

Inspección laboral en Servicio Doméstico: Retos y recomendaciones

INDICE

Introducción

- Normas Internacionales del Trabajo – NIT y trabajo doméstico

Inspección laboral y servicio doméstico: Realidades y retos

- Inspección del Trabajo: Algunos aspectos a considerar.
- Servicio doméstico de menores y trabajo forzoso
- Algunas experiencias en las Américas sobre Protección a las trabajadoras y trabajadores domésticos
 - República Oriental del Uruguay: Un caso a resaltar

Recomendaciones y aspectos a tener en cuenta

“Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar la promoción y protección efectivas de los derechos humanos de los todos los trabajadores domésticos (...)

Art. 3, párrafo 1. Convenio sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos, 2011

Introducción

Los cambios en los mercados laborales sumados a la modernización en las estructuras y sistemas de administración del trabajo, centran la atención en el rol que tiene la inspección del trabajo, cuya función esencial es la de velar por la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación laboral, buscando asegurar la equidad en el lugar de trabajo y favorecer el desarrollo económico¹.

Cuando de migraciones laborales se trata, la institución de la inspección laboral, juega un papel vital para garantizar los derechos de los trabajadores y la buena gobernanza del mercado laboral sin importar el estatus migratorio de la persona. Para efectos del mercado laboral, lo principal es que a un trabajador o una trabajadora se les respete sus derechos y crear las estrategias necesarias para que no sean víctimas de explotación u otras violaciones de sus derechos. Esto es particularmente importante cuando se trata de niños, niñas y adolescentes.

La inspección laboral encuentra en los Convenios números 81 y 129 de la OIT las disposiciones del deber ser del funcionamiento y organización de la misma. El primero de ellos, el Convenio sobre la inspección del trabajo de 1947 está ratificado y en vigor en 25 Estados miembros de la Organización de Estados Americanos-OEA, en algunos de ellos, excluyendo la parte II². Por su parte, el Convenio sobre la inspección del trabajo en la agricultura que entró en vigor en 1972, ha sido ratificado por 8 países miembros de la OEA³. El gran desafío que enfrenta la inspección es la informalidad laboral en la que se agrupan el conjunto de los trabajadores independientes y no profesionales, empleados domésticos, trabajadores no remunerados y trabajadores empleados en empresas que tienen en total cinco (o diez) empleados o menos.

1 Oficina Internacional del Trabajo. Administración del trabajo e inspección del trabajo . Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª. reunión, 2011. p. 67. En:

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_45_span.pdf

2 Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Ver el listado completo con fechas de ratificación en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312226

3 Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, y Uruguay. Ver el listado completo con fechas de ratificación en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312274

En este contexto, en la XVIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA, realizada en Medellín, Colombia en noviembre de 2013, las autoridades laborales de la región se comprometieron a: “Seguir apoyando la profesionalización y el fortalecimiento de los sistemas de inspección de trabajo, prestando especial atención tanto a las medidas preventivas como a las sanciones, como parte de una estrategia integral de cumplimiento, a fin de garantizar condiciones de trabajo decentes y un entorno de trabajo seguro” (Plan de Acción de Medellín – Art.8, j)

La inspección del trabajo y la política de implementación pueden abordar, entre otros temas, los siguientes puntos: la cobertura de la inspección del trabajo, incluyendo la economía informal y las nuevas empresas; la coordinación de la seguridad e higiene ocupacional (OSH por sus siglas en inglés), la indemnización de los trabajadores y los servicios de inspección general; la identificación de los grupos objetivo vulnerables; el mantenimiento de un equilibrio entre las responsabilidades de asesoramiento y control; la participación de los interlocutores sociales; la capacitación de trabajadores y empleadores; y, la planificación, programación y realización de visitas de inspección y presentación de informes⁴.

Por la complejidad de llevar a cabo inspección en la economía informal, en muchos países la inspección se limita al sector formal. Sin embargo, ante la importancia creciente de establecer no sólo mecanismos de sanción sino sobretodo de prevención en la inspección laboral que abarque tanto la economía formal como la informal, de conformidad con el artículo 7 del Convenio núm. 150 sobre la administración del trabajo, se están emprendiendo una serie de actividades de prevención que abarcan el sector formal e informal y se están buscando las estrategias para avanzar en la protección de los derechos laborales de los trabajadores informales. Las nuevas alianzas estratégicas con las organizaciones que operan en la economía informal, tales como cooperativas, grupos comunitarios, pequeños comerciantes y agrupaciones sociales, pueden ser vías importantes para promover la concienciación sobre las ventajas que se pueden obtener saliendo de la informalidad, así como de las obligaciones que conlleva la formalidad⁵.

Frente al trabajo doméstico, la labor de inspección es particularmente compleja si se tiene en cuenta que es una actividad que se desarrolla en el ámbito de lo privado, actividad en la que existe un amplio desconocimiento de los derechos laborales, y en cuya reglamentación se ha venido trabajando de manera muy reciente.

Esta actividad emplea principalmente, población de bajo nivel educativo, estrato socioeconómico bajos, pertenencia a grupos históricamente discriminados como (indígenas, afrodescendientes, migrantes), desplazamiento y niñas o jóvenes campesinas en busca de oportunidades; además de la auto-subvaloración y el auto-desprecio (...). El trabajo doméstico es una labor que a lo largo de la historia lo han

4 Casale, G.; Sivananthiran, A. Los fundamentos de la administración del trabajo Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011 1 v. ISBN: 978-92-2-322999-3 p.56 En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_155146.pdf

5 Casale, G.; Sivananthiran, A. Los fundamentos de la administración del trabajo Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011 1 v. ISBN: 978-92-2-322999-3 p.56 En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_155146.pdf

realizado mujeres de origen campesino y madres solteras, en general para mejorar el nivel de consumo familiar. Esta característica hace que estén más expuestas a riesgos de violencia laboral y sexual y a ser explotadas y discriminadas. Las mujeres que realizan este tipo de trabajo, además, llegan a él a través de familiares, amigos o conocidos, como recomendación⁶. Pero no sólo las mujeres trabajan en este sector: un número considerable de hombres (la mayoría como jardineros, chóferes, mayordomos, enfermeros).

Los y las trabajadores domésticos trabajan tras las puertas cerradas de los hogares, escapando a las miradas exteriores, por lo que han permanecido fuera del alcance de instrumentos de política laboral tradicionales. Entre las principales vulneraciones que sufren los trabajadores domésticos se pueden encontrar:

1. Ausencia de regulación del tiempo de trabajo, régimen de salario mínimo y pagos en especie, y protección de la maternidad⁷.
2. Vulnerabilidad en términos de su acceso a salud sexual y reproductiva, especialmente cuando el acceso a la asistencia médica está vinculado a los pagos de seguridad social.
3. La mujeres tienen su doble rol de trabajo productivo y reproductivo que suele no ser reconocido ni valorado por su familia.
4. El servicio domestico suele caracterizarse por sus extensas jornadas, bajas remuneraciones, baja o inexistente cobertura de seguridad social y alto incumplimiento de normas laborales.
5. Adicionalmente, al ser parte de la informalidad laboral, hace a los trabajadores y las trabajadoras aún más vulnerables a abusos, y a no estar inscritos en los sistemas de seguridad social.

En el 2011 a fin de tener un cambio en tal tendencia, se adapta el Convenio sobre el Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (número 189) y la recomendación (núm 201) que lo acompaña⁸.

Normas Internacionales del Trabajo – NIT y trabajo doméstico

Tal como lo establece la Declaración de la OIT de 1998, los Estados miembros deben respetar los principios y derechos fundamentales que emanan de ocho convenios, aunque no los hayan ratificado Estos abarcan los siguientes principios y derechos

6 Sandra Milena Muñoz Cañas. La afrenta de lo doméstico. Revista de Cultura y Trabajo (Escuela Nacional Sindical –ENS, Colombia). En: <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=ba--;1;-;&x=20168013>

7 Ibid. P. 2

8 Organización Internacional del Trabajo. Domestic workers across the world Global and regional statistics and the extent of protection / [Los trabajadores domésticos en el mundo Estadísticas mundiales y regionales, y alcance de la protección jurídica]. En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_200965.pdf

fundamentales en el trabajo: la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la erradicación del trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo. El reconocimiento y protección de estos derechos de los trabajadores domésticos es un paso esencial para apartar al trabajo doméstico de la economía informal, donde se perpetúan explotación y condiciones de trabajo inadecuadas. Estos son los ocho convenios fundamentales:

- C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
- C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
- C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951
- C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957
- C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958
- C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973
- C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999

Otros convenios de la OIT también incluyen normas que tienen incidencia en la regulación del trabajo doméstico. Estos son algunos de ellos:

- C026 – Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928
- C131 – Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970
- C095- Convenio sobre la protección del salario, 1949
- C183 – Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000
- C156- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981
- C158 – Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982
- C181 – Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997
- C097 – Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949
- C143 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975
- C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011⁹

9 Oficina Internacional del Trabajo – OIT. Protección eficaz de los trabajadores domésticos: guía para diseñar leyes laborales. Ginebra, 2012. p. 6 En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_229175.pdf

No hay una receta única de cómo regular el servicio doméstico ni de las mejores prácticas de inspección laboral en el servicio doméstico. La decisión de cómo regularlo debe tomarse dentro del contexto de cada país y teniendo en cuenta las normas internacionales del trabajo ratificadas por el país y los convenios fundamentales, las leyes vigentes y las prácticas legislativas predominantes, el sistema de relaciones laborales del país, y las obligaciones en el marco de la legislación internacional en materia de trabajo y de derechos humanos.

A lo largo del presente documento se van a explorar algunos aspectos de la relación entre trabajo doméstico e inspección laboral, teniendo en cuenta que la inspección laboral en servicio doméstico es uno de los mayores retos que afrontan los ministerios del trabajo.

Inspección laboral y servicio doméstico: Realidades y retos

El Convenio sobre trabajo doméstico, número 189 y la Recomendación 201 definen “trabajo doméstico” como “el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos” (...) Las definiciones y disposiciones jurídicas que delimitan el ámbito de aplicación de la legislación destinada a los trabajadores domésticos, o a ciertas categorías de estos trabajadores, pueden ser más o menos detalladas dependiendo del marco reglamentario específico. Al definir trabajo doméstico, trabajadores domésticos o relación de empleo en el trabajo doméstico, las disposiciones pueden basarse en diversos factores como los siguientes:

- lugar donde se realiza el trabajo (el hogar(o beneficiarios de los servicios prestados (miembros del hogar);
- naturaleza y tipo de tareas (descritas de forma general o mediante una lista ilustrativa de tareas u ocupaciones);
- carácter no lucrativo del trabajo doméstico (es decir, no genera beneficios directos para el hogar que lo contrata);
- tipo de empleador (personas u organizaciones);
- elementos que clarifiquen la existencia de la relación de empleo y cuáles son las partes que intervienen en ella; y,
- cláusulas que excluyan determinadas formas de trabajo doméstico, cuando éstas estén reguladas por diferentes leyes y reglamentos¹⁰.

Un aspecto fundamental a la hora de la protección de los derechos de los empleados domésticos es la definición que al mismo se le da en el marco normativo y legal. En este sentido, vale la pena, ver como es definido el trabajo doméstico en diferentes países de las Américas.

En Barbados, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley del Empleo en el Servicio Doméstico del 1º de julio de 1961 define el término “trabajador doméstico” como “toda persona empleada a cambio de remuneración para que realice tareas del hogar en una vivienda-casa particular”. La Ley reconoce que en la relación de trabajo del empleado doméstico puede participar un particular, un agente o ambos, de manera que el empleador es: toda persona que emplee a uno o más trabajadores domésticos, [incluyendo] cualquier agente, administrador, o representante de dicha persona, y que se encargue directa o indirectamente del pago, en su totalidad o en parte, de la remuneración del trabajador doméstico.

En Uruguay se define servicio doméstico como “el que se presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o mas familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a éste, sin que dichas tareas puedan representar para el empleado una ganancia económica”¹¹

Honduras, por su parte, define el servicio doméstico como el que se presta mediante remuneración a una persona que no persigue fin de lucro y solo se propone

10 Inid. P. 11

11 Ley No. 18065 de la República Oriental del Uruguay. En: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2006/11/T445_31_10_2006_00001.PDF

aprovechar, en su morada, los servicios continuos del trabajador para si solo o su familia, sea que el doméstico se albergue en casa del patrono o fuera de ella¹².

Recordar que:

No sólo la definición es importante, también es recomendable que en las regulaciones y normatividad se establezcan los siguientes principios y criterios sobre el trabajo doméstico:

- Registros de la relación del empleo o demostración de su existencia.
- Establecer un contrato tipo o de documentos con condiciones, especialmente cuando de trabajadores migrantes se trata.
- Establecimiento de un salario mínimo.
- Estrategias para la protección de la libertad de comunicación y movimiento.
- Fijación de una edad mínima de admisión al trabajo doméstico
- Inclusión de los trabajadores domésticos en la legislación contra la discriminación.
- Estrategias de Protección de los trabajadores domésticos frente al acoso sexual y otras formas de acoso discriminatorio y/o discriminación por embarazo
- Estrategias y normatividad para la protección de los Trabajadores domésticos contra abusos, acoso y violencia

Inspección del Trabajo: Algunos aspectos a considerar.

Conforme a lo estipulado en los Convenios núms. 81 y 129¹³, para que las intervenciones de los inspectores del trabajo sean eficaces, es esencial que los empleadores y los trabajadores tengan pleno conocimiento de sus respectivos derechos y obligaciones y que se garantice el respeto de los mismos. El Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) hace extensiva la aplicación de dicho Convenio a los servicios no comerciales, sector que abarca todas las categorías de lugares de trabajo que no se consideren industriales o comerciales. Sin embargo, hasta la fecha sólo 11 de los 141 países vinculados al Convenio núm. 81 han ratificado el Protocolo 16, habiéndose registrado una sola ratificación desde 2000.

Número de inspectores: Aunque es difícil que un país esté plenamente satisfecho con los recursos humanos y financieros disponibles para sus servicios de inspección, los esfuerzos desplegados por muchos gobiernos para aumentarlos reflejan la importancia que las autoridades públicas y los interlocutores sociales conceden al apoyo de un sistema de cumplimiento eficaz. En América Latina y el Caribe, países como la

12 Código del Trabajo. Capítulo II. Trabajo de los servicios domésticos. Artículo 149.

13 Artículo 5, b), del Convenio núm. 81 y artículo 13 del Convenio núm. 129. En las Recomendaciones núms. 81 y 133 también se contemplan posibles modalidades de colaboración relativas a la SST.

Oficina Internacional del Trabajo. Informe V .Administración del trabajo e inspección del trabajo. Quinto punto del orden del día P. 74. En: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_45_span.pdf

Argentina, Belice, Costa Rica, República Dominicana, Guyana, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay han dado pasos importantes para aumentar el número de inspectores del trabajo. México ha contratado recientemente a 100 nuevos inspectores en todo el país para mejorar el equilibrio entre el número de inspectores y el número de empresas, entidades federales y riesgos laborales señalados por el Instituto Mexicano del Seguro Social¹⁴.

Trabajo coordinado con Organizaciones de la Sociedad Civil y Sindicatos: Uno de los factores fundamentales a la hora de realizar labores preventivas y de socialización de información sobre derechos de las y los trabajadores domésticos es conocer organizaciones de la sociedad civil que puedan tener redes de acercamiento a la población objetivo. En este sentido, hay algunos sindicatos de empleadas del servicio doméstico. La Confederación Latinoamericana de Trabajadoras del Hogar – CONLATRAHO congrega organizaciones sindicales de diez países de las Américas que velan por los derechos de los trabajadores domésticos¹⁵.

Servicio doméstico de menores y trabajo forzoso

Uno de los puntos más importantes a considerar al momento de la inspección laboral en servicio doméstico, es el hecho que es común que muchos de las trabajadoras y los trabajadores sean menores de edad, en esos casos, es importante crear estrategias no solo para la protección de los servidores domésticos, sino para evitar el trabajo forzado de menores. En este sentido, es importante tener en cuenta la necesidad de fortalecer los sistemas de observancia de los derechos de las niñas y los niños. En Brasil, por ejemplo se estableció una serie de estrategias para la erradicación del trabajo infantil, por una parte, y para combatir el trabajo forzoso, por otra parte.

En el año 2000, la inspección del trabajo del Brasil coordinó la creación de grupos especiales para combatir el trabajo infantil y proteger a los trabajadores adolescentes (GECTIPA). Esos grupos existieron hasta 2004, y su objetivo fue proporcionar calificaciones profesionales y generar capacidad institucional sobre trabajo infantil. Cada estado federal tenía por lo menos a dos inspectores asignados exclusivamente al tema del trabajo infantil, lo que permitió una detección más efectiva de los lugares de trabajo que empleaban mano de obra infantil. Durante ese período se crearon procedimientos y técnicas específicos para las visitas de inspección sobre cómo abordar y entrevistar a los niños y niñas. Los GECTIPA desempeñaron una función esencial en la institucionalización de la erradicación del trabajo infantil en el marco de las actividades de inspección del trabajo y contribuyeron considerablemente a que la lucha contra el trabajo infantil fuera uno de los objetivos obligatorios de las inspecciones del trabajo en cada estado, con la aplicación de una nueva metodología para la inspección del trabajo a partir de enero de 2010. Frente al trabajo forzoso vale la pena mencionar que el instrumento principal son los grupos especiales de inspección móvil (GEFM), creados en 1995, que han ayudado a rescatar a más de 30.000 trabajadores en régimen de esclavitud. Estos grupos multidisciplinarios están coordinados por la Secretaría de

14 Ibid. P.80

15 Mayor información se encuentra en: http://actrav.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_actrav/sindica/regional_conlatraho.pdf

Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Empleo y están constituidos por un abogado laboralista, agentes de la policía federal y un inspector del trabajo. Su objetivo es responder in situ a las denuncias de trabajo en régimen de esclavitud, liberar a los trabajadores e imponer sanciones adecuadas a los propietarios de la explotación. Para garantizar el éxito de las operaciones y prevenir la corrupción, debe mantenerse la confidencialidad antes de que los equipos intervengan. Se coordinan a nivel federal, pero en algunos estados (por ejemplo, Mato Grosso), donde se han perfeccionado las calificaciones profesionales de los inspectores del trabajo que investigan casos de trabajo en régimen de esclavitud, dichos grupos se han descentralizado y operan a nivel estatal. Entre los riesgos y las dificultades que enfrentan los GEFM están las amenazas constantes y los ataques por parte de los propietarios de las explotaciones, quienes dominan a las autoridades públicas locales en algunos estados y obstaculizan las actividades de inspección. También se ha informado de agresiones contra los grupos. Por otra parte, cabe mencionar que éstos han incidido positivamente en la imagen que los trabajadores tienen de las autoridades, a las que los trabajadores perciben ahora como ejemplares en lo que respecta a la observancia de la legislación laboral en las zonas rurales¹⁶.

Algunas experiencias en las Américas sobre Protección a las trabajadoras y trabajadores domésticos

Las legislaciones y prácticas nacionales revelan fórmulas creativas por las que se permite al inspector del trabajo propiciar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores domésticos. En algunos Estados Miembros de la OEA, una de las funciones específicas de los servicios de inspección del trabajo consiste en determinar las cualificaciones de los trabajadores domésticos. Por ejemplo, en virtud del artículo 146 del Código del Trabajo de Chile, en caso de duda el inspector del trabajo respectivo determinará si un trabajador doméstico está o no sujeto a la legislación pertinente. el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y la Dirección Regional del Trabajo de Antofagasta concluyeron recientemente un convenio de coordinación mediante el cual se fijó una agenda conjunta para mejorar, vigilar y proteger las actividades de las mujeres mediante una colaboración efectiva en las labores de inspección en esta esfera, en particular en los casos de acoso sexual. Además, según o estipulado en el convenio, se creará un programa de seguimiento de las denuncias presentadas ante la Inspección del Trabajo o el SERNAM por acoso sexual. También se ejecutará un programa (Inspección del trabajo ILC.100/V 87) de supervisión de las condiciones laborales de las trabajadoras nocturnas y se elaborarán estrategias de comunicación destinadas a la difusión de los derechos de las mujeres trabajadoras domésticas en particular, con el fin de fortalecer y formalizar sus relaciones contractuales¹⁷.

En Guatemala, la inspección del trabajo tiene en Internet un formulario de autoevaluación que permite a los empleadores comprobar por sí mismos si cumplen o no la legislación laboral. Esta iniciativa, que podría adaptarse para su aplicación por los empleadores de trabajadores domésticos, tiene el doble propósito de informar a los

16 OIT: Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil: la prevención y erradicación del trabajo infantil (Brasilia, 2010); P. T. Maranhão Costa: Fighting forced labour: The example of Brazil (Brasilia, OIT, 2009).

17 Ibid. P.86

empleadores de los requisitos en materia de empleo, y de permitirles tomar medidas concretas para cumplir la legislación laboral¹⁸.

En Costa Rica se han previsto campañas especiales para las mujeres trabajadoras y los adolescentes en las que participan las inspecciones del trabajo y cuyo fin es garantizar que los despidos de las mujeres embarazadas y de los adolescentes no sean discriminatorios). En 2005, estos casos especiales (que incluyeron tutela y acompañamiento en los casos de violación de la libertad sindical) supusieron 718 intervenciones, es decir, más de un 90 por ciento del total de las intervenciones de los inspectores. En el Uruguay, una nueva ley permitió a la inspección del trabajo desempeñar una función importante en la toma de medidas para sancionar o prevenir el acoso sexual. La inspección del trabajo recibe denuncias y puede tomar medidas inmediatas para ayudar a proteger a las víctimas. Asimismo, la inspección del trabajo puede imponer una multa, sin perjuicio de que la víctima lleve o no el caso ante los tribunales.

En Colombia, con el Decreto 2616 de 2013 se establece un nuevo régimen que empezó a operar en Colombia, por medio del cual los trabajadores del servicio doméstico, jardineros, jornaleros, meseros, personas que atienden bares o apoyan al comercio, y que trabajan por días, deben ser afiliados a Seguridad Social y pueden sumar semanas para acceder a una pensión más adelante. La disposición la hace el Gobierno para facilitar la cotización de trabajadores dependientes que laboren menos de un mes y ganen menos de un salario mínimo. "Consiste en que estos trabajadores pueden y deben ser afiliados a los sistemas de pensiones, riesgos laborales y Cajas de Compensación, permitiéndoles que entren a disfrutar de las prestaciones de los sistemas pagando en proporción al número de días trabajados. "Es una medida revolucionaria porque abre el camino para el cumplimiento de la ley y promueve la formalización laboral y la protección social de todos los trabajadores a tiempo parcial". También permite que este tipo de trabajadores goce de los beneficios que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar y hagan uso de sus servicios, al igual que reciban la atención oportuna y especializada si tienen un accidente de trabajo. "Además van a jugársela a cotizar para pensiones, al ir sumando semanas de cotización de acuerdo al tiempo que laboren y teniendo en cuenta que podrán prestar sus servicios a varios empleadores", puntualizó el viceministro de Empleo y Pensiones¹⁹.

Lograr un equilibrio entre la necesidad de que los inspectores entren en el lugar de trabajo libremente y el principio de privacidad de la familia y el hogar es una cuestión problemática para la inspección del trabajo en el caso de los trabajadores domésticos.

18 OIT. Trabajo decente para los Trabajadores domésticos. Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010. Informe IV (1) P. 86. En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104703.pdf

19 Ministerio del Trabajo de Colombia. Comunicado de Prensa. En: <http://www.mintrabajo.gov.co/enero-2014/2759> . Si una persona es contratada por 4 días al mes, se pagará aportes a Seguridad Social por una semana. Si trabaja entre 7 y 15 días, el pago se hace por dos semanas. Si presta su servicio entre 15 y 21 días el aporte será por 3 semanas y de 21 días en adelante, el pago deberá hacerse teniendo como referencia un mínimo. Ver decreto 2616 de 2013 En: http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/1490-decreto-2616-del-20-de-noviembre-de-2013.html.

No obstante, hay algunos ejemplos prácticos sobre cómo conciliar estas cuestiones y facilitar la observancia en los hogares privados. En el Brasil, por ejemplo, donde el derecho a la inviolabilidad del domicilio está consagrado en el artículo 5 de la Constitución, los inspectores del trabajo están autorizados a verificar los registros de los trabajadores domésticos.

En Estados Unidos, sin importar la calidad migratoria del trabajador, puede solicitar inspección de las condiciones o presentar una queja. El trabajador o la trabajadora puede comunicarse con un número gratuito que el Departamento del Trabajo (DOL por sus siglas en inglés) tienen para tal fin. El programa diseñado por el DOL se llama “We can help” o “podemos ayudar” y permite que el trabajador pueda buscar garantizar sus derechos. La línea de atención es gratuita y es ofrecida en varios idiomas.

En Honduras en caso que se reciban quejas de los trabajadores domésticos, existe una aplicación de un procedimiento administrativo que permite a los inspectores inspeccionar el sitio de trabajo. En caso de incumplimiento a los derechos que contempla la norma nacional vigente, se procede a interponer demanda ante el juzgado de trabajo correspondiente siguiendo el título X procedimientos en los juicios del trabajo en los artículos 703 al 789 del Código del Trabajo.

Por su parte en El Salvador se ha elaborado una Guía de Derechos y Obligaciones de los Trabajadores en la que se incluyen explicaciones relativas a la regulación de derechos que se reconocen en la Ley al trabajador del servicio doméstico. A manera de trabajo interinstitucional, vale la pena señalar que la inspección de trabajo puede recibir solicitudes de entidades gubernamentales tales como la Secretaría de Inclusión Social, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, entre otros y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Argentina cuenta con una Escuela de capacitación para el Servicio Doméstico, una iniciativa de la Unión Personal Auxiliar de casas Particulares (UPACP), que cuenta con el apoyo del Ministerio del Trabajo, Empleo y seguridad Social. En el 2008 se suscribe un primer acuerdo entre estas dos partes y se abre la capacitación a sectores no registrados, desempleados y beneficiarios de planes sociales. El alumnado recibe en forma gratuita los insumos necesarios en el dictado de las clases y además cuenta con las herramientas del caso para el aprendizaje. Son principios directrices la Escuela la “profesionalización” y “jerarquización” de la/os trabajadora/es de casas particulares”, lo que se logra a través del saber hacer y del trabajo registrado, respectivamente²⁰.

República Oriental del Uruguay: Un caso a resaltar

La República Oriental del Uruguay viene haciendo avances firmes en materia de buscar la igualdad y equidad de género, en este sentido, ha buscado implementar una serie de estrategias que le permiten no sólo darle perspectiva de género a sus políticas públicas, sino tener acciones para velar y garantizar los derechos de las mujeres. En este sentido, es hoy por hoy un modelo en la implementación de estrategias de inspección laboral en servicio doméstico. En Uruguay, la Constitución establece que «El hogar es

20 Mayor información en: <http://www.escuelaempleadas.com.ar/resena-historica>

un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley» El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá realizar inspecciones domiciliarias cuando exista presunción de incumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social, para lo cual deberá contar con la autorización de un juez. De hecho, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social ha creado una división especial encargada de controlar el cumplimiento de las disposiciones relativas al trabajo doméstico²¹.

El trabajo doméstico sigue siendo una importante fuente de empleo en Uruguay, es uno de los principales puntos de ingreso de las mujeres al mercado del trabajo; la ocupación femenina es predominante; este rasgo es una de las principales características del trabajo doméstico²². En particular, es un segmento de población con baja calificación, - puesto que las tareas no requieren una formación o calificaciones específicas-, en donde la mayoría de las mujeres provienen de los sectores de menor nivel socio-económico, con escaso acceso a la educación, con mayor incidencia relativa de grupos étnicos con dificultades de acceso a empleos de calidad, es decir, mujeres que de otro modo tendrían escasas posibilidades de encontrar un empleo. Por lo expuesto anteriormente, este es un sector de trabajadores relativamente vulnerable, si bien, esta situación parece estar modificándose, a partir de la promulgación de la Ley 18.065 “Trabajo Doméstico. Normas para su Regulación” (noviembre 2006), ya que han logrado el reconocimiento normativo de sus derechos, por los cuales se han visto equiparados con el resto de los trabajadores²³.

Sumado a la Ley mencionada, se están implementando en el país las “Estrategias de Género Transversales” con el objetivo de consolidar la transversalidad de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, monitoreo y seguimiento de las políticas públicas y los procesos de descentralización. La experiencia prioriza el trabajo con las organizaciones del Estado a nivel central y territorial, así como el trabajo con empresas privadas y organizaciones de mujeres en el territorio, focalizando tanto en las políticas de gestión organizacional como en las políticas sectoriales²⁴.

En el camino por lograr la igualdad y equidad de género, en 2007 se aprueba el PIONA, primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos Nacional. El PIONA se estructuró a través de cinco ejes estratégicos y para cada uno de estos ejes se formularon líneas estratégicas de igualdad (LEI) que a su vez despliegan acciones que

21 Ibid. p.87

22 Según estadísticas del MTSS el empleo doméstico representa una proporción muy significativa de la ocupación femenina. En el período 1998-2012, en promedio, el trabajo doméstico representó 15,8% del total de mujeres ocupadas. (...) Si bien se definen tres categorías de ocupación -trabajadores domésticos, cuidadores de niños y cuidadores de enfermos- son los primeros los que ocupan el 76% de los empleos domésticos. Para el 2012 se estimaban 110 mil trabajadores domésticos conformados por 83 mil personas que trabajan como domésticos, 17 mil empleados como cuidadores de niños y 10 mil como cuidadores de enfermos.

23 Ministerio del Trabajo y Seguridad Social del Uruguay-MTSS. Trabajo Doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay; evolución reciente. Agosto 2013. p. 4. En: http://www.mtss.gub.uy/files/OMT/SETIEMBRE/Informe_Trabajo_Domstico2013-1.pdf

24 PNUD. Experiencias de Transversalidad de Género en Políticas Públicas en América Latina y el Caribe.

En:

http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/repositorio/buenas-practicas-transversalidad/201101-bpt-alc-uruguay_transversalidad.pdf

cuentan con organismos responsables y asociados para su implementación en un cronograma que se extiende desde 2007 a 2011. Vale la pena resaltar las siguientes líneas estratégicas:

- LEI 10 Distribución equitativa de las responsabilidades familiares
- LEI 25 Erradicación de las desigualdades de género en el sistema de Seguridad Social
- LEI 26 Políticas activas de empleo para las mujeres
- LEI 28 Erradicación del Acoso Sexual
- LEI 29 Segmentación horizontal y vertical en el mercado de trabajo
- LEI 30 Pasaje del empleo informal a la formalidad
- LEI 33 Gestión organizacional y equidad de género²⁵

En sintonía con lo anterior, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social del Uruguay-MTSS desarrolla desde el 2011 actividades para implementar la inspección laboral en servicio doméstico. Esto es particularmente importante porque abre las puertas a verificar las condiciones laborales y contractuales de las trabajadoras y los trabajadores del hogar, etc. A su vez, es complejo, pues el servicio doméstico es considerado un trabajo informal por lo que hay carencia de registros, pero adicionalmente porque es una actividad que se desarrolla en lo privado, y por lo tanto, no existe la misma facilidad que en el caso de las empresas para inspeccionar las condiciones laborales.

Luego de sancionada la Ley N° 18.065, la Inspección General del Trabajo comenzó a realizar inspecciones en los hogares, principalmente con propósitos informativos y de regularización de las trabajadoras domésticas. Finalmente, corresponde mencionar que se trabajó y se continúa trabajando en la capacitación a trabajadoras domésticas a través de cursos dictados por el programa Promujer con el financiamiento de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y, posteriormente, por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)²⁶.

Dos acciones significativas del interés del Gobierno por velar por los derechos de las y los trabajadores domésticos, y vincularlos a las políticas de trabajo decente fue la firma y ratificación el 14 de junio de 2012 del Convenio 189 de la OIT “Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011”. Hoy en día es el único país de las Américas que cuenta con el convenio en vigor.

Dentro de las fortalezas que esta práctica tiene es un compromiso integral del gobierno por avanzar en una política de igualdad de género, y sobre todo que busca velar y garantizar los derechos de las mujeres trabajadoras. La principal fortaleza es que estas estrategias y compromisos surgen al interior de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades, el mecanismo de diálogo social tripartito que promueve la igualdad de género y que está por cumplir 15 años de trabajo ininterrumpido²⁷. Adicionalmente, la articulación de ésta política de igualdad de género con la de trabajo decente representa

25 Batthyány, Karina. Estudio sobre trabajo doméstico en Uruguay/ Karina Batthyány ; Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de las Condiciones de Trabajo y del Empleo. - Ginebra: OIT, 2012
Conditions of work and employment series ; No.34, ISSN: 2226-8944 ; 2226-8952 (web pdf) p. 3 En:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_187308.pdf

26 Ibid.

27 Batthyány, Karina. Ibid. prologo.

un paso hacia una política integral de superación de la pobreza, considerando que a través de los avances en la política laboral de protección al servicio doméstico, se busca una mejor inserción de las mujeres al mercado laboral y así, a tener oportunidades económicas. Adicionalmente tanto sindicatos, como otras organizaciones de mujeres han estado involucradas en el proceso y supervisando los avances. Frente a las debilidades, especialmente el tema de la inspección laboral, es una estrategia que requiere seguir perfeccionándose porque hay muchas condiciones que dificultan una comprobación real de las condiciones al interior de los hogares.

Lo cual demuestra que en el gobierno y otros actores tripartitos han dado prioridad a avanzar en el tema y tener éxito en sus objetivos de promover igualdad laboral.

Recomendaciones y aspectos a tener en cuenta

Para avanzar de manera más eficaz en la inspección laboral del servicio doméstico es necesario que de manera paralela se den avances en políticas nacionales de género, sumado con ciertas acciones que se requieren al interior de los servicios de inspección. A continuación algunas recomendaciones:

1. Establecimiento de Políticas Nacionales de igualdad y equidad de género que se transversalizan en otras políticas, principalmente en las laborales.
2. Establecer Marcos regulatorios y normativos para el trabajo doméstico. Estos tienen que empezar por considerar la definición del servicio / trabajo doméstico, así como que el objetivo principal sea el de proteger a la parte más débil de las relaciones de trabajo (el trabajador), y establecer un equilibrio entre el trabajador y el empleador, así como cumplir los objetivos del Programa del Trabajo decente de la OIT y en concordancia con las Normas Internacionales del Trabajo.
3. Fortalecimiento de los servicios de inspección. A través de capacitación a los inspectores laborales en enfoque de género, normas internacionales del trabajo y otras normas aplicables de la legislación laboral. Es importante fortalecer los servicios de inspección del trabajo, de manera que éstos sean modernos y efectivos, y que tengan mecanismos de cumplimiento adecuados.
4. Profesionalización de los inspectores. Los inspectores deben ser profesionales calificados y contar con estabilidad laboral, lo que en varios los países de Miembros de la OEA no se está cumpliendo. La profesionalización y estabilidad de los inspectores depende de las normas de servicio civil y carrera administrativa; lo que debe complementarse con su permanente capacitación y actualización. La legislación laboral es una de las más dinámicas, lo que puede producir que se generen incumplimientos por desconocimiento de nuevas disposiciones legales o por la aparición de nuevas formas de fraude. Los inspectores deben estar al tanto de este tipo situaciones y tener la capacidad de enfrentarlas. Adicionalmente la profesionalización de inspectores debe tener en cuenta que el inspector tiene tres roles: es servidor público, es autoridad y es experto en la materia²⁸.

²⁸ Organización de los Estados Americanos (OEA) - Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México. Ideas Centrales y lecciones Aprendidas: Taller sobre modelos de éxito en materia de

5. Difusión y socialización de derechos del trabajador doméstico. Las campañas en diversos medios de comunicación y el trabajo con organizaciones de mujeres y sindicatos permite la difusión de información sobre derechos y mecanismos de protección. De esta manera, se asegura que el trabajador y la trabajadora se acerquen a los mecanismos que la inspección laboral del Ministerio tenga previsto para tal fin.
6. Tripartismo involucrado: El trabajo en los mecanismo de dialogo social es básico para que haya un acercamiento entre sindicatos – inspectores – empleadores y así realizar estrategias conjuntas que permitan proteger a los trabajadores y las trabajadoras del servicio domésticos.
7. Sindicatos de trabajadoras domésticas. Su labor es básica para la difusión y conocimiento de derechos. Adicionalmente, como ocurre en República Dominicana se puede establecer centros de formación para las trabajadoras domésticas donde además de las habilidades técnicas enseñadas, se les capacita en derechos laborales a las trabajadoras.
8. Trabajo con consulados. Cuando de trabajadoras y trabajadores migrantes se trata, una estrategia de conocimiento de casos es a través de los consulados. Esto a razón que por miedo, muchos migrantes no se acercan a las autoridades nacionales, pero si a los consulados para informar alguna irregularidad o abuso de sus derechos laborales. De manera paralela, es importante que los consulados conozcan los mecanismos de queja y denuncia de derechos laborales, así como los derechos a los que tienen derechos, para informar a sus connacionales. El trabajo coordinado con consulados-inspectores puede facilitar el entendimiento cultural del o la migrante y establecer el mejor método de acercamiento al mismo.
9. Trabajo coordinado interinstitucional: coordinar acciones interinstitucionales de inspección para que el trabajador se sienta protegido y no perseguido. Es decir, en aquellos países donde se realizan inspecciones migratorias o de los organismos de seguridad social, analizar de manera coordina cual puede ser el mejor método de acercamiento al trabajador, y no sobrecargar al mismo y al empleador con inspecciones. Adicionalmente es importante establecer alianzas con autoridades locales y municipales.
10. Conocimiento de los permisos laborales y normatividad migratoria laboral: A fin de facilitar la inspección laboral, el inspector debe conocer los tipos de permisos laborales o regulación migratoria. Tener una guía que le permita establecer fácilmente el tipo de permiso laboral o de regulación migratoria aplicable.
11. Establecer estrategias de difusión de información de derechos laborales en diferentes lenguas, particularmente cuando hay población indígena, o migrantes en servicio doméstico.

Bibliografía:

- Organización Internacional del Trabajo –OIT. Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica. 2013. Resumen Ejecutivo. En: http://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_194005/lang--es/index.htm
- Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª. Reunión, 2011. Informe V. Administración del Trabajo e inspección del Trabajo. Ginebra, En: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_45_span.pdf
- El Senado y la Cámara de representantes de la República Oriental del Uruguay. Poder legislativo – Ley No. 18.065. En: http://archivo.presidencia.gub.uy/web/leyes/2006/11/T445_31_10_2006_00001.PDF
- Batthyány, Karina. Estudio sobre trabajo doméstico en Uruguay / Karina Batthyány ; Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de las Condiciones de Trabajo y del Empleo. - Ginebra: OIT, 2012. Conditions of work and employment series ; No.34, ISSN: 2226-8944 ; 2226-8952 (web pdf) En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_187308.pdf
- Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª. Reunión, 2010. Informe V. Trabajo decente para los trabajadores domésticos. Ginebra, En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104703.pdf
- Oficina Internacional del Trabajo. Protección eficaz de los trabajadores domésticos: Guía para diseñar leyes laborales. 2012. En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_229175.pdf
- Ministerio del Trabajo del Uruguay. Inspección general del Trabajo y de la Seguridad Social. En: http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=29&itemid=41