

PLA

POLÍTICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN - CLACSO COLECCIÓN SUR-SUR

AGOSTO 2015



La regulación del trabajo doméstico como desafío para los países del Sur

◆ LORENA POBLETE

Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones de Argentina (CIS-CONICET/IDES) y profesora de la Universidad Nacional de San Martín.

E-mail:

lorena.poblete@conicet.gov.ar

◆ Presentación

El trabajo doméstico representa una actividad muy importante en los países del Sur, particularmente en lo que respecta al empleo femenino. Mientras que en los países desarrollados representa menos del 1% de los ocupados, en Asia, representa 4,7%, en África 4,9% y en América Latina 11,9%. Las trabajadoras domésticas representan el 11,8% de las mujeres ocupadas en Asia, 13,6% en África y 26,6% en América Latina. Según las estimaciones del a OIT, estos tres continentes concentran 88% del trabajo

◆ PALABRAS CLAVE

- Trabajo doméstico

- Derechos laborales y sociales

- Estándares laborales internacionales

- Proceso de producción de regulación

- Países del Sur

doméstico a nivel mundial. Muchas de estas trabajadoras migran desde o hacia otros países o regiones. Se calcula que las trabajadoras domésticas representan más de 30% del total de trabajadores migrantes.

En términos de cobertura legal, sólo 10% de las trabajadoras domésticas en el mundo están cubiertas por regulaciones que homologan sus derechos a los derechos del resto de los trabajadores; 50% están sujetas a regímenes que proveen derechos laborales y sociales restringidos; y casi 30% están excluidas del campo de aplicación de las leyes laborales que rigen a nivel nacional. Más allá de estas diferencias relacionadas con la regulación disponible, la mayoría de las trabajadoras domésticas se encuentra trabajando de manera informal; es decir fuera de toda regulación laboral. Esto pone en evidencia que la regulación existente enfrenta importantes dificultades para ser implementada. En muchos casos, la condición de migrante excluye a las trabajadoras domésticas de los marcos regulatorios nacionales.

Frente a este panorama, en 2011, en el marco del trabajo decente, la Organización Internacional del Trabajo aprobó el Convenio 189 y la Recomendación 201. Lo que se encuentra en la base de esta propuesta normativa es el supuesto de que una reglamentación apropiada permitirá mejorar las condiciones laborales y la protección social de las trabajadoras domésticas. Desde la aprobación de estos documentos, numerosos países han iniciado procesos de producción de regulación. Principalmente, se trata de países del Sur que han ratificado el Convenio 189 o que están en proceso de ratificación.



✦ Análisis político

2. El Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo como instrumento clave

El trabajo doméstico, al igual que otras formas atípicas de empleo como el trabajo rural o por cuenta propia, ha tenido un lugar marginal en las regulaciones nacionales. Esto se explica en parte por la dificultad de adaptar el derecho laboral a actividades realizadas bajo modelos de organización del trabajo y de relaciones laborales diferentes al de la empresa. En el caso del trabajo doméstico se trata de una relación laboral entre un único empleador y un solo trabajador. Además, debido a que el trabajo doméstico se realiza en el domicilio particular del empleador y que involucra actividades relativas a la vida privada del mismo, el Estado tiene fuertes dificultades para introducir e imponer el respeto de la ley en el hogar. Es por ello que la producción de regulación laboral para este tipo de actividad está condicionada a la posibilidad de establecer acuerdos entre los distintos actores involucrados, aún si estos actores se presentan de manera aislada y no como colectivos.

El Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, en este sentido, se presenta claramente como un compromiso entre los intereses de los empleadores, de los trabajadores y de los estados miembros. Por consiguiente, su traducción en cada escenario local ha implicado nuevos acuerdos entre los actores involucrados, ya sean éstos asociaciones de trabajadores, Organizaciones no Gubernamentales, asociaciones de empleadores, legisladores con



distintas posiciones políticas. En las regulaciones nacionales correspondientes a los casos estudiados (Argentina, Sudáfrica y Filipinas), se observa un período extenso e intenso de negociación entre los distintos actores. El Convenio 189 y la Recomendación 201 funcionan en cada caso como las referencias normativas que permite dilucidar los conflictos y aclarar las posiciones. Es por ello que es importante reconocer el significativo rol persuasivo de los instrumentos producidos por la OIT en los procesos nacionales de producción de regulación en el Sur.

* Propuestas

3. Los desafíos técnicos y políticos relativos a la regulación del trabajo doméstico

La regulación del trabajo doméstico representa un importante desafío para el derecho laboral tanto a nivel internacional, regional como local. En cada uno de estos niveles, los desafíos se presentan de manera diferente, aún si en todos ellos se observa un componente técnico y un componente político.

A nivel internacional, es decir a nivel del derecho laboral internacional producido por la Organización Internacional del Trabajo, el desafío técnico se presenta frente a la

necesidad de definir un nuevo estándar laboral. Históricamente, la elaboración de estándares laborales nacionales estaba asociada con la definición del mejor modelo de regulación de las relaciones de empleo “típicas”. El trabajo doméstico, por una parte, por sus particularidades en tanto que trabajo para y dentro de un hogar, no puede ser subsumido a los estándares previamente definidos. Por otra parte, dado que la manera en la que se organiza este tipo de actividad está directamente relacionada con la estructura del mercado de trabajo y el modo en la que culturalmente se estructuran los roles masculinos y femeninos, el estándar laboral propuesto necesita tener una amplitud capaz de contener variadas situaciones.

A nivel político, el desafío para la Organización Internacional del Trabajo es lograr la adopción del Convenio 189 por parte de los países miembros. Esto implica un intenso trabajo de promoción del mismo con el objeto de multiplicar el número de ratificaciones.

A nivel regional, particularmente en el caso de regiones sujetas a acuerdos comerciales y/o políticos, el desafío técnico está relacionado con la posibilidad de real de armonizar las regulaciones nacionales, y de establecer mecanismos de coordinación que permitan asegurar la portabilidad de derechos -principalmente sociales- de los trabajadores migrantes. El desafío político es principalmente el de establecer acuerdos regionales o bilaterales que satisfagan tanto los intereses de los países exportadores de trabajadores como de los países importadores.





A nivel local, se presentan dos desafíos técnicos considerables. En primer lugar, es importante que la regulación específica del trabajo doméstico no se vea minimizada por la regulación existente. En muchos casos, la posibilidad de que distintas leyes puedan ser aplicadas al mismo caso genera un espacio de indefinición donde finalmente ninguna regulación se aplica realmente. En segundo lugar, la eficacia de toda nueva regulación depende de la capacidad del Estado para establecer provisiones legales e institucionales. Es decir, la capacidad de generar o modificar instituciones capaces de asegurar el reconocimiento de los derechos inscriptos en la ley. Principalmente, se trata de instituciones relativas a las protecciones sociales e instituciones encargadas de facilitar o asegurar el cumplimiento de la ley.

El mayor desafío político es el de producir una regulación que cristalice un compromiso entre los intereses de los distintos actores (trabajadores, empleadores y Estado), que pueda traducirse en acciones favorables al respecto de los derechos reconocidos en la ley. Si bien institucionalmente el Estado necesita contar con agencias capaces de hacer cumplir la ley, en términos políticos necesita contar con la adhesión de los empleadores y trabajadores para hacer posible el cumplimiento de la ley por fuera de los mecanismos coercitivos.

En estos distintos niveles, la producción de una regulación pertinente y eficaz, tiene que estar necesariamente acompañada por campañas de promoción de los dere-



chos de las trabajadoras domésticas. Como ya fuera establecido por distintas investigaciones, la mejor ley no alcanza para asegurar los derechos de las trabajadoras domésticas porque el reconocimiento de los mismos implica un profundo cambio en la manera en la que se concibe la posición de las partes involucradas en esa relación laboral. Si bien la ley es capaz de establecer garantías no puede por sí sola modificar las representaciones sociales y las prácticas que derivan de éstas últimas. Es por ello que las campañas de promoción de los derechos de las trabajadoras tienen un rol fundamental a la hora de pensar en un cambio de fondo.

Estas campañas pueden ser exclusivamente nacionales y llevadas a cabo por distintas jurisdicciones estatales, o también el fruto de una cooperación entre la OIT (u otros ONGs internacionales) y los Estados nacionales, o desarrollarse a nivel de asociaciones de trabajadores domésticos o ONGs. La importancia de las mismas es que pueden servir a distintos objetivos según los públicos involucrados. En primer lugar, las campañas de promoción de los derechos de las trabajadoras domésticas permiten que el tema se instale en la agenda pública, y poco a poco vaya adquiriendo una legitimidad social indispensable. En segundo lugar, permiten a las asociaciones de trabajadoras domésticas tener mayor visibilidad en la arena pública y poder desde ahí realizar reclamos más generales relativos a la mejor aplicación de la regulación. En tercer lugar, permiten que tanto empleadores como trabajado-



ras conozcan la regulación vigente. Mientras que los empleadores pueden servirse de esta información para cumplir con lo que la ley les solicita, las trabajadoras pueden utilizarla para reclamar mejores condiciones laborales y mejores remuneraciones.

Estas campañas no deben limitarse a los momentos en los que se está produciendo una ley o en los que se promocio-
na su reciente aprobación. Si bien es muy importante que tengan lugar en esos primeros momentos, es fundamental que campañas sucesivas contribuyan a la promoción permanente de los derechos de las trabajadoras domésticas. Por lo que se ha observado, el cumplimiento de la ley no es total en los primeros años de aplicación. En consecuencia, se necesitan numerosas campañas de promoción para asegurar máximos niveles de cumplimiento.



Secretario Ejecutivo | **Pablo Gentili**

Directora Académica | **Fernanda Saforcada**

Editor | **Carlos Fidel**

Coordinadora del Programa Sur-Sur | **Karina Bidaseca**

Coordinador Editorial | **Lucas Sablich**

Coordinador de Arte | **Marcelo Giardino**