (véase la sección 4.2). También puede hacerse modificando la forma en que se calculan las prestaciones u ofreciendo un paquete de prestaciones ligeramente diferente para facilitar el acceso de los trabajadores domésticos y, a continuación, trabajar progresivamente para extender su cobertura hacia una más uniforme considerando el objetivo de trato no menos favorable que establece el Convenio núm. 189.

No obstante, es importante no subestimar los retos a los que se enfrentan los Gobiernos y las administraciones de seguridad social cuando abordan esta cuestión. Efectivamente, muchos de los países con sistemas de protección social desarrollados y altos niveles de cobertura siguen teniendo dificultades para garantizar la protección laboral y social efectiva de los trabajadores domésticos y para adaptar sus políticas y marcos jurídicos a tal efecto. Los asuntos de sostenibilidad financiera son complejos e importantes desde un punto de vista práctico. En muchos casos, el éxito de la extensión de los regímenes de seguro social a segmentos más vulnerables requiere un compromiso por parte del Gobierno, especialmente en términos financieros, como garante no solo del principio de sostenibilidad financiera, fiscal y económica, sino también de la solidaridad en la financiación y del debido respeto a la justicia social y la equidad. Esto es necesario para facilitar la inclusión del trabajo doméstico como parte de las estrategias integradas que tienen por objetivo formalizar la economía. En varias ocasiones, la extensión de la protección social, incluyendo a los trabajadores domésticos, puede lograrse mejor cuando va acompañada de subvenciones procedentes de los ingresos generales destinadas a apoyar la extensión de la protección social a las categorías vulnerables de trabajadores y a iniciar una dinámica positiva a más largo plazo hacia el desarrollo sostenible (véase la sección 4.3).



Los regímenes de protección social deberían adaptarse a las especificidades del trabajo doméstico y abordar los obstáculos que impiden una cobertura efectiva de los trabajadores domésticos.

► **Recuadro 4.7 Consecuencias de la aplicación de regímenes generales, regímenes especiales o regímenes simplificados para la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos**

La distinción entre regímenes generales y especiales a veces puede inducir a error. En el contexto de este informe, nos referimos al régimen general como el régimen principal que se suele establecer para cubrir a los trabajadores del sector privado, especialmente a los que trabajan a tiempo completo. Se ha registrado una tendencia de estos regímenes a volverse más inclusivos con el tiempo, probablemente en paralelo a la aparición de otras modalidades de empleo o debido al deseo de sistematizar y simplificar el sistema de protección social. Esto responde, en parte, a la aspiración de crear una mayor mancomunidad de riesgos y economías de escala, de corregir los problemas de sostenibilidad financiera y de favorecer una mejor portabilidad para los trabajadores con carreras heterogéneas, es decir, que se desplazan entre sectores y entre modalidades de empleo.

Lo que se denomina «régimen especial» es un régimen adoptado pensando en un sector específico. Por ejemplo, la mayoría de los empleados del sector público tienen su propio régimen (e incluso dentro de este sector, distintas profesiones tienen su propio régimen, como jueces, profesores, militares, etc.). En muchos Estados, los mineros, los ferroviarios, etc., también tienen su propio régimen especial, muchas veces para ofrecer mayores niveles de protección debido a sus arduas condiciones de trabajo y a la elevada densidad sindical capaz de negociar condiciones más favorables, entre otros factores. Estos regímenes suelen organizarse mediante una ley independiente y su administración y financiación son también autónomas.

Sin embargo, se trata de una distinción que no siempre es clara. En algunos casos, puede existir una ley independiente, pero la administración del régimen puede estar a cargo de la misma entidad que gestiona el régimen general y las cotizaciones de estos trabajadores y otros empleados pueden tener fondos separados o fusionarse con la misma financiación. En otros casos, solo difieren las condiciones de acceso a las prestaciones y/o el paquete de prestaciones. Incluso cuando se ha adoptado una ley independiente que regula específicamente las condiciones laborales de los trabajadores domésticos, esto no significa necesariamente que los trabajadores domésticos estén cubiertos a través de un «régimen específico» con su propia entidad de administración, sus propias normas y su propia financiación independiente. Dicha ley puede disponer que los trabajadores domésticos estén cubiertos por el régimen de seguridad social existente del mismo modo que los demás trabajadores y/o establecer normas simplificadas que traten de facilitar la aplicación de los regímenes existentes a los trabajadores domésticos, tanto en la legislación como en la práctica.

Uno de los principales retos de los llamados «regímenes especiales», en particular de aquellos que tienen un mecanismo de financiación propio, es que su financiación no es mancomunada, sino que se limita a las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, además de un cierto financiamiento proveniente del Gobierno. Cuando los trabajadores cubiertos se encuentran entre los segmentos más vulnerables de la población activa, esto puede dar lugar a deficiencias en términos de financiación, así como de eficacia y adecuación de la protección. Además, puede crear problemas de portabilidad, al existir diferentes regímenes para cubrir diferentes modalidades de empleo. En otras palabras, los cambios en la situación laboral o la existencia de contratos simultáneos de diferentes tipos de empleo pueden traducirse en un reto para los trabajadores domésticos a la hora de acumular derechos y, por lo tanto, pueden repercutir en el derecho y/o la adecuación de las prestaciones de la seguridad social. En consecuencia, estos regímenes representan un desafío desde el punto de vista de los principios fundamentales de las normas internacionales de seguridad social—solidaridad social y financiación colectiva—que sustentan el objetivo de la protección social universal.



En resumen, en concordancia con las normas y los principios de la OIT, las estrategias de extensión para los trabajadores domésticos deberían tratar de incluir a los trabajadores domésticos en los regímenes generales existentes, basándose en una gran mancomunidad de riesgos, pero a través de mecanismos simplificados y no de regímenes especiales. Esto debería hacerse, principalmente, diseñando regímenes y mecanismos adaptados a tal efecto, puesto que ello permite una mejor aplicación de los principios de solidaridad, financiación colectiva y trato no menos favorable, y garantiza además que la legislación y la práctica adapten de manera adecuada las vías de estos regímenes para abordar los obstáculos actuales y específicos a los que se enfrentan los trabajadores domésticos.

Lista de comprobación: factores a considerar para incluir a los trabajadores domésticos en la legislación sobre seguridad social

- ¿Cuáles son los principales obstáculos para extender la cobertura legal a los trabajadores domésticos? ¿Están estos trabajadores excluidos de la cobertura?
- ¿Son excesivamente restrictivos los criterios utilizados para definir a un «trabajador asalariado»? Si la definición de «trabajador asalariado» contenida en la legislación excluye en la práctica a muchos trabajadores domésticos, ¿cómo podría adaptarse para cubrirlos de forma más eficaz? ¿Cómo puede garantizarse la coherencia desde punto de vista legal entre el marco jurídico laboral y el de la protección social, incluidas, entre otras, las definiciones legales? ¿Qué medidas adicionales serían necesarias para facilitar la cobertura de la seguridad social a un grupo más amplio de trabajadores domésticos?
- Si existen umbrales legales con respecto a las horas mínimas de trabajo al día, a la semana o al mes, ¿podrían reducirse? ¿Podrían adoptarse medidas que permitan el reconocimiento del total de horas de trabajo realizadas para más de un empleador?
- ¿Incluirá el marco jurídico a los trabajadores domésticos en el régimen que ya existe para otros trabajadores? ¿Establecerá el marco jurídico un régimen simplificado para los trabajadores domésticos? ¿Cómo abordará el marco jurídico la necesidad de adaptaciones? ¿Se hará modificando la legislación vigente o adoptando una nueva? ¿Cómo se garantizará la coherencia desde el punto de vista legal?
- ¿Exige la legislación que los empleadores de hogares privados que emplean a trabajadores domésticos los registren en el organismo de seguridad social correspondiente?
- Si la legislación excluye a los trabajadores migrantes, ¿qué medidas podrían adoptarse para eliminar la discriminación y garantizar la igualdad de trato?

Fuente: Adaptado de OIT (2021c), 83.



4.2 Facilitar el acceso a la protección social eliminando barreras administrativas

Incluso cuando existe cobertura legal, es en gran medida la afiliación de los trabajadores domésticos lo que desencadena el reconocimiento de los derechos y obligaciones establecidos en el marco jurídico del seguro social, incluida la obligación de cotizar. La afiliación es también lo que cuenta estadísticamente para los datos sobre la cobertura efectiva de la protección social (véase la sección 2.2). Sin embargo, los procesos de afiliación pueden resultar complicados y poco adaptados a la realidad del trabajo doméstico. En particular, los empleadores son hogares privados que pueden no conocer o no conocer bien las obligaciones establecidas en el sistema de seguridad social y tener una capacidad administrativa y un tiempo limitados para hacer frente a los complejos y largos procedimientos de registro (véase a sección 3.2).

Esto es importante porque en los sistemas contributivos de protección social especialmente, los procedimientos administrativos son responsabilidad del empleador: los empleadores son responsables de registrarse a sí mismos y de afiliarse a sus trabajadores y de darlos de baja, así como de

notificar los cambios en el salario declarado, entre otros procedimientos. Si no se adaptan al sector, el tiempo y los recursos invertidos en los procedimientos administrativos para la afiliación y el pago periódico de las cotizaciones pueden generar importantes costos de transacción que pueden desincentivar el registro (OIT 2021c). Dadas las características específicas de los trabajadores domésticos y de sus empleadores y de los retos descritos anteriormente (véase el capítulo 3), algunos países han emprendido esfuerzos para simplificar los procedimientos administrativos. Es importante llevar a cabo el análisis necesario a nivel nacional, a fin de identificar las barreras y los retos específicos a los que se enfrentan los trabajadores domésticos a la hora de acceder a las medidas de protección social disponibles para otros trabajadores. Las personas responsables de formular las políticas deberían considerar una serie de herramientas cualitativas y cuantitativas. Algunos Estados han recurrido a la ciencia del comportamiento a este respecto (véase el recuadro 4.8).

► Recuadro 4.8 La ciencia del comportamiento como medio para identificar las barreras y los elementos facilitadores de la afiliación

El campo de las ciencias del comportamiento se aplica cada vez más a las políticas públicas en los ámbitos de la salud, la riqueza y el bienestar. En relación con la afiliación a la seguridad social, la ciencia del comportamiento puede utilizarse para identificar algunas de las barreras conductuales que impiden la afiliación, así como cualquier área de carga administrativa indebida o «sludge» (Sunstein 2021). Estos diagnósticos pueden ayudar a determinar, por ejemplo, si las barreras emanan de las normas sociales (la creencia más generalizada), las preocupaciones por el costo, el énfasis en las necesidades presentes frente a las futuras u otros sesgos de comportamiento. La OIT ha prestado apoyo para la realización de este tipo de diagnósticos en Argentina, Guatemala y Zambia, por citar algunos casos, ayudando a las personas responsables de formular las políticas a identificar formas rentables de abordar los retos.

La información sobre el comportamiento generada a partir del diagnóstico puede utilizarse para diseñar intervenciones, como sistemas simplificados e intuitivos o campañas de comunicación basadas en el comportamiento. Por ejemplo, en Argentina, el Ministerio de Trabajo ha recurrido a percepciones del comportamiento para promover el cumplimiento de la afiliación a la seguridad social. Un diagnóstico, que incluía debates en grupos de discusión entre trabajadores domésticos y sus empleadores, reveló que la mayoría de los empleadores se consideraban buenos empleadores y no veían que el empleo informal pudiese alterar esa

imagen; más bien justificaban su incumplimiento afirmando que era la preferencia de sus trabajadores domésticos no estar afiliados al sistema de seguridad social. Mientras que, los debates de grupo entre los trabajadores domésticos mostraron que en la mayoría de los casos sí deseaban tener un empleo formal.

Se redactó y envió una carta basada en el comportamiento a los hogares que superaban unos determinados ingresos, en la que se les recordaba su obligación de afiliación y se les facilitaba la información necesaria para hacerlo. En la carta se utilizaban los conocimientos sobre el comportamiento derivados del diagnóstico para reforzar la identidad de los empleadores como buenos empleadores y se llamaba la atención sobre el hecho de que el empleo informal no era un comportamiento coherente con ser un buen empleador. Unos 173 022 hogares fueron asignados aleatoriamente a un grupo de control y a un grupo experimental. La carta tuvo un impacto positivo significativo desde el punto de vista estadístico del 0,23 por ciento: una media de dos hogares más por cada 1 000 afiliaron a sus trabajadores domésticos tras recibir la carta, lo que representa un aumento del 8,9 por ciento en la tasa de afiliaciones, en comparación con el grupo de control.

Fuente: Sunstein (2021); y Ohaco y Vello (2019).

Centralización de los procesos de recaudación de las cotizaciones. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de establecer mecanismos únicos centralizados de recaudación, dadas sus ventajas frente a los sistemas descentralizados o fragmentados. En general, los sistemas de afiliación y de recaudación de las cotizaciones también están integrados para facilitar ambos trámites.

La centralización del proceso de recaudación en una única institución se ha puesto en práctica con éxito principalmente en países de ingreso alto, como Irlanda, Suecia y el Reino Unido, así como en algunos países de ingreso mediano, como Costa Rica y Uruguay (AISS 2011). El sistema puede operar en la misma institución que concede las prestaciones de seguridad social o en una entidad independiente. Por ejemplo, en Uruguay, el Banco de Previsión Social y el Banco de Seguros del Estado suscribieron un acuerdo que simplifica el procedimiento para acceder al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, facilitando a los empleadores el cumplimiento de la Ley N° 16074. En consecuencia, desde enero de 2014 la cotización del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se incluye automáticamente entre las obligaciones del Banco de Previsión Social y no requiere ningún trámite adicional por parte del empleador (BPS 2021). En Francia existe un sistema similar (véase el recuadro 4.13).

El establecimiento de un modelo centralizado beneficia tanto a las instituciones como a los asegurados. Facilita el proceso de detección de

El establecimiento de mecanismos centralizados de recaudación de las cotizaciones beneficia a las instituciones, a los trabajadores domésticos y a sus empleadores.

irregularidades, como la evasión y el registro múltiple, y también ayuda a controlar el fraude. Además, facilita las economías de escala al centralizar la gestión de ambas actividades (afiliación y recaudación) para evitar duplicidades, que son costosas y bastante habituales en las administraciones fragmentadas (Durán Valverde 2012). Estos mecanismos, que se aplican a través de un modelo centralizado, presentan ventajas adicionales, como la posibilidad de que las instituciones de seguridad social crucen información, especialmente con los ministerios de finanzas. Otra ventaja es que facilitan la aplicación de incentivos fiscales cuando existen.

Aprovechamiento de la tecnología. Varios países han recurrido en gran medida a la tecnología para simplificar y agilizar los procedimientos de afiliación y de pago de las cotizaciones con el fin de facilitar el acceso a los servicios de protección social y fomentar su cumplimiento. Las instituciones de

seguridad social deberían considerar la posibilidad, en la medida de lo posible, de adoptar progresivamente soluciones digitales innovadoras, como el uso de SMS o de las aplicaciones digitales para la afiliación, la recaudación de las cotizaciones y/o el suministro de las prestaciones, respetando los principios de protección de datos y de la vida privada (OIT 2021a). Por ejemplo, un sistema simplificado de registro en línea en Argentina permite afiliar a los trabajadores domésticos y gestionar sus cotizaciones a la seguridad social y sus nóminas. En México, un proyecto piloto incluyó el diseño de un sistema de afiliación electrónica para promover la formalización de los trabajadores domésticos. En la región de América Latina

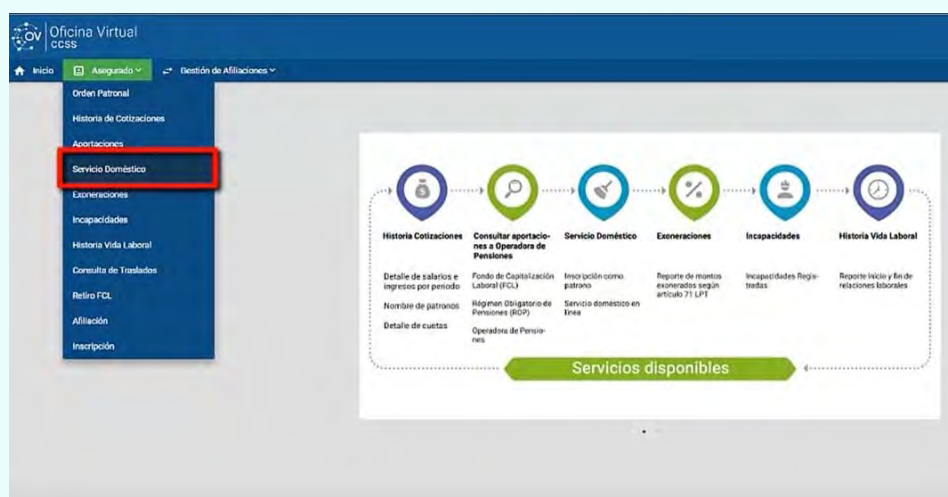
y el Caribe se han puesto en marcha mecanismos similares, como en Costa Rica, donde el Instituto Costarricense de Seguridad Social lanzó en 2017 una plataforma en línea para los empleadores de trabajadores domésticos (véase el recuadro 4.9).

Las aplicaciones móviles se utilizan cada vez más para que los empleadores puedan gestionar la afiliación de sus trabajadores, pagar las cotizaciones, notificar los cambios en los salarios declarados y actualizar la información, entre otras funciones, utilizando sus teléfonos inteligentes. En Turquía, por ejemplo, la afiliación y el pago de las cotizaciones pueden hacerse por internet o enviando un SMS a las instituciones de seguridad social⁹⁵.

► Recuadro 4.9 Sistema de registro electrónico para los trabajadores domésticos en Costa Rica

Costa Rica ha establecido una «oficina virtual» para facilitar la afiliación de los empleadores y de sus trabajadores domésticos a la Caja Costarricense de Seguro Social. La plataforma permite a los empleadores acceder en línea a varios servicios (entre ellos, el registro/afiliación de los trabajadores domésticos y el pago de las cotizaciones a la institución de seguridad social), comunicar y consultar las incapacidades laborales temporales y notificar a la institución el fin de la relación laboral.

Para dar a conocer a los empleadores las distintas funcionalidades de la oficina virtual, la institución ha elaborado tutoriales paso a paso, permitiendo a los empleadores que necesiten más orientación reservar una formación presencial sobre el uso correcto de la aplicación.



Véase Costa Rica, CCSS, «Oficina Virtual: Tutorial de Trabajadora Doméstica», video de YouTube, 2017.

Fuente: CCSS, «Oficina Virtual: Preguntas frecuentes».

95 Según informa el Gobierno en el contexto del artículo 19 de la Constitución de la OIT.

Implementación de sistemas de vales de servicio.

Otra forma de reducir la carga administrativa es simplificar los procedimientos. Los sistemas de vales de servicio, como los implementados en Bélgica y Francia, han demostrado su utilidad no solo para simplificar estos procedimientos administrativos, sino también para garantizar su adaptación a circunstancias particulares, como las de los trabajadores domésticos que trabajan a tiempo parcial (especialmente en las Américas, Europa y Asia Central) o que tienen múltiples empleadores con capacidades administrativas limitadas (recuadros 4.11 y 4.13).

Estos sistemas son polivalentes. Los empleadores pueden utilizar los vales tanto para declarar los servicios prestados por el trabajador como para pagar a los trabajadores por horas o días de trabajo. En concreto, las entidades que prestan este servicio asumen la responsabilidad de afiliar al trabajador doméstico en los distintos organismos de seguridad social. También se comprometen a abonar a estas entidades los tipos de cotización legalmente exigidos; calculando por cuenta de estas las retenciones de cotización necesarias en función de las horas declaradas. En algunos casos, también pagan directamente a los trabajadores domésticos los salarios debidos. Además, suelen proporcionar contratos de trabajo estándar

para ayudar a formalizar la relación de trabajo e identificarlos salarios adecuados. Por todo ello, estos sistemas son reconocidos por simplificar los procedimientos de registro y de pago de las cotizaciones para los empleadores, reduciendo así la carga administrativa y los costos de transacción y fomentando la afiliación (véase el recuadro 4.10).

Los vales de servicio también pueden ofrecer incentivos fiscales a los empleadores para fomentar la afiliación y la formalización (véase más adelante). En algunos países, los mecanismos de recaudación de las cotizaciones a la seguridad social están integrados con los de recaudación de impuestos, lo que puede resultar ventajoso, puesto que la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social está centralizada en los departamentos del tesoro o los ministerios de finanzas (como en Francia en el caso de los trabajadores por cuenta propia).

Otros países que han implementado vales de servicio para facilitar la afiliación y el pago de las cotizaciones en nombre de los trabajadores domésticos son Alemania, Bélgica, Canadá (Quebec), Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos y Suiza (cantón de Ginebra). El caso del cantón de Ginebra es digno de mención, dado que incluye los trabajadores migrantes indocumentados (EFFAT 2021).

► Recuadro 4.10 Impacto del sistema de vales de servicio en Austria

En Austria existe un sistema de vales de servicio por el que los hogares pagan un 2 por ciento adicional del valor del vale como contribución a la seguridad social para cubrir el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de sus trabajadores domésticos y los costos administrativos. Al parecer la introducción del sistema de vales para el servicio doméstico ha contribuido a formalizar la relación contractual entre algunos hogares y los trabajadores domésticos. Desde su introducción en 2006, el número de usuarios de servicios del plan de vales aumentó de 2 317 hogares en 2006 a 13 278 hogares en 2017, mientras que el número de trabajadores de servicios personales y domésticos aumentó de 2038 en 2006 a 10881 en 2017. Según la Asociación de Seguros para Trabajadores Ferroviarios y Mineros, responsable de la aplicación del sistema, los vales del servicio doméstico permitieron formalizar 1,55 millones de horas de trabajo entre 2006 y 2013, con un costo medio por hora de 11 euros.

Sin embargo, en Austria la cobertura se limita al seguro de empleo y, por tanto, no existe cobertura en los regímenes de seguro de asistencia médica, pensiones o desempleo, aunque si un trabajador doméstico tiene varios empleadores cuyos pagos combinados superan el umbral de ingresos establecido (485,85 euros al mes), están sujetos al seguro obligatorio de asistencia médica y pensiones.

Fuente: Austria, Oficina Digital de Austria, «[Cheque servicio \(empleo en hogares privados\). Seguridad General y Seguridad Social](#)», y Ministerio de Seguridad Social, «[Cheque de servicio](#)».

Presunción genérica de relación laboral. Para hacer frente a las dificultades a la hora de garantizar la cobertura de la seguridad social a los trabajadores domésticos, algunos países han puesto en marcha estrategias para mejorar y facilitar su identificación y afiliación.

Una innovación para la inclusión de los trabajadores domésticos en la seguridad social es la introducción de una presunción genérica de relación laboral basada en los ingresos presuntos de los hogares. La institución que gestiona la seguridad social presume que un hogar es empleador de un trabajador doméstico cuando los ingresos del hogar declarados en las declaraciones fiscales superan un umbral fijo. En este caso, la administración informa al hogar en cuestión que se presume que emplea a un trabajador doméstico, por lo que le cobrará las cotizaciones correspondientes a la seguridad social. Si el hogar no es un empleador, la persona cabeza de familia debe demostrar a la administración que no lo es respondiendo a

determinadas preguntas de comprobación, como cuáles son los ingresos mensuales. Para aplicar esta disposición, la administración debe contar con elementos jurídicos sólidos para realizar las notificaciones y determinar las cotizaciones presuntas. Además, es indispensable la estrecha coordinación entre las instituciones de seguridad social y la autoridad fiscal, con el fin de obtener información sobre los ingresos declarados por las personas y los hogares (véase la sección 4.4.).

En Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) incorporó un régimen de presunciones en 2013 (Ley 26.844), que autoriza a los inspectores fiscales de la AFIP a visitar los hogares en los que se presume que están empleados trabajadores domésticos no declarados. La tasa de trabajadores domésticos no declarados es de cerca de 77 por ciento, lo que supone casi un millón de trabajadores domésticos en la economía informal⁹⁶.

Lista de comprobación: factores a considerar con el fin de facilitar el acceso de los trabajadores domésticos a la protección social mediante la eliminación de las barreras administrativas

- ¿Existen investigaciones y/o estudios que hayan determinado cuáles son las barreras administrativas específicas que obstaculizan la extensión efectiva de la seguridad social a los trabajadores domésticos? ¿Hay posibilidades de emprender alguna investigación o estudio? ¿Puede involucrarse y consultarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores domésticos al respecto?
- ¿Cuáles son las barreras administrativas específicas a las que se enfrentan los trabajadores domésticos y los empleadores con relación al registro y a otros procedimientos administrativos?
- ¿Cómo se puede facilitar el acceso y el registro a los sistemas de seguridad social tanto a los empleadores como a los trabajadores domésticos? ¿Cómo pueden adaptarse los procedimientos administrativos a las necesidades y circunstancias de los trabajadores domésticos y de sus empleadores? ¿Puede hacerse facilitando el acceso y simplificando los trámites?
- ¿Cómo puede el marco jurídico facilitar el registro de los trabajadores domésticos (por ejemplo, mediante presunciones)?
- ¿Existen mecanismos para centralizar la recaudación de las cotizaciones? ¿Pueden aplicarse al sector del trabajo doméstico? ¿Son necesarias ciertas adaptaciones?
- En los casos en que aún no existan procesos de recaudación centralizados, ¿puede ponerse a prueba un sistema para el sector del trabajo doméstico?

- ¿Existen posibilidades de aprovechar las tecnologías para simplificar y agilizar los procedimientos de registro y pago de las cotizaciones, como los teléfonos móviles, las aplicaciones digitales, etc.? ¿Son necesarias ciertas adaptaciones para el sector?
- ¿Puede implementarse un sistema de vales de servicio para el sector? ¿Cuáles serían las modalidades del sistema de vales de servicio? ¿Quién lo desarrollaría y aplicaría? ¿Podría vincularse a otras estrategias? y, en caso afirmativo, ¿a cuáles?

Fuente: adaptado de OIT (2012c).

4.3 Facilitar el pago de las cotizaciones y desarrollar mecanismos de financiación adecuados

Una de las principales razones de la escasa cobertura efectiva de los trabajadores domésticos es la falta de pago de las cotizaciones o su pago inconsistente. Esto es la consecuencia directa de los ingresos bajos e irregulares y de la capacidad contributiva limitada que caracterizan al sector (véase el capítulo 3). Además de crear mecanismos que faciliten el pago de las cotizaciones, algunos de los cuales se han descrito anteriormente, también es importante adaptar la forma en que se determinan las cotizaciones y considerar la posibilidad de ofrecer incentivos fiscales y subvenciones, especialmente en el caso de los trabajadores domésticos con una capacidad contributiva limitada.

Como ya se ha mencionado, los esfuerzos por incorporar el sector del trabajo doméstico a los regímenes de seguridad social presentan dificultades, entre ellas la limitada capacidad contributiva del sector. Las particularidades de la relación de trabajo, especialmente el hecho de que el empleador sea usualmente un hogar o un particular, pueden suponer un obstáculo en términos de capacidad contributiva, lo que a veces repercute en la voluntad de los empleadores de asumir su responsabilidad. Además, el hecho de que los trabajadores domésticos tengan salarios y horarios irregulares y puedan trabajar para varios empleadores dificulta aún más el pago de las cotizaciones. Se han desarrollado diversos enfoques para hacer frente a las dificultades que plantea la fluctuación de los ingresos y el reto de calcular los ingresos exactos a efectos del cálculo de los tipos de cotización. Estos enfoques tienen por objeto reducir la información que debe proporcionar el

 Es importante considerar la posibilidad de establecer incentivos fiscales y subvenciones para aumentar la cobertura efectiva de los trabajadores domésticos.

asegurado o el empleador y, de este modo, facilitar o suprimir la preparación de las declaraciones, facilitando al mismo tiempo el cálculo y el registro de las cotizaciones (OIT 2021c).

Una posible solución que tiene en cuenta el costo real y la capacidad de cotizar es la aplicación de categorías de cotización que permitan una diferenciación en función de la capacidad contributiva del trabajador doméstico, sin exigir necesariamente una prueba exacta del nivel de ingresos (Durán Valverde et al. 2013)⁹⁷. Junto con el establecimiento de otros incentivos para el registro, incluidos incentivos fiscales, este planteamiento puede influir favorablemente en la tasa efectiva de registro. De conformidad con los principios de solidaridad y equidad, los esquemas contributivos de cotizaciones diferenciadas no deberían afectar al tipo ni a la cuantía de las prestaciones que reciben los trabajadores domésticos. Los Gobiernos también pueden asumir un papel clave a la hora de subvencionar las contribuciones (véase más adelante).

97 Véase también OIT (2021c), cap. 5

Las disposiciones relativas a las cotizaciones diferenciadas se aplican principalmente a través de dos mecanismos: 1) la reducción del tipo de cotización o el importe de las cotizaciones a los distintos regímenes de seguridad social; o 2) la aplicación de una forma alternativa de determinar las cotizaciones que se adapte a la situación de los trabajadores domésticos; por ejemplo, algunos sistemas calculan las cotizaciones en función del salario por hora, del salario semanal o de los intervalos de horas trabajadas, como en Argentina o Italia, para permitir una mayor flexibilidad en la aplicación del mecanismo en los casos de empleo a tiempo parcial o de empleadores múltiples.

Cotizaciones determinadas en función del tiempo de trabajo. En Italia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS) ha establecido un esquema contributivo de cotizaciones diferenciadas basado en el salario por hora (véase el cuadro 4.1). Las cotizaciones son importes absolutos expresados en euros. Esta disposición es diferente de la aplicable a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena en Italia, que, a diferencia de los trabajadores domésticos, cotizan en función del

salario nominal declarado y del tipo de cotización (cotización combinada del empleador y del trabajador). Por ejemplo, si un trabajador doméstico en Italia gana 10 euros por hora en 2021, el tipo de cotización por hora trabajada es de 1,97 euros, a pagar conjuntamente por el trabajador y el empleador. Según esta disposición, cuanto mayor sea el salario por hora del trabajador doméstico, mayor será el tipo de cotización. Se crea así una escala progresiva de financiación de la seguridad social. El INPS ha establecido una categoría de cotización adicional para los trabajadores domésticos que trabajan más de 24 horas semanales, ofreciendo tipos de cotización aún más bajos con el fin de crear incentivos para que los empleadores contraten a trabajadores domésticos durante más horas. Además, las cotizaciones obligatorias pagadas por los trabajadores domésticos pueden deducirse de los ingresos del empleador hasta un importe máximo de 1 549,36 euros al año, debiendo el empleador conservar los recibos de las nóminas del INPS. El importe máximo deducible es fijo y no varía en función de los ingresos declarados⁹⁸.

► **Cuadro 4.1 Italia: Esquema de cotización para los trabajadores domésticos basado en el salario por hora, 2021 (en euros)**

Salario por hora	Total	Empleador	Trabajador
Hasta 8,10 euros	1,43 (1,53)	1,07 (1,17)	0,36
Más de 8,10 euros y hasta 9,86 euros	1,62 (1,73)	1,21 (1,32)	0,41
Más de 9,86 euros	1,97 (2,11)	1,48 (1,62)	0,49
Más de 24 horas a la semana	1,04 (1,12)	0,78 (0,86)	0,26

Notas: Las cotizaciones totales y del empleador por hora que figuran entre paréntesis se aplican a los contratos de trabajo de duración determinada (salvo la sustitución temporal de un trabajador doméstico ausente).

El esquema de cotización diferenciada tiene una particularidad en el financiamiento de las prestaciones familiares, pues cuando el trabajador es cónyuge del empleador o convive con él, la cotización del empleador es más elevada.

Fuente: INPS, 2022.

Un mecanismo similar existe en Irlanda, donde los trabajadores pagan diferentes tipos de cotización en función de sus ingresos semanales (véase el cuadro 4.2).

⁹⁸ Italia, Ley 92/2012, art. 2, párr. 28.

► **Cuadro 4.2 Irlanda: Esquema de cotización para los trabajadores domésticos basado en el salario por semana, 2021 (en euros)**

Salario semanal	Total (porcentaje)	Empleador (porcentaje)	Trabajador (porcentaje)
De 38 a 352 euros por semana	8,8	8,8	-
Más de 352 euros y hasta 398 euros	12,8	8,8	4
Más de 398 euros	15,05	11,05	4

Nota: Los tipos de cotización indicados se aplican a todos los cotizantes de la clase A y no solo a los trabajadores domésticos (la clase A incluye a los trabajadores por cuenta ajena menores de 66 años en empleos de tipo industrial, comercial y de servicios que perciben un salario semanal computable igual o superior a 38 euros por todos los empleos, así como a los funcionarios públicos contratados a partir del 6 de abril de 1995).

Fuente: Irlanda, División del Recaudador General, 2021.

Cotizaciones determinadas en función de la edad.

Además de ajustar los tipos de cotización a la base horaria, las cotizaciones también pueden diferenciarse en función de la edad. Los trabajadores de más edad suelen ser desplazados por otros más jóvenes, sobre todo en ocupaciones como el trabajo doméstico, en las que la condición y los esfuerzos físicos exigidos son importantes en términos de productividad. Algunos sistemas de seguridad social han optado por implementar esquemas de contribución con condiciones diferenciadas de cotización en función de la edad del trabajador, que favorecen a los trabajadores de edad, con el fin de desincentivar esta práctica, otorgando a los empleadores una ventaja contributiva cuando contratan a estos trabajadores.

Por lo tanto, la aplicación de este esquema diferenciado de cotización crea un esquema de solidaridad contributiva entre grupos de edad: los trabajadores más jóvenes cotizan sobre la base de un tipo de cotización más elevado en comparación con los trabajadores que están más cerca de la edad de jubilación.

El recurso al esquema contributivo de cotización diferenciada por edad puede variar según los sistemas. Por ejemplo, en Finlandia las cotizaciones al seguro de pensiones del empleador dependen de la edad y del sexo del trabajador (cuota del trabajador) y de la edad del trabajador (cuota del empleador). La legislación establece una cotización diferenciada para la parte del empleador basada en tres grupos de edad, que van desde los 53 años o menos hasta los trabajadores mayores de 63 años. Para los grupos más jóvenes y los de más

edad se aplica un tipo de cotización del 7,15 por ciento, mientras que para los trabajadores de mediana edad (de 53 a 62 años) es del 8,65 por ciento.

Del mismo modo, en Argentina la ANSES estableció un esquema contributivo de cotización diferenciada para los trabajadores domésticos (cuadro 4.3), que combina una prestación basada en el salario por hora con otra basada en la edad, y utiliza importes absolutos de cotizaciones expresados en pesos argentinos y no en porcentajes de cotización. El pago de las cotizaciones es responsabilidad exclusiva del empleador.

La ANSES define tres grupos de edad: mayores de 18 años; de 16 a 18 años y trabajadores jubilados. Este esquema no prevé cotizaciones diferenciadas, sin embargo, no todos los grupos de edad están cubiertos por todas las prestaciones. Por ejemplo, los trabajadores de entre 16 y 18 años no cotizan al sistema de pensiones y los trabajadores domésticos jubilados están excluidos del seguro de atención de salud, ya que reciben prestaciones de asistencia médica a través del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)⁹⁹.

⁹⁹ El PAMI es una institución pública de seguro de enfermedad descentralizada perteneciente al Ministerio de Sanidad. Para más información, véase Argentina «INSSJP».

► **Cuadro 4.3 Argentina: Esquema de cotización para los trabajadores domésticos basado en el salario por hora y en la edad del trabajador (cotización de pago único, en pesos argentinos al mes), 2021**

Edad y horas trabajadas por semana	Total	Seguro de salud	Sistema de pensiones	Prestaciones en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional
Trabajadores mayores de 18 años				
< 12 horas	667,08	144,04	50,84	472,20
12– 15 horas	1 064,46	266,91	101,66	695,89
16 horas o más	2 943,36	1 775,18	148,28	1 019,90
Trabajadores menores de 18 años y mayores de 16				
< 12 horas	616,24	144,04	–	472,20
12– 15 horas	962,80	266,91	–	695,89
16 horas o más	2 795,08	1 775,18	–	1 019,90
Trabajadores jubilados				
< 12 horas	523,04	–	50,84	472,20
12– 15 horas	797,55	–	101,66	695,89
16 horas o más	1 168,18	–	148,28	1 019,90

Fuente: AFIP, «Aportes, contribuciones y A.R.T».

Cotizaciones determinadas en función de la composición de la unidad familiar del trabajador. Una medida relacionada con la financiación es la diferenciación de las cotizaciones de acuerdo con la composición del hogar del trabajador, en donde las cotizaciones varían dependiendo de si el trabajador tiene cónyuge o hijos.

En el Seguro Nacional de Salud de Uruguay, las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social dependen de la composición familiar del trabajador. En 2020, el tipo básico era del 3 por ciento y los tipos adicionales variaban del 0 por ciento (en el caso de un trabajador sin cónyuge o pareja de hecho, con un salario inferior a 11 297,50 pesos uruguayos) al 5 por ciento (para un trabajador con cónyuge o pareja de hecho e hijo(s) y con un salario superior a 11 297,50 pesos uruguayos). Manifiestamente, esta medida pretende promover la formalización y el empleo de los trabajadores domésticos adultos más jóvenes.

Deducciones o exenciones del pago de las cotizaciones. Los trabajadores domésticos pueden tener dificultades para cotizar debido a sus bajos

ingresos y a la vulnerabilidad de sus medios de subsistencia. Algunos regímenes de seguridad social eximen a los empleadores del pago de las cotizaciones de los trabajadores domésticos en determinadas circunstancias. En otros casos, los empleadores deben asumir la totalidad de las cotizaciones a la seguridad social.

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) aplica una cotización basada en un salario mínimo contributivo, que en 2020 era de 293 132 colones costarricenses. Según este sistema, si el salario declarado es inferior al salario mínimo contributivo (que es diferente del salario mínimo), el empleador es responsable de pagar la diferencia entre el salario declarado y el salario mínimo contributivo vigente. Es importante señalar que esta estrategia contributiva debería adaptarse a la capacidad contributiva de los empleadores de trabajadores domésticos evaluada en función de los datos disponibles sobre los ingresos de los hogares.

Además, algunos países de ingreso alto han establecido exenciones contributivas para los empleadores que cumplen determinados requisitos

previos, como ser mayor de cierta edad (por ejemplo, 70 años), estar calificado como persona vulnerable desde el punto de vista socioeconómico y ser beneficiario de asistencia social, entre otros. Esto facilita la prestación de servicios a las poblaciones vulnerables y ayuda a reducir las brechas en servicios de cuidado prestados por el Estado, entre otros objetivos.

Incentivos fiscales. Los hogares que asumen el costo de la contratación de trabajadores domésticos, ya sea directamente o a través de un proveedor de servicios, no tienen un beneficio económico o interés comercial asociado a las tareas realizadas por el trabajador. En estas circunstancias, los incentivos fiscales para favorecer el registro pueden desempeñar un papel importante. Varios países emplean esta estrategia en distintos grados:

- aplicando las cotizaciones del empleador como gastos deducibles del impuesto sobre la renta (algunos países, como Alemania, Luxemburgo¹⁰⁰ y Francia (véase el recuadro 4.13) han establecido límites a la cuantía de los gastos deducibles); reduciendo el tipo impositivo para el empleador cuando el contrato de trabajo doméstico es de jornada completa;
- reduciendo un porcentaje de las cotizaciones para los empleadores que han efectuado puntualmente los pagos durante un periodo determinado, y
- reduciendo el tipo de cotización para los empleadores que participan en el sistema de vales de servicio, como en Francia y Bélgica (recuadros 4.11 y 4.13).

► Recuadro 4.11 Incentivos fiscales para quienes utilizan el sistema de vales de servicio en Bélgica

En Bélgica, los incentivos fiscales se proporcionan a través de un sistema de vales de servicio conocido como *titres-services*, que se introdujo en 2004 por iniciativa del Gobierno. A diferencia de otros países, los trabajadores domésticos suelen estar contratados por una agencia temporal (el empleador formal), mientras que los hogares se consideran usuarios de los servicios de la agencia. El sistema de vales de servicio está gestionado por una empresa privada (Sodexo). Desde el punto de vista fiscal, los usuarios pueden beneficiarse de una doble ventaja: un descuento del 30 por ciento en la compra de vales (hasta una franquicia anual de 1 400 euros) y otra reducción nominal de 0,9 euros en cada vale para los 156 primeros vales. Entre 2008 y 2011, el número de usuarios de *titres-services* aumentó de 557 482 a 834 959, mientras que el número de trabajadores acogidos al régimen aumentó de 103 437 a 149 827; en el mismo periodo, aproximadamente el 17 por ciento de los hogares belgas utilizaron *titres-services*.

Fuente: (OIT 2021c, 177) basado en (OIT 2016a).

100 Los cotizantes pueden deducirse una desgravación máxima a tanto alzado de 450 euros al mes o 5 400 euros al año. La desgravación fiscal a tanto alzado no puede superar los gastos efectivamente realizados. Para más información, véase Luxemburgo, Guichet.lu, «[Solicitud de desgravación fiscal por gastos extraordinarios](#)».

Subvenciones públicas. La adaptación de la recaudación de cotizaciones puede contribuir en gran medida a facilitar la cobertura de los trabajadores domésticos, pero puede ser suficiente por sí sola, especialmente en el caso de trabajadores y de empleadores con una capacidad contributiva limitada. La extensión efectiva de la protección social también requiere voluntad política y compromiso financiero. Las subvenciones públicas son un mecanismo importante para abordar la baja capacidad contributiva en el sector del trabajo doméstico. Las transferencias públicas pueden diseñarse para subvencionar las cotizaciones de todos los trabajadores domésticos o solo de aquellos con baja capacidad contributiva. En este último caso, los niveles de subsidio pueden variar de manera inversamente proporcional a la capacidad contributiva; en otras palabras, los trabajadores con menores ingresos—y sus empleadores—se benefician al recibir un mayor nivel de subsidios. Esta estrategia necesita medidas eficaces de control del pago de las cotizaciones para evitar que los empleadores declaren salarios inferiores a los reales con el fin de beneficiarse indebidamente de las subvenciones. También es importante que los regímenes subvencionados incluyan a los trabajadores migrantes¹⁰¹.

En todos los casos, las subvenciones tienen la finalidad de incentivar el registro a la seguridad social reduciendo la carga contributiva. Según el modelo elegido, la práctica internacional pone de relieve que las subvenciones pueden favorecer tanto a los trabajadores como a los empleadores, o solo a los trabajadores.

Las subvenciones pueden formar parte de una estrategia que incorpore a todos los trabajadores asalariados (y trabajadores por cuenta propia) o solo a grupos difíciles de cubrir, como los trabajadores domésticos. Por ejemplo, en Costa Rica se ha establecido una subvención para los trabajadores a tiempo parcial con el objetivo de reducir las cotizaciones de los empleadores. Los trabajadores cotizan por el valor declarado, a diferencia de los empleadores, que cotizan sobre la base a una cotización mínima. La subvención se considera eficaz para extender la cobertura cuando se combina con medidas complementarias como, por ejemplo, medidas para garantizar el cumplimiento de la legislación. En Bélgica se han reducido las prestaciones sociales que los empleadores deben pagar¹⁰², a fin de promover la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos. Aplicada primero como política federal, se transfirió a las regiones a partir de 2014. Los gobiernos

regionales cubren la diferencia entre el precio que paga el usuario por los servicios (como limpieza y plancha a domicilio, preparación de comidas a domicilio, transporte y compras para personas con movilidad reducida) y el importe que recaudan las empresas autorizadas, es decir, las que contratan a los trabajadores domésticos. Esta transacción se realiza a través de un mecanismo de vales de servicio y también va acompañada de un incentivo fiscal. En conjunto, se estima que hasta dos tercios del costo final para el usuario corre por cuenta del Estado (ELA 2021; Williams 2018). En Argentina también existe una subvención (véase el recuadro 4.12). Del mismo modo, en Mauricio, desde enero de 2012, los trabajadores domésticos que cobran menos de 3000 rupias mauricianas en total al mes están exentos del pago de su parte de las cotizaciones al régimen de pensiones y el Gobierno paga en su nombre. En otros casos, se ofrecen ventajas fiscales para fomentar la formalización de los trabajadores domésticos y su afiliación a los regímenes de seguro social (ILO 2022). En Guatemala, el Gobierno se compromete a pagar una cotización equivalente a la misma tasa que la de los empleadores (véase el recuadro 3.1). En Francia existe una subvención similar (véase el recuadro 4.13).

Aunque estas subvenciones tienen un costo, en muchos casos este suele considerarse relativo en comparación con las ventajas, sobre todo en términos de ingresos fiscales y cotizaciones a la seguridad social, así como indirectamente en cuanto al aumento de la actividad empresarial y del consumo y del efecto sustitución en el mercado de trabajo (OCDE 2021). Por ejemplo, en el caso de Bélgica se ha estimado que el costo bruto total para las autoridades públicas a nivel nacional fue de unos 2 000 millones de euros y el retorno de esta inversión fue equivalente a 1 000 millones de euros o 10 000 euros por puesto de trabajo equivalente a tiempo completo (Williams 2018). En el caso de Francia, se calcula que el retorno fue superior en 70 millones de euros al gasto público en el sector en 2014 (OCDE 2021).

Facilitar el pago de las cotizaciones mediante mecanismos simplificados. Como ya se ha mencionado, el pago de las cotizaciones puede facilitarse mediante mecanismos simplificados que recurran también a las tecnologías digitales para hacer más accesibles estos procesos administrativos. Si además se combinan con incentivos económicos, como en Bélgica y Francia (véanse los recuadros 4.11 y 4.13), pueden dar lugar a un aumento de la cobertura efectiva.

101 En Singapur, los no nacionales con permiso de trabajo pueden acceder a los servicios de atención de salud, pero no reciben la tarifa subvencionada y tienen que pagar el precio completo en los centros públicos. Véase OIT, [Extending Social Health Protection: Accelerating Progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific](#), 2021.

102 Para más información, véase Bélgica, «[Seguridad social/Empresa](#)».

► Recuadro 4.12 Subvenciones públicas para la formalización de los trabajadores domésticos en Argentina

En 2021, el Gobierno de Argentina creó el Programa de Recuperación Económica, Generación de Empleo e Inclusión Social para las Trabajadoras y los Trabajadores de Casas Particulares, que beneficia a los empleadores que registren una nueva relación laboral. Concretamente, en el marco de este programa el Estado paga entre el 30 y el 50 por ciento del salario del trabajador doméstico durante seis meses y abre una cuenta nómina gratuita en el Banco de la Nación Argentina. Sin embargo, esto se aplica únicamente a quienes trabajan un determinado número de horas y a los hogares con unos ingresos determinados.

Los objetivos del Programa son:

- promover la formalización en el sector de los trabajadores domésticos;
- garantizar el acceso y la permanencia de los trabajadores domésticos en el empleo registrado, y
- aumentar el nivel de «bancarización» (el acceso y uso de los servicios financieros en general y de los servicios bancarios en particular) y reducir las diferencias de género en la inclusión financiera.

Condiciones de acceso al Programa:

- Los trabajadores domésticos de hogares privados deben trabajar al menos 12 horas semanales en el mismo lugar y no estar registrados.
- Sus tareas deben corresponder a las categorías de «personal para tareas específicas», «caseros y caseras», «personal de asistencia y cuidado de personas» o «personal para tareas generales».
- Los empleadores deben tener unos ingresos mensuales brutos medios de hasta 225 937 pesos argentinos en los últimos 12 meses.

Fuentes: Argentina, [Decreto 660/2021](#). Véase también: AFIP, «[Programa Registradas](#)».

► Recuadro 4.13 Francia: Combinación del registro simplificado con incentivos económicos

Francia fue el primer país en emitir el vale de servicio en 1993, que fue sustituido en 2006 por el vale universal de servicios de empleo (CESU – *Chèque emploi service universel*). A través del CESU, los empleadores pueden pagar tanto los servicios prestados por el trabajador doméstico como las cotizaciones de seguridad social.

Para utilizar el vale, el empleador (el hogar) debe registrarse en el sistema a través de la Unión de recaudación de cotizaciones de seguridad social y prestaciones familiares (URSSAF – *Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité sociale et d'Allocations familiales*), que es la entidad encargada de recaudar las cotizaciones sociales a través de un banco o por internet.



Una vez registrado, el empleador autoriza al CESU a cargar automáticamente las cotizaciones a su cuenta bancaria. Una vez realizado el registro, el CESU calcula las cotizaciones del trabajador y del empleador y expide directamente los certificados de trabajo, que constituyen la prueba de la cobertura del seguro del trabajador. Los empleadores también pueden optar (con el acuerdo del trabajador) por autorizar al CESU a transferir el salario al trabajador. El CESU garantiza que la remuneración no sea inferior ni al salario mínimo vigente en Francia (salario mínimo interprofesional de crecimiento) ni a las tablas salariales establecidas en los convenios colectivos. En cuanto a las ventajas fiscales, el CESU concede a los empleadores el derecho a un crédito fiscal del 50 por ciento para las remuneraciones anuales inferiores a un determinado umbral (12000 euros en 2021). No obstante, en algunas circunstancias este límite máximo puede ser superior, por ejemplo, cuando hay un hijo a cargo o cuando un miembro del hogar tiene más de 65 años (más 1500 euros; el límite máximo no podía superar los 20 000 euros en 2021) o cuando hay personas discapacitadas en el hogar empleador. El sistema también exige de cotizar a los empleadores mayores de 70 años que tengan una discapacidad certificada o sean beneficiarios de otros subsidios por motivos personales o familiares. Estudios han demostrado que dos tercios de los usuarios del CESU han declarado a un trabajador no declarado anteriormente.

Desde 2021, los empleadores privados que contratan a trabajadores domésticos pueden elegir entre un pago inmediato del crédito fiscal, lo que se traduce en una reducción en los pagos de las cotizaciones o en un reembolso tras la declaración anual del impuesto sobre la renta. Ya no existe un lapso de tiempo entre la percepción del crédito fiscal y el gasto realizado.

Asimismo, los empleadores que paguen a sus trabajadores con vales pre financiados del mismo modo que los vales restaurante, que pueden ser utilizados por el empleador (el hogar) para pagar parte o la totalidad de los servicios prestados por un trabajador doméstico, pueden beneficiarse de una reducción del impuesto a las sociedades (el 25 por ciento de la cantidad que hayan aportado para financiar los vales para sus empleados, hasta un máximo de 500000 euros anuales).

Fuentes: (Farvaque 2013), y sitio web de la [URSSAF/CESU](https://www.urssaf.com).

Le CESU, chèque emploi service universel : Rémunérer un service devient une formalité

Il existe 2 types de CESU :

- Le CESU préfinancé :** il est préfinancé par l'employeur (comme un titre restaurant). * Les formateurs de collectivités départementales, les Commissions départementales de l'emploi, les CCN préfinancés, ainsi que les titulaires de certaines allocations plus des départements et des communes agglomérées.
- Le CESU déclaratif :** une seule formalité : déclarer en ligne sur cesu.urssaf.com

Pour payer quoi ?
des services à la personne ou une assistance à domicile :

- MÉNAGE
- REPASSAGE
- GARDE D'ENFANTS
- aido aux : PERSONNES AGÉES, PERSONNES HANDICAPÉES

Les avantages fiscaux du CESU

POUR L'ENTREPRISE AVEC LE CESU PRÉFINANCÉ	POUR LES PARTICULIERS AVEC LE CESU DÉCLARATIF
Jusqu'à 100€ en CESU pour 42€ d'apport	
JUSQU'À 33% DÉDUCTION D'IMPÔT	50% CRÉDIT D'IMPÔT
25% CRÉDIT D'IMPÔT	Dans la limite d'un plafond de 12 000 € / an soit 6000 € de réduction d'impôt

Et pour la personne ?

Un statut de salarié à part entière :

- une vraie protection sociale
- + l'accès à la formation professionnelle
- + des congés payés

Facilitar el pago de las cotizaciones. Un sistema centralizado de recaudación simplifica la gestión de los recursos de seguridad social. Las instituciones de seguridad social también deberían considerar la adopción de estrategias para reducir los costos y facilitar el pago de las cotizaciones por parte de empleadores y de trabajadores. La experiencia internacional indica que determinadas estrategias pueden traducirse en mayores tasas de cobertura en el sector (OIT 2016c). Las estrategias más comunes son:

- el uso de plataformas web institucionales o aplicaciones móviles para facilitar el registro y el pago de las cotizaciones;
- los acuerdos con bancos comerciales para el pago de las cotizaciones en persona o a través de plataformas web institucionales;
- los servicios de débito automático;
- el uso de servicios de centros de llamadas y la tramitación de pagos mediante cargos en cuenta bancaria;
- los acuerdos con oficinas de correos o entidades comerciales, como supermercados o farmacias, para el pago de las cotizaciones en sus locales, y
- el uso de vales de servicio.

Por ejemplo, en el Uruguay el Banco de Previsión Social ha impulsado un sistema de facturación automática para las empresas tras la validación de la nómina, que calcula los distintos conceptos retributivos y las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores de trabajadores domésticos. A partir del salario nominal declarado por la parte contratante (por día, hora o semana), el sistema calcula automáticamente los conceptos retributivos que lo integran, como la paga extra de Navidad, el salario de vacaciones, la prima de antigüedad, la prima de asistencia, etc. Este sistema simplifica la declaración y el pago para el empleador y garantiza el cobro y el cálculo correcto de las partidas para el trabajador (BPS 2021).

Por último, la capacidad obligatoria del sistema de recaudación de cotizaciones a la seguridad social establecido en la legislación no garantiza el éxito de una política de cobertura. No obstante, constituye una base imprescindible para mejorar la estructura institucional con miras a extender la cobertura. A estos efectos, el sistema jurídico y la capacidad coercitiva desempeñan un papel fundamental en la capacidad operativa de las instituciones de seguridad social (véase la sección 4.4).

Lista de comprobación: factores a considerar con el fin de facilitar el pago de las cotizaciones y desarrollar mecanismos de financiación adecuados

- ¿Cómo pueden determinarse las cotizaciones de forma que se adapten mejor a las necesidades de los trabajadores domésticos y de sus empleadores y que tengan en cuenta los ingresos usualmente bajos e irregulares de los trabajadores y la multiplicidad de empleadores, así como la escasa capacidad contributiva de algunos empleadores? ¿Han participado los representantes de los trabajadores domésticos y sus empleadores en la determinación de las opciones?
- ¿Cómo puede facilitarse el pago de las cotizaciones tanto para los trabajadores domésticos como para sus empleadores, así como para la administración de la seguridad social? ¿Puede implementarse (o ponerse a prueba) un sistema de vales de servicio para facilitar el pago de las cotizaciones? ¿Cuáles serían sus modalidades?
- ¿Existen mecanismos unificados de cotización que puedan hacerse extensivos a los trabajadores domésticos? ¿Son necesarias ciertas adaptaciones? Si no existen, ¿puede implementarse (o ponerse a prueba) un mecanismo unificado de cotización que incluya a los trabajadores domésticos?
- ¿Pueden aprovecharse las tecnologías digitales para simplificar y facilitar el pago de las cotizaciones? ¿Cuáles son los factores y las adaptaciones necesarias a tener en cuenta para el sector?

- ¿Existe la posibilidad de considerar el establecimiento de categorías contributivas diferenciadas o mecanismos adaptados a la realidad del sector? ¿Se han analizado estas alternativas en consulta con los representantes de los trabajadores domésticos y de sus empleadores?
- ¿Cómo se pueden establecer la subvención a las cotizaciones o los incentivos fiscales para facilitar la extensión de la cobertura a los trabajadores domésticos?

Fuente: Adaptado de OIT (2021c).

4.4 Promover el cumplimiento de la legislación a través de medidas de prevención y de control de la aplicación

El cumplimiento del marco regulador de la protección social es el resultado de una serie de medidas a través de las cuales el Estado asume su responsabilidad de garantizar el correcto funcionamiento, financiación y administración de los sistemas de protección social. En particular, el Estado debe asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente del sistema, lo que implica adoptar las disposiciones legales e institucionales necesarias, incluidos los servicios de inspección y las normas de auditoría, así como los mecanismos de reclamación y de recurso. Juntos, estos mecanismos pueden garantizar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales de protección social, especialmente en lo que respecta al registro de los trabajadores domésticos en las instituciones de seguridad social, el pago regular de las cotizaciones en su nombre y el suministro de las prestaciones de protección social correspondientes¹⁰³.

Los mecanismos de inspección, especialmente, son de suma importancia para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y de la seguridad social (OIT, de próxima publicación). De acuerdo con el artículo 17 del Convenio núm. 189, los Estados Miembros que lo ratifiquen deberían poner en práctica medidas para garantizar el cumplimiento de la mencionada legislación, incluyendo medidas que especifiquen las condiciones bajo las cuales se debería autorizar el acceso al hogar

en el que se realicen las actividades, observando el debido respeto a la vida privada. Por ejemplo, según el Código del Trabajo de Chile, un inspector del trabajo puede solicitar la entrada en un domicilio particular para verificar las condiciones laborales de los trabajadores domésticos. Si el empleador niega el acceso del inspector a su domicilio, se registran las circunstancias y se le cita en las dependencias de la Inspección del Trabajo, so pena de multa en el supuesto de no comparecencia¹⁰⁴. En Turquía, en caso de denuncia, o si se considera necesario, el hogar es inspeccionado por el personal del servicio de inspección de la institución de seguridad social con el fin de garantizar el cumplimiento y proteger los derechos de seguridad social de los trabajadores domésticos¹⁰⁵. En Uruguay se ha creado un servicio especial de inspección que está legalmente autorizado a entrar en el domicilio particular de un empleador siempre que cuente con una resolución judicial (recuadro 4.14). En Alemania, en virtud de la ley constitucional sobre la inviolabilidad del domicilio (artículo 13 de la Ley Fundamental), los funcionarios u otros agentes de las autoridades de control no pueden, por principio, entrar e inspeccionar los lugares de trabajo en un domicilio sin el consentimiento del propietario. Una excepción a esta norma es para evitar amenazas inmediatas a la seguridad y el orden públicos¹⁰⁶. Una restricción y

¹⁰³ Para más información sobre los factores que impulsan el cumplimiento, véase OIT (de próxima publicación).

¹⁰⁴ Chile, [Código del Trabajo](#), 2002, art. 146 ter.

¹⁰⁵ Según informa el Gobierno en el contexto del artículo 19 de la Constitución de la OIT.

¹⁰⁶ Alemania, [Ley de Horas de Trabajo](#), 2019, art.17,5) y [Ley de protección del empleo de los jóvenes](#), 2012, art. 51,2).

► **Recuadro 4.14 Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social en Uruguay**

En Uruguay, el equipo de inspección de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social puede visitar los hogares en los que se crea que trabajan trabajadores domésticos. Los inspectores pueden entrevistar a los trabajadores domésticos en la puerta de los domicilios y pedir a los empleadores que aporten documentación para comprobar que están al corriente de sus obligaciones. Estas visitas también sirven para compartir información sobre derechos y responsabilidades e identificar casos de abuso. Los inspectores no pueden entrar libremente en los domicilios (pero sí pueden entrar en los locales comerciales); sin embargo, la inviolabilidad del domicilio privado no es absoluta, dado que el inspector puede entrar en un domicilio previa obtención de una orden judicial.

Esta y otras medidas para fomentar el cumplimiento en el marco de un conjunto más amplio de políticas contribuyeron a reducir la subdeclaración de trabajadores domésticos a la administración de la seguridad social, que pasó del 22,6 por ciento en 2006 al 8,7 por ciento en 2016.

Fuente: OIT (2016c, 2019c).

excepción similares existen en Senegal¹⁰⁷ y Perú¹⁰⁸. En Túnez, desde 2021 los inspectores del trabajo y los controladores de la Caja Nacional de la Seguridad Social, cada uno dentro de los límites de sus competencias, tienen encomendada la responsabilidad de vigilar las condiciones laborales de los trabajadores domésticos e imponer sanciones en caso de incumplimiento. La legislación establece específicamente que los inspectores no pueden entrar en el lugar de trabajo sin el consentimiento del empleador¹⁰⁹.

La aplicación de estos marcos jurídicos puede requerir del desarrollo de capacidades específicas de los inspectores del trabajo y de la seguridad social para realizar visitas domiciliarias (OIT 2016a). También es importante precisar el papel que desempeñan las principales inspecciones del trabajo en la sensibilización y el fomento del cumplimiento de la legislación mediante medidas de prevención. Por ejemplo, en países como Costa Rica, Filipinas y Uruguay, se ha demostrado que las actividades de sensibilización son elementos integrales de unas inspecciones del trabajo eficaces (OIT 2015c) (véase más adelante).

A pesar del papel fundamental que pueden desempeñar las medidas de disuasión para garantizar el cumplimiento, cabe indicar que los mecanismos de disuasión tienen dos dimensiones: el costo de las sanciones y la probabilidad percibida o real de ser detectado (Williams 2018). Es poco probable que el comportamiento incumplidor cambie si existe una baja probabilidad de que los infractores sean «descubiertos» y se enfrenten a las consecuencias de las infracciones o si el nivel de sanciones pecuniarias o de otro tipo es bajo (OIT 2020b). Al mismo tiempo, intentar garantizar el cumplimiento exclusivamente mediante mecanismos punitivos solo dará los resultados esperados de manera parcial, en ausencia de otros enfoques complementarios. Por lo tanto, paralelamente al establecimiento de un régimen completo de sanciones, también deberían adoptarse medidas para sensibilizar y desarrollar un sistema de incentivos que fomente el cumplimiento y desarrolle instituciones de seguridad social eficaces y bien gobernadas, servicios de inspección eficientes y mecanismos de reclamación accesibles (OIT, de próxima publicación).

¹⁰⁷ Senegal, [Constitución de Senegal](#), 2001, art. 16.

¹⁰⁸ Según el Perú, Ley N° 28806, art. 5, los inspectores de trabajo están facultados para entrar en el domicilio en el que trabaje el empleado doméstico en el día y a la hora que elijan, siempre que cuenten con el consentimiento del empleador o con la correspondiente autorización judicial. Si el empleador se niega a dar su consentimiento y a permitir el acceso al domicilio para comprobar el cumplimiento de los derechos del trabajador, el inspector de trabajo levantará acta con la única versión del denunciante sobre las condiciones de trabajo incumplidas, que tendrá la consideración de presunción de veracidad de los hechos, a todos los efectos legales.

¹⁰⁹ Túnez, Ley 2021-37 de 16 de julio de 2021 relativa a la reglamentación del trabajo doméstico, art. 22.

Además, existen otras medidas que pueden apoyar las inspecciones de la seguridad social en cuanto a los trabajadores domésticos. Como ya se ha mencionado, debido a la inversión de la carga de la prueba en Argentina, los inspectores fiscales están autorizados a visitar los hogares en los que se cree que hay trabajadores domésticos no declarados. Como resultado de estas y otras medidas, el número de trabajadores domésticos registrados se multiplicó por más de tres, pasando de 133 013 en 2005 a 434 760 en 2017 (OIT 2019c). En el Ecuador, el Gobierno colabora con una organización de trabajadores domésticos para facilitar las inspecciones (OIT 2017a). En enero de 2022, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España puso en marcha un plan de acción para regularizar los salarios y las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores domésticos contratados a tiempo parcial. Esta iniciativa se basa en una campaña similar lanzada en febrero de 2021 y dirigida a los trabajadores domésticos a tiempo completo. El servicio de inspección se puso en contacto por correo con 45 019 empleadores para regularizar la situación de 47 749 trabajadores domésticos, lo que dio lugar a la regularización de cerca del 82 por ciento de las relaciones laborales concernidas. La nueva campaña consiste en un envío masivo de cartas dirigidas a los empleadores, a los que se proporciona asistencia técnica e información para regularizar los salarios inferiores al salario mínimo interprofesional y las correspondientes cotizaciones a la seguridad social (España 2022).

Los objetivos respectivos de la institución de seguridad social y del servicio de inspección del trabajo se consideran complementarios y se apoyan mutuamente, por lo que requieren una coordinación reforzada a nivel nacional, incluida la comunicación sistemática de información pertinente sobre los casos y las condiciones, especialmente cuando los recursos son limitados (OIT 2011). En Nicaragua, el Ministerio del Trabajo y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social están facultados para realizar inspecciones conjuntas con el objetivo de verificar el cumplimiento de la obligación de los empleadores de registrar a los trabajadores domésticos en el Instituto de Seguridad Social¹¹⁰. En Cabo Verde, por ejemplo, los empleadores tienen la obligación de registrar a los trabajadores domésticos en la seguridad social

tras un periodo de prueba de 15 días. Su incumplimiento es sancionable, sin perjuicio de que la afiliación se realice a la iniciativa del trabajador, a petición de la inspección del trabajo o de la organización de trabajadores, o de oficio por la autoridad de seguridad social. El incumplimiento de estas obligaciones genera responsabilidad administrativa y es sancionado por el servicio de inspección del trabajo departamental correspondiente.

La legislación nacional del trabajo y de la seguridad social también puede prever sanciones como medida adicional para disuadir del incumplimiento. El diseño y la aplicación de mecanismos de sanción significativos y adecuados son especialmente importantes para la inspección del trabajo y de la seguridad social en sectores propensos a una alta incidencia de empleo informal (OIT 2021c). En la mayoría de los países, se busca un efecto disuasorio imponiendo fuertes multas. No obstante, para que las sanciones sean eficaces y disuasorias, deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción, teniendo en cuenta los medios económicos (OIT, de próxima publicación). Es esencial que los sistemas de seguridad social se inscriban en un marco jurídico sólido que defina adecuadamente las infracciones y las multas aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones de cotización por parte de los empleadores.

En lo relativo a la severidad de las sanciones, las penas varían en los países. Cada país se centra en las medidas que considera pueden favorecer el cumplimiento. Independientemente de la severidad de las sanciones establecidas por la ley, en la legislación sobre trabajo doméstico se suelen aplicar dos tipos:

(a) **Sanciones económicas.** Por ejemplo:

- Una sanción expresada en referencia al salario mínimo (del 2 por ciento al 15 por ciento en los Estados Unidos,¹¹¹ en función del número de días de retraso).
- La aplicación de un tipo de interés sobre el impago, calculado sobre el valor de las cotizaciones atrasadas (por ejemplo, multas del 2 por ciento del importe atrasado en Filipinas¹¹² o del 5 por ciento más el 0,2 por ciento por mes de retraso en Francia, aplicable hasta enero de 2020¹¹³).

¹¹⁰ Nicaragua, Código del Trabajo, 1996, Título VIII, Capítulo I.

¹¹¹ Estados Unidos, Código de Impuestos Internos, «Art. 6656. Falta de ingreso de impuestos».

¹¹² Filipinas, Ley de Seguridad Social modificada, 2018, art. 22, a).

¹¹³ Francia, Código de Seguridad Social de 2022, art. R243-18.

- La aplicación de una multa equivalente a una fracción o a la totalidad del importe de las cotizaciones atrasadas. Si es una fracción, se aplican incrementos progresivos sobre el porcentaje a medida que aumenta el número de meses de incumplimiento. En Lituania, los empleadores que no han abonado la totalidad de las cotizaciones están sujetos al pago de una sanción equivalente al doble de la cuantía adeudada (Lituania, Ley de la Seguridad Social Estatal, artículo 36).
- (b) **Sanciones penales.** En Namibia, por ejemplo, las multas por incumplimiento del pago de las cotizaciones (incluido el pago fuera de los plazos preestablecidos) y por incurrir en evasión en virtud de declaración y fraude, no deben exceder los 8000 dólares namibios (unos 1 100 dólares de los Estados Unidos) ni los dos años de pena de prisión¹¹⁴. Del mismo modo, en Sierra Leona, cuando un empleador no registra a un empleado, en caso de condena sumaria puede ser sancionado con una multa no superior a 5 millones de leones, a una pena de prisión de hasta tres meses o a ambas¹¹⁵.

En la mayoría de los casos, los regímenes de seguridad social no establecen definiciones ni sanciones específicas para los empleadores de trabajadores domésticos, sino que aplican las mismas sanciones que se utilizan para otros trabajadores.

A menudo existen sanciones relacionadas con el incumplimiento de los plazos de registro de los trabajadores domésticos en las instituciones de seguridad social. Los plazos varían considerablemente de un país a otro. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago, los empleadores que no se registran como empleadores o que no registran a sus trabajadores, incluidos los domésticos, en la Junta Nacional de Seguros en un plazo de 14 días pueden ser condenados en juicio sumario a una multa de 5000 dólares¹¹⁶. En Filipinas, el plazo de registro es de un mes. El Código de Trabajo de Costa Rica

establece que los empleadores de trabajadores domésticos tienen la obligación de registrarlos en la Caja Costarricense de Seguro Social en un plazo de ocho días hábiles, de lo contrario, pueden ser sancionados con una multa equivalente al 5 por ciento del total de los salarios, remuneraciones o ingresos omitidos¹¹⁷. En Panamá, los particulares que contratan trabajadores domésticos tienen la obligación de registrarse como empleadores en la Caja de Seguro Social y de registrar a sus trabajadores dentro de los seis días hábiles del mes siguiente a la prestación del servicio. Aquellos que no lo hagan en los plazos previstos se exponen a una multa de 100 a 5000 balboas¹¹⁸. Del mismo modo, los empleadores de trabajadores domésticos en Marruecos deben afiliar y registrar a sus empleados en el plazo de un mes a partir de la fecha de firma del contrato de trabajo¹¹⁹.

► Varios países están adoptando un enfoque multidimensional y más holístico para garantizar el cumplimiento de la legislación.

Aunque algunas leyes hacen hincapié en la clasificación y en el castigo de las prácticas de incumplimiento, otras se centran más en prevenir la evasión. Ambas son importantes y el tratamiento de cada una debe considerarse por separado en la definición legal.

Tradicionalmente, garantizar el cumplimiento de la legislación ha tendido a centrarse predominantemente en los mecanismos de ejecución, en particular la aplicación de penas y otras sanciones administrativas, para castigar el incumplimiento de las obligaciones de seguridad social, así como en el recurso a la revisión judicial en caso de

114 Namibia, Ley de Seguridad Social, 1994, art. 23, 2).

115 Sierra Leona, [Ley Nacional de Seguridad Social y Fideicomiso de Seguros, 2001](#) [Nº 5 de 2001], art. 30, 1), a).

116 Trinidad y Tabago, Junta Nacional de Seguros, «[Obligaciones de los empleadores](#)».

117 Costa Rica, [Código de Trabajo de Costa Rica \(Ley Nº 2 de 26 de Agosto de 1943\)](#), art. 104.

118 Panamá, [Reglamento General de Afiliación e Inscripción de la Caja de Seguro Social \(Resolución de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social núm. 52165-A-2017\)](#), art. 64, y [Ley Nº 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones](#).

119 Marruecos, Decreto 2.18.686 relativo a las condiciones de aplicación del régimen de la seguridad social (3 de junio de 2019 BO 6783).

presunto incumplimiento. Sin embargo, se observa que cada vez hay más países que están adoptando un enfoque multidimensional y más holístico, mediante el cual los mecanismos de promoción complementan las estrategias punitivas con el fin de sensibilizar y crear una cultura de protección social como uno de los principales pilares en los que se basa el contrato social de cada sociedad (véase la sección 4.5) (OIT, de próxima publicación).

Es importante señalar que el incumplimiento de la legislación en materia de protección social, en particular de la obligación de registrar a los trabajadores y pagar las cotizaciones en su nombre, no debe suponer un perjuicio para los trabajadores domésticos a la hora de acceder a sus derechos, especialmente cuando no han participado en esta decisión. En estos casos se considera una buena práctica, en concordancia con las normas internacionales, permitir que los trabajadores domésticos accedan a las prestaciones y que, en su lugar, la institución de seguridad social sancione a los empleadores por el no pago de las cotizaciones¹²⁰. Por ejemplo, en las Bahamas, si los trabajadores descubren que el empleador no ha pagado las cotizaciones tras examinar los registros de nóminas y las copias de los pagos y recibos, pueden denunciar la omisión a la Junta Nacional de Seguros, que perseguirá al empleador para recaudar dichas cotizaciones, y cuando estas no se hayan deducido del salario de los empleados, el empleador será responsable de pagar la totalidad de la cotización de conformidad con la legislación¹²¹. En algunos casos, la ley está basada en regímenes de responsabilidad del empleador. Por ejemplo, en Colombia, cuando un empleador no registra a un trabajador doméstico para los regímenes de asistencia médica, pensiones y prestaciones en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional, debe asumir los costos del tratamiento y paga sus prestaciones (OIT 2022). Sin embargo, en la práctica pueden surgir dificultades a la hora de aplicar esta obligación.

Por último, además de contar con un mecanismo de inspección adecuado y apropiado, tal como se establece en el artículo 17 del Convenio núm. 189 y en el artículo 70 del Convenio núm. 102, así como con disposiciones en cuanto a las sanciones, la aplicación de los derechos y obligaciones en materia de seguridad social también debe ir acompañada de un mecanismo de reclamación y de recurso sólido y eficaz. Estos mecanismos también se consideran parte integrante de los sistemas de protección social en las normas internacionales de seguridad social y en los instrumentos de derechos humanos, ya que son fundamentales para garantizar un enfoque de la protección social basado en los derechos¹²². En Alemania, al igual que los demás trabajadores en el marco de una relación laboral, los trabajadores domésticos pueden acogerse a la protección judicial y a las acciones legales, incluidos los procedimientos judiciales administrativos y sociales¹²³. En Irlanda, los trabajadores domésticos cuyos derechos laborales o de seguridad social han sido vulnerados pueden presentar una denuncia ante los Servicios de Información y Atención al Cliente de Relaciones Laborales. Las denuncias se tramitan mediante una inspección o en una audiencia ante un árbitro de la Comisión de Relaciones Laborales. Los inspectores de la Comisión de Relaciones Laborales llevan a cabo inspecciones de los lugares de trabajo doméstico e investigan las quejas recibidas de los trabajadores domésticos¹²⁴. Los mecanismos de reclamación y de recurso también deberían diseñarse de forma que faciliten la presentación de reclamaciones por parte de los trabajadores domésticos. Esto puede significar facilitar el proceso de interposición de quejas, por ejemplo, a través de líneas de atención telefónica (como es el caso de Turquía; véase el recuadro 4.15), pero también hacer que la protección sea accesible y poco costosa y garantizar que los procesos sean imparciales, transparentes, sencillos y rápidos, a tenor de lo dispuesto en la Recomendación núm. 202.

120 Jurisprudencia de la CEACR en virtud de los Convenios núms. 102 y 121 y el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC 2006).

121 Bahamas, [Reglamento del Seguro Nacional \(Cotizaciones\)](#) 1984, art. 33. Véase también Junta del Seguro Nacional de las Bahamas, «[Contributions](#)».

122 Para más información, véase OIT (de próxima publicación).

123 Alemania, Libro I del Código Social - Parte General, 2011. arts. 18 a 29.

124 Irlanda, Comisión de Relaciones Laborales, «[Domestic Workers](#)».

► **Recuadro 4.15 Línea de atención telefónica *Alo 170 SGK* en Turquía**

El 15 de noviembre de 2010, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social puso en marcha la línea de atención telefónica *Alo 170 SGK* para facilitar a los particulares información sobre seguridad social 24 horas al día, siete días a la semana. Actualmente, los trabajadores domésticos pueden interponer denuncias a la Institución de Seguridad Social (SGK) a través de la línea telefónica *Alo 170 SGK* y a través de su sitio web¹²⁵ si están empleados de manera informal. Seguidamente, la SGK puede hacer un seguimiento de la denuncia e investigar y confirmar la situación de informalidad. Si la denuncia es fundada, los hogares que emplean a los trabajadores de manera informal pueden enfrentarse a sanciones, principalmente multas.

Según la información obtenida, hasta 2013 la SGK había recibido 499 840 notificaciones y denuncias relacionadas con el trabajo no declarado en diversos sectores. Como resultado de sus investigaciones, se descubrió que 50 000 personas y 5 000 centros de trabajo no estaban registrados.

Además, a través de «*Alo 170 SGK*», los trabajadores domésticos pueden denunciar casos de trabajo no declarado y presentar sus quejas directamente a la SGK a través de un portal en línea puesto a su disposición por el Centro Presidencial de Comunicación (CIMER) o las direcciones provinciales de trabajo y agencia de empleo de su distrito.

Fuente: (Erdoğan y Toksöz 2013); Turquía, SGK, [Alo 170](https://www.alo170.gov.tr/).

Lista de comprobación: factores a considerar para fomentar el cumplimiento de la legislación

- ¿Cuáles son los principales obstáculos para extender la legislación del trabajo y de la seguridad social a los trabajadores domésticos y a sus empleadores en cada contexto?

Inspecciones del trabajo

- ¿Es adecuado el marco jurídico existente para posibilitar la inspección de los hogares privados? ¿Ofrece un mandato adecuado a los servicios de inspección del trabajo y de la seguridad social en consonancia con las disposiciones legales en materia de cobertura de la seguridad social? Si no es así, ¿habría que ajustarlo? y, en caso afirmativo, ¿cómo?
- ¿Prevé el marco jurídico e institucional disposiciones adecuadas para mantener la privacidad de los hogares durante las inspecciones del trabajo y de la seguridad social?
- ¿Disponen los servicios de inspección del trabajo y de la seguridad social de información adecuada para mejorar el conocimiento de los servicios? ¿Disponen los servicios de inspección del trabajo y de la seguridad social de recursos humanos, equipos y sistemas informáticos adecuados para poder ampliar eficazmente sus servicios?
- ¿Podrían hacerse más eficaces y eficientes los mecanismos de inspección del trabajo y de la seguridad social utilizando soluciones automatizadas y estableciendo mecanismos de coordinación? Esto puede incluir:
 - automatizar el intercambio de información y vincular bases de datos, respetando y protegiendo al mismo tiempo los datos personales y el derecho a la vida privada;
 - una coordinación más estrecha entre los distintos servicios de inspección y entre estos y otras instancias de la Administración, y

125 Véase <https://www.alo170.gov.tr/>.

- servicios integrados de inspección del trabajo y de la seguridad social o unidades integradas de inspección.
- ¿Podría una coordinación más estrecha entre los servicios de inspección del trabajo y de la seguridad social mejorar el control del cumplimiento de la normativa y el uso más eficiente de los recursos?
- ¿Podrían contribuir las estrategias integradas de los mecanismos de inspección del trabajo y de la seguridad social a mejorar el cumplimiento y la protección de los trabajadores domésticos?

Penas y otras sanciones

- ¿Cómo hacer que las penas y otras sanciones sean más eficaces y significativas?
- ¿Son adecuadas las sanciones aplicadas? ¿Podría introducirse un sistema gradual de sanciones que garantice que son significativas, efectivas y apropiadas?
- ¿Perjudican las sanciones a los trabajadores domésticos en cuanto al acceso a sus derechos (por ejemplo, la suspensión de las prestaciones), aunque no hayan participado en las acciones que han dado lugar a la sanción?
- En su caso, ¿pueden combinarse las sanciones con medidas promocionales de sensibilización y capacitación?

Mecanismos de reclamación y recurso

- ¿Existe un mecanismo de reclamación y de recurso sólido y eficaz? ¿Podría este mecanismo beneficiarse de más información relacionada con las cuestiones y los retos que plantea la aplicación de la legislación sobre seguridad social al trabajo doméstico en concreto?
- ¿Tienen los trabajadores domésticos y sus empleadores acceso a los mecanismos de reclamación y recurso existentes? ¿Son asequibles?
- ¿Pueden las soluciones de tecnologías de la información facilitar el funcionamiento de los mecanismos de reclamación y recurso para que sean más accesibles al sector?
- ¿Hay algo en los procesos existentes relativos a la presentación de quejas y recursos y su tramitación que pueda disuadir a los trabajadores domésticos y/o a sus empleadores de utilizarlos? ¿Pueden cambiarse? En caso afirmativo, ¿cómo? ¿Cómo pueden participar los representantes de los trabajadores domésticos y de los empleadores en las adaptaciones y la sensibilización necesarias para que estos mecanismos sean sólidos y eficaces?

Fuente: Adaptado de OIT (2012c).

4.5 Sensibilización y difusión de información

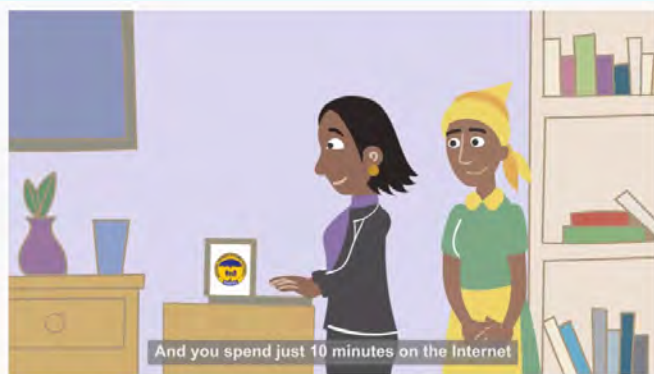
La sensibilización de los trabajadores domésticos y sus empleadores es esencial para informarles de sus derechos y obligaciones. Cuando los trabajadores y los empleadores son conscientes de las ventajas de la protección social y la formalización, están más dispuestos a afiliarse. Por ello, el desarrollo de una cultura de la protección social es, en general, fundamental para sensibilizar a la ciudadanía sobre el derecho humano a la seguridad social.

La información que debería divulgarse incluye mensajes sobre el derecho de los trabajadores domésticos a la seguridad social, las ventajas para los trabajadores domésticos y sus familias de estar afiliados a la seguridad social y las ventajas para los empleadores de cumplir con sus obligaciones legales; a qué prestaciones y servicios tendrían derecho los trabajadores domésticos; las obligaciones que deben cumplir los trabajadores domésticos y los empleadores, y explicaciones sobre los procedimientos administrativos, entre otros.

► Recuadro 4.16 Sensibilización de los empleadores de trabajadores domésticos en Uruguay y Zambia

En Uruguay, tras la promulgación de la Ley N° 18.065 que, entre otras cosas, refuerza la cobertura de la seguridad social de los trabajadores domésticos, se lanzaron una serie de campañas informativas sobre los cambios introducidos por la ley. La campaña incluía la distribución de folletos informativos sobre los derechos de los trabajadores domésticos, manuales sobre los procedimientos de registro a la seguridad social, e información con instrucciones sobre el uso de la página web y otros servicios en línea disponibles para facilitar el registro en el Banco de Previsión Social.

En Zambia se cuenta con un programa de sensibilización dirigido a los empleadores de trabajadores domésticos, ya que muchos de ellos no conocen su obligación de registrar a los trabajadores domésticos en la Autoridad del Sistema Nacional de Pensiones (NAPSA). La campaña tiene por objeto explicar la importancia de las pensiones de jubilación y cómo registrar a los trabajadores en la NAPSA.



Más recientemente, un grupo de trabajo técnico tripartito, con el apoyo de la OIT, puso en marcha un programa de sensibilización, basado en el análisis del comportamiento, dirigido a los empleadores de trabajadores domésticos. La campaña incluía una reunión estratégica con 14 medios de comunicación; la producción y difusión de material de comunicación para sensibilizar a los medios y a la población sobre la importancia del registro, y reuniones comunitarias de sensibilización dirigidas por los sindicatos, celebradas en diez distritos. El registro a la seguridad social de los trabajadores domésticos aumentó un 336 por ciento, pasando de 1 600 a 6 981 afiliaciones.

Véase OIT, «[Give your Domestic Workers a NAPSA Pension Today](#)», vídeo de YouTube, 8 de mayo de 2018.

Fuente: OIT (2021d).

Estos mensajes pueden transmitirse por diversos medios, entre ellos:

- incorporando educación cívica sobre seguridad social a los programas educativos para todas las edades (OIT 2021h);
- a través de los medios de comunicación de masas, como la radio, la televisión y la prensa, páginas web y campañas específicas de marketing social, y en lugares públicos (por ejemplo, supermercados, bancos, teatros, etc.) (véase el recuadro 4.16);
- publicando boletines especiales sobre el trabajo doméstico y los centros de atención telefónica, que pueden proporcionar información básica sobre los regímenes y prestaciones que ofrecen los programas, así como sobre los procedimientos de registro necesarios, como ocurre en Italia y el Uruguay, donde se han establecido servicios gratuitos de atención telefónica para responder a las solicitudes de información sobre cuestiones relacionadas con la protección social de los trabajadores domésticos;

- movilizándolo a las organizaciones de trabajadores domésticos, de los empleadores, a los sindicatos y otros grupos de la sociedad civil y de la comunidad para facilitar la difusión de información, apoyar la aplicación de la legislación y cambiar la actitud de la población, como en Filipinas (véase el recuadro 4.17);
- organizando campañas de sensibilización y jornadas de afiliación a la seguridad social para los trabajadores domésticos, en coordinación con las instituciones de seguridad social, los ministerios de trabajo y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Como las organizadas en Ecuador y Panamá (véase el recuadro 4.18), y
- desarrollando productos de conocimiento, guías y conjuntos de herramientas, como en Colombia o como los desarrollados por Mujeres en Empleo Informal: Globalización y Organización (WIEGO) y la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar (FITH) (véase el recuadro 4.19).

► Recuadro 4.17 Alcance mediático de las organizaciones de la sociedad civil en Filipinas

En Filipinas, la aplicación de la Ley de Trabajadores Domésticos de 2013, inspirada en el Convenio núm. 189 y que extendió los derechos de seguridad social, incluido el seguro de atención de salud, a unos 1,9 millones de trabajadores domésticos, se acompañó de una campaña de información dirigida por organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de la campaña era cambiar las actitudes hacia los trabajadores domésticos y, entre otras cosas, acuñó el término oficial filipino para «trabajador doméstico», a saber, «*kasambahay*» (ayudante doméstico). La campaña no solo iba dirigida a los trabajadores domésticos y sus empleadores, sino también a la población en general. El Gobierno declaró el Día Nacional de los Trabajadores Domésticos, que se celebra cada 30 de abril. También se realizan periódicamente actividades de divulgación en los medios de comunicación y se organiza una Cumbre Nacional de Trabajadores Domésticos. Estas herramientas de sensibilización, junto con un fuerte compromiso político asumido a nivel nacional y local, han contribuido significativamente al éxito de la aplicación de la ley.

Fuente: OIT (2021d).

► Recuadro 4.18 Campañas de sensibilización en Ecuador y en Panamá

En 2010, Ecuador promovió una campaña de trabajo doméstico decente (2010), a través de la cual se establecieron 260 puntos móviles en las principales ciudades para responder a las solicitudes de información de los trabajadores domésticos y sus empleadores (OIT 2016c).

En Panamá, la Oficina de Género e Igualdad de Oportunidades Laborales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y la Caja de Seguro Social organizan periódicamente jornadas de registro y afiliación a la seguridad social para los trabajadores domésticos con el fin de garantizar el cumplimiento de la legislación pertinente. Los eventos se celebran en diferentes lugares a lo largo de varios días para facilitar el registro y reducir los costos de transacción.

Además, se han organizado numerosas actividades de orientación y formación para los trabajadores domésticos y sus sindicatos con el fin de informarles sobre sus derechos (incluido el Convenio núm. 189, ratificado por Panamá), promover la igualdad de género en el ámbito laboral y ponerles al día sobre sus derechos.

Fuente: Panamá, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, «[MITRADEL instruye sobre sus derechos laborales a Trabajadores Domésticos](#)», 2019.

► Recuadro 4.19 Utilización de guías para desmitificar las leyes nacionales y los derechos internacionales

El Ministerio del Trabajo de Colombia publicó la guía «Servicio Doméstico. Guía Laboral» para informar a los trabajadores domésticos sobre sus derechos y obligaciones, incluyendo aquellos en materia de seguridad social.

Fuente: Véase Colombia, Ministerio de Trabajo, «[Servicio Doméstico: Guía Laboral](#)», 2012.

WIEGO y la FITH han preparado una guía práctica sobre el Convenio núm. 189, reconociendo la importancia de que los trabajadores domésticos y sus organizaciones comprendan plenamente el marco jurídico internacional y su papel en la orientación de la legislación nacional, así como los mecanismos de supervisión pertinentes. La guía busca ofrecer información en una forma de fácil comprensión y sensibilizar sobre los derechos laborales y sociales de los trabajadores domésticos.

Fuente: Véase WIEGO y FITH, «[Your toolkit on ILO Convention 189: The Domestic Workers Convention](#)», 2018.

Los intermediarios como las agencias, las plataformas digitales y las cooperativas que desempeñan un papel en la selección de empleos, al facilitar los trámites de migración y la colocación laboral, pueden desempeñar potencialmente un papel decisivo a la hora de informar tanto a los trabajadores domésticos como a los empleadores sobre sus derechos y sus deberes en materia de seguridad social (véase más adelante). Una práctica que ha tenido éxito en este ámbito es el uso de un centro integrado de atención telefónica que conecta las administraciones de la seguridad social con los ministerios de trabajo para brindar consultas en línea a los trabajadores domésticos y sus empleadores. Así, por ejemplo, Uruguay e Italia han incorporado servicios gratuitos de atención telefónica para responder a las solicitudes de información sobre cuestiones relacionadas con la protección social del trabajo doméstico (OIT 2016c). También es el caso en Zambia¹²⁶ y los Estados Unidos, donde un servicio de atención telefónica, gratuito y confidencial está disponible de 7 de la mañana a 7 de la tarde todos los días laborables¹²⁷. Además, la tecnología digital puede también aprovecharse para este fin, sobre todo

► Sensibilizar a los trabajadores domésticos y a sus empleadores sobre sus derechos y obligaciones puede conducir a una mayor cobertura.

las herramientas de telefonía móvil, en línea y las redes sociales. Por ejemplo, Hong Kong (China) utiliza Instagram para sensibilizar a la población acerca de los derechos y las obligaciones en este ámbito. En México, el Centro Nacional para la Capacitación Profesional y Liderazgo de las Empleadas del Hogar lanzó la aplicación móvil «Dignas» para ayudar a estas trabajadoras a conocer y reclamar sus derechos laborales. La aplicación incluye una calculadora que calcula vacaciones, primas, finiquitos indemnizaciones en caso de despido injustificado¹²⁸.

¹²⁶ Zambia, NAPSA, «[Payment of Social Security Contributions for Domestic Workers is Law](#)», 12 de diciembre de 2016.

¹²⁷ Véase Estados Unidos, Administración de la Seguridad Social, «[Introduction to Social Security](#)».

¹²⁸ Véase México, CACEH, «[Conoce Dignas, la app asistente para trabajadoras del hogar](#)», 19 de noviembre de 2020.

Lista de control: factores a consideraren las actividades de sensibilización y de intercambio de información

- ¿Cómo pueden los trabajadores domésticos y sus empleadores estar mejor informados sobre la legislación de seguridad social? ¿Cuáles son los obstáculos que impiden garantizar que los trabajadores domésticos y los empleadores estén mejor informados y cómo estos pueden abordarse?
- ¿Cómo pueden participar los representantes de los trabajadores domésticos y sus empleadores y otras partes interesadas en la sensibilización y el intercambio de conocimientos e información sobre protección social?
- ¿Cómo mejorar el acceso a la información?
 - ¿Se puede acceder a la información sobre protección social en todas las lenguas habladas en el país y en las que hablan principalmente los trabajadores domésticos (por ejemplo, las principales lenguas habladas en los corredores migratorios)?
 - ¿Es accesible la información para todos, incluidas las personas analfabetas, las personas con discapacidad, las personas migrantes y las personas de edad?
 - ¿Está disponible la información en distintas formas (tanto la información más sencilla como la más compleja) y a través de distintos medios de comunicación?
 - ¿Tienen acceso a esta información otros grupos excluidos?
- ¿Cuáles son los mensajes que hay que comunicar y cuáles son los medios/canales para hacerlo? ¿Se adaptan los mensajes y los medios al público destinatario?

Fuente: adaptado de OIT (2021c).

4.6 Aprovechar el diálogo social y la negociación colectiva

La negociación colectiva y el derecho de sindicación desempeñan un papel importante en el establecimiento de una legislación que mejore los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores domésticos (OIT 2016a). Se trata de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, los cuales han sido reconocidos desde hace mucho tiempo por los órganos de control de la OIT como principios válidos también para los trabajadores domésticos, aunque en la práctica experimenten muchas dificultades para hacerlos realidad (OIT 2022). La importancia de estos principios en la consecución del trabajo decente para

los trabajadores domésticos también se destaca en los artículos 3 y 8 del Convenio núm. 189 y a lo largo de la Recomendación núm. 201¹²⁹.

Sin embargo, para que los trabajadores domésticos disfruten de la libertad sindical y del reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, deben poder crear organizaciones o afiliarse a ellas¹³⁰. Además, un diálogo social constructivo requiere también medidas de apoyo para reforzar la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, de acuerdo con las normas de la OIT¹³¹. Es el artículo 14 del Convenio núm. 189 el que establece la necesidad de

¹²⁹ Véanse los párrafos 6, 8, 19, 22 y 25.

¹³⁰ Véase la Recomendación núm. 201, párr. 2, a).

¹³¹ Véase la Recomendación núm. 201, párr. 2, b).

garantizar que las organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y de sus empleadores participen en la adopción de medidas de protección social.

Cuando los trabajadores domésticos no están representados por los sindicatos, su capacidad para participar en el diálogo social y en las negociaciones colectivas con el objetivo de mejorar su protección social se ve obstaculizada. Asimismo, dada la particular naturaleza del trabajo doméstico y la consiguiente posición de vulnerabilidad de los trabajadores domésticos, las organizaciones de trabajadores desempeñan un papel decisivo en la promoción de mejores condiciones de trabajo, proporcionándoles información y otros servicios, como asistencia jurídica y formación, y la negociación de convenios colectivos que pueden facilitar el acceso a las prestaciones (Fudge y Hobden 2018).

En ese sentido, la participación de los sindicatos de trabajadores domésticos ha tenido repercusiones en su registro. Por ejemplo, en Indonesia, la JALA PRT ha informado de que, tras sus esfuerzos de promoción, ha logrado movilizar a más de 1 400 afiliados en el marco del régimen voluntario de seguridad social. Ello ha incluido movilizar a la oficina de la seguridad social de Yakarta para que contactase a los trabajadores domésticos y facilitara un mecanismo de registro colectivo, y para que la Oficina y el Consejo de Seguridad Social emitieran una carta en la que alentasen a los empleadores a pagar las cotizaciones a la seguridad social (OIT 2022). En México, el sindicato de trabajadores domésticos ofrece asistencia en cuanto al registro y al cálculo de las cotizaciones (OIT 2022).

Se ha reconocido que la existencia de organizaciones de empleadores ha facilitado la promoción conjunta de un aumento de la inversión pública en el trabajo doméstico como medio de acercar los intereses de los trabajadores y los de los empleadores (OIT 2021e). En particular, las organizaciones de empleadores pueden contribuir al trabajo decente y al empleo formal ofreciendo servicios que refuercen la capacidad de los empleadores individuales para cumplir con sus obligaciones legales y ofrecer condiciones de trabajo decente a los trabajadores que emplean. Muchos de estos servicios han servido para paliar la informalidad en el sector, proporcionando contratos modelo o normalizados por escrito y aumentando el acceso a los regímenes de seguro social (OIT 2021e).

La CEACR también ha reconocido la importancia de implicar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el diseño de las campañas de sensibilización y en la difusión de la información, ya que esto no solo permite adaptar mejor los mensajes, sino que también proporciona un vector para garantizar que la información pertinente llegue a su público objetivo (OIT 2022). En Perú, la Ley N° 31047 ha institucionalizado el diálogo social mediante el establecimiento de una mesa de diálogo social permanente en la que participan miembros del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y los sindicatos pertinentes, con el objetivo de promover el cumplimiento de los derechos de los trabajadores domésticos (OIT 2022).

Otras partes interesadas también pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo y la aplicación de estrategias de extensión a los trabajadores domésticos. En particular, algunas ONG tienen un conocimiento especializado de las características de los trabajadores domésticos y de la dinámica de sus actividades laborales, por lo que pueden aportar una visión que va más allá de las encuestas tradicionales, entre otras cosas aportando una perspectiva humana de la situación particular de este sector.

► Cuando están adecuadamente representados por los sindicatos, los trabajadores domésticos tienen mayor capacidad para participar en el diálogo social y en las negociaciones colectivas con objeto de mejorar su protección social.

Lista de comprobación: factores a considerar con miras a facilitar el diálogo social con el fin de extender la protección social

- ¿Cuáles son los principales obstáculos a la participación de los representantes de los trabajadores domésticos y de sus empleadores en el diálogo social y las negociaciones colectivas?
- A la hora de diseñar y aplicar mecanismos de protección social para extender la cobertura de los trabajadores domésticos, ¿se consulta a las organizaciones pertinentes de empleadores y de trabajadores? ¿Qué medidas adicionales serían necesarias para facilitar la participación de los sindicatos de trabajadores domésticos y de las organizaciones de empleadores en el diseño y la aplicación de estrategias de extensión para los trabajadores domésticos?
- ¿Proporcionan las organizaciones de trabajadores y de empleadores a sus afiliados servicios de sensibilización y difusión de información sobre los sistemas de protección social y el cumplimiento de las obligaciones legales? ¿Qué medidas adicionales serían necesarias para ello?
- ¿Qué papel pueden desempeñar otras partes interesadas (por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil) en la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos? ¿Cómo podría potenciarse este papel?

4.7 Desarrollo y aplicación de políticas integradas y coherentes

Las estrategias para extender la cobertura de la protección social a los trabajadores domésticos forman parte de un conjunto más amplio de intervenciones de políticas intersectoriales, especialmente en los ámbitos de la política social y económica que contribuyen a la formalización de las economías. Para la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos se debería examinar el sistema de protección social en su totalidad y la protección de los trabajadores domésticos como un elemento integral del mismo. A fin de colmar las brechas en la protección social de los trabajadores domésticos, es necesario no solo adaptar el sistema existente a sus particularidades, sino también abordar los retos que ya existen en el propio sistema de protección social. La inclusión de los trabajadores domésticos en la legislación laboral y de la seguridad social es un primer paso esencial, ya que no solamente les proporciona una mejor protección social, sino que también contribuye a revalorizar al sector. Sin embargo, para el diseño y la aplicación de leyes y regímenes que garanticen la cobertura de los trabajadores domésticos en la práctica, son

necesarios igualmente un fuerte compromiso gubernamental, el apoyo de los legisladores, unas instituciones bien gobernadas, la participación de los interlocutores sociales y la colaboración con la sociedad civil. La experiencia internacional sugiere que la coordinación entre las instituciones responsables de aplicar las distintas funciones de la seguridad social es muy importante para mejorar la eficacia.

Los resultados positivos asociados a una mayor coordinación interinstitucional incluyen la simplificación de los trámites administrativos que deben realizar empleadores y trabajadores; el aumento de la eficiencia y la eficacia administrativas (incluida la reducción de los costos administrativos del sistema); el aumento de la transparencia en la gestión de los programas, y el acceso a información que permita mejorar el diseño de estrategias para extender la cobertura (Schwarzer et al. 2014). Por lo tanto, la coordinación interinstitucional es una condición necesaria, aunque insuficiente, para extender la cobertura a los trabajadores domésticos. Varios países han desarrollado mecanismos

de coordinación entre las instituciones encargadas de la administración de la seguridad social, así como entre otras entidades gubernamentales, como los ministerios de trabajo, desarrollo social, hacienda, migración, igualdad de género o sus equivalentes, y entre los institutos de estadística (Bierbaum y Wodsak 2021). Ejemplos notables son Argentina, cuyos institutos de seguridad social se coordinan estrechamente con el Ministerio de Hacienda, Uruguay y Singapur, que colaboran con el Ministerio de Trabajo.

La participación de cada una de estas instituciones en las estrategias para extender la cobertura se explica a lo largo de este capítulo. En el caso del Ministerio de Economía de Argentina, por ejemplo, una mayor vinculación institucional con las administraciones de seguridad social, tanto a nivel de diseño de políticas como de aplicación, ayuda a avanzar en el fortalecimiento de las estrategias de control de las contribuciones y otras medidas innovadoras, como las disposiciones del país relativas a las cotizaciones basadas en ingresos presuntos (véase la sección 4.2).

No obstante, para garantizar que los trabajadores domésticos disfruten de una protección social adecuada junto con unas condiciones de trabajo decente, las políticas y estrategias de seguridad social, en particular las indicadas anteriormente, deben ir de la mano de políticas en otros ámbitos, como la legislación sobre el salario mínimo y otras políticas salariales, la legislación y las políticas sobre la jornada laboral, la legislación y las garantías en materia de seguridad y salud en el trabajo, y el fomento del diálogo social, especialmente a través de la mejora de la organización y la representación¹³². En efecto, los países que han conseguido extender plenamente la cobertura a los trabajadores domésticos han recurrido a una combinación de intervenciones, al tiempo que han abordado la diversidad de necesidades y situaciones de los trabajadores domésticos.

Por último, como ya se ha mencionado, el papel de los trabajadores domésticos en la prestación de servicios de cuidados debe tenerse en cuenta a la luz del aumento de la demanda y de las necesidades de este tipo de cuidado. Los trabajadores domésticos pueden, en efecto, participar directamente en la prestación de servicios de cuidados y protección social (Addati et al. 2022; OIT 2021e).

Los países que han extendido con éxito la cobertura a los trabajadores domésticos han adoptado un enfoque de políticas participativo e integrado.

Por ejemplo, los trabajadores domésticos pueden prestar servicios de cuidados en los hogares y el Gobierno puede crear mecanismos para integrar determinados servicios relacionados con los cuidados prestados por los trabajadores domésticos en el sistema nacional de protección social, inclusive financiándolos de formas similares a las que se aplican en muchos países para la prestación de servicios de atención de salud proporcionados en la comunidad. Sin duda, esto puede resultar más rentable que los cuidados prestados en instituciones y también se ajusta más al deseo de muchas personas de edad de envejecer en su hogar, donde se les presten los servicios que necesitan. Es el caso de España, donde se conceden ayudas económicas para la contratación de trabajadores domésticos que ayuden en las actividades de la vida diaria en aquellos casos en que las personas no pueden realizarlas por sí mismas por motivos de enfermedad, discapacidad o edad. En estas situaciones, el cuidador debe darse de alta en la Seguridad Social (ELA 2021). Para que los trabajadores domésticos participen en soluciones que aborden las necesidades de cuidados y protección social, también es necesaria la coordinación con otras políticas sociales, económicas y de empleo, como el desarrollo de capacidades (por ejemplo, con relación al cuidado de niños y de personas de edad o de personas con discapacidad). Así, en América Latina se ha determinado que la profesionalización de los trabajadores domésticos, combinada con una proporción cada vez mayor de hogares encabezados por mujeres, es uno de los principales factores que contribuyen a una mayor cobertura de la seguridad social de las trabajadoras domésticas (Rodgers 2009).

¹³² Para más información, véase OIT (2021e).

Lista de comprobación: factores a considerar con miras a garantizar políticas integradas y coherentes

- ¿Existe una estrategia nacional de protección social que proporcione un marco para el sistema de protección social y sus diferentes componentes? En caso afirmativo, ¿apoya la estrategia unos vínculos institucionales eficaces entre las instituciones administradoras, las entidades gubernamentales y otros organismos?
- ¿Existe coordinación y colaboración sectoriales e intersectoriales entre las instituciones responsables de la aplicación, administración y control de los diferentes componentes del sistema de seguridad social?
- ¿Tienen en cuenta las políticas y estrategias de seguridad social la necesidad de extender la cobertura de la protección social a los trabajadores domésticos? En caso afirmativo, ¿abordan la diversidad de necesidades y circunstancias de los trabajadores domésticos? ¿Están en consonancia con otros ámbitos de política, como las políticas y la legislación en materia de empleo y salud y seguridad en el trabajo? ¿Han contado estas políticas y estrategias con una participación significativa de los representantes de los trabajadores domésticos y de las organizaciones de empleadores y otras partes interesadas?
- ¿Existen mecanismos que integren los servicios relacionados con los cuidados prestados por los trabajadores domésticos en el sistema nacional de protección social? ¿Qué políticas, medidas y enfoques adicionales podrían dar respuesta a las crecientes necesidades de cuidados de la población, garantizando al mismo tiempo el derecho de los trabajadores domésticos a la seguridad social?
- ¿Existen mecanismos que promuevan la profesionalización del trabajo doméstico (por ejemplo, formación, certificación de competencias, validación de la experiencia previa)?

Source: Adaptado de OIT (2021c).

4.8 Protección de los trabajadores domésticos migrantes¹³³

Los trabajadores domésticos migrantes se enfrentan a muchos de los retos que afrontan los trabajadores domésticos en general, además de a retos adicionales (véase la sección 3.6). Como ya se ha señalado, los trabajadores migrantes representan una proporción significativa de los trabajadores domésticos. Además, una gran parte del trabajo doméstico en todo el mundo comprende el trabajo no declarado o informal, que a menudo constituye una de las pocas posibilidades de generar ingresos para los migrantes irregulares. Sin embargo, la recopilación de datos relativos a los trabajadores domésticos migrantes es especialmente complicada y merece ser

reforzada, ya que ello mejoraría y aclararía en gran medida el panorama real de la situación de estos trabajadores, con miras a orientar las medidas de política concernientes, inclusive desde el punto de vista de la extensión de la protección social.

Algunos países han creado mecanismos para facilitar la cobertura de la seguridad social de los trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores domésticos migrantes. Entre las medidas adoptadas figuran el registro y el pago de las cotizaciones en línea; la portabilidad de las prestaciones y otros incentivos para alentar a los empleadores a registrarse en la administración de seguridad social, y la posibilidad de hacerlo voluntariamente.

¹³³ La mayor parte de la información y los ejemplos que figuran en esta sección proceden de OIT (2021b).

Estas medidas, junto con los acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social, son indispensables no solo para garantizar las prestaciones de seguridad social a corto plazo en el país de destino, sino también para que los trabajadores no pierdan las cotizaciones acreditadas a los sistemas de pensiones cuando regresan a su país de origen.

Cobertura legal. Como ya se ha mencionado, en muchos países los trabajadores domésticos migrantes están expresamente excluidos de la cobertura de las leyes laborales y de la seguridad social, a veces respecto de todas las prestaciones y en otros casos con relación a prestaciones específicas (OIT 2021b; Kulke 2006; van Ginneken 2010). En otras situaciones, quedan excluidos debido a la duración de su estadía, al hecho de que trabajan en la economía informal o por causa de la irregularidad de su condición migratoria (OIT 2021d). Por lo tanto, en primer lugar y, ante todo, la cobertura de la legislación laboral y de la seguridad social nacional debe extenderse a todos los trabajadores, garantizando específicamente el reconocimiento del trabajo doméstico como trabajo y de los trabajadores domésticos como trabajadores, extendiendo la cobertura de la legislación vigente para incluir a los trabajadores domésticos migrantes o adoptando una nueva legislación dirigida específicamente a ellos. Las medidas transitorias, como la cobertura voluntaria, los programas especiales y la cobertura diferenciada, pueden ser decisivas para lograr la cobertura legal a corto plazo, teniendo en cuenta que la cobertura obligatoria puede suponer un reto para las instituciones de seguridad social de los países de origen (OIT 2021b). Por ejemplo, en Indonesia, los trabajadores domésticos migrantes están incluidos en el sistema nacional de seguridad social, que cubre los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, el seguro de vida y las pensiones con carácter voluntario. Los trabajadores domésticos también pueden ser considerados en los regímenes no contributivos con base en el principio de igualdad de trato entre residentes nacionales y residentes no nacionales como lo prevén las normas internacionales de seguridad social. Entre los países que han extendido la cobertura de una parte del sistema de seguridad social a los trabajadores domésticos

migrantes figuran Chile (véase el recuadro 4.20) e Italia, donde tienen derecho a la asistencia médica del régimen general de la seguridad social (OIT 2021b). En el Estado Plurinacional de Bolivia, los trabajadores domésticos migrantes gozan de plena igualdad con los trabajadores nacionales en lo que respecta a la legislación laboral y de la seguridad social¹³⁴. En Quebec (Canadá), el contrato de trabajo obliga al empleador a contribuir a la cobertura de los trabajadores extranjeros en virtud de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que los protege en caso de que se produzca esta contingencia. Además, el contrato estipula que el empleador se compromete a proporcionar una cobertura gratuita del seguro de salud al trabajador equivalente a la proporcionada por la Administración del Seguro de Enfermedad de Quebec (RAMQ) hasta que tenga derecho a las prestaciones de la RAMQ. En Malasia, las recientes reformas legislativas también han extendido el ámbito de aplicación a los trabajadores domésticos migrantes (véase el recuadro 4.21).

Es necesario abordar las exclusiones legales basadas en la condición migratoria y facilitar la portabilidad de las prestaciones para garantizar que los trabajadores domésticos migrantes estén cubiertos en su país de destino y en su país de origen.

134 Estado Plurinacional de Bolivia, [Ley 370 de 8 de mayo de 2013, Ley de Migración](#), art. 48, 1).

► **Recuadro 4.20 Chile y la extensión de la protección social a todos los trabajadores domésticos, incluidos los migrantes**

Según la legislación chilena, los trabajadores migrantes están sujetos a las mismas normas que los nacionales. Su acceso a las prestaciones de protección social y la afiliación al sistema nacional de seguridad social, así como su cobertura por dicho sistema, son obligatorios. Tienen acceso a las prestaciones del sistema de seguridad social si disponen de un permiso de trabajo y cumplen determinados requisitos, como un periodo mínimo de cotización y residencia legal o una duración mínima de la estadía. La mayoría de estas prestaciones se basan en regímenes de seguros privados y cubren varias ramas de la protección social, como las prestaciones de vejez, desempleo, discapacidad, invalidez, enfermedad, enfermedad profesional y maternidad. El sistema público también proporciona pensiones de vejez básicas y complementarias. Los trabajadores domésticos están reconocidos como una categoría específica de trabajadores en el Código del Trabajo, y sus disposiciones se aplican a los trabajadores domésticos migrantes, independientemente de su nacionalidad. Esta norma obliga a los empleadores a aportar mensualmente el 4,11 por ciento del salario de los trabajadores domésticos a un fondo de compensación individual, con una prestación pagadera a la finalización del contrato del trabajador. En un esfuerzo por formalizar el trabajo doméstico y de garantizar los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores, una reforma legal más reciente (Ley 20.786 de 2014) obliga a los empleadores a presentar una copia de los contratos de trabajo de sus trabajadores al servicio de inspección del trabajo y a pagar sus cotizaciones a la seguridad social. Chile ratificó el Convenio núm. 189 en 2015, ha suscrito varios acuerdos bilaterales sobre protección social y es parte del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Fuente: OIT (2021b).

► **Recuadro 4.21 Extensión de las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a los trabajadores domésticos migrantes en Malasia**

En Malasia, tanto los trabajadores domésticos locales como los migrantes han estado históricamente excluidos del ámbito de aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social, pero, desde 2021, tienen derecho a beneficiarse de la protección por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Ello reviste especial relevancia, ya que algunos de los corredores de migración laboral más importantes del mundo van de Filipinas e Indonesia a Malasia; 250 000 trabajadores domésticos migrantes, principalmente de Camboya, Indonesia y Filipinas, están legalmente registrados en Malasia, aunque otros 10 000 están indocumentados. Cabe señalar asimismo que suelen experimentar importantes déficits de trabajo decente y, en algunos casos, otras violaciones de los derechos humanos.

De modo similar, el ámbito de aplicación del Régimen de Invalidez (prestaciones de invalidez y de sobrevivientes) y del Sistema de Seguro de Empleo (prestaciones de desempleo) se amplió para cubrir a los trabajadores domésticos que son ciudadanos malasios, residentes permanentes y residentes temporales de forma obligatoria; sin embargo, ambos sistemas excluyen a los trabajadores domésticos extranjeros, incluso a aquellos con un documento de viaje válido y un permiso de empleo temporal expedido por el Departamento de Migración de Malasia. Debe mencionarse, sin embargo, que los trabajadores extranjeros con permiso de trabajo temporal están cubiertos por el Régimen de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Fuentes: Au et al. (2019); OIT (2022); y Malasia, Organización de la Seguridad Social, [Employer Circular No. 5, 2021, PERKES0.600-3/1/14 \(2\)](#) y «Frequently Asked Questions regarding the Extension of Social Security Coverage to Domestic Workers».

Registro a través de embajadas o consulados.

La relación con los trabajadores domésticos en el extranjero es un reto para las instituciones nacionales, sobre todo en términos de comunicación, registro y pago de las cotizaciones. Para resolver este problema, las embajadas en países extranjeros pueden servir de enlace entre los trabajadores y las instituciones de seguridad social. Es el caso de Filipinas, donde los trabajadores domésticos (Overseas Filipino Workers) pueden realizar la mayoría de los trámites necesarios en sus embajadas en los países con mayores flujos migratorios.

Concertación y aplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social con miras a garantizar la coordinación de la seguridad social.

La portabilidad de las cotizaciones o prestaciones reviste especial importancia para los trabajadores domésticos migrantes. Esta medida se refiere al mecanismo que permite a los trabajadores migrantes mantener y hacer reconocer, en su país de origen las cotizaciones acumuladas en el país de acogida. Algunos acuerdos suscritos entre países también pueden permitir a los trabajadores migrantes acumular el total de las cotizaciones realizadas en varios países. La portabilidad es especialmente importante para garantizar prestaciones a largo plazo, como las de los planes de pensiones. En ausencia de portabilidad, los migrantes tienen menos incentivos para cotizar porque pueden perder las cotizaciones acumuladas durante años en el extranjero sin poder acceder nunca a la protección que necesitan, enfrentándose también a un alto riesgo de pérdidas financieras.

Para responder a la necesidad de portabilidad, algunos países han suscrito acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social que incluyen, entre otras cosas, cláusulas de portabilidad de las prestaciones o de acumulación del número de cotizaciones entre países, especialmente respecto de las pensiones de vejez. A tenor de lo dispuesto en dichos acuerdos, los derechos acumulados en uno o más territorios, ya sean prestaciones o períodos de cotización, deben garantizarse al trabajador migrante en otro territorio parte en el acuerdo (OIT 2013a), lo que es fundamental para la protección de los ingresos cuando los trabajadores regresan finalmente a sus países de origen; no

obstante, cabe que indicar que se trata de una práctica que aún es incipiente en todo el mundo. Este tipo de asociaciones están en consonancia con el párrafo 20 de la Recomendación núm. 201, que insta a los Estados Miembros a considerar la concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales para asegurar que los trabajadores domésticos migrantes amparados por dichos acuerdos gocen de igualdad de trato respecto de la seguridad social, así como de acceso a los derechos de seguridad social y al mantenimiento o la transferibilidad de tales derechos. Por ejemplo, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR¹³⁵, que entró en vigencia en 2005 y es reconocido como uno de los más avanzados de la región por su eficacia y cobertura, incluye prestaciones de atención de salud, vejez e invalidez y garantiza la portabilidad de los derechos relacionados con las pensiones de los trabajadores domésticos migrantes. El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social prevé la coordinación de las legislaciones nacionales en materia de pensiones, garantizando así los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. En 2017, contaba con 15 Estados parte (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) y se aplica actualmente en 12 de ellos (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay)¹³⁶.

Si bien el Convenio solo se aplica a las personas que tienen derecho a la seguridad social en sus países de origen, lo que reduce considerablemente el número de posibles beneficiarios, tiene el potencial de abarcar a los trabajadores domésticos migrantes. El artículo 8 establece que el Convenio es plenamente aplicable en todos aquellos casos en los que no existan acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social vigentes entre los Estados parte.

La inclusión de disposiciones de seguridad social en los acuerdos bilaterales de trabajo y en los memorandos de entendimiento puede ser un paso hacia la protección de los derechos de los trabajadores domésticos migrantes, aunque la cobertura también depende de las leyes nacionales y de los

135 La legislación nacional pertinente incluye Argentina, Ley 25655 de 18 de septiembre de 2002; Brasil, Decreto Legislativo 451/200 de 15 de diciembre de 1997; Uruguay, Ley 17.207 de 14 de septiembre de 1999, y Paraguay, Ley 2513 de 14 de diciembre de 2004.

136 Para más información sobre la situación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, véase el sitio web del Convenio, <https://oiss.org/convenio-multilateral/estado-de-situacion/>.

acuerdos de seguridad social pertinentes, cuando existan. Además, para poner en práctica los acuerdos (bilaterales y multilaterales) primero hay que abordar algunas cuestiones prácticas, entre ellas la más importante relativa al intercambio de información entre las instituciones de seguridad social de los países implicados (Durán Valverde 2012). Por último, facultar a las representaciones diplomáticas y a los sindicatos de trabajadores domésticos para que supervisen el cumplimiento de los acuerdos bilaterales de trabajo puede contribuir a garantizar el acceso de los trabajadores domésticos migrantes a la protección social.

Programas especiales y medidas unilaterales.

La creación de programas especiales para reforzar los regímenes generales en un esfuerzo por cubrir a los trabajadores domésticos empleados en el extranjero parece ser una estrategia eficaz. Estos programas permiten diferenciar las disposiciones

en materia de cotizaciones y prestaciones y adaptarlas a una población con características muy distintas a las de las personas cubiertas por los regímenes generales. En Filipinas, la OWWA presta una serie de servicios sociales a los 3,8 millones de trabajadores migrantes del país, incluidos los trabajadores domésticos, en virtud de la Ley de Trabajadores Migrantes y Filipinos en el Extranjero (Ley 8042). La OWWA ofrece un seguro de vida y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y prestaciones económicas a los afiliados que sufran accidentes del trabajo, enfermedades profesionales o discapacidad mientras trabajan en el extranjero. También facilita el acceso al Seguro de Atención de Salud de Filipinas, lo que permite a los nacionales en el extranjero tener cobertura y asegurarse de que pueden contribuir a la cobertura de las personas dependientes que se quedan en el país de origen (véase el recuadro 4.22).

► Recuadro 4.22 Protección de los trabajadores domésticos migrantes por país de origen (Filipinas)

Filipinas es uno de los principales países de origen de trabajadores migrantes, y alberga algunos de los corredores más importantes de migración laboral de Filipinas a Malasia y Hong Kong (China), así como a Qatar, Líbano y otros países de la región de Oriente Medio y Norte de África. Gran parte de los trabajadores filipinos en el extranjero se dedican al trabajo doméstico y en su gran mayoría son mujeres. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que Filipinas sigue siendo un país de origen de trata internacional e interna de personas, inclusive para la servidumbre doméstica.

Por estas razones, el Gobierno de Filipinas ha puesto en marcha una serie de medidas unilaterales para garantizar la protección social de los trabajadores migrantes y sus familias. En concreto, la Ley de Trabajadores Migrantes y Filipinos en el Extranjero de 1995 (RA 8042) y su enmienda en la Ley de la República No. 10022 proporcionan la base jurídica para la protección social de atención de salud de los trabajadores filipinos en el extranjero y de sus familias que permanecen en Filipinas. Entre las medidas específicas para proteger el derecho a la salud figuran la extensión de la portabilidad del seguro de salud para los trabajadores migrantes; la puesta en marcha de planes de formación multisectoriales para mejorar la capacidad de los funcionarios de trabajo en el extranjero que se ocupan de los problemas de salud de los migrantes, y la creación de guías de procedimiento para los funcionarios de bienestar en el extranjero en la gestión de los trabajadores extranjeros seropositivos deportados de países de acogida con restricciones para viajar. Además, la Ley de la República No. 10022 establece la obligación de contratar y dotar de personal a las agencias encargadas de gestionar la cobertura del seguro social de salud de cada trabajador migrante desplazado, la creación de un centro de recolocación y seguimiento para los ciudadanos filipinos retornados y un centro de recursos para ciudadanos filipinos en el extranjero en los países donde hay grandes concentraciones de trabajadores migrantes filipinos.

Fuentes: PNUD, *The Right to Health: Right to Health for Low-Skilled Labour Migrants in ASEAN Countries*, 2015; OIT, «Direct Request (CEACR) - adopted 2020, published 109th ILC session (2021) Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189) - Philippines (Ratification: 2012)»; OIT, *Extending Social Health Protection: Accelerating Progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific*; y OIT (2022).

Enlace con las administraciones públicas de migración.

Las instituciones de seguridad social pueden contribuir a crear mecanismos para promover la formalización del empleo de los trabajadores migrantes. Los trabajadores que deseen afiliarse a la seguridad social pueden registrarse primero en la agencia gubernamental que supervisa las cuestiones de migración en el país de acogida, como en el caso de Singapur. Del mismo modo, en Costa Rica, el contrato de trabajo y la cobertura individual de la seguridad social son condiciones previas para regularizar la situación migratoria. Un efecto secundario inesperado en el caso de Costa Rica es que los trabajadores domésticos migrantes tienen en realidad un nivel de cobertura de la seguridad social más alto que los trabajadores domésticos nacionales; por ejemplo, su tasa de cobertura por maternidad es casi del doble. En Bahrein, el Gobierno informó haber adoptado medidas para luchar contra el trabajo doméstico no declarado, autorizando a los trabajadores migrantes que se encuentran en situaciones injustas a solicitar de forma independiente un permiso de trabajo personal no vinculado a un empleador en concreto, prohibiendo así toda explotación y garantizando el acceso a todos los aspectos relativos a la asistencia y protección jurídica, incluida la seguridad social, el seguro de desempleo, la atención de salud y otros regímenes nacionales¹³⁷.

Fortalecimiento y facilitación de la supervisión y de las inspecciones del trabajo.

El escaso control y aplicación del cumplimiento de la legislación con respecto al trabajo doméstico en general, inclusive en lo que se refiere a las inspecciones del trabajo, puede tener consecuencias graves para los trabajadores domésticos migrantes, haciéndolos más propensos a sufrir abusos en sus derechos laborales y demás derechos humanos, como violencia física, trabajo forzoso y trata de personas. Ello pone de relieve la importancia de reforzar y facilitar la supervisión y la inspección del trabajo y de garantizar, además de las recomendaciones que figuran en la sección 4.4, que los inspectores del trabajo reciban formación sobre las particularidades de los trabajadores domésticos migrantes y conozcan bien las mejores prácticas de intervención.

Sensibilización y capacitación de los trabajadores domésticos migrantes.

Trabajar en un país extranjero puede ser especialmente difícil para los trabajadores domésticos, sobre todo a la hora de obtener información importante sobre los derechos laborales a los que tienen acceso y comprender los trámites administrativos que deben realizar. Las campañas de sensibilización, la traducción de la información esencial sobre los regímenes de seguridad social y el establecimiento de mecanismos de reclamación accesibles a los trabajadores migrantes (como la asistencia jurídica gratuita) son importantes para asegurar su protección social en la práctica. Algunos países ofrecen cursos de formación para trabajadores domésticos antes de autorizar los permisos de trabajo. Los cursos proporcionan información sobre los derechos y las responsabilidades de los trabajadores, incluidos los relacionados con la seguridad social, entre otros temas. Otros países recurren a herramientas de sensibilización dentro de un enfoque de política pública integrado para hacer frente a estas barreras. Por ejemplo, Argentina está aplicando una política integral, que incluye incentivos fiscales, simplificación de procedimientos y una campaña de información, con miras a aumentar la formalización y la cobertura de la seguridad social de los trabajadores más vulnerables (trabajadores migrantes, trabajadores domésticos y trabajadores de la construcción). Como resultado, el número de trabajadores domésticos migrantes cubiertos por la seguridad social se ha duplicado en un periodo de cinco años, aunque el número total sigue siendo bajo y la afiliación sigue siendo un gran desafío.

137 OIT, «Observación (CEACR) - Adopción 2017, Publicación: 107.^a reunión CIT (2018): Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) – Bahrein (Ratificación: 2000)».

Lista de comprobación: factores a considerar para la extensión de la protección social de los trabajadores domésticos migrantes

- ¿Existen datos suficientes, precisos y fiables sobre la situación de los trabajadores domésticos migrantes en lo concerniente a la cobertura de la protección social? ¿Puede mejorarse la información y la recopilación de datos sobre los trabajadores domésticos migrantes? ¿Cómo pueden compartirse los datos entre las instituciones nacionales de seguridad social?
- ¿Cubre la legislación del trabajo y de la seguridad social nacional a los trabajadores domésticos migrantes? En caso de no ser así, ¿qué medidas y reformas son necesarias para extender la cobertura legal? Cuando están cubiertos, ¿disfrutan los trabajadores domésticos migrantes de condiciones no menos favorables que las aplicables a otros trabajadores?
- ¿Qué mecanismos existen para facilitar la cobertura de la seguridad social de los trabajadores domésticos migrantes (por ejemplo, procesos administrativos simplificados, portabilidad de las prestaciones, acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social, materiales y mecanismos de sensibilización adecuados, entre otros)? ¿Qué cambios políticos, jurídicos y de implementación son necesarios para garantizar que los trabajadores domésticos migrantes puedan acceder a su derecho a la seguridad social? Por ejemplo:
 - ¿Qué cambios son necesarios en las leyes y en las políticas de inmigración?
 - ¿Puede reforzarse la inspección del trabajo para identificar, abordar y supervisar los problemas a los que se enfrentan los trabajadores domésticos migrantes, incluido su alto riesgo de sufrir abusos con relación a sus derechos laborales y demás derechos humanos?
 - ¿Existen mecanismos para sensibilizar a los trabajadores domésticos migrantes y aumentar sus capacidades en cuanto a sus derechos y obligaciones laborales y de seguridad social?
 - ¿Existen programas especiales diseñados para abordar las circunstancias particulares de los trabajadores domésticos empleados en el extranjero? ¿Cómo pueden estos programas complementar y reforzar la cobertura de la protección social?
- ¿Existen acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social entre el país de origen del trabajador doméstico migrante y el país de destino? En caso afirmativo, ¿incluyen las disposiciones necesarias para garantizar el acceso de los trabajadores domésticos a la protección social? ¿Qué medidas son necesarias para garantizar su cumplimiento? Si no existen, ¿puede preverse la suscripción de acuerdos de ese tipo?

Conclusiones



Alcanzar y mantener la protección social universal requiere un esfuerzo continuo que combine una sólida voluntad política a favor de un enfoque coordinado de todas las instancias gubernamentales junto con una financiación adecuada y una mayor capacidad técnica. Existe un reconocimiento cada vez mayor de que, debido a las importantes brechas de cobertura que sufren los trabajadores domésticos, la realización del derecho fundamental a la seguridad social de esta categoría de trabajadores debe ocupar un lugar prioritario en las agendas políticas y de reforma en el camino a la consecución de los ODS.

Hoy en día, desde el punto de vista de la cobertura legal, ni siquiera el 50 por ciento de los trabajadores domésticos de todo el mundo están cubiertos legalmente a través de regímenes de seguro social. La situación es mucho peor desde la perspectiva de la cobertura integral, a saber, de las nueve ramas que conforman la seguridad social, ya que apenas el 6 por ciento de los trabajadores domésticos están legalmente cubiertos. En la práctica, y sin ninguna sorpresa, unas tasas de cobertura legal tan bajas se traducen en unas tasas de cobertura efectiva aún más bajas. Solo uno de cada cinco trabajadores domésticos está realmente registrado en las respectivas instituciones de seguridad social, y la gran mayoría de ellos están empleados de manera informal. Los trabajadores domésticos tienen casi dos veces menos probabilidades que otros trabajadores de estar efectivamente cubiertos por los sistemas de seguridad social.

Por lo tanto, para extender con éxito la protección social a los trabajadores domésticos es necesario que los Estados aborden las brechas tanto en la cobertura legal como en la cobertura efectiva. Debido a que, tradicionalmente, el trabajo doméstico no suele declararse y es informal, las políticas que han arrojado resultados positivos en la extensión de la protección laboral y social a esta categoría de trabajadores han tendido, por tanto, a ir más allá de la extensión del ámbito de aplicación de los marcos jurídicos nacionales con tal fin. También han intentado adaptar estos marcos para tener en cuenta las especificidades del trabajo doméstico, que se realiza en hogares privados, a menudo para varios empleadores y por salarios que, con frecuencia, se pagan parcialmente en especie, planteándose dificultades con relación al cumplimiento de la legislación (realización de inspecciones en hogares privados), entre otras.

Evaluar estas especificidades y desafíos puede arrojar luz sobre las formas óptimas de diseñar los regímenes en términos de paquetes de prestaciones, de cálculo y de recaudación de cotizaciones, así como en cuanto al establecimiento de periodos de carencia y de duración de las prestaciones. Por esta razón, las experiencias nacionales positivas han puesto en marcha estudios nacionales y se han comprometido con los interlocutores sociales y otras partes interesadas para ayudar a identificar las barreras específicas que se interponen en el camino hacia una protección eficaz. Estos estudios y procesos pueden alimentar la formulación de las políticas y de las estrategias nacionales de protección social y ofrecer opciones para garantizar que la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos se haga de forma eficaz, adecuada y sostenible.

La realización del derecho fundamental a la seguridad social de los trabajadores domésticos debe ocupar un lugar prioritario en las agendas políticas y de reforma de cara a la consecución de los ODS.

En conformidad con las orientaciones proporcionadas por las normas internacionales del trabajo, en particular el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 que lo acompaña, así como la Recomendación núm. 202, un mayor número de Estados ha empezado a estudiar formas de extender la protección social a los trabajadores domésticos como componente importante del objetivo de lograr la protección social universal. En efecto, varios países han emprendido recientemente reformas legales para extender el ámbito de aplicación de los regímenes contributivos existentes a los trabajadores domésticos con carácter obligatorio. No obstante, sigue siendo necesario adoptar medidas adicionales, vista la magnitud de la brecha de cobertura de la protección social,

tanto en términos legales como efectivos. Las soluciones deben adaptarse a cada contexto nacional mediante una combinación de medidas. En regiones como África, por ejemplo, los retos son mayores, ya que tanto la cobertura legal como la efectiva siguen siendo la excepción, a pesar de las pocas experiencias de éxito mencionadas anteriormente. En los Estados Árabes y en la región de Asia y el Pacífico también sigue siendo necesario adoptar medidas significativas en ambos frentes, mientras que los países de ingresos altos se enfrentan a mayores retos a la hora de abordar el fenómeno del trabajo doméstico no declarado, lo que se traduce en bajas tasas de cobertura efectiva.

En general, a la hora de diseñar y aplicar estrategias de extensión que garanticen que los trabajadores domésticos están cubiertos de forma efectiva y adecuada por los sistemas nacionales de protección social, es aconsejable que los Estados Miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes tengan en cuenta las consideraciones de política que se exponen a continuación.

Las estrategias de extensión requieren un enfoque polifacético. A pesar de las barreras existentes, este informe demuestra que es factible extender la cobertura legal y efectiva de la seguridad social a los trabajadores domésticos, incluso en los países en desarrollo. Los países que han logrado avances importantes en la extensión de la cobertura efectiva han adaptado sus sistemas de seguridad social a las especificidades del trabajo doméstico, en particular en lo concerniente a la financiación y la recaudación de las cotizaciones; el registro y la promoción de la cobertura; la difusión de información y la sensibilización de trabajadores y empleadores, y la adopción de medidas específicas para incluir a los trabajadores domésticos migrantes. Por lo tanto, los Estados deben considerar la posibilidad de adoptar una combinación de intervenciones como parte de una estrategia global que aborde los retos y barreras particulares que existen a nivel nacional.

Los marcos jurídicos deberían ser inclusivos y estar armonizados. A la hora de abordar las brechas en la cobertura legal, sería necesario centrarse en la aplicación de los principios establecidos en el Convenio núm. 189, que tienen por objeto garantizar que los trabajadores domésticos tengan acceso a la protección social de una manera no menos favorable que aquella de la que disfrutaban otros trabajadores. En la mayoría de los

países, esto significa que debería analizarse la posibilidad de extender los mecanismos de seguro social existentes para incluir a los trabajadores domésticos. Para ello es necesario extender paralelamente el marco jurídico del trabajo a esta categoría de trabajadores, a fin de garantizar la coherencia entre los distintos instrumentos legales, en particular los relacionados con el trabajo, la seguridad social y la migración, entre otros.

Las estrategias de extensión deberían basarse en los principios internacionales de seguridad social. Las normas de la OIT en materia de seguridad social establecen los principios que guían la extensión de la seguridad social a los trabajadores domésticos de manera que se favorezca la creación de sistemas de protección social universales, integrales, adecuados y sostenibles. Teniendo esto presente, los Estados deberían considerar la posibilidad de extender la cobertura a los trabajadores domésticos mediante mecanismos que, como mínimo, sean tan favorables como los aplicables a otros trabajadores. En la mayoría de los casos, la integración en el régimen general de seguridad social que cubre a todos los trabajadores por cuenta ajena—en aplicación del principio de distribución de riesgos entre el mayor número posible de afiliados, que sustenta el concepto mismo de seguridad social—debería privilegiarse frente al desarrollo de regímenes distintos, que son mucho menos capaces de alcanzar la sostenibilidad financiera. La extensión del seguro social y de otros mecanismos contributivos también exige tener en cuenta el requisito de adaptación a las necesidades y circunstancias de los trabajadores domésticos, que tienen formas de empleo más inestables y se enfrentan a retos particulares.

La protección social universal requiere un enfoque bidimensional. La extensión de la protección social a los trabajadores domésticos no debería abordarse de forma independiente. Los Gobiernos deberían dar prioridad al establecimiento de sistemas nacionales de protección social universales, integrales y sostenibles que proporcionen niveles adecuados de protección e incluyan a los trabajadores en todas las modalidades de empleo. En los casos en los que todavía no se aplique a estos trabajadores toda la gama de prestaciones contributivas obligatorias, debería procurarse extender progresivamente la cobertura y garantizar que todos los trabajadores domésticos se beneficien, como mínimo, de las garantías básicas de seguridad social que comprenden el acceso a la atención de salud esencial

y a la seguridad básica del ingreso a lo largo de todo el ciclo de vida, tal como lo establece la Recomendación núm. 202.

Los procedimientos administrativos deberían personalizarse y simplificarse. Para garantizar que la cobertura legal pueda traducirse en una cobertura efectiva de la seguridad social, es esencial facilitar el acceso a las medidas de protección social eliminando las barreras administrativas, en particular las que afrontan los empleadores de los trabajadores domésticos. Los procesos de registro y de pago de las cotizaciones deben revisarse con miras a resolver los problemas relacionados con las capacidades administrativas limitadas, entre otras cosas simplificando los procedimientos y aprovechando las soluciones digitales. Los sistemas de vales de servicio han demostrado ser muy útiles para facilitar los trámites administrativos, apoyar el reconocimiento de las relaciones de trabajo, sensibilizar y compartir información. Las soluciones digitales deberían ir acompañadas de principios de protección de datos y de la privacidad, y de medidas para mejorar la alfabetización digital. También pueden considerarse los procesos de recaudación centralizados y las herramientas jurídicas, como las disposiciones legales que instauran presunciones.

Las modalidades de financiación deberían adaptarse a las capacidades contributivas. La cobertura efectiva de los regímenes de seguro social exige que los empleadores paguen regularmente las cotizaciones en nombre de los trabajadores domésticos. Dada la limitada capacidad contributiva de los trabajadores domésticos y, en ocasiones, también de sus empleadores, puede ser necesario adoptar medidas específicas para facilitar este proceso. En cuanto a las dificultades que plantea la fluctuación de los ingresos y el reto de estimar los ingresos exactos para calcular las tasas de cotización, los Estados pueden considerar la posibilidad de utilizar cotizaciones diferenciadas en función del tiempo de trabajo o de la edad. Para determinados segmentos vulnerables de trabajadores domésticos, los Estados han hecho un buen uso de los recursos de los ingresos generales para subvencionar la extensión de la protección social a los trabajadores domésticos, ya sea mediante exenciones, reducciones contributivas o créditos fiscales.

El intercambio de conocimientos e información es fundamental. Deberían diseñarse y aplicarse medidas para garantizar que los trabajadores

domésticos y sus empleadores estén informados de sus derechos y obligaciones y conozcan las ventajas de la cobertura de la protección social. Se puede considerar la posibilidad de combinar diferentes medios para sensibilizar y compartir información importante sobre el derecho de los trabajadores domésticos a la seguridad social y las obligaciones correspondientes de una manera adaptada convenientemente al público destinatario. Esto incluye programas de educación cívica y académicos nacionales, medios de comunicación, boletines especiales y centros de atención telefónica, campañas de sensibilización, productos de conocimiento, guías y conjuntos de herramientas, entre otros. Los representantes de los trabajadores domésticos y de sus empleadores, así como otras partes interesadas pertinentes, pueden desempeñar un papel clave en la sensibilización y en el intercambio de conocimientos e información sobre la protección social.

El cumplimiento debería reforzarse mediante medidas preventivas y coercitivas, entre otras.

Promover el cumplimiento mediante medidas de prevención y control de la aplicación es esencial para la correcta implementación de la legislación laboral y de la seguridad social. Para ello es preciso que el Estado asuma su responsabilidad en el funcionamiento eficaz y eficiente del sistema, lo que implica adoptar las medidas legales e institucionales necesarias, incluyendo servicios de inspección con recursos suficientes y normas de auditoría, así como mecanismos de reclamación y de recurso. En especial, la seguridad social y los servicios de inspección del trabajo deben apoyarse y coordinarse mutuamente. Además, en el caso de los trabajadores domésticos, ello significa especificar las condiciones en las que se puede autorizar el acceso a los domicilios particulares, respetando debidamente el derecho a la privacidad, con arreglo a lo dispuesto en el Convenio núm. 189. Los mecanismos de reclamación y de recurso deberían ser accesibles y asequibles, imparciales, transparentes, sencillos y rápidos, de conformidad con las normas internacionales. Asimismo, debería adoptarse un enfoque holístico que garantice que los mecanismos de control de la aplicación vayan acompañados de estrategias de prevención y promoción, como la sensibilización y el desarrollo de capacidades (especialmente de inspectores, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y funcionarios administrativos y judiciales), además de medidas punitivas (como multas y otras sanciones).

Las organizaciones representativas de trabajadores domésticos y de sus empleadores desempeñan un papel fundamental en el diseño y la aplicación de los sistemas de protección social, así como en la capacitación y sensibilización de las principales partes interesadas.

La participación de los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es esencial para el diseño y la aplicación de estrategias nacionales de extensión de la protección social que tengan por objeto cubrir a los trabajadores domésticos. Para ser eficaz, el diálogo social debe ser constructivo, lo que también requiere el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, en particular, la negociación colectiva y el derecho de sindicación. Estas organizaciones pueden facilitar la defensa conjunta de una mayor inversión pública en el trabajo doméstico y también pueden apoyar la capacitación de sus miembros para garantizar un mejor cumplimiento de las obligaciones legales en materia de trabajo y de seguridad social. Pueden servir asimismo de vector para garantizar que la información pertinente llegue a las personas interesadas. Los aportes de otras partes interesadas con conocimientos especializados sobre el trabajo doméstico también pueden desempeñar un papel decisivo en la extensión de la seguridad social a los trabajadores domésticos.

Debería garantizarse una buena gobernanza y la coordinación y coherencia entre las políticas sociales y económicas.

Unas instituciones bien gobernadas y capacitadas que fomenten la confianza, la concienciación y la responsabilización, mientras garantizan la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para la extensión eficaz y sostenida de los sistemas de protección social a los trabajadores domésticos. Para que las estrategias de extensión de la protección social puedan hacer realidad el derecho humano de los trabajadores domésticos a la seguridad social con éxito también es necesaria la coordinación con otras intervenciones sociales, laborales y económicas. Entre ellas figuran las estrategias de formalización, la legislación sobre salario mínimo y otras políticas salariales; la legislación y las políticas sobre las horas de trabajo, la legislación y las garantías de salud y seguridad en el trabajo, las políticas activas del mercado de trabajo, y el fomento del diálogo social, especialmente a través de la mejora de la organización y la representación, entre otras. El trabajo doméstico además desempeña un papel importante en la intersección de las políticas de cuidados y protección social.

Deberían abordarse los retos particulares a los que se enfrentan los trabajadores domésticos migrantes.

Ciertas categorías de trabajadores domésticos, incluidos los trabajadores puertas adentro y los migrantes, pueden tener dificultades adicionales para acceder a su derecho humano a la seguridad social. En el caso de los trabajadores domésticos migrantes, deberían preverse medidas especiales para asegurar que no queden excluidos de la legislación del trabajo y de la seguridad social por su situación migratoria. La suscripción y aplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social también es fundamental para garantizar la portabilidad de las cotizaciones y de las prestaciones entre los países de acogida y los países de destino. Las medidas deberían adaptarse y ser capaces de asegurar que la legislación laboral y los derechos humanos se cumplan adecuadamente, en particular mediante controles y mecanismos de inspección eficaces. También pueden ser necesarias medidas adicionales para cerciorarse que la información llegue a los trabajadores domésticos migrantes de manera funcional y que se les proporcione el apoyo necesario para completar los procedimientos administrativos relacionados con su situación y sus obligaciones de seguridad social, así como para acceder a los mecanismos para la tramitación de quejas.

Alcanzar y mantener la protección social universal representa un objetivo en constante cambio y, por ello, requiere una vigilancia y adaptación continua por parte del Estado y los interlocutores sociales a fin de asegurar que los trabajadores en todas las modalidades de empleo, así como todas las demás personas necesitadas, estén efectiva y adecuadamente protegidas a lo largo de su vida en lo que respecta al acceso a la atención de salud y a los niveles prescritos de seguridad del ingreso. Las normas de la OIT en materia de seguridad social asignan al Estado la responsabilidad general y primordial de garantizar progresivamente la realización de este objetivo y trazan el camino estableciendo los principios sobre los que deberían construirse y mantenerse los sistemas de protección social universal basados en los derechos. En un momento en el que gran parte del discurso gira en torno a los retos relacionados con las numerosas transiciones y transformaciones que atraviesan las sociedades contemporáneas, sobre todo en cuanto al futuro del trabajo, es importante recordar que una parte muy significativa de los 4100 millones de personas que carecen de cualquier forma de protección social son personas que trabajan de

manera informal o en zonas rurales, incluidos muchos trabajadores domésticos. A menudo, a pesar de haberse practicado durante siglos, estas ocupaciones aún no han sido reconocidas por los legisladores ni por la sociedad como merecedoras de protecciones laborales y sociales ampliadas. Por lo tanto, ya es hora de que, al analizar las formas de proteger al creciente número de trabajadores que participan en las nuevas modalidades de trabajo, las personas responsables de la toma de decisiones se aseguren de incluir también a estas categorías preexistentes, en particular la categoría

de los trabajadores domésticos. Hace ya mucho tiempo que estos trabajadores deberían estar disfrutando del derecho humano a la seguridad social y es probable que nuestra dependencia en ellos aumente en el futuro, en parte debido a la centenaria demanda social de trabajo doméstico, que será sustituida solo de manera insignificante por los avances tecnológicos, y también porque el sector del trabajo doméstico es importante y decisivo para garantizar una economía del cuidado con trabajo decente.

Bibliografía



VECE
YOUTH EMPOWERMENT AND CIVIC EDUCATION

IPEC
INTERNATIONAL PROGRAMME ON ELIMINATION OF CHILD LABOUR

CONTRACT AGREEMENT AND CONDITIONS OF SERVICE FOR YOUNG EMPLOYEES WITH EMPLOYERS
(ELIMINATION OF DOMESTIC CHILD LABOUR IN LILONGWE DISTRICT)

Working conditions will be guided by this manual

Malamulo a nchito adzaramalidwa bwino bwino ndi mwana wogwira nchitoyo ndiina bwana wake wemulemba nchito.

It is an express condition of your service that you provide the following information to the employer:
Musanayo ayenera kulembedwa mfundo iyi

Name/Dzina	Beauty Robert
Age/Zaka	15 years
Male/Female (Muamuna/Mwazi)	Female
Village/Kumudi	Chihanga (Ngola)
T/A (Mfumu/Yathulu)	T/A Changa
District/Boma	Nkhoswe Lilongwe
Name of employer/Dzina la bwana	Mr & Mrs Jere
Place of work/Malo ogwira nchito	Kwale 1
Nature of work/Mtundu wa nchito	Ya Ngumba
Position/Nchito yake/udindo	Kugang'wira Pakhomo
Starting from/Tiluu layamba nchito	22 December 2010
School/Sululu/Centre yomwe apita	

- Abrantes, Manuel. 2012. «[A densidade da sombra: trabalho doméstico, género e imigração](#)». *Sociologia, Problemas e Práticas* 70: 91–110.
- Addati, Laura, et al. 2022. [Los cuidados en el trabajo. Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo](#). OIT.
- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 2011. «[Factores de éxito en la recaudación y cobranza de las cotizaciones](#)». Perspectivas de Política Social 20.
- . 2012. [Manual sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia](#).
- . 2022. [Asia and the Pacific: Priorities for Social Security: Trends, Challenges and Solutions](#).
- Anderson, Bridget. 2016. [Worker, Helper, Auntie, Maid? Working Conditions and Attitudes Experienced by Migrant Domestic Workers in Thailand and Malaysia](#). OIT.
- Au, Wee Chan, et al. 2019. «[The Work-Life Experiences of an Invisible Workforce: The Case of Live-in Women Migrant Domestic Workers in Malaysia](#)». *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal* 39 (5): 567–83.
- BPS (Banco de Previsión Social de Uruguay). 2020. «[Cobertura de salud para trabajadores domésticos](#)».
- . 2021. «[Trabajo Doméstico Remunerado en Uruguay: Actualización](#)». Asesoría General en Seguridad Social: Comentarios de Seguridad Social núm. 78.
- Bierbaum, Mira, y Veronika Wodsak. 2021. «Coordination of Different Instruments». En *Handbook of Social Protection Systems*, editado por Esther Schüring y Markus Loewe, 239–251. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Carls, Kristin. 2013. [Decent Work for Domestic Workers: The State of Labour Rights, Social Protection and Trade Union Initiatives in Europe](#).
- Cebollada Gay, Marta. 2022. [Promover la formalización del trabajo del hogar remunerado en México desde la perspectiva de políticas públicas locales](#). OIT.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019. [La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes](#).
- CNSS (Caisse Nationale de Sécurité Sociale, Morocco). s.f. [Guide de l'employeur de maison](#).
- Cox, Rosie. 2000. «Exploring the Growth of Paid Domestic Labour: A Case Study of London». *Geography* 85 (3): 241–51.
- CSI (Confederación Sindical Internacional) y ONU-Mujeres. 2013. [Domestic Workers Count Too: Implementing Protections for Domestic Workers](#). Bruselas y Nueva York.
- D'Souza, Asha. 2010. «[Camino del trabajo decente para el personal del servicio doméstico: panorama de la labor de la OIT](#)», Documento de Trabajo 2/2010. OIT.
- Durán Valverde, Fabio. 2012. *Articulando los programas de protección social en el contexto de la construcción de los pisos de protección social*. AISS.
- Durán Valverde, Fabio, et al. 2013. «[Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay](#)», ESS - Documento núm. 42. OIT.
- EFFAT (Federación Europea de Sindicatos de los sectores de la Alimentación, la Agricultura y el Turismo y ramas afines) 2021. «[Domestic Workers in Europe: Getting the Recognition They Deserve](#)». Bruselas.

- EFSI (Federación Europea de Servicios a la Persona). 2013. [*White Book on Personal and Household Services in Ten EU Member States*](#).
- ELA (European Labour Authority). 2021. [*Tackling Undeclared Work in the Personal and Household Services Sector*](#). Bratislava.
- Erdoğan, Seyhan, y Gülay Toksöz. 2013. «[The Visible Face of Women's Invisible Labour: Domestic Workers in Turkey](#)», Conditions of Work and Employment Series No. 42. OIT.
- España, Ministerio de Trabajo y Economía Social. 2022. [*La Inspección de Trabajo lanza una nueva campaña para regularizar la situación laboral de las empleadas del hogar contratadas a tiempo parcial*](#).
- Farvaque, Nicolas. 2013. *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*. ORSEU.
- Fauve-Chamoux, Antoinette, ed. 2004. *Domestic Service and the Formation of European Identity: Understanding the Globalization of Domestic Work, 16th–21st Centuries*. Peter Lang.
- Fudge, Judy, y Claire Hobden. 2018. «[Conceptualizing the Role of Intermediaries in Formalizing Domestic Work](#)», Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 95. OIT.
- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound). 2013. [*More and Better Job in Home-Care Services*](#).
- Gaspar, Vitor, et al. 2017. [*Fiscal Politics*](#). FMI.
- Ginneken, Wouter van. 2010. «Extensión de la cobertura de la seguridad social: Examen de datos recientes». *Revista Internacional de Seguridad Social* 63 núm.1: 61-83.
- Kulke, Ursula. 2006. «Social Security». En [*Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*](#), editado por Nilim Baruah y Ryszard Cholewinski, 153–60. Viena y Ginebra: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; Organización Internacional para las Migraciones, y OIT.
- McKinsey Global Institute. 2017. [*Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation*](#).
- MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Paraguay). 2017. [*Guía de Seguridad Social para Trabajadoras Domésticas*](#).
- Naciones Unidas. 2008. *Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales Observación General núm. 19*, El derecho a la seguridad social (artículo 9), E/C.12/GC/19.
- Napier-Moore, Rebecca. 2017. *Protected or Put in Harm's Way? Bans and Restrictions on Women's Labour Migration in ASEAN Countries*. Bangkok: OIT y ONU Mujeres.
- OASI/DI (Oficinas de Indemnización y Centro de Información del Seguro de Invalidez). 2021. [*Domestic Work*](#).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021. [*Bringing Household Services Out of the Shadows: Formalising Non-Care Work in and Around the House*](#). París.
- Ohaco, Moira, y Florencia Vello. 2019. *Efectos En La Registración Laboral de Los Trabajadores de Casas Particulares: Evidencia Empírica de Una Política de Difusión Dirigida a Empleadores*.
- OIT. 1951. *Reunión de expertos sobre el estatuto y condiciones de trabajo del servicio doméstico, Ginebra, 2-6 de julio de 1951: Informe General*.
- . 1965. «Boletín oficial» Suplemento I.
- . 1970. «[The Employment and Conditions of Domestic Workers in Private Households: An ILO Survey](#)». *Revista internacional del trabajo* (octubre): 391–401.

- . 2005. [*La relación de trabajo*](#). ILC.95/V(1).
- . 2010. [*Trabajo decente para los trabajadores domésticos*](#): ILC.99/V(1).
- . 2011. [*La seguridad social y la primacía del Derecho: Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*](#). ILC.100/III/1B.
- . 2012. [*Protección eficaz de los trabajadores domésticos: Guía para diseñar leyes laborales*](#).
- . 2013a. [*Extension of Social Protection of Migrant Domestic Workers in Europe*](#).
- . 2013b. [*La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*](#).
- . 2015a. «[Voz y representación de los trabajadores domésticos a través de la organización](#)». Nota de información 8.
- . 2015b. [*ILO Global Estimates of Migrant Workers. Results and methodology. Special Focus on Migrant Domestic Workers*](#).
- . 2015c. [*La inspección del trabajo y otros mecanismos de cumplimiento en el sector del trabajo doméstico: Guía introductoria*](#).
- . 2016a. [*Formalizing Domestic Work*](#).
- . 2016b. [*Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*](#).
- . 2016c. «[Protección social del trabajo doméstico: Tendencias y estadísticas. Documentos de Política de Protección Social](#)», Documento 2016.
- . 2018a. [*El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*](#).
- . 2018b. [Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo](#). 20.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 10-19 de octubre.
- . 2019a. [*Doce recomendaciones para el Programa de trabajadoras del hogar en el Instituto Mexicano del Seguro Social \(IMSS\)*](#).
- . 2019b. [*Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar en México*](#).
- . 2019c. [*Trabajo del hogar y trabajo decente en América Latina: Buenas prácticas y aprendizajes para el caso mexicano*](#).
- . 2020a. «[Prestaciones de enfermedad durante la licencia de enfermedad y la cuarentena: Respuestas de los países y consideraciones de política en el contexto de la pandemia de COVID-19](#)». Foco en la protección social.
- . 2020b. «[La COVID-19 y los trabajadores de los cuidados a domicilio y en instituciones](#)». Nota informativa de la OIT.
- . 2020c. [*Protección social al trabajo doméstico en El Salvador. Desafíos y opciones de política*](#).
- . 2021a. [Resolución y conclusiones de la segunda discusión recurrente sobre la protección social \(seguridad social\)](#). Conferencia Internacional del Trabajo, 109.^a reunión.
- . 2021b. [*Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners*](#).
- . 2021c. [*Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*](#).

- . 2021d. «[Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons from International Experience](#)». Foco en la protección social.
- . 2021e. [Making decent work a reality for domestic workers: Progress and Prospects Ten Years after the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 \(No. 189\)](#).
- . 2021f. [Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor](#).
- . 2021g. [World Social Protection Report 2020-22: Regional Companion Report for Central and Eastern Europe, and Central Asia](#).
- . 2021h. «[Extending Social Security to Workers in the Informal Economy Information and Awareness](#)». Enfoque en la protección social
- . 2021i. «[COVID-19 y el mundo del trabajo. Respuestas políticas nacionales. Filipinas](#)».
- . 2022. [Garantizar un trabajo decente para el personal de enfermería y los trabajadores domésticos, actores claves en la economía del cuidado de personas. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones \(artículos 19, 22, 23 y 35 de la Constitución\)](#). ILC.110/III(B).
- . Próxima aparición. «Governance of Social Protection Systems: A Learning Journey: Module #3: Compliance and Enforcement of Legal Frameworks».
- OIT y UNICEF. 2021a. [Trabajo infantil: Estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir](#).
- Olivier, Marius. 2009. "Informality, Employment Contracts and Extension of Social Insurance Coverage". ISSA Project on Examining the Existing Knowledge of Social Security Coverage Working Paper.
- . 2018. [Social Protection for Migrant Workers in ASEAN: Developments, Challenges and Prospects](#). OIT.
- ONU DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). 2020. «[World Population Prospects 2019: File POP/8-1: Total Population \(Both Sexes Combined\) by Broad Age Group, Region, Subregion and Country, 1950-2100 \(Thousands\)](#)».
- Rodgers, J. 2009. «Cambios en el servicio doméstico en América Latina». En [Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente](#) editado por María Elena Valenzuela y Claudia Mora, 71-114. OIT.
- Schwarzer, Helmut, et al. 2014. «[Coordinación Institucional y Pisos de Protección Social. Experiencias de América Latina \(Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay\)](#)» ESS Documento núm. 40. OIT.
- Sunstein, Cass R. 2021. *Sludge: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It*. MIT Press.
- Tablada, Ana María. 2019. [Situación del Trabajo Doméstico en Honduras: Estudio de Percepción sobre el Trabajo Doméstico en Honduras](#). CARE Honduras.
- Tomei, Manuela. 2011. «[Decent Work for Domestic Workers: Reflections on Recent Approaches to Tackle Informality](#)». *Canadian Journal of Women and the Law* 23 (1): 185–212.
- UNICEF 2017. [Executive Summary Study on the Impact of Migration on Children in the Capital and Target Provinces, Cambodia](#).
- Valenzuela, María Elena, et al. 2020. «[Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina](#)», Asuntos de Género No. 158. CEPAL Santiago de Chile.
- Williams, Colin. 2018. [Elements of a Preventative Approach towards Undeclared Work: An Evaluation of Service Vouchers and Awareness Raising Campaigns](#). Comisión Europea. Bruselas.

En un día cualquiera, al menos 75,6 millones de trabajadores domésticos ayudan a los hogares a cubrir las necesidades esenciales de cuidado del hogar. La inmensa mayoría de ellos están privados de su derecho humano a la seguridad social, algo que la pandemia de COVID-19 ha puesto claramente de manifiesto. El acceso a la protección social puede mejorar en gran medida los medios de subsistencia de los trabajadores domésticos y sus familias, entre otras cosas reduciendo la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y apoyando su transición a la economía formal. Los retos son reales, pero no insuperables, como atestiguan los avances logrados en muchos países. Basándose en nuevos datos, el presente informe demuestra la magnitud de las brechas de protección social que sufren los trabajadores domésticos en todo el mundo e identifica los obstáculos que se interponen en el camino hacia su cobertura efectiva de la protección social. El informe continúa exponiendo estrategias concretas de extensión, basadas en las orientaciones establecidas por los marcos normativos acordados internacionalmente y en la experiencia de los países, para ayudar a las personas responsables de formular las políticas, a los encargados de su aplicación, a los representantes de los trabajadores domésticos y de sus empleadores, así como a otras partes interesadas, a superar los obstáculos para acceder a la protección social y hacer realidad el derecho a la seguridad social de los trabajadores domésticos.

ilo.org

Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

