

Nuevas normas de la OIT sobre trabajo decente para los trabajadores domésticos

Manuela TOMEI* y Patrick BELSER*

Resumen. Hay millones de trabajadores domésticos en el mundo, la mayoría de los cuales carecen de protección laboral porque sirven en hogares privados sujetos a relaciones de trabajo singulares. Están desamparados frente a la explotación, los abusos y la violencia, y realizan a menudo mucho trabajo por poco salario. El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) y su Recomendación complementaria (núm. 201), adoptados en junio de 2011 por la OIT, encarnan la determinación de gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores de todo el mundo de remediar esta situación. Los autores del artículo, que participaron en los preparativos y negociaciones que alumbraron estas normas, estudian el contenido y los puntos polémicos de las mismas.

Los trabajadores domésticos no suelen disfrutar del amparo de las leyes laborales debido a que trabajan en el ámbito privado del hogar en lugar de hacerlo en lugares más convencionales como fábricas u oficinas. Debido a ello, sus condiciones de trabajo suelen ser deficientes y corren el riesgo de sufrir abusos de varios tipos por parte de empleadores sin escrúpulos. Muchos trabajadores domésticos «internos» (aquellos que viven en el hogar del empleador), tienen que

* Programa sobre las Condiciones de Trabajo y Empleo, OIT. El presente artículo se basa en los informes de la Comisión de los Trabajadores Domésticos de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), que se reunió en junio de 2010 y, de nuevo, en junio de 2011. Estos dos informes fueron redactados por Patrick Belser y John Myers sobre la base de los datos exhaustivos recogidos por Laura Addati, Lawrence Egulu, Amelita King-Dejardin, Malte Luebker, Susanna Walker y Erlien Wubs; incluyen, asimismo, las correcciones y sugerencias técnicas aportadas por Sangheon Lee (representante adjunto del Secretario General de la CIT) y Martin Oelz, consejero técnico de la representante del Secretario General (Manuela Tomei). Pueden consultarse en las páginas: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/pr/WCMS_141772/lang-es/index.htm> y <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/reports/provisional-records/WCMS_157698/lang-es/index.htm>.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

cumplir horarios interminables, padecen falta de descanso y perciben salarios exiguos. Por su parte, los trabajadores domésticos a tiempo parcial (aquellos que trabajan para varios empleadores u hogares por algunas horas semanales para cada uno) pueden sufrir condiciones de subempleo con horarios impredecibles, largos trayectos para ir al trabajo e ingresos escasos e irregulares. Los trabajadores domésticos migrantes temen en particular a las agencias de empleo privadas, algunas de las cuales son deshonestas y cobran honorarios exorbitantes que pueden conducirles a la servidumbre por deudas y al trabajo forzoso y, en ocasiones, ocultarles quién es el verdadero empleador. Otro problema es la «confiscación» de los documentos de identidad de los trabajadores domésticos por parte del empleador.

Además de reclamar un trato, un salario y una jornada laboral decentes, los empleados domésticos piden una mejor cobertura de seguridad social que les permita disfrutar, al igual que los demás trabajadores, de los regímenes de pensiones y de las prestaciones de desempleo y de licencia de maternidad.

Para proteger los derechos de los trabajadores domésticos, la OIT adoptó en junio de 2011 un convenio trascendental, complementado por una recomendación¹. Este logro es la culminación de un larguísimo debate que comenzó con una reunión de expertos celebrada en la OIT en 1951. También marca un hito en cuanto a la extensión de las normas de la OIT a un sector de la economía muy desreglamentado y desprotegido, en el que predominan las mujeres: según estimaciones recientes de la OIT, son 43,6 millones de trabajadoras que representan en torno al 83 por ciento del empleo doméstico mundial². La OIT comenzó a ocuparse de los problemas que causaba el aumento del empleo precario y mal remunerado predominantemente femenino a mediados de los años noventa, con la adopción del Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), y el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177). Durante los últimos años, el Programa de Trabajo Decente de la Organización —cuyo objeto es lograr el trabajo decente para todos los trabajadores— ha dado un nuevo impulso a estos asuntos.

El Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), es un tratado internacional jurídicamente vinculante presentado a la ratificación de los Estados miembros, mientras que la Recomendación complementaria (núm. 201), no vinculante, proporciona orientaciones más precisas sobre su puesta en práctica. Ambos instrumentos se basan en dos principios básicos: primero, los trabajadores domésticos merecen un nivel de protección y unos derechos que no sean menos favorables que los reconocidos

¹ En la sección titulada «Documentos y comunicados» del presente número de la *Revista Internacional del Trabajo* se reproduce el texto íntegro del Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), y de su Recomendación complementaria (núm. 201) aprobados en la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (véase *infra*).

² Véase Yamila Simonovsky y Malte Luebker: *Nota de Información sobre Trabajo Doméstico*, núm. 4: *Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional* (Ginebra, OIT, 2011); se encuentra en la página: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_169_span.pdf> [consultada el 12 de octubre de 2011].

a los demás trabajadores (artículos 6, 10 y 14) y, segundo, se deben tomar medidas efectivas para cerciorarse de que gozan de estos derechos, que incluyen la protección frente al abuso, el acoso y la violencia (artículo 5). El objeto de estas disposiciones es contribuir a la eliminación progresiva de la explotación y la discriminación de los trabajadores domésticos.

Las dos normas reconocen que para proporcionar a los trabajadores domésticos trabajo decente deben tomarse medidas en diversos niveles y por parte de instituciones muy distintas. De hecho, el trabajo doméstico conlleva una dimensión local y otra mundial: si bien cada trabajador lo realiza en solitario en la intimidad del hogar, también da pie a la migración al extranjero de millones de mujeres de todo el mundo que se alejan de los suyos con el fin de desempeñar tareas domésticas para otras familias y ocuparse de los hijos o los ancianos que haya en el hogar. Por tanto, las nuevas normas de la OIT prevén un conjunto de medidas que abarca desde los acuerdos bilaterales (contra los abusos perpetrados por las agencias de empleo transnacionales tanto en los países de origen como en los de destino) hasta el establecimiento por los gobiernos nacionales de centros de acogida seguros para los trabajadores domésticos víctimas de abusos.

La Recomendación desarrolla las disposiciones del Convenio y aborda también asuntos no tratados en éste como la conciliación de la vida profesional y la familiar o los programas de formación profesional para los trabajadores domésticos. Por ello, aunque lógicamente la Recomendación ha de leerse junto con el Convenio, el presente artículo trata sobre todo de éste.

Un convenio complementado por una recomendación

Los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores representados en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) lograron alcanzar el consenso con respecto a la adopción de dos normas, un convenio y una recomendación, pero para llegar a esta decisión hubo negociaciones prolongadas. Al comienzo de la primera discusión, celebrada en la 99.^a reunión de la Conferencia, en 2010, el Grupo de los Empleadores se oponía a la adopción de un convenio aduciendo que ya existían varias normas de la OIT de aplicación a los trabajadores domésticos, por lo que bastaría una recomendación para indicar el modo en que dichas normas podían aplicárseles. El Grupo de los Trabajadores, por el contrario, consideraba que las normas en vigor no proporcionaban suficiente protección a los trabajadores domésticos y que se necesitaba un convenio para reparar dicha «omisión histórica». Esta divergencia de opiniones obligó rápidamente a celebrar una votación en el seno de la Comisión, cuyos resultados revelaron que casi el 80 por ciento de los gobiernos representados en la sala en aquel momento estaba a favor de la adopción de un convenio y de una recomendación³.

³ Los datos precisos sobre la votación figuran en el primer Informe de la Comisión de los Trabajadores Domésticos, que se encuentra en la página: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_141772.pdf> [consultada el 12 de octubre de 2011].

Al comienzo de la segunda discusión, en 2011, el Grupo de los Empleadores manifestó claramente que seguía prefiriendo una recomendación, pero que aceptaría la opinión de la mayoría con espíritu de realismo y pragmatismo. Todos los grupos coincidieron entonces en que el texto final del Convenio debía proporcionar protección concreta a los trabajadores domésticos, pero estar dotado de suficiente flexibilidad para facilitar su ratificación por un gran número de Estados Miembros. Ahora bien, las opiniones divergían en cuanto al contenido específico de la norma propuesta.

Definiciones y ámbito de aplicación

Un tema que nutrió un debate largo y complicado fue la definición de trabajo doméstico. El Grupo de los Empleadores trató al principio de restringirla a «todo trabajo realizado regularmente en o para un hogar, en el marco de una relación de trabajo en la que el empleador es el jefe de dicho hogar». Sin embargo, esta definición era demasiado restrictiva para el Grupo de los Trabajadores, ya que dejaba fuera a millones de personas contratadas por agencias de empleo u otros intermediarios. Los gobiernos, en su mayoría, estuvieron de acuerdo con esta opinión, pero insistieron en que el Convenio no debería amparar a las personas que trabajan ocasional o esporádicamente como las niñeras o cuidadores ocasionales de niños y los estudiantes *au pair*, que no realizan dichas tareas «como medio de subsistencia», sino para ganar dinero de bolsillo. La definición acordada finalmente figura ahora en el artículo 1. Merece la pena señalar que se define el trabajo doméstico según el lugar en que se realiza, es decir, uno o varios hogares, y no según el tipo de tareas desempeñadas. Por ejemplo, el personal de limpieza de los hoteles y casas de huéspedes puede realizar las mismas tareas que un trabajador doméstico, pero queda fuera de la definición.

Otras cuestiones afines que también nutrieron un animado debate fueron el ámbito de aplicación del Convenio y la admisibilidad de excluir o no a determinadas categorías de trabajadores domésticos. Los representantes de los trabajadores insistieron en que debía descartarse toda exclusión por temor a que menoscabara el objetivo básico de las normas internacionales del trabajo propuestas, a saber, colmar los vacíos en la protección jurídica a los trabajadores domésticos. Sin embargo, los países nórdicos insistieron con el mismo hincapié en la necesidad de excluir del ámbito de aplicación del Convenio a ciertas categorías de trabajadores domésticos que ya disfrutaban de una protección equivalente o mayor en virtud de la legislación nacional o de convenios colectivos, como los empleados municipales que prestaban cuidados a los pacientes en sus hogares. Las organizaciones de empleadores y muchos otros gobiernos compartían esta opinión, tal como ha quedado reflejado al final en el texto del artículo 2, párrafo 2. Las exclusiones también son admisibles para categorías limitadas de trabajadores respecto de las cuales «se planteen problemas especiales de carácter sustantivo» (acerca de la aplicación del Convenio). Sin embargo, cabe subrayar que, en ambos casos, las exclusiones solo pueden aplicarse tras consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Este requisito tiene por objeto

impedir decisiones arbitrarias acerca de quiénes han de disfrutar de protección en virtud del Convenio.

Derechos fundamentales y derecho a ser informados

En las deliberaciones de la CIT hubo en general poca controversia acerca de la necesidad de proteger mejor los derechos humanos de los trabajadores domésticos y de promover los principios y derechos laborales fundamentales de la OIT, a saber, la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación (artículo 3). También hubo consenso general sobre la necesidad de garantizar que las disposiciones del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), sean de aplicación al trabajo doméstico, y que los trabajadores domésticos menores que hayan alcanzado la edad mínima para el empleo disfruten plenamente de su derecho a la educación y a la formación profesional (artículo 4).

Suscitó más debate, sin embargo, la cuestión de si habían de establecerse o no obligaciones específicas acerca del tipo de información que debía proporcionarse a los trabajadores domésticos antes de que se incorporaran a su puesto. Las organizaciones de empleadores y una minoría de gobiernos pensaban que el texto del Convenio sobre este punto debería revestir un carácter bastante general para facilitar la ratificación, mientras que las organizaciones de trabajadores y la mayoría de los gobiernos insistieron en que se especificara la información sobre las condiciones de contratación y de trabajo que debería comunicarse a los trabajadores domésticos «de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible». Esta cuestión era crucial para ellos, ya que la falta de información era una de las causas fundamentales de la vulnerabilidad de los trabajadores domésticos, sobre todo cuando se trataba de migrantes. Finalmente, se acordó exigir a los Estados miembros la adopción de medidas para garantizar que se proporcionara al trabajador doméstico el nombre y la dirección del empleador, así como el lugar de trabajo, el tipo de tareas que debería realizar, su remuneración, su jornada de trabajo habitual, el período de vacaciones anuales remuneradas, los períodos de descanso diario y semanal, la duración del contrato de trabajo, el período de prueba y las condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo y a la repatriación, cuando procediera (artículo 7). En el caso de los trabajadores migrantes contratados en un país para prestar servicio en otro, esta información debe proporcionárseles antes de que crucen la frontera nacional para incorporarse al puesto de trabajo (artículo 8).

Condiciones de trabajo

Los horarios de trabajo excesivos y la exigencia de disponibilidad permanente suelen ser moneda corriente para los trabajadores domésticos internos, especialmente los contratados para el cuidado de niños, personas mayores o miembros

de la familia con discapacidades. Sin embargo, la jornada de trabajo y la remuneración son componentes esenciales de la relación de trabajo, por lo que su reglamentación es crucial para que se reconozca a los trabajadores domésticos como asalariados en situación de dependencia de sus empleadores y de subordinación a los mismos. A pesar de ello, los trabajadores domésticos de muchas partes del mundo quedan excluidos del ámbito de aplicación de las leyes nacionales sobre horas de trabajo (jornada) o son objeto de un trato menos favorable que el vigente para otras categorías de trabajadores. De ahí los animados y prolongados debates que tuvieron lugar al respecto en ambas reuniones de la CIT, tanto en 2010 como en 2011.

La cuestión más polémica al respecto fue la supuesta dificultad, tanto conceptual como práctica, de contabilizar las horas realmente trabajadas por el personal doméstico, dada la intensidad variable de su trabajo durante la jornada, la imprevisibilidad de sus horarios debido a la contingencia de las necesidades del hogar y la imposibilidad práctica de mantener un registro de las horas trabajadas. A la postre, la Comisión acordó que «en relación con las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas», los Estados miembros deberán adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los demás trabajadores, «teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico» (artículo 10, párrafo 1).

Si bien el principio de conceder a estos trabajadores un descanso semanal de 24 horas consecutivas como mínimo fue objeto de acuerdo general, hubo controversia en cuanto a si dicho descanso debía tomarse «dentro de cada período de siete días» o «por cada período de siete días». Numerosos gobiernos estaban a favor, junto con las organizaciones de trabajadores, de la primera alternativa, mientras que algunos otros, principalmente de la Unión Europea, preferían la segunda, aduciendo que la expresión «por cada período de siete días» permitía cierta flexibilidad para la acumulación de los períodos de descanso semanales, por ejemplo, en plazos de catorce días. En la legislación nacional de ciertos países europeos ya se preveían acuerdos de este tipo, adujeron, y de no autorizarse en el Convenio, se plantearían graves obstáculos a su ratificación. El escollo se salvó con una alternativa negociada que da derecho a los trabajadores domésticos a un descanso semanal de al menos 24 horas consecutivas, sin especificar el período dentro del cual dicho descanso ha de tomarse (artículo 10, párrafo 2).

Otro asunto polémico en materia de jornada de trabajo fue la redacción de la regla acerca de la disponibilidad laboral inmediata (*stand-by*), que indujo a varios representantes empleadores y gubernamentales a votar en contra del Convenio o a abstenerse en la sesión plenaria de la CIT⁴. A la postre, el párrafo 3 del artículo 10 dispone que se establezca en la legislación nacional o mediante convenios colectivos «la medida en que» estas horas de disponibilidad del trabajador

⁴ Los pormenores de la votación final figuran en OIT: *Actas Provisionales*, núm. 30 (Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra, 2011); se encuentran en la página: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/reports/provisional-records/WCMS_158295/lang-es/index.htm>.

—«los períodos durante los cuales los trabajadores domésticos no disponen libremente de su tiempo y permanecen a disposición del hogar para responder a posibles requerimientos de sus servicios»— deben considerarse como horas de trabajo. El mismo principio se aplica a los medios y al nivel de retribución de dichas horas.

Otra disposición que suscitó mucho debate fue la relativa a la seguridad y salud de los trabajadores domésticos. En todo el mundo suele excluirse a estos trabajadores del ámbito de aplicación de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo, exclusión que pone de manifiesto la creencia de que el hogar no es un lugar de trabajo. Si bien hubo acuerdo tripartito general en que los trabajadores domésticos, como cualquier otro trabajador, tenían derecho a un entorno de trabajo seguro y sano, las opiniones divergían acerca del modo de proporcionar esta protección en la práctica. Los gobiernos, en su mayoría, así como las organizaciones de empleadores, consideraban imposible garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores cubiertos por la legislación laboral general. Aducían que los domicilios privados estaban normalmente diseñados para la vida familiar, no para conformarse a las normas de seguridad y salud en el trabajo, y que las prioridades de los miembros de los hogares podrían entrar en conflicto con las de los trabajadores domésticos, pues estos últimos podían aspirar a un mayor grado de funcionalidad y seguridad, mientras que para los primeros lo esencial sería quizás su autonomía y privacidad. Por consiguiente, la mayoría pidió flexibilidad para la elección de las medidas de seguridad y salud en el trabajo, y exigió que se tuvieran debidamente en cuenta las circunstancias específicas del trabajo doméstico, así como la posibilidad de una aplicación progresiva. El texto adoptado es reflejo de esta posición (artículo 13).

Agencias de empleo privadas

Las agencias de empleo privadas son importantes en el mercado de trabajo doméstico. Pueden actuar como intermediarias para facilitar la concordancia de la oferta y la demanda en un país y entre países, o pueden contratar a los trabajadores directamente y ponerlos a disposición de los hogares que solicitan sus servicios como usuarios finales. Si están bien gestionadas, estas agencias pueden ayudar a «profesionalizar» el sector y, de este modo, garantizar servicios de más calidad, impedir las prácticas laborales abusivas y asegurar el cumplimiento de las leyes. Sin embargo, los datos de que se dispone apuntan más bien a que hay agencias privadas sin escrúpulos, sobre todo en la esfera del trabajo doméstico migrante, que hacen uso de prácticas fraudulentas infligiendo abusos graves a estas personas (a las que, en ocasiones, fuerzan a trabajar en régimen de servidumbre). A pesar de que había acuerdo tripartito en la necesidad de impedir y castigar de manera general estas prácticas atroces, las opiniones divergían en cuanto a si las nuevas normas debían reglamentar o no este problema y, en caso afirmativo, si era o no más adecuado tratarlo en la Recomendación en vez de hacerlo en el Convenio. Otros puntos secundarios eran el grado idóneo de

especificación que debía tener toda nueva disposición sobre el tema —en vista de la diversidad de los ordenamientos jurídicos vigentes en todo el mundo— y la necesidad de mantener la coherencia con el espíritu y el contenido del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

Las organizaciones de empleadores eran las que más temían que un artículo destinado a salvaguardar a los trabajadores domésticos de las prácticas abusivas de las agencias de empleo privadas conllevara el riesgo de «satanizar» a estas agencias y disuadiera a los Estados miembros de ratificar el Convenio núm. 181. Tras un prolongado debate, la Comisión logró ponerse de acuerdo sobre un texto muy minucioso que dispone, entre otras cosas: *a)* que los Estados miembros deberán asegurar la existencia de un mecanismo y procedimientos adecuados para la investigación de las quejas presentadas por trabajadores domésticos; *b)* que las agencias de empleo privadas no deberán deducir sus honorarios de la remuneración de los trabajadores domésticos, y *c)* que la protección de los trabajadores domésticos del abuso deberá garantizarse, si es necesario en colaboración con otros Estados miembros, mediante la adopción de leyes o reglamentos en que se especifiquen las obligaciones respectivas de la agencia y del hogar y se prevean las sanciones correspondientes (artículo 15).

Control e inspección

El trabajo remunerado en un hogar ajeno plantea una serie de problemas en relación con los mecanismos para hacer cumplir la legislación laboral. El trabajo doméstico restringe la privacidad tanto del empleador como del trabajador, sobre todo si este último vive en el domicilio del primero. En ausencia de salvaguardias claras, la libertad de estos trabajadores puede verse, de hecho, seriamente coartada (por ejemplo, por su aislamiento con respecto a amigos y familiares, sobre todo en el caso de los trabajadores que viven en el domicilio del empleador, con las consiguientes implicaciones negativas para su salud y su seguridad). Desde el punto de vista del empleador, el derecho a la privacidad de los miembros del hogar puede entrar en conflicto con los derechos de los trabajadores cuando hace falta realizar inspecciones para verificar la conformidad con las leyes del trabajo. La inviolabilidad de la privacidad del hogar es un principio consagrado en la Constitución de muchos países, y algunos han promulgado leyes que prohíben expresamente la inspección del trabajo en domicilios privados, que no se consideran lugares de trabajo. Tras debatir largamente, la Comisión logró alcanzar un término medio entre el derecho del trabajador a gozar de protección y el derecho a la privacidad de los miembros del hogar: los Estados podrán establecer procedimientos especiales para autorizar el acceso a los hogares privados con arreglo a condiciones claramente especificadas (artículo 17).

Observaciones finales

Hay millones de trabajadores domésticos en todo el mundo, principalmente mujeres y niñas, ocupados tanto en los países en desarrollo como en los países indus-

trializados. El trabajo doméstico conlleva una dimensión local y otra mundial muy distinta, ya que muchos trabajadores domésticos dejan atrás a sus familias para ocuparse del cuidado de los hogares y las familias de otras personas en el extranjero con el fin de ganarse la vida. A pesar de que realizan una aportación significativa a la economía mundial, no suelen estar sindicados, trabajan en exceso, su remuneración es exigua y sufren abusos. Estas nuevas normas de la OIT abogan por el trabajo decente para los trabajadores domésticos y afirman sin ambigüedad que estas personas son trabajadores, por lo que tienen derecho como tales al respeto, a la dignidad y a un trabajo y una vida decentes. El Convenio y la Recomendación de 2011 reconocen las características especiales que reviste su relación de trabajo y fijan disposiciones específicas destinadas a garantizar que disfruten efectivamente de los mismos derechos que los demás trabajadores.