

FORLAC

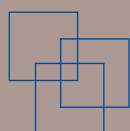
PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Organización
Internacional
del Trabajo

NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Promoción de la formalización del trabajo doméstico en Uruguay



Índice

Presentación	3
1. Antecedentes	4
2. Marco normativo	5
2.1 La Ley N° 18.065 del trabajo doméstico	6
2.2 El Convenio N° 189 y la Recomendación N° 201	6
2.3 Convenios Colectivos: años 2008, 2010 y 2013	6
3. Descripción de las estrategias de formalización	8
3.1 Organización y ejercicio de los derechos colectivos	8
3.2 Inspección del trabajo doméstico	10
3.3 Difusión de la legislación laboral sobre trabajo doméstico	11
3.4 Consultorio jurídico	14
3.5 Manual de Buenas Prácticas	14
4. Algunos resultados	15
5. Algunas lecciones	17

Presentación

Desde hace más de una década el crecimiento económico sostenido ha permitido a América Latina y el Caribe lograr avances importantes como la reducción de la pobreza y la baja en la tasa de desempleo. También ha habido progresos en el mejoramiento de la calidad de los trabajos, pero la informalidad aún afecta a casi 47% de los trabajadores ocupados. Esto equivale al menos a 130 millones de personas.

La informalidad plantea un desafío de grandes dimensiones para los Estados, que además es aún más apremiante en un momento de desaceleración del crecimiento económico como el actual. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional, que requiere la aplicación de estrategias integradas, para promover la formalización desde varios frentes.

Uno de estos frentes es el fortalecimiento de la inspección del trabajo. En América Latina y el Caribe hay una extensa normativa que protege los derechos de los trabajadores, pero todavía existen deficiencias importantes que no permiten garantizar su cumplimiento.

No solo se trata de un déficit en el número de inspectores y la necesidad de dotarles de formación y recursos adecuados, sino que generalmente la inspección está concentrada en zonas urbanas, en el sector formal y atendiendo demandas de los trabajadores asalariados, dejando de lado muchas veces la atención a trabajadores que se encuentran en el sector informal y en zonas rurales o de difícil acceso.

¿Cómo abordar la problemática del fortalecimiento de la inspección de trabajo?

Los gobiernos de la región han llevado a cabo experiencias exitosas para lograr este objetivo. Se han registrado avances en el fomento de la cultura de cumplimiento, gracias a una mayor difusión de la normativa entre trabajadores y empleadores y a las campañas de sensibilización sobre la importancia de la formalización y sus ventajas. También se han otorgado facilidades en los trámites, para que las empresas cumplan con el registro de trabajadores y paguen sus aportes a la seguridad social.

En otros casos, se ha mejorado la capacidad para planificar y realizar visitas de inspección, aumentando el número de inspectores. La implementación de regímenes tributarios simplificados y de registros electrónicos ha permitido fiscalizar mejor.

Un tema a destacar ha sido el uso de soluciones tecnológicas no solo para mejorar el registro de trabajadores por parte de sus empleadores, sino también para facilitar la labor de los inspectores en el terreno. En una época en donde el uso de la tecnología es crucial, la creación de aplicaciones móviles ha facilitado la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales.

Para América Latina y el Caribe, la inspección del trabajo doméstico, caracterizado por sus altos niveles de informalidad, presenta un importante desafío. Este grupo de trabajadores representa al 10% de los trabajadores informales, con tasas de empleo informal entre ellos del 78%.

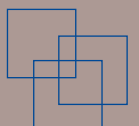
Esta nueva serie de Notas nos presenta las experiencias positivas de fortalecimiento de la inspección del trabajo en seis países de la región, las cuales deben ser sistematizadas, analizadas y difundidas. En un nuevo contexto de desaceleración económica, los esfuerzos deben redoblar para no perder lo avanzado y para seguir adelante en la reducción de la informalidad, que es un obstáculo en el camino de nuestros países hacia el desarrollo económico y social.

Esperamos que esta serie de estudios realizados en el marco del Programa de promoción de la formalización – FORLAC – contribuya a mejorar el diseño de políticas que permitan continuar con el gran desafío que supone la transición a la formalización en América Latina y el Caribe.

Elizabeth Tinoco
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Desde el año 2006 el gobierno uruguayo empezó a realizar importantes reformas y modificaciones en la regulación del servicio doméstico. Mediante la Ley N° 18.065, de noviembre de 2006 y su respectiva reglamentación, se equipararon determinados derechos a los que no tenían acceso las personas que laboraban en dicho sector. En la misma línea, en el año 2011 Uruguay se convirtió en el primer país en el mundo que ratificó el Convenio N° 189 sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos.

Todas estas acciones realizadas por el gobierno uruguayo buscan, principalmente, integrar y equiparar el goce efectivo de los derechos consagrados en su ordenamiento jurídico para un sector discriminado y poco considerado como el trabajo doméstico. En el presente informe se analizan algunas de las medidas más destacadas adoptadas por Uruguay para luchar contra la informalidad laboral en este importante sector de la población.

1. Antecedentes

De acuerdo a la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Uruguay, se estima que en el año 2013 existían en Uruguay aproximadamente 104 mil trabajadores domésticos¹. Según estas cifras, este total se encontraba compuesto, en su mayor parte, por trabajadores domésticos (74%), siendo el porcentaje restante para los cuidadores de niños (17%) y cuidadores de personas enfermas (9%).

Cuadro 1. Uruguay: Características del trabajo doméstico 2013 (porcentajes)

Clasificación	Trabajador(a) doméstico(a)	Cuidador(a) de niños	Cuidador(a) de personas enfermas	Total
Total	74%	17%	9%	100%
Porcentaje de mujeres*	99%	99%	97%	99%
Tiene hasta educación primaria o menos	49%	30%	53%	46%
Aporta a la jubilación (seguridad social)	55%	25%	24%	47%
Ingresos por hora (% del total de ocupados)*	79%	40%	44%	70%

Fuente: Elaboración propia en base a MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Trabajadores domésticos (2014).

Nota: (*) Datos para el año 2012.

Es una actividad eminentemente femenina: el 99% son mujeres. El 46% solo tiene educación primaria como máximo nivel educativo, solo el 47% aporta a jubilación, y su remuneración equivale al 70% del promedio del total de ocupados, cifra que se ha incrementado en tiempos recientes porque era 56% en 2006. Las remuneraciones son sustancialmente más bajas entre cuidadoras de niños y de personas enfermas². Es una actividad donde también hay una importante concentración de trabajadores migrantes, donde hay dificultad de sindicalización, jornadas de trabajo extensas, dificultad para movilidad laboral ascendente, entre otros aspectos.

La Oficina Regional de la OIT agradece las contribuciones de Jorge Bernedo y Alfredo Villavicencio en la elaboración de esta Nota, así como los comentarios de Gonzalo Graña.

¹ MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS). "Trabajadores Domésticos e impacto de las políticas públicas en Uruguay". Agosto de 2014. Disponible en: http://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=9654756b-880b-412c-9cc5-29fabb793870&groupId=11515

² Una discusión detallada sobre la realidad del trabajo doméstico en Uruguay se puede encontrar en BENE, Nicolás. Trabajo Doméstico: Características y Normativa. En: Banco de Previsión Social (BPS). "Comentarios de Seguridad Social. Segundo Trimestre 2012, N° 36". Disponible en: http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/1411/1/publicacion_36_-_2012.pdf

Al prestarse dentro del ámbito privado de un hogar, es difícil la fiscalización. Esto se une al hecho que las tareas que se realizan suelen ser heterogéneas y no estar descritas en forma precisa. Además, los empleadores no suelen dominar la normativa laboral, ni cuentan con asesores en el tema.

Uruguay laboral, en breve

Uruguay es un país que cuenta con 3.4 millones de habitantes, 93% de ellos en áreas urbanas. La Población Económicamente Activa es de 1.7 millones de personas (proyección a 2015). Al año 2013, en el mercado laboral urbano los asalariados y sus empleadores representan el 67.8% de todos los ocupados. Los trabajadores por cuenta propia son 21.6%, los trabajadores en hogares 4.3% y los trabajadores familiares apenas 1.1% (OIT 2014a).

Una estimación de CEPAL indica que los ocupados en sectores urbanos de baja productividad son 34.7%. El desempleo urbano se encuentra en el orden del 7%, estable en los últimos años. Para el año 2013, la cobertura de los ocupados urbanos en salud era de 97.7% y en pensiones del 76%, los valores más elevados de la región.

Uruguay ha tenido un rol avanzado en la formalización, tanto en el plano fiscal –es uno de los precursores en la aplicación de tributos unitarios y simplificados– como en términos de cumplimiento de la formalización. El porcentaje de trabajadores sin registro en la seguridad social pasó de 40.7% en 2004 a 25.6% en 2012 (Perazzo, 2012). Asimismo, el porcentaje de empleo informal no agrícola paso de 39.8% a 34.1% en 2012 y a 33.1% en 2013 (OIT 2014b). En el caso del trabajo doméstico, a 2012 el BPS registraba unos 64 mil trabajadores cotizantes, de los más de 100 mil existentes en esa fecha.

Fuentes: CEPALSTAT, OIT (2014a)³, OIT (2014b)⁴ y Perazzo (2012)⁵.

2. Marco normativo

Al tratarse de un sector históricamente invisible en las legislaciones de distintos países, es importante resaltar lo que sucede en Uruguay, pues actualmente cuenta con una regulación legal bastante favorable para los trabajadores domésticos.

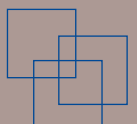
Como ya se mencionó, Uruguay fue el primer país en ratificar el Convenio sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos (Convenio núm. 189, adoptado el 16 de junio del 2011). Ya en 2006, el Poder Legislativo había publicado la Ley N° 18.065 (Ley sobre el Trabajo Doméstico) y a través del Decreto N° 224/2007 se aprobó su respectiva reglamentación. Podemos señalar que, a través de esta regulación, Uruguay destaca como uno de los países con una legislación laboral que equipara derechos laborales del indicado sector frente al resto de asalariados.

A continuación, en orden cronológico, aportaremos un mayor detalle respecto de la regulación actual del servicio doméstico.

³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral Temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, 2014.

⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2014.

⁵ PERAZZO, Ivonne. El mercado laboral uruguayo en la última década. Serie Documentos de Trabajo, DT 1/12. 2012. Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEYA) de la Universidad de la República.



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

2.1 La Ley N° 18.065 del trabajo doméstico

Según el trabajo preparado por Gallo y Santos⁶ y en la exposición de motivos de la Ley N° 18.065⁷, a fines de 2005 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) uruguayo encomendó a la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (CTIOTE) la elaboración de un proyecto de ley que regularía el trabajo doméstico remunerado. Con el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), representantes del MTSS, Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES), Banco de Previsión Social (BPS) y de las cámaras empresariales la referida iniciativa legislativa pudo llevarse a cabo.

En ese sentido, habiéndose considerado la importancia de dicha iniciativa legislativa, en el año 2006 se promulgó la Ley N° 18.065 sobre el trabajo doméstico y, al año siguiente, se aprobó su respectivo reglamento, mediante Decreto N° 224/2007 (promulgado el 25 de junio de 2007). El trabajo doméstico pasó a contar con un marco normativo más favorable a los trabajadores de dicho sector. Las principales novedades como medidas que apoyaran la formalización laboral en este sector, fueron:

- (i) La equiparación de derechos al resto de la población ocupada;
- (ii) La incorporación al sistema de fijación de salarios mediante negociación colectiva;
- (iii) Limitación de la jornada de trabajo y establecimiento de descansos
- (iv) Consagra derecho a despido especial
- (v) El acceso a beneficios de la seguridad social; y
- (vi) El otorgamiento de facultades a la Inspección General de Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS) para que puedan vigilar el cumplimiento de la normativa laboral.

2.2 El Convenio N° 189 y la Recomendación N° 201

A través de la Ley N° 18.899, publicada el 9 de mayo de 2012, Uruguay fue el primer país en el mundo en ratificar el Convenio núm. 189 de la OIT, que trata sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

Esta norma internacional que fue adoptada en el marco de la Centésima Conferencia Internacional de Trabajo, realizada el 16 de junio de 2011, ofrece una protección especial a los trabajadores domésticos, establece derechos y principios básicos de tal manera que estos aporten a la obtención del trabajo decente en su sector.

Cabe señalar que la OIT también adoptó una Recomendación sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Recomendación núm. 201). Si bien esta última no requiere ratificación de los países miembros, al tratarse de un instrumento internacional nacido también en el ámbito de la OIT y que regula el mismo tema, el Convenio núm. 189 debe ser leído, comprendido, interpretado y complementado con las disposiciones de la referida Recomendación.

2.3 Convenios Colectivos: años 2008, 2010 y 2013

Mediante el artículo 6° de la Ley N° 18.065 y el artículo 10° del Reglamento se incorporó el trabajo doméstico al sistema de fijación de salarios dispuesto en la Ley N° 10.449 (12 de noviembre de 1943), es decir, la fijación remunerativa a través de Consejos de Salarios. Los Consejos son órganos

⁶ *Ibíd.*

⁷ En línea: <http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2006040608-00.pdf>

de integración tripartita con representantes de los trabajadores, empleadores y el gobierno, para cada sector correspondiente. A través de ellos se pueden fijar los salarios mínimos, categorías y otros beneficios. Actualmente existen 25 sectores distribuidos en a) grupos de industria, comercio y actividades en general; b) actividad doméstica; c) actividades rurales; y d) actividad pública⁸.

El servicio doméstico fue incluido de manera efectiva como el grupo N° 21 en el año 2008 y actualmente cuenta con tres convenios colectivos⁹ cuya vigencia fue la siguiente, respectivamente: 1 de noviembre de 2008 al 30 de junio de 2010; 1 de julio de 2010 al 31 de diciembre de 2012 y 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015.

Las partes que intervinieron en la celebración de estos tres convenios colectivos fueron: (i) empleadores: la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de Uruguay; y (ii) trabajadores: el Sindicato Único de Trabajadores Domésticos. A continuación, un detalle de las principales disposiciones de cada uno de los convenios:

a) Convenio Colectivo de 2008

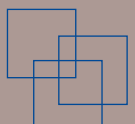
Este convenio fue suscrito el 10 de noviembre de 2008 y como toda primera experiencia en una negociación colectiva, la principal materia regulada fue la salarial. Sin embargo, ello no significó dejar sin atención importantes temas que preocupaban a los trabajadores del servicio doméstico.

En este primer convenio, algunos de los acuerdos más importantes, entre otros, fueron:

- ▶ Un salario mínimo nominal desde noviembre hasta diciembre del año 2008, especificando ajustes y correctivos salariales para el periodo restante de vigencia del convenio colectivo.
- ▶ Una gratificación extraordinaria, el derecho a recibir una prima por antigüedad y diversas indemnizaciones o compensaciones (por despido parcial, labores fuera del lugar habitual, labores fuera de su horario de trabajo, etc).
- ▶ Realizar tareas conjuntas con la finalidad de mejorar en materia de formalización y legalidad laboral, estableciendo acciones como el uso de políticas de difusión de dicho primer convenio colectivo así como de las demás normas aplicables a su sector, dando impulso al objetivo de erradicar la informalidad e ilegalidad del servicio doméstico.
- ▶ Contar con un ambiente de trabajo en condiciones dignas, útiles y ropa de trabajo por parte del empleador
- ▶ El tratamiento de temas como las categorías, licencia sindical e instrumentación de un contrato de trabajo escrito en el Consejo de Salarios
- ▶ La prohibición de despedir a los trabajadores domésticos por reclamos o exigencias de sus derechos
- ▶ El respeto por el principio de igualdad de oportunidades de trato y equidad en el trabajo, sin distinción o exclusión por motivos discriminatorios.
- ▶ La negociación de buena fe y brindar toda la información necesaria, en búsqueda de un acuerdo equitativo y justo.
- ▶ Ratificación de lo dispuesto en relación a las licencias especiales reguladas en la Ley N° 18.345 del 2008.

⁸ Los sectores indicados se encuentran en: <http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/consejos-de-salarios>

⁹ Convenios colectivos disponibles en la página web del MTSS uruguayo: <http://www.mtss.gub.uy/documents/11515/f779e6d3-f1f2-4c46-84e9-2a2d584fdb87>



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

- ▶ Establecimiento del Día del Trabajador Doméstico como feriado remunerado
- ▶ Ante variaciones sustanciales (situaciones justificadas de crisis) de las condiciones en las que se firmó el convenio, es posible someterlo a análisis y así poder revisar o modificar las condiciones pactadas.
- ▶ Una cláusula de paz social durante la vigencia del convenio colectivo, salvo se trate de incumplimientos.

b) Convenio Colectivo de 2010

En el convenio suscrito el 17 de diciembre de 2010 se continuó con la lógica salarial, siendo gran parte de las cláusulas de contenido remunerativo o de ajustes salariales. Además, también se dispuso:

- ▶ Otorgar una compensación por trabajo nocturno
- ▶ Abonar la respectiva remuneración a pesar de que los trabajadores no sean convocados por sus empleadores en días previamente acordados.
- ▶ Crear una Comisión Tripartita de Salud Laboral.
- ▶ Que ninguna de las cláusulas del nuevo convenio podían interpretarse en desmejora de las condiciones que ya gozaban los trabajadores, por lo que se reafirmaba la vigencia de los beneficios establecidos en el convenio colectivo previo.

c) Convenio Colectivo de 2013

En este último convenio, suscrito el 10 de abril de 2013, la negociación salarial tuvo menos protagonismo que en los anteriores acuerdos, lo cual significó el pacto sobre nuevas materias:

- ▶ Se creó una prima por presentismo, la que consiste en el pago equivalente a una cuarta parte del aguinaldo a la que ya tienen derecho, condicionado a que en el periodo en que se computa el aguinaldo cuenten con una asistencia perfecta.
- ▶ Acuerdo de realizar la definición de las categorías y contratos de trabajo del sector en el ámbito del Consejo de Salarios
- ▶ Que las trabajadoras domésticas cumplan con el uso de la licencia con goce de sueldo para realizarse estudios preventivos de cáncer génito mamario.

3. Descripción de las estrategias de formalización

3.1 Organización y ejercicio de los derechos colectivos

a) Constitución de las organizaciones de trabajadores y de empleadores

En la parte laboral, la única organización que representa a los trabajadores domésticos en Uruguay es el Sindicato Único de Trabajadores Domésticos (SUTD). Complementariamente, en una publicación realizada por Goldsmith¹⁰, con el apoyo del Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO), se señala que existen distintas organizaciones -como

¹⁰ GOLDSMITH, Mary R. Negociación Colectiva y las Trabajadoras Domésticas en Uruguay. 2013. Publicación que forma parte del estudio de la negociación colectiva en la Economía Informal, preparado por WIEGO. Disponible en: <http://www.idwfed.org/es/recursos/negociacion-colectiva-y-las-trabajadoras-domesticas-en-uruguay>

Cotidiano Mujer, Casa de la Mujer de la Unión y Agrupación María Goretti- que buscan el empoderamiento, difusión y promoción de los derechos de trabajadoras domésticas.

Fundado en el año 2000¹¹, los principales objetivos del SUTD son la defensa de los derechos e intereses de las trabajadoras domésticas, la mejora de las condiciones laborales y de vida, entre otros. Se estima que al año 2013 el SUTD contaba con 1300 miembros¹², de los cuales más de 700 estarían pagando efectivamente sus cuotas sindicales.

Por otro lado, el sector patronal se encuentra representado por la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (LACCU), organización que a su vez forma parte de la Unión Intercontinental de Amas de Casa y Consumidores (UNI-CA), la Confederación Iberoamericana de Amas de Casa (CIAC) y la Federación de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

De acuerdo a la publicación de Goldsmith, la LACCU cuenta con dos objetivos principales: "dignificar a las mujeres como amas de casa y defender los derechos de los consumidores". Asimismo, se señala que la LACCU realizaría también labores de educación y capacitación a los consumidores y usuarios, promocionando y protegiendo a su vez sus derechos¹³.

b) Incorporación en el Consejo de Salarios

Mediante el artículo 5° de la Ley N° 10.449 se crearon los Consejos de Salarios, que tienen por objetivo la fijación del monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores, empleadores u obreros de distintas categorías profesionales, previamente clasificadas por el Poder Ejecutivo.

En ese sentido, la incorporación del trabajo doméstico –realizada a través del artículo 6° de la Ley N° 18.065 y el artículo 10° del Reglamento– al sistema de fijación de salarios utilizado en Uruguay es, sin lugar a dudas, una medida fundamental en la lucha contra la informalidad laboral.

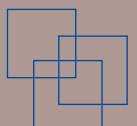
Gracias al esfuerzo realizado por ambas partes para la suscripción de los convenios colectivos de los años 2008, 2010 y 2013, se ha logrado regular temas de sumo interés para la formalización de los trabajadores domésticos y sus empleadores, entre los cuales podemos encontrar los siguientes:

- ▶ Esfuerzos conjuntos en procura de la formalización y la legalidad.
- ▶ Acuerdo de establecer categorías laborales, licencias sindicales y la utilización de un contrato de trabajo escrito.
- ▶ Otorgamiento de condiciones de trabajo adecuadas.
- ▶ Respeto del principio de igualdad de oportunidades trato y equidad laboral.
- ▶ Creación del día del trabajador doméstico, 19 de agosto.
- ▶ Creación de una Comisión Tripartita de Salud Laboral.

¹¹ Desde el año 1963 a 1967 grupos de trabajadoras domésticas se integraban y compartían sus preocupaciones en las parroquias de Montevideo, siendo en ese lugar donde se fundó la Asociación de Empleadas de Casas Particulares (ANECAP). Ya en el año 1975 se formó la Asociación Laboral de Empleadas del Servicio Doméstico y Afines (ALESA), que por el año 1985 contaba con 2000 afiliadas. Ese último año se realizó una asamblea general para fundar el SUTD, que volvió a reorganizarse el 2005, gracias a la convocatoria del gobierno y la central de trabajadores. BATHYÁNY, Karina. Estudio sobre trabajo doméstico en Uruguay. Serie Condiciones de Trabajo y Empleo No. 34. Ginebra: OIT, 2012. Páginas 8-9. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-travail/documents/publication/wcms_187308.pdf

¹² *Ibid.*

¹³ Cabe mencionar que la OIT llevó a cabo acciones durante el año 2011 que tuvieron como resultado el fortalecimiento de los actores sociales en materia de negociación colectiva.



3.2 Inspección del trabajo doméstico

El artículo 13° de la Ley N° 18.065 estableció que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, vigilaría el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al trabajo doméstico. En ese sentido, se facultó la realización de inspecciones domiciliarias cuando exista presunción o sospecha de incumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social.

De esta forma, a efectos de poder realizar dichas inspecciones, los funcionarios deberían contar con una orden judicial expedida con conocimiento de causa por el Juzgado Letrado de Primera Instancia del Trabajo o Juzgado Letrado de Primera Instancia del Interior, debiendo presentar al Juzgado competente, dentro de las cuarenta y ocho horas, testimonio de las actuaciones realizadas.

Adicionalmente, se estableció que los incumplimientos a las obligaciones establecidas en la Ley del trabajo doméstico, en lo que fuera pertinente, debían ser sancionados de acuerdo a las disposiciones legales del artículo 289° de la Ley N° 15.903 de Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, modificado por el artículo 412° de la Ley N° 16.736 del Presupuesto Nacional, dondese dispone lo siguiente:

- ▶ Las infracciones a los convenios internacionales de trabajo, leyes, decretos, resoluciones, laudos y convenios colectivos, cuyo contralor corresponde a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social se sancionarán con amonestación, multa o clausura del establecimiento.
- ▶ La amonestación implica que la empresa pasa a integrar el Registro de Infractores a las Normas Laborales.
- ▶ Las multas se graduarán según la gravedad de la infracción en una cantidad fijada entre los importes de uno a ciento cincuenta jornales o días de sueldo de cada trabajador comprendido en la misma, o que pueda ser afectado por ella. El monto de la multa así determinado, se convertirá a unidades reajustables. En caso de reincidencia, se duplicará la escala anterior.
- ▶ En los casos en que la sanción a imponer tenga como fundamento la infracción a las disposiciones de los Convenios Internacionales del Trabajo núm. 87 y 98 referentes a la libertad sindical, la base de cálculo se determinará de acuerdo al número total de trabajadores de la infractora.
- ▶ La clausura de los establecimientos no podrá ser mayor a los seis días, quedando las empresas obligadas a abonar la totalidad de los sueldos, salarios y demás obligaciones emergentes de la relación de trabajo, por el término que dure el cierre de los mismos.
- ▶ La clausura será dispuesta por resolución fundada del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a solicitud del Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social.
- ▶ La Inspección mantendrá las facultades atribuidas por otros textos legales vigentes.
- ▶ La clausura de los establecimientos será aplicable ante la comprobación de infracciones que demuestren una clara defraudación al Estado o perjuicio a los trabajadores.

Como puede verificarse en la redacción de éste último artículo, estas disposiciones legales fueron hechas para ser aplicadas en el ámbito de empleadores constituidos como empresas. A manera de ejemplo, resultaría imposible clausurar el centro de labores de un trabajador doméstico pues lo usual es que realice sus actividades en un hogar.

En ese sentido, al encontrarse en una situación particular como la del trabajo en el sector doméstico, la verificación del cumplimiento de las obligaciones laborales requiere de un tratamiento especial para la fiscalización pues, de encontrarse incumplimientos, difícilmente se podrían realizar las sanciones regulares establecidas para el común de las empresas.

Al respecto, debemos indicar que no contamos con información sobre las modalidades o particularidades que estarían llevando a cabo en la inspección laboral. Sin embargo, sí se ha tomado conocimiento sobre la realización de campañas de fiscalización, las cuales se ejecutaron en el marco del ámbito generado para la Inclusión y la Formalización del Trabajo¹⁴, integrado, entre otros, por el BPS.

Dado que resulta difícil que un trabajador doméstico denuncie a su empleador, se tuvo que optar por realizar visitas u operativos de oficio. En noviembre de 2010, se llevó a cabo el primer operativo por parte del MTSS en algunas zonas de Montevideo, donde se requirió información sobre la existencia y condiciones de trabajadores domésticos; en esta oportunidad se estimó la visita de 3,500 hogares. Por otro lado, en agosto de 2011, la Dirección de Inspección General del Trabajo determinó un segundo operativo en Montevideo y algunas ciudades del interior del país, con la expectativa de superar el número de hogares visitados en el primer impulso, logrando una visita a 4,500 hogares.

3.3 Difusión de la legislación laboral sobre trabajo doméstico

a) Anuncios publicitarios

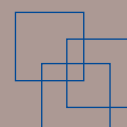
De acuerdo a lo señalado en el Anexo I del estudio realizado por Gallo y Santos¹⁵, desde el año 2007 el Estado, una vez establecida la nueva regulación aplicable al sector doméstico -mediante el MTSS, BPS, SUTD, OIT- decidió iniciar acciones de difusión, sensibilización y concientización de la normativa del trabajo doméstico. En concreto, se realizó lo siguiente:

- ▶ En 2007 se buscó sensibilizar a la población uruguaya sobre los derechos de los trabajadores domésticos, explicando o aclarando el significado y la aplicación de las referidas normas a través de campañas publicitarias y folletos informativos. Adicionalmente, se complementó con campañas periódicas donde pudo verse una comunicación efectiva entre autoridades y ciudadanos.
- ▶ En 2008, señalan que la campaña estuvo abocada a dar a conocer a los trabajadores el complemento por cuota mutual. Asimismo, se indica la realización de piezas de televisión, radio, gráficos y folletos así como teatros en ómnibus de transporte colectivo.
- ▶ En 2009, la campaña difundió la celebración del día del Trabajador Doméstico¹⁶, punto acordado en el primer convenio colectivo del sector (2008), señalando además distintos derechos aplicables desde la promulgación de la Ley N° 18.065 (2007).
- ▶ En el año 2010, se buscó recordar a empleadores y trabajadoras que el día 19 de agosto (día del trabajador doméstico) es feriado no laborable y remunerado para dicho sector,

¹⁴ GALLO, Alejandra y SANTOS, Silvia. Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Regulación, resultados y situación actual. Actualización de informe. 2013.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=y7WCMCJP4IY>



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

mediante spots publicitarios¹⁷. Asimismo, se describieron los derechos de los trabajadores afiliados al BPS y los requisitos de registro en su página web.

- ▶ En el 2011 se indica la actualización de la campaña del año anterior y en el verano de 2012 se enfatizó la difusión en la zona este de Uruguay, donde se concentra la mayor afluencia de turismo tanto externo como interno.

b) Folletos informativos

La utilización de folletos informativos también fue una importante herramienta para la difusión de la legislación laboral del servicio doméstico, pues se brindó un gran detalle de los distintos derechos, beneficios, ventajas, trámites o requisitos necesarios para el registro de trabajadores en el BPS. En su página web pudimos encontrar los siguientes:

- ▶ **"Si sos trabajadora doméstica"** (Octubre, 2007)¹⁸: Contiene derechos y obligaciones de trabajadoras domésticas y patrones, además de detalles del trámite de registro. Se comunica la entrada en vigencia de la Ley 18.065, que amplía los Derechos de las trabajadoras domésticas.
- ▶ **"La trabajadora doméstica de esta casa ya está en BPS"** (Mayo, 2008): Elemento informativo para colgar en picaportes de residencias. Contiene derechos y obligaciones de trabajadoras domésticas y patrones, además de detalles del trámite de registro.
- ▶ **"Trabajo doméstico"** (Octubre, 2009)¹⁹: *En el trabajo doméstico muchas cosas están cambiando."*
- ▶ **"En el trabajo doméstico"** (Agosto, 2010)²⁰: se presentó nuevo material de difusión sobre derechos y obligaciones en Seguridad Social para Trabajadoras Domésticas.
- ▶ **"Trabajo doméstico"** (Septiembre, 2013)²¹: Folleto que reúne información sobre los derechos de la trabajadora doméstica, evolución de las remuneraciones promedio del sector y el procedimiento para los empleadores de cómo realizar la afiliación ante BPS.
- ▶ **"Trabajadora Doméstica Vacaciones"** (Octubre, 2013)²²: *En vacaciones registrá en BPS a la Trabajadora Doméstica que contratés, aunque trabaje una semana, dos, el mes completo, o aún si trabaja también en casas."*

¹⁷ Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=iMof3vWBYWc>

¹⁸ Disponible en: http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/6471/1/folleto_servicio_domestico.pdf

¹⁹ Disponible en: <http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/6453/1/domesticas1.pdf>

²⁰ Disponible en: http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/6449/1/folleto_domesticas_baja.pdf

²¹ Disponible en: http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/7033/1/folleto_trabajo_domestico.pdf

²² Disponible en: <http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/7071/1/volante-domestica.pdf>

USO DE TECNOLOGÍA

El Banco de Previsión Social lanzó en julio de 2014 una aplicación para dispositivos móviles dirigida a empleadores de trabajadores domésticos llamada "BPS Trabajo Doméstico" (app gratuita en Google Play).

Esta aplicación permite a los empleadores acceder a consultas de facturación, fecha de vencimientos y fecha del último pago realizado, la gestión de diversas transacciones (altas, bajas y modificaciones de datos de los trabajadores domésticos como días trabajados o sueldo), así como el pago de la factura por aportes en línea.

Además, se está impulsando la aplicación en línea VENETUS para el registro de planillas de trabajo y un software para el seguimiento de los accidentes y enfermedades profesionales (no necesariamente orientado a trabajo doméstico).

Fuente: BPS. "Trabajo Doméstico. Nueva aplicación móvil".

c) Difusión de normativa oficial en lenguaje sencillo

La Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) es una institución estatal encargada de difundir toda la normativa uruguaya, promoviendo el cumplimiento de los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico de éste país.

Un programa de trabajo de esta institución es Lenguaje Ciudadano²³, cuya principal finalidad es lograr la accesibilidad del texto de las normas jurídicas para ciudadanos o personas que no son especialistas o simplemente no tienen conocimientos de derecho, obteniendo de esa forma un texto con lenguaje sencillo y amigable.

La información que se busca ofrecer sólo pretende alcanzar un lenguaje más comprensible al utilizado en las leyes, sin que ello signifique una confusión pues no se trata del propio texto de la norma ni un sustituto para obtener asesoría legal profesional. Asimismo, cabe señalar que IMPO cuenta con dicha información, brindando acceso directo al texto íntegro de las normas, con anotaciones o noticias relacionadas, a través de sus bases de datos, disponibles sin costo alguno las 24 horas del día en su página web.

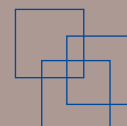
Para el año 2012, IMPO contaba con información sistematizada y estructurada en relación a la legislación aplicable al trabajo doméstico. En su página web²⁴ y en un enlace de "decodificación" (es decir, la norma disgregada o detallada de manera simple) se especifica, a manera de pregunta y respuesta, los temas desarrollados en la normativa con un lenguaje bastante sencillo, logrando una especie de simulación de posibles preguntas a ser realizadas tanto por trabajadores como empleadores. Algunos de los temas detallados son los siguientes: definición del trabajo doméstico, limitación de la jornada de trabajo, tipos de descansos, salarios, despido, subsidio por desempleo y enfermedad, edad mínima, entre otros.

Cabe señalar que IMPO también ha participado en campañas publicitarias²⁵ en la televisión brindando detalles de la regulación aplicable al trabajo en el servicio doméstico (Campaña:

²³ Disponible en: http://www.impo.com.uy/lenguaje_ciudadano.html

²⁴ Disponible en: <http://www.impo.com.uy/trabajodomestico>

²⁵ Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=6w7QqQG9SIQ>



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

IMPOrta que lo sepas: Trabajo Doméstico, Ley N° 18.065), así como también de contar en su base de datos con el texto íntegro de ésta norma.

3.4 Consultorio jurídico

En el marco de las medidas que buscaban fomentar el cumplimiento de las obligaciones laborales en el trabajo doméstico, se logró la suscripción de un convenio específico entre la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y el Banco de Previsión Social. Este convenio fue aprobado por R.D. N° 24-26/2010 de la BPS, de fecha 11 de agosto de 2010.

El convenio específico cuenta con siete cláusulas, entre las que destacan las siguientes: i) compromiso de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, ii) compromiso del Banco de Previsión Social, iii) forma de requerir el servicio y iv) duración del convenio.

- ▶ Respecto al primero, se acuerda que la Facultad de Derecho brindará, a requerimiento del BPS, el asesoramiento jurídico en temas relacionados al trabajo en el servicio doméstico, ya sea absolviendo directamente a las consultas realizadas por parte de los funcionarios autorizados o mediante actividades de extensión que se desarrollen conjuntamente con los programas que el BPS mantiene con la Liga de Amas de Casa del Uruguay.
- ▶ En cuanto al compromiso del BPS, se establece que como contrapartida por los servicios de asesoramiento requeridos por el BPS, se abonará a la Universidad de la República un monto determinado por la cantidad de horas docentes que insuman los trabajos.
- ▶ La forma de requerir el servicio de asesoramiento se realiza mediante una primera comunicación al Decanato de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, indicando la actividad que se pretenda desarrollar en cada caso y la disponibilidad presupuestal que se disponga.
- ▶ La duración del convenio se estableció de un año desde la fecha de suscripción, con la renovación automática por períodos iguales, sin perjuicio que sea denunciado por cualquiera de las partes, con un plazo no mayor a treinta días con anterioridad a la fecha de alguna de las prórrogas.

Cabe indicar que si bien en un principio el Convenio entre el BPS y la Universidad de la República detalló la inclusión de asesorías para los miembros de la Liga de Amas de Casa del Uruguay; mediante R.D. N° 25-6/2011 de la BPS, de fecha 17 de agosto de 2011, se autorizó la extensión de asesoramiento jurídico al SUTD.

Entonces, la Facultad de Derecho de la Universidad de la República es responsable del referido Consultorio Jurídico²⁶. Mediante profesores o personal específicamente contratado, se brinda asesoría jurídica laboral en materia de trabajo doméstico. En concreto, se determinó un grupo para que cumpla las labores de asesoría a los empleadores de trabajadores domésticos en la sede de la LACCU²⁷ y, por otra parte, un grupo seleccionado para apoyar a los trabajadores de dicho sector, en el local del Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional Trabajadores (PIT-CNT), en coordinación con el SUTD.

3.5 Manual de Buenas Prácticas

Gracias a la valiosa experiencia obtenida en el Consultorio Jurídico constituido entre el BPS y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, se pudo conseguir importante

²⁶ Detalles en: http://consultoriojuridico.fder.edu.uy/index.php?reg_act=Mg==&rg_act_ext=Mg

²⁷ Más detalles sobre el Convenio firmado entre el BPS y la UR se podrá conseguir en el siguiente enlace: http://ligadeamasdecasa.com.uy/?page_id=420

información sobre las principales preguntas, trámites y negociaciones del día a día por parte de los trabajadores y empleadores del servicio doméstico.

En ese sentido, el 19 de agosto del 2013 se dispuso la publicación – con el apoyo de la OIT, BPS y el MTSS – del “Manual de Buenas Prácticas para trabajadores y empleadores del servicio doméstico”²⁸, el cual pretende, fundamentalmente, la integración e inclusión social de los trabajadores domésticos con el respeto de todos sus derechos vigentes. Al otorgar información sistematizada y comprensible se busca facilitar a los trabajadores y empleadores del servicio doméstico un desarrollo adecuado de sus relaciones laborales dentro del marco normativo vigente en Uruguay.

Debemos señalar que dicha publicación busca sensibilizar o concientizar a la sociedad uruguaya en las obligaciones laborales aplicables al trabajo doméstico y las consecuencias que pueden darse en la calidad de trabajo o vida de los trabajadores de éste sector, brindando información en un lenguaje bastante accesible.

Entre las principales materias que se detallan en el referido manual se encuentran las siguientes:

- ▶ Principales características del trabajo doméstico (derechos, deberes y recomendaciones);
- ▶ Información sobre el registro de los trabajadores en el BPS;
- ▶ Cobertura médica;
- ▶ Contrato de trabajo, modalidades, descansos, feriados; salarios y aguinaldos;
- ▶ Licencias y vacaciones; seguridad y salud en el trabajo;
- ▶ Despido e indemnización;
- ▶ Ejercicio de derechos colectivos;
- ▶ Inspección en el trabajo; y
- ▶ Recursos o instrumentos ante incumplimientos del trabajador o empleador.

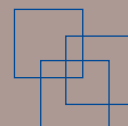
El especial interés por realizar la difusión y desarrollo de los referidos temas a través de un lenguaje sencillo y accesible para un público general fomenta definitivamente el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores y, por tanto, el acceso efectivo a los derechos vigentes para los trabajadores domésticos.

Cabe destacar los distintos ejemplos que se brindan en cada duda planteada en la estructura del Manual, así como también los Anexos, donde pueden encontrarse formularios, modelos que deben ser llenados por ambas partes en determinadas situaciones en el desarrollo de su relación laboral. La información disponible en el Manual facilita a los trabajadores domésticos y a sus respectivos empleadores la inclusión al ámbito de la formalidad y el respeto de sus derechos.

4. Algunos resultados

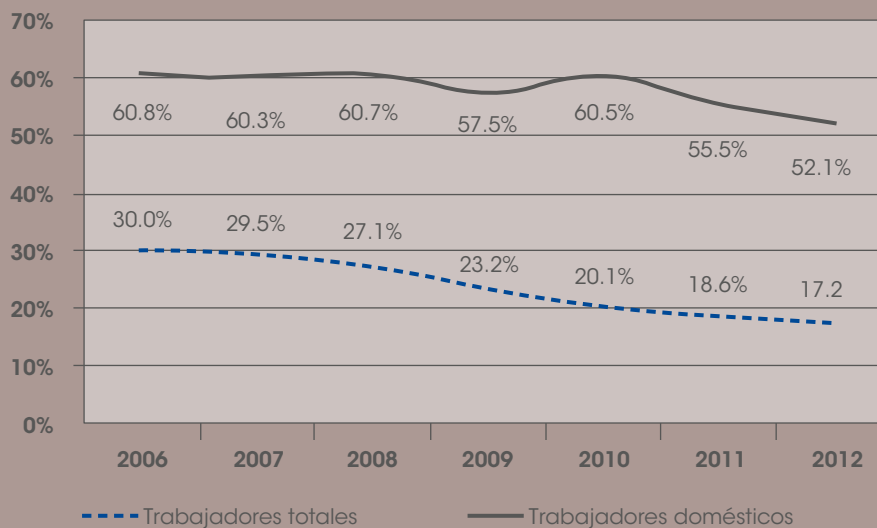
El número de trabajadores domésticos cotizantes a la seguridad social se ha incrementado en los últimos 20 años (de 24 mil cotizantes en el año 1993 a 65 mil), reduciendo progresivamente la evasión. Si bien la reducción de la evasión ha sido menor a la del total de trabajadores, esta se redujo de 61% a 52% entre 2006 y 2012.

²⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Manual de buenas prácticas para trabajadoras y empleadoras del servicio doméstico. Santiago de Chile: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2013. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-santiago/documents/publication/wcms_219955.pdf



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

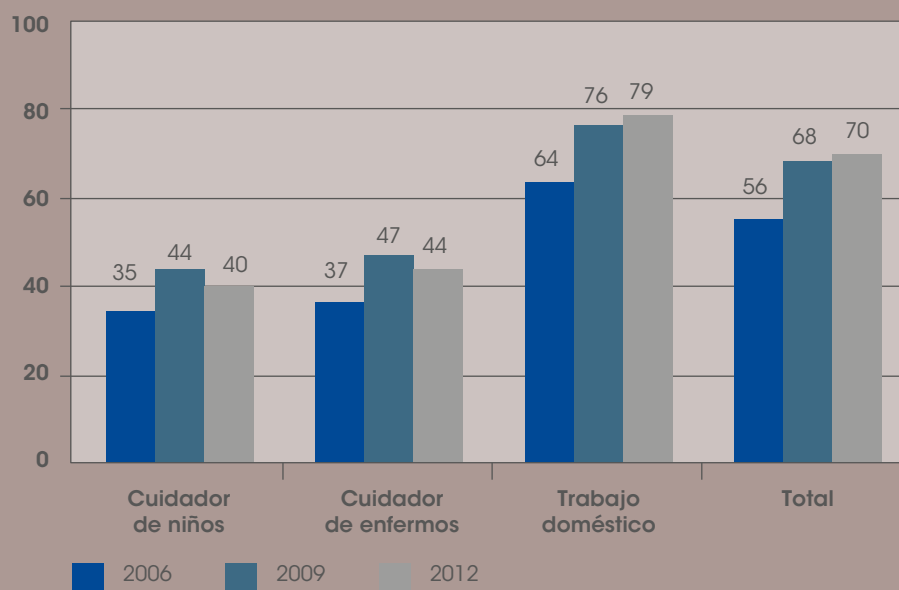
Gráfico 1. Uruguay: Evolución de la evasión en cotización a la seguridad social 2006-2012 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a Gallo y Santos (2013).

Además, se ha observado una mejora en las remuneraciones por hora y mensuales, especialmente para la categoría de "trabajo doméstico". Las remuneraciones por hora pasaron de representar 64% de la remuneración del total de trabajadores a 79% en el año 2012.

Gráfico 2. Uruguay: Remuneración por hora de trabajadores domésticos como % de remuneraciones del total de ocupados 2006-2012 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2014)²⁹.

²⁹ MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Trabajadores domésticos e impacto de las políticas públicas en Uruguay. Agosto de 2014. Disponible en: http://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=9654756b-880b-412c-9cc5-29fab793870&groupId=11515

A partir de octubre de 2013, se ha observado un aumento sostenido de la cantidad de denuncias laborales de los trabajadores migrantes (especialmente de República Dominicana, Perú y Bolivia). También se ha observado un incremento de la sindicalización y el funcionamiento tripartito en el marco de la negociación colectiva.

5. Algunas lecciones

Podemos afirmar que, efectivamente, Uruguay es el país de la región que ha logrado mayores avances en la regulación del trabajo doméstico.

El marco normativo vigente para el servicio doméstico debe resultar suficiente para exigir el cumplimiento de las obligaciones laborales del sector; sin embargo, consideramos que aún es necesario adecuar algunas de estas medidas a las características especiales con las que cuenta el servicio doméstico.

Un ejemplo de medida que necesita adecuación es la inspección del trabajo doméstico. Si bien se ha logrado tomar conocimiento de visitas a casas particulares en los años 2010 y 2011, consideramos que debería ser factible la utilización de nuevas estrategias –como la comparecencia del infractor o el abordaje de trabajadores fuera del hogar de trabajo–. La única forma de fiscalizar los hogares no debería ser la misma que la aplicada en los centros de trabajo, es decir, en el local donde se ofrece el servicio. La IGTSS tiene como desafío continuar con la fiscalización a través de las denuncias individuales y colectivas, las inspecciones de oficio, los operativos y la fiscalización articulada con un enfoque integrado.

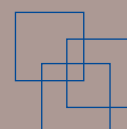
Distinto es el caso del ejercicio de los derechos colectivos en el trabajo doméstico, donde es más asequible la equiparación de beneficios y procedimientos. La reciente celebración del Convenio Colectivo en 2013 es una clara muestra de la voluntad de ambas partes que ya no sólo se encuentran pactando cuestiones salariales sino condiciones de trabajo o el acceso a distintos beneficios laborales.

Por otra parte, las campañas de difusión de la legislación laboral aplicable al trabajo doméstico (tanto en medios de televisión, campañas por internet y folletos informativos), la constitución de un Consultorio Jurídico y la publicación de un Manual de Buenas Prácticas son, sin lugar a dudas, importantes acciones en la lucha contra la informalidad laboral del sector.

Aún no se cuenta con información oficial (tanto del MTSS como del BPS) que brinde un análisis detallado de la experiencia y los avances logrados en la lucha contra la informalidad laboral gracias a la implementación de dichas prácticas. Ello no significa que no esté sucediendo un impacto relevante en la reducción de la informalidad del sector así como en la comprensión de sus relaciones laborales.

La participación de los principales actores sociales, el SUTD y la LACCU, ha sido destacada en el desarrollo de la regulación ahora vigente para el trabajo doméstico uruguayo. Estas organizaciones han sido beneficiarias de las medidas implementadas por el Estado uruguayo (la celebración de convenios colectivos, el recibo de asesoría laboral directa y la difusión de la legislación laboral) que permiten el entendimiento de la regulación laboral de su sector y fomentan la formalidad laboral.

Asimismo, es importante destacar la colaboración de otras instituciones fundamentales no sólo desde el gobierno uruguayo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Instituto Nacional de Estadística de Uruguay), sino también, desde el ámbito internacional



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

(Organización Internacional del Trabajo) y ámbito académico (Facultad de Derecho de la Universidad de la República).

A manera de recomendación, consideramos que el gobierno uruguayo debe enfocarse en el cumplimiento de disposiciones ya comprometidas como el establecimiento de contratos de trabajo escritos o la entrega física de documentos donde se pueda acreditar un detalle de todos los pagos recibidos por la prestación del servicio.

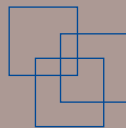
Gracias a la celebración de un contrato escrito y a la entrega de boletas de pago detalladas se podrá brindar una mayor seguridad en las condiciones de trabajo de este servicio, por ello resulta fundamental garantizar o proyectar la implementación de dichas medidas.



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Oficina Regional para América Latina y el Caribe