



IGUALDAD DE GÉNERO, DIVERSIDAD E INCLUSIÓN

# INVERTIR EN CUIDADOS PARA HACER DEL TRABAJO DOMÉSTICO UN TRABAJO DECENTE

SIMPOSIO IBEROAMERICANO

28 DE FEBRERO – 2 DE MARZO DE 2023  
CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA

*Hoja de ruta*



Organización  
Internacional  
del Trabajo



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRABAJO  
Y ECONOMÍA SOCIAL



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN



Con la colaboración de:



# HOJA DE RUTA PARA AVANZAR HACIA EL TRABAJO DECENTE PARA TRABAJADORAS DOMÉSTICAS REMUNERADAS (TDR) EN AMÉRICA LATINA

## 1. LA SITUACIÓN ACTUAL

- a) El TDR ha sido históricamente en América Latina (AL) una importante fuente de empleo para mujeres provenientes de hogares de menores ingresos. Vinculado en sus orígenes a la hacienda y la esclavitud, tiene una significativa sobrerrepresentación de personas indígenas y afrodescendientes, las cuales enfrentan mayores niveles de exclusión y discriminación.
- b) En la actualidad hay alrededor de 14 millones de mujeres ocupadas en TDR, representando en torno al 11% de las ocupadas en la región<sup>1</sup>. Su peso en la ocupación femenina ha ido disminuyendo en las últimas décadas, al mismo tiempo que las ocupadas en TDR van envejeciendo. El promedio de edad de las TDR es mayor que el del conjunto de las mujeres ocupadas, resultado principalmente de la falta de interés de las jóvenes de ingresar a la ocupación (y en menor medida por la imposibilidad de jubilar de las trabajadoras mayores).
- c) La situación del TDR en la región es heterogénea, pero hay algunas tendencias generales: en las últimas décadas ha disminuido el trabajo con domicilio<sup>2</sup> y ha aumentado el trabajo por días o por horas. También ha caído la proporción de trabajadoras con jornadas extremadamente largas y se han incrementado las jornadas parciales. El nivel de educación (promedio) de las TDR ha aumentado, pero persiste una brecha importante respecto al total de ocupadas. Aun cuando ha disminuido la brecha de ingresos respecto al promedio de ocupadas, en la mayoría de los países sigue siendo una de las ocupaciones peor remuneradas.
- d) La migración internacional intrarregional ha tomado mayor importancia en los últimos años y en algunos países está reemplazando a la anterior migración campo-ciudad, de donde provenía la mayor parte de las TDR.
- e) La visibilización de la importancia del cuidado que se produjo durante la pandemia del COVID 19 demostró que las TDR realizan funciones más complejas que lo que habitualmente se considera y su aporte es vital para los hogares de mayores ingresos, donde las tasas de participación laboral de las mujeres son significativamente más altas<sup>3</sup>, ya que pueden delegar en

---

<sup>1</sup> La proporción de TDR en el total de mujeres ocupadas varía significativamente entre los países de la región. De acuerdo a cifras de la OIT (2021) las TDR en Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Paraguay y Brasil representan un a cifra superior al 14% de las mujeres ocupadas, en tanto en Bolivia, Perú y Haití no alcanzan al 5%.

<sup>2</sup> Es decir, pernoctando en la casa de la familia empleadora.

<sup>3</sup> Las mujeres pertenecientes a hogares del quintil de mayores ingresos tienen una tasa de participación en torno al 73%, mucho más alta de comparación al resto de las mujeres. Además, la brecha de participación respecto a los hombres es mucho menor.

una TDR muchas de las actividades de cuidado que la sociedad asigna a las mujeres. A pesar de que existe una demanda no cubierta por servicios más especializados, hay una carencia generalizada de programas para TDR de formación y certificación en cuidados.

- f) La pandemia también visibilizó la importancia del ámbito de seguridad y salud en el trabajo, identificando los riesgos físicos y psicosociales que enfrentan las TDR.
- g) El trabajo doméstico remunerado es una de las ocupaciones que enfrenta mayores riesgos de experimentar violencia y acoso en el trabajo, debido a diversos factores: se realiza en un espacio privado (el hogar de sus empleadores); se desarrolla en el marco de relaciones de poder asimétricas (en el marco de relaciones laborales marcadas por una extrema desigualdad y verticalidad); se caracteriza por su aislamiento (sin la presencia de otras trabajadoras); es un trabajo infravalorado y con poco reconocimiento; tiene un insuficiente nivel de protección legal efectiva y un escaso nivel de organización sindical.
- h) ALC es la región con el mayor número (y mayor proporción) de países que han ratificado el C189, demostrando la preocupación social y voluntad política por avanzar. De los 35 países que hasta la fecha han ratificado este Convenio, 18 son de América Latina y el Caribe<sup>4</sup> (51% del total de ratificaciones). Además de ratificar el C 189, estos países han incorporado importantes modificaciones a su normativa, y se ha avanzado de manera significativa en la equiparación de derechos<sup>5</sup>. Existe, sin embargo, un grupo de países (principalmente en América Central y el Caribe) que no ha ratificado el C189 ni cuenta con marcos legales que protejan adecuadamente los derechos de las TDR, lo cual acarrea enormes déficits de trabajo decente. En la mayor parte de estos países las TDR no cuentan con la protección de salario mínimo, jornada laboral máxima o cobertura obligatoria de la seguridad social contributiva. Se desempeñan por lo tanto en la informalidad, experimentan condiciones laborales inferiores en comparación con el resto de los países (y de otras personas asalariadas en sus propios países), sus salarios tienden a ser significativamente más bajos y las tasas de pobreza de las TDR son mayores.
- i) A pesar de las modificaciones normativas, persisten en el TDR grandes déficits de trabajo decente. Estos no se explican por la existencia de una normativa excluyente, sino por la falta de una efectiva implementación de la Ley<sup>6</sup>. El nivel de incumplimiento es muy alto, lo que lleva a altos

---

<sup>4</sup> Los países de América Latina y el Caribe que han ratificado este Convenio son Uruguay (2012), Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Guayana (2013), Costa Rica, Argentina y Colombia (2014), Chile, Panamá y República Dominicana (2015), Jamaica (2016), Brasil, Perú y Granada (2018), México (2020) y Antigua y Barbuda (2021).

<sup>5</sup> Es necesario reconocer que, sin embargo, este proceso aun no ha culminado y todavía hay temas pendientes.

<sup>6</sup> La OIT (2021) utiliza una definición de informalidad en el en el sector del trabajo del hogar que incluye: la exclusión de la legislación laboral y de la seguridad social, la falta de aplicación o cumplimiento de dichas leyes, y los niveles insuficientes o inadecuados de protección legal. En América Latina y el Caribe, tan solo el 7% de las trabajadoras del hogar que se encuentran en la informalidad están en esa situación por la ausencia de cobertura legal. El 93% restante lo está debido a la falta de aplicación de la normativa. Esto indica que el marco normativo que reconoce y protege el conjunto de los derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas, es condición necesaria, pero no suficiente para el pleno goce de estos derechos.

niveles de informalidad (que se expresa de diferentes maneras, pero para efectos comparativos utilizaremos como indicador la afiliación al sistema contributivo de pensiones). El porcentaje de TDR cubiertas por el sistema de pensiones es muy bajo (en torno al 25% promedio ponderado en la región)<sup>7</sup> y el incumplimiento de otras obligaciones (por ejemplo el contrato escrito -en países donde este es obligatorio-) es también generalizado. Hay incluso una percepción (errada) de que el TDR es una ocupación del sector informal (o informal por naturaleza), desconociendo que se trata de un trabajo asalariado y las obligaciones que esto impone. Esta situación generalizada de incumplimiento-informalidad va más allá de la afiliación a la seguridad social, y se expresa en prácticas que restringen el ejercicio de otros derechos por parte de las TDR (por ejemplo, vacaciones más cortas que las que otorga la Ley, jornadas más largas que lo pactado, no pago de bonificaciones legales, u horas extraordinarias, etc.).

- j) ALC cuenta con un alto grado de organización sindical de TDR, que en algunos países se remonta a principios de siglo XX y culmina en 1986 con la creación de una organización regional, la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO). El C189 vino a servir como un catalizador a este proceso de organización. En el año 2005 en un encuentro entre la CONLACTRAHO y la Red continental de mujeres de la ORIT acordaron en la *Declaración de Montevideo* solicitar a la OIT un Convenio Internacional sobre TDR para fijar norma mínima y poner fin a la discriminación. En la actualidad existen sindicatos de TDR en todos los países de la región, con distintos niveles de fortaleza y presencia en la agenda política. Están afiliados a la Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar (FITH), CONLACTRAHO y en pocos países no tienen afiliación internacional. Existen también espacios institucionales de diálogo (en su mayoría son mesas de seguimiento a la implementación del C189), algunos con resultados exitosos. Muy pocos países tienen organizaciones que representan al sector empleador y solo hay negociación colectiva en Uruguay y el municipio de Sao Paulo. En Argentina existe una mesa paritaria que fija salario mínimo. Aunque la negociación colectiva es una reivindicación de las organizaciones de TDR, es difícil que prospere en el corto plazo en países donde no hay negociación por rama. Debido a esta característica de la región (y la debilidad del movimiento sindical) es que las instancias institucionales de participación y diálogo son muy relevantes, así como los compromisos de política pública.

---

<sup>7</sup> De acuerdo a la OIT (2021a) solo en Uruguay y Chile la cobertura supera el 50%, en tanto en la mayoría de los países no alcanza al 10%.



## 2. EJES DE UNA ESTRATEGIA

- Formalización: Avanzar hacia una efectiva implementación de la Ley y aumento de la formalidad a través de estrategia multidimensional.
- Equiparación de derechos: Reformar el marco legal en países que no han ratificado el C189 (y promover su ratificación). En países que han reformado su normativa de acuerdo con el C189, perfeccionar ejes normativos y administrativos para el pleno reconocimiento de derechos.
- Valorizar el TDR: Reconocer el valor del TDR, fomentar su profesionalización a través de la capacitación y certificación de competencias y su reconocimiento dentro de la política nacional de cuidado.
- Organizaciones y espacios de diálogo a ser fortalecidos: Promover el fortalecimiento de las organizaciones de TDR, los espacios institucionales de diálogo y la creación de organizaciones de empleadores/as de TDR.
- Abordar los riesgos que enfrentan las TDR: Desarrollar una política en materia de salud y seguridad en el trabajo que cubra los riesgos que enfrentan las TDR.

### 3. PROBLEMAS QUE SE ENFRENTAN EN CADA EJE



#### a) Formalización

• Un alto porcentaje de TDR no están cubiertas por la seguridad social. Esto significa que:

i. Si se enferman no tienen derecho a atención de salud contributiva (ella y sus dependientes)<sup>8</sup>. En algunos casos se establece como obligación del empleador/a cubrir el costo del tratamiento, una práctica que puede considerarse como pre-moderna.

- ii. No tienen derecho a prestaciones por enfermedad, accidentes o cualquier otro evento que les impida trabajar.
  - iii. No tienen derecho a prestaciones por maternidad<sup>9</sup>. (Este punto y el anterior significa que, ante eventos de este tipo, la trabajadora deja de percibir ingresos al no poder trabajar).
  - iv. No tienen aportes al sistema de pensiones, lo cual les impide jubilar.
  - v. Carecen de los beneficios a los que accede el resto de las personas asalariadas cubiertas por la seguridad social, por ejemplo, seguro de cesantía, seguro de accidentes, seguro de invalidez<sup>10</sup>.
  - vi. Todo lo anterior implica que ante el sistema no son consideradas como trabajadoras (no hacen aportes) y deben limitarse a recibir transferencias sociales (destinadas a personas de menores ingresos y en situación de vulnerabilidad) como única manera de supervivencia ante eventos que impidan trabajar.
- Muchos países no exigen contrato escrito para el TDR (la mayoría de los países considera válido el contrato oral en una relación laboral), lo cual aumenta el riesgo de informalidad. Incluso entre los que exigen contrato escrito, el incumplimiento es alto.
  - Hay criterios de entrada (número mínimo de días trabajados o monto percibido al mes) que excluyen o limitan severamente el acceso a la seguridad social (o algunas de las prestaciones asociadas) a algunas TDR. En general el sistema opera bajo el modelo de un trabajador asalariado a tiempo completo en una

<sup>8</sup> El acceso a atención de salud y el costo asociado varía según el país y la cobertura de salud que provee (universal o solo para poblaciones más carenciadas), pero el hecho de estar fuera implica generalmente mayores costos y peor calidad de atención de salud.

<sup>9</sup> En algunos países se contempla un pequeño subsidio, en el marco de políticas de asistencia social.

<sup>10</sup> En México, por ejemplo, la cobertura del IMSS otorga también acceso a cuidado infantil gratuito (guarderías) para hijos e hijas de trabajadoras.

unidad productiva. El pluriempleo no es un eje corrientemente considerado. Frente a la situación de bajos salarios, algunos países han iniciado la creación de sistemas híbridos de seguridad social, en el cual se ubica a las TDR dentro del pilar solidario destinado a trabajadores informales o personas en situación de pobreza, al mismo tiempo que reconoce el carácter contributivo que les corresponde. Esto implica menores barreras de entrada y menores aportes, pero un acceso limitado a prestaciones.

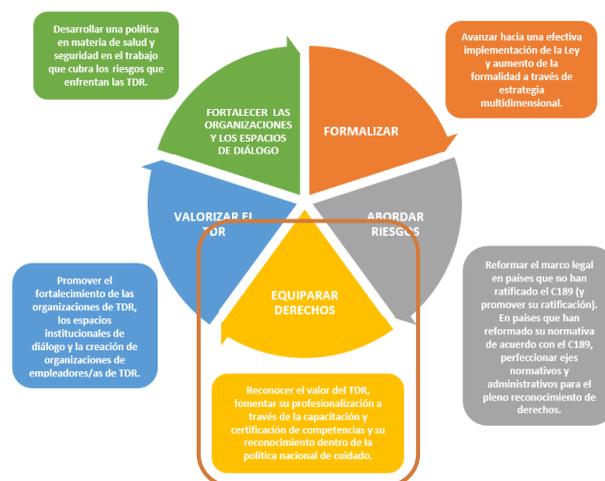
- Factores culturales históricos han llevado a considerar por mucho tiempo que las TDR no tenían los mismos derechos que el resto de las personas asalariadas. Esta percepción se refuerza al considerar al TDR como un trabajo no calificado, asociado a las mujeres (y sus habilidades naturales) y a los grupos sociales más subordinados (vinculados a su origen social, étnico-racial, entre otros). Este bagaje cultural también se expresa en un alto grado de tolerancia social frente a la desigualdad, que ayuda a explicar el hecho de que AL mantenga persistentemente uno de los mayores niveles de disparidad en la distribución de la riqueza y el poder. Las reformas legales que exigen la formalización del TDR plantean la necesidad de cambios en patrones culturales muy arraigados, lo cual toma tiempo y esfuerzos especiales a ser considerados en cualquier estrategia para fomentar la formalización del TDR.
- Falta de información sobre las obligaciones que establece la ley, de parte de empleadores/as y TDR (que se extiende en algunos casos a personas que ocupan cargos en distintos niveles de gobierno). Este es un factor que puede tener más peso en el caso de países que han realizado reformas relativamente recientes, pero no han sido acompañadas de campañas masivas de comunicaciones.
- Mecanismos de registro y pago de aportes previsionales engorrosos, consumidores de tiempo y difíciles de realizar. Esto sucede cuando el registro es complejo por las dificultades para obtener número tributario (que se exige a empleadores), la cantidad de documentos que se exige, las distintas instituciones a las que es necesario acudir, etc. Una situación similar ocurre respecto a sistemas de pago, que pueden ser muy complejos si los aportes deben hacerse por separado a diferentes agencias, los cálculos los debe hacer a mano, etc. Es una situación intimidante. Hay pocos países con sistema de registro y pago único, informatizado y simplificado.
- Los aportes son muy altos, lo cual representa un desincentivo a empleadores/as y trabajadoras. Situación especialmente desafiante en el caso de países con obligación reciente de realizar aportes. Algunos países establecen incentivos tributarios y otros bonifican los aportes de trabajadoras. (Nota: los países con mayor tasa de cumplimiento, Uruguay y Chile exigen aportes bastante altos).

- Resistencias y limitaciones de parte de la trabajadora a formalizarse, debido a:
  - i. La TDR no conoce sus derechos.
  - ii. Considera que los beneficios que obtiene son menores con relación al costo que le representa (en todos los países deben aportar un % de su sueldo). La situación es heterogénea entre países, en algunos el número de beneficios es muy limitado y en muy pocos reciben el paquete completo (de acuerdo los estándares de la OIT) y equivalente al resto: atención de salud, prestación por enfermedad y maternidad, seguro de accidentes, de incapacidad y muerte, de desempleo y pensiones.
  - iii. El hecho de formalizarse deja a la TDR fuera de los subsidios asociados a población de menores ingresos (o asociados a los que recibe su marido, de quien ella es “dependiente”). En este caso a la TDR “no le conviene” formalizarse.
  - iv. Considerando las dos situaciones anteriores, es posible que la TDR solicite el pago que le correspondería hacer a su empleador/a por efecto de aportes previsionales, en efectivo a ella misma.
  - v. La TDR conoce sus derechos, pero no se siente en condiciones de exigirlos a su empleador/a.
- Resistencia de parte de empleadores/as a formalizar a la TDR:
  - i. Desconocimiento de la Ley
  - ii. Procedimientos de registro y pago engorrosos
  - iii. Costo de los aportes
  - iv. Percepción de impunidad frente al incumplimiento
  - v. Conducta histórica y resistencia al cambio
- Cultura de “incumplimiento” permea los diversos ámbitos sociales y mecanismos muy laxos para su cumplimiento:
  - i. Bajo nivel de denuncias debido a la percepción de que no es un mecanismo efectivo.
  - ii. Multas muy bajas y de aplicación poco frecuente.
  - iii. Exigencia de pruebas a la trabajadora, lo que hace muy difícil que el caso prospere (En muchos países no opera para el sector el principio de inversión de la carga de la prueba).
- No existen los medios ni información centralizada para dar seguimiento al cumplimiento de los aportes previsionales (a través de Big data) y a la aplicación de sanciones (sin necesidad de denuncia) en caso de incumplimiento.
- Inspección laboral no cuenta con mecanismos apropiados para recepción de denuncias y procesamiento expedito de éstas, servicios de mediación apropiados, capacidad de establecer sanciones apropiadas, información disponible de fácil comprensión, personal calificado para atender el sector de TDR, estrategias para aumentar cumplimiento, etc. Hay que tomar

en cuenta las características del sector, en términos de horarios, nivel de educación de las TDR y percepción de falta de derechos, aislamiento respecto a otras trabajadoras, etc., lo intimida a las TDR y las lleva a no exigir derechos ni denunciar. Exigencia a la TDR de aportar pruebas limita además sus posibilidades de denunciar. Percepción muy extendida de que la imposibilidad de realizar fiscalización en el domicilio sin autorización del juez es la principal limitante para el cumplimiento de derechos, tiende a restringir el desarrollo de otras estrategias por parte de la Inspección laboral. La mayor parte de las causas de incumplimiento no requieren inspección en el hogar.

## b) Equiparación de derechos

- Algunos países no reconocen el carácter de trabajadora asalariada a las TDR que se desempeñan bajo cierto número de días o de horas a la semana para un mismo empleador (son consideradas autónomas o TPC) y otros han creado un sistema paralelo de registro para “trabajadoras autónomas”, lo cual las

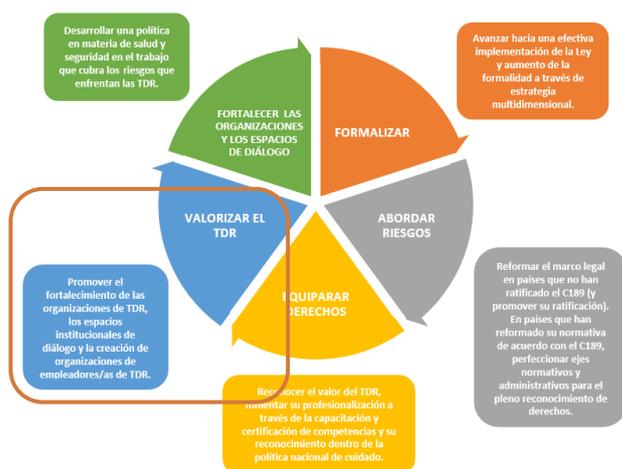


ubica como prestadoras de servicio y no como trabajadoras en relación laboral. En ambos casos el empleador/a no tiene obligación de registro ante la seguridad social, y la trabajadora no está cubierta por la ley laboral.

- En la mayoría de los países las TDR están sujetas al salario mínimo nacional. En algunos países todavía se permite el pago de una proporción del salario en especies. En algunos casos este descuento se realiza como norma general, lo cual lleva a que el salario mínimo “real” sea inferior al del resto de las personas asalariadas.
- En algunos países hay fijación de salario mínimo diferenciado por ocupación (Costa Rica, Panamá y RD). En los tres casos las TDR salen perjudicadas.
- En algunos países todavía hay provisiones respecto a derechos de maternidad que discriminan a las TDR.
- Hay otros temas pendientes a considerar, tales como jornada y otros.
- El tema del pluriempleo no es “discriminación legal” pero representa una falta de adecuación de la normativa frente a la realidad del trabajo por día o por horas de TDR para distintos hogares (tendencia creciente). En varios

países la legislación laboral otorga menos derechos a quienes trabajan en jornadas parciales, y no consideran como una posibilidad que trabaje muchas jornadas parciales para distintos empleadores. La figura del “trabajador ideal” (jornada completa para un solo empleador y sin responsabilidades familiares) está muy presente en la legislación laboral.

### c) Valorizar el TDR



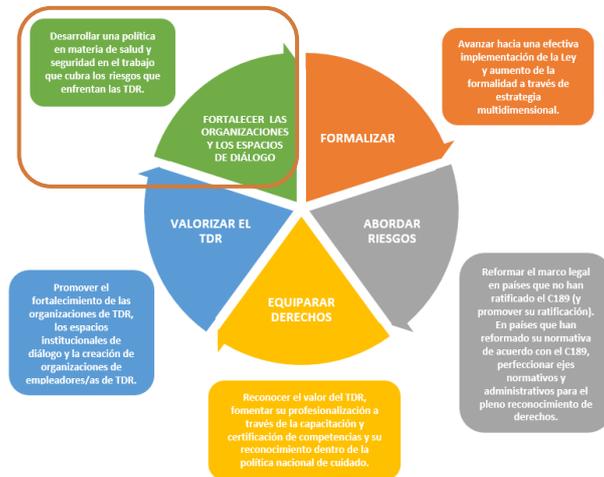
- Ubicado en el límite inferior de la escala de prestigio de las ocupaciones, la percepción del TDR como un trabajo fácil que cualquiera puede realizar ha tendido a persistir, a pesar de la complejidad de tareas y responsabilidades que hoy cumple una TDR. Esta percepción que desvaloriza el trabajo de cuidado también se expresa en los bajos salarios de las TDR. La desvalorización del TDR tiene una clara

dimensión de clase, género y étnico-racial, ya que incluso en países en que los niveles salariales se han incrementado, persiste el bajo prestigio social de la ocupación.

- Las tendencias demográficas muestran la creciente necesidad de personal para desempeñar tareas en apoyo a personas mayores, no vinculadas a la recuperación de la salud. También la necesidad de asumir labores de apoyo de mayor complejidad y responsabilidad respecto a niños y niñas, cuyos padres tienen jornadas laborales cada vez más exigentes. En la práctica estas son asumidas por muchas TDR, pero no necesariamente se reconoce que hay mayor responsabilidad, habilidades requeridas y complejidad de tareas. Este mayor nivel de calificación que debería expresarse en el salario.
- Las TDR no cuentan en la mayoría de los países con mecanismos -equivalentes a los del resto de trabajadores- para acceder a perfeccionamiento, formación y certificación, a pesar de una creciente demanda por personal calificado. La profesionalización del sector no ha sido todavía priorizada por la mayoría de los países (ni en el marco de políticas de cuidado ni en los planes nacionales de formación) y se está produciendo una peligrosa nueva jerarquización entre “trabajadoras de cuidado” como una categoría diferente (de mayor prestigio), aun cuando las tareas sean las mismas que realizan como TDR.

- Los avances iniciales para generar trayectorias ocupacionales para las TDR y programas de profesionalización se están topando con algunos problemas:
  - Falta de descripciones de perfiles ocupacionales apropiados. Se tiende a considerar como perfil único el de trabajadora de cuidados, sin tomar en cuenta que al menos hay 3 subespecializaciones: personas mayores, niños y niñas, administración del hogar.
  - Falta de instituciones certificadoras con competencias apropiadas para el sector.
  - Hay pocas experiencias de formación para TDR y los intercambios entre países se han basado en líneas muy generales, generalmente en torno al desempeño de familiares a cargo del cuidado de personas dependientes.
  - Existe una tensión latente respecto a las fronteras ocupacionales, entre TDR formadas como cuidadoras y personal de salud. Este es un tema importante que es necesario abordar, especialmente para el cuidado de personas mayores.
  - Todo esto indica que será necesario abordar desde el marco institucional de formación de cada país, el plan de profesionalización del sector (formación-certificación de competencias en base a perfil ocupacional que responda a necesidades del mercado), abordando además los aspectos presupuestarios y su vinculación con los mecanismos de intermediación laboral y el objetivo de la formalización.
  - Otro tema importante para incorporar en estos planes es que la malla curricular no se limite exclusivamente a las competencias necesarias para realizar tareas, sino que también incluya un análisis de género que lleve a la TDR reflexionar sobre su propia experiencia, la empodere y fomente la acción colectiva.
- Un tema no menor asociado al menor valor y la invisibilidad del TDR, se expresa también en la discusión que se está dando en algunos países en torno a la formulación de sus políticas nacionales de cuidado. En algunos casos no se hace mención a la vinculación entre cuidado y condiciones laborales de quien lo provee por un salario (dejando fuera a las TDR como población objetivo) y en otros, hay un abordaje general del cuidado, con mayor énfasis en quienes lo hacen de manera no remunerada. En esta discusión sería necesario enfatizar que el trabajo de las TDR es trabajo de cuidado y que las políticas deben incluirlas de manera explícita.

#### d) Organizaciones y espacios de diálogo a ser fortalecidos



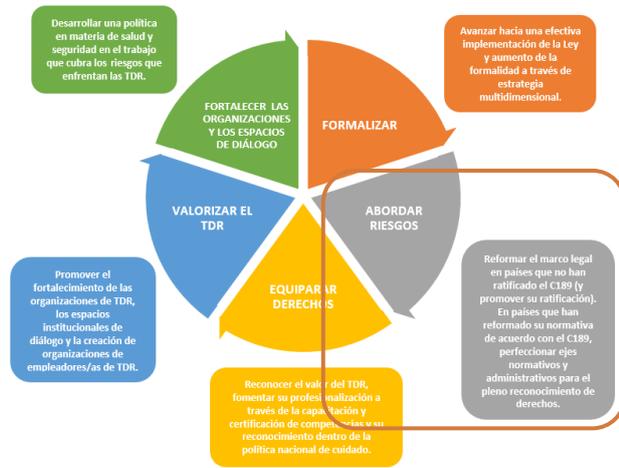
• Aun cuando la situación de la región es heterogénea respecto al nivel de organización, representación y capacidad de incidencia en la agenda pública por parte de las organizaciones de TDR, es necesario reconocer que las organizaciones han cumplido un papel significativo en los avances logrados y es una de las grandes fortalezas con que se cuenta. Las organizaciones son formales y cuentan con

personería jurídica, la dirigencia es (o fue) en su mayoría TDR, y en muchos casos son reconocidas como interlocutoras válidas por parte de las elites políticas. A pesar de esto, en su mayoría:

- Tienen carencias en materia de capacidad instalada (en algunos casos falta de formación política), plan estratégico, apoyos técnicos, y los recursos financieros son muy escasos e inestables, ya que dependen de proyectos y la cooperación internacional. Hay baja afiliación y el recambio generacional y de liderazgos es un enorme desafío, al igual que el manejo de conflictos internos y entre organizaciones.
- La política de alianzas responde muchas veces a situaciones coyunturales, y la relación con el movimiento sindical es en general complicada, ya que no han sido bien tratadas. Algunos países tienen una mayor vinculación con el movimiento feminista, lo cual es criticado por los sindicatos.
- Falta de organizaciones de empleadores/as, es un obstáculo no solo ante la posibilidad de establecer espacios de negociación colectiva, sino de diálogo en general. Las organizaciones de empleadores reconocidas por la OIT no se reconocen como empleadoras de TDR (aun cuando en la práctica sí lo son). Solo existen en Uruguay, Argentina y en el estado de Sao Paulo.
- Hay espacios de diálogo institucional en pocos países, en general la comunicación entre organizaciones de TDR y el sector público (principalmente Ministerios de Trabajo) funciona de manera más bien espontánea y en función de coyunturas especiales. Existen en pocos países Mesas instaladas en los Ministerios de Trabajo, intersectoriales, con la participación de las organizaciones de TDR y formalizadas como parte de la institucionalidad. Son espacios importantes para dar seguimiento al cumplimiento de la Ley.

### e) Abordar los riesgos que enfrentan las TDR

- La falta de estándares sobre salud y seguridad en el trabajo del TDR lleva al desconocimiento de los riesgos específicos de esta ocupación y las formas de preverlos.
- Con la adopción del C190 (y las campañas de ratificación que han impulsado las organizaciones de TDR en la región), se ha empezado a reconocer la existencia



de la violencia y el acoso en el TDR. Es un fenómeno multidimensional, que tiende a permanecer oculto, y muchas de sus formas son naturalizadas. A la falta de canales para denunciar situaciones de violencia en el TDR, se suma la falta de normativa, información y apoyos para garantizar que el espacio de trabajo de una TDR sea un espacio seguro y libre de violencia.

## 4. EJES DE UNA ESTRATEGIA: ACCIONES



### a) Formalización

- Desarrollar campañas de información y sensibilización promoviendo la formalización, con la participación de las distintas instituciones involucradas (incluyendo instituciones de la seguridad social, inspección laboral, Ministerios de Trabajo y de la Mujer entre otros), las organizaciones de TDR y posibles aliados en el sector privado, así como líderes de opinión. Se debe informar sobre derechos y obligaciones, sensibilizar sobre el valor del TDR y

hacer uso de medios sociales y otros más tradicionales para lograr amplia difusión.

- Revisar en conjunto con las instituciones involucradas, los procedimientos para registro y pago de aportes, con el propósito de facilitar los trámites y lograr un sistema simplificado y unificado, informatizado (con opción presencial si existe el riesgo de excluir a una parte de la población) y de fácil uso y comprensión. Complementar con aplicación telefónica<sup>11</sup>.
- Generar sistemas de seguimiento automatizado del cumplimiento del pago de los aportes, con información actualizada que se envíe mensualmente a la Inspección Laboral. Esto implica elaborar programas en base a big data, proveniente de distintas instituciones (por eso es tan importante el sistema unificado), a fin de sancionar el incumplimiento son necesidad de que se interponga una denuncia.
- Evaluar el establecimiento de sistemas de incentivos para promover el cumplimiento. Puede haber incentivos tributarios para empleadores (deducción de la carga tributaria anual) y otros, estableciendo incentivos especiales o extendiendo a los hogares que emplean TDR aquellos incentivos que benefician a las empresas. También se pueden establecer beneficios para TDR (Argentina tiene transporte público rebajado y convenios con tiendas para descuentos). También habría que incorporar a los Municipios en este proceso y eliminar todo tipo de “penalizaciones” a las TDR al formalizarse, como por ejemplo la pérdida de beneficios sociales.
- Estrategia de la Inspección Laboral respecto a TDR:
  - Elaborar una estrategia para el cumplimiento de la Ley de TDR (como una prioridad institucional) e implementación nacional.
  - Participar activamente en la estrategia comunicacional intersectorial de información y sensibilización aportando visión, recursos y canales institucionales.
  - Establecer un equipo de trabajo (con representación nacional) dedicado exclusiva o primordialmente al TDR, entregar formación sobre TDR a este equipo y darle responsabilidades para la puesta en marcha de la estrategia para el cumplimiento de la Ley (personal que se desempeña en la Inspección que se entrena para dedicarse a TDR. No se requiere contratar nuevo personal).
  - Establecer mecanismos y canales de información y orientación para empleadores/as y trabajadoras, para el mejor cumplimiento de la Ley. Estos canales pueden incluir información especializada en la página web institucional: una sección de preguntas y respuestas, resolución de consultas simples a través de bots que deriven a chats con personas expertas en caso necesario, un número telefónico para atender consultas,

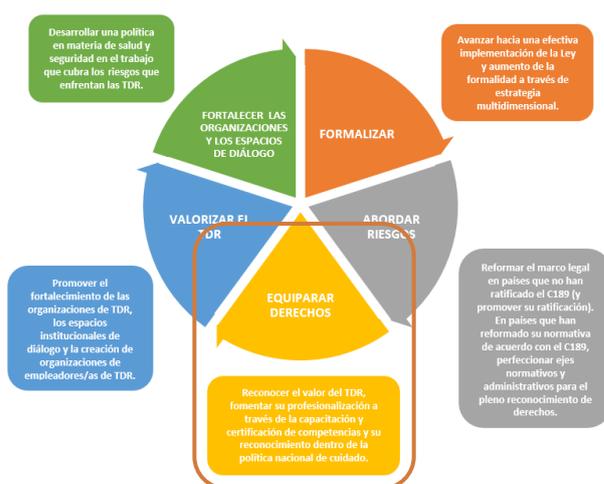
---

<sup>11</sup> En algunos países se están creando agencias que ofrecen a los empleadores/as el servicio de registro y pago. Aun cuando son una opción si no es posible unificar y simplificar los trámites de registro y pagos, el objetivo debería ser que los procedimientos sean tan sencillos como para que no sea necesario contratar a terceros para realizarlos.

etc. También campañas especiales en función de fechas relevantes (por ejemplo, pago de aguinaldo)

- Revisar los procedimientos estándar de recepción de denuncias (presencial y virtual) a fin de adecuarlos a la realidad del TDR y el nivel educacional promedio de las TDR. Revisar los procedimientos de trámite de denuncias y tiempos de demora, a fin de agilizarlos (establecer plazos máximos). Establecer mecanismos de mediación en los países donde no existe.
- Generar los mecanismos para que las TDR migrantes puedan realizar denuncias y se beneficien de la protección de la Ley, independientemente de su situación migratoria.
- Revisar los mecanismos y procedimientos de sanciones y su efectividad (¿sanciones muy bajas?, ¿no se cumple y no hay consecuencias?, ¿no se puede exigir comparecencia de empleador/a?, etc) e idear fórmulas para promover el cumplimiento. Si se trata de una ley reciente (o poco conocida), establecer un período de gracia en que se notifique la falta, pero no se aplique sanciones.
- Revisar los mecanismos (legales o las prácticas institucionales) respecto a la carga de la prueba. Colocar en el empleador/a la carga de la prueba y no exigir a la trabajadora que demuestre la existencia de relación laboral.
- Establecer sistema automatizado para contactar empleadores en situación de incumplimiento.
- Llevar a cabo estrategias preventivas, tales como inspecciones con preaviso en barrios donde se concentra el TDR. Realizar operativos de fiscalización sin ingresar al domicilio, y entregar citaciones a empleadores, en caso de que no se disponga de la documentación necesaria (demostrando formalización de la relación laboral) al ser solicitada.

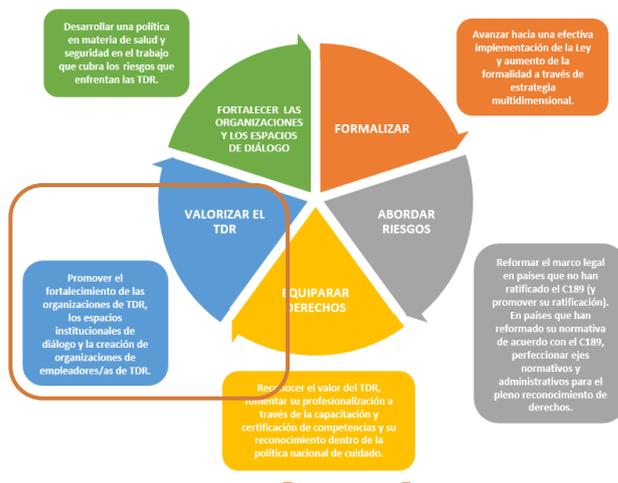
## b) Equiparación de derechos



- Reconocer el carácter de asalariada a todas las TDR, independientemente del número de horas de trabajo o monto percibido por su trabajo.
- Equiparar los derechos asignados a las TDR respecto al resto de asalariados y terminar con situaciones de discriminación indirecta.

- Avanzar hacia la obligatoriedad del contrato escrito, la elaboración de modelo de contrato y su registro.
- Revisar la legislación o normas administrativas que limitan el acceso a la seguridad social en función del número de horas trabajadas o monto percibido y realizar las modificaciones necesarias para que en caso de pluriempleo todos los empleadores/as cumplan con la obligación de registrar y hacer aportes a la seguridad social. (Si el sistema no reconoce el fenómeno del pluriempleo, la exigencia de un número mínimo de horas no se alcanza a superar).
- Revisar la situación de sistemas híbridos de seguridad social, en términos de los derechos que asegura a las TDR.
- Promover la ratificación del C189 por parte de quienes no lo han hecho y la reforma a su legislación a fin de equiparar derechos.

### c) Valorizar y profesionalizar el TDR



- Establecer, en el marco de las políticas nacionales de cuidado y de las políticas de formación profesional y certificación de competencias un programa destinado a la profesionalización del TDR.
  - Establecer perfil ocupacional, realizar análisis de mercado, elaborar mallas curriculares y preparar instituciones capacitadoras y certificadoras de competencias para llevar a cabo este programa. Considerar desde

el inicio la homologación de títulos en la región.

- Incorporar en este proceso a las oficinas públicas de empleo (incluyendo a las oficinas a nivel local) y evaluar el rol complementario que podrían tener las instituciones privadas de intermediación laboral.
- Visibilizar el rol y aportes del TDR en el marco de las políticas nacionales de cuidado.

#### d) Fortalecer la organización y los espacios de diálogo en el TDR

- Apoyar a las organizaciones de TDR para formular sus estrategias políticas de incidencia y fortalecimiento institucional.
- Revisar los modelos exitosos de diálogo social institucional, identificar sus ejes y difundirlo como una buena práctica a ser adoptada por otros países.
- Promover la creación de organizaciones de empleadores/as de TDR.



#### e) Riesgos a ser abordados

- Establecer lineamientos básicos sobre salud y seguridad en el TDR y llevar a cabo campañas de comunicación y formación dirigidas a empleadores y TDR con el fin de asegurar el cumplimiento de derechos y obligaciones.
- Promover la ratificación del C190 y revisar la legislación nacional (incluyendo la referida al acoso sexual), a fin de garantizar que las TDR se desempeñen en un ambiente libre de violencia y acoso. Identificar con mayor precisión las diversas formas de violencia que viven las TDR a fin de adecuar políticas públicas y servicios de apoyo, y proveer insumos para la realización de campañas comunicacionales.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- OIT (2019). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*.
- OIT (2021). *Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*. Ginebra.
- OIT (2021a). *El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a 10 años del Convenio No. 189*.
- OIT (2022). *Making the right to social security a reality for domestic workers: A global review of policy trends, statistics and extension strategies*.
- OIT (2022a). *Care at work Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*.
- OIT (2022b). *Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*. Informe regional complementario para América Latina y el Caribe.
- ONU-MUJERES, OISS y OIT (2022). *Acceso de las personas trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social en Iberoamérica*.

# INFORMACIÓN

**PARA MÁS INFORMACIÓN, POR FAVOR,  
PÓNGASE EN CONTACTO CON**

**Centro Internacional de Formación de la OIT**

Normas internacionales del trabajo, derechos en el trabajo  
e igualdad de género (ILSGEN)  
Viale Maestri del Lavoro, 10  
10127 Turín – Italia

[ilsgen@itcilo.org](mailto:ilsgen@itcilo.org)  
[www.itcilo.org](http://www.itcilo.org)

**COURSE CODE: A2516415**