



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 39, Vol. XXII, invierno 2022, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



La invisibilidad del trabajo doméstico por horas en Argentina. Un análisis del cambio institucional durante el siglo XXI

**The invisibility of hourly domestic work in Argentina.
An analysis of institutional change during the 21st century**

**A invisibilidade do trabalho doméstico de hora em hora na Argentina.
Uma análise das mudanças institucionais durante o século XXI**

Lorena POBLETE¹

Recibido: 1.10.2021

Aprobado: 30.05.2022



RESUMEN

La informalidad es una característica propia del trabajo doméstico en Argentina. Sólo 24% de las trabajadoras domésticas se encuentran registradas. Por eso, la informalidad se transformó en el objeto de las políticas dirigidas hacia el trabajo doméstico, inscriptas en la “Agenda de trabajo decente” de la Organización Internacional del Trabajo. Basándose en un estudio de tres instituciones estatales diferentes que participan en este proceso de formalización del trabajo doméstico –el Congreso, la AFIP y el Tribunal de Trabajo Doméstico de CABA– este artículo busca entender cómo la noción de informalidad y la conceptualización de esta particular relación de trabajo condicionan las respuestas institucionales. El artículo muestra que, a fin de expandir los derechos de las trabajadoras domésticas, las tres instituciones se focalizaron en una modalidad de contratación específica: el trabajo por tiempo completo. En consecuencia, las trabajadoras domésticas que trabajan pocas horas por semana para varios empleadores no tienen acceso a las mismas protecciones legales, y permanecen sólo marginalmente incluidas en el ámbito de aplicación de la ley. Para ellas, el trabajo decente parece todavía un objetivo a alcanzar.

Palabras clave: formalización, trabajo decente, trabajo doméstico remunerado, derechos laborales, seguridad social, justicia laboral

¹ Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesora de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Email: lorena.poblete@conicet.gov.ar

ABSTRACT

Informality characterized domestic work in Argentina. Only 24% of domestic workers are formal workers. Therefore, informality became the target for transforming domestic work into “decent work,” following the International Labor Organization’s agenda. Looking at three different state institutions participating in this transformation— the Congress, National Tax Agency and Domestic Work Tribunal in Buenos Aires, this article seeks to understand how the notion of informality and the conceptualization of this particular labor relationship condition institutional responses. Thus, the article shows that in order to expand domestic workers’ rights, the three institutions focus on one particular working-time arrangement: full-time work. As a result, domestic workers working a few hours per week for several employers do not access the same protections, and are only marginally included within the scope of the law. For them, decent work seems to be unattainable.

Keywords: formalization, decent work, paid domestic work, labor rights, social security, labor justice

RESUMO

A informalidade é uma característica do trabalho doméstico na Argentina. Apenas 24% dos trabalhadores domésticos são registrados. Por isso, a informalidade passou a ser objeto de políticas voltadas para o trabalho doméstico, inscritas na “Agenda do Trabalho Decente” da Organização Internacional do Trabalho. A partir de um estudo com três diferentes instituições estatais que participam desse processo de formalização do trabalho doméstico -Congresso, AFIP e Tribunal do Trabalho Doméstico da CABA- este artigo busca compreender como a noção de informalidade e a conceituação dessa relação particular as condições de trabalho. condicionam as respostas institucionais. O artigo mostra que, para ampliar os direitos das trabalhadoras domésticas, as três instituições apostaram em uma modalidade específica de contratação: o trabalho em tempo integral. Consequentemente, os trabalhadores domésticos que trabalham poucas horas por semana para vários empregadores não têm acesso às mesmas proteções legais e permanecem apenas marginalmente dentro do escopo da lei. Para eles, o trabalho decente ainda parece uma meta a ser alcançada.

Palavras-chave: formalização, trabalho decente, trabalho doméstico remunerado, direitos trabalhistas, seguridade social, justiça do trabalho

SUMARIO

Introducción / 1. La heterogeneidad del sector del trabajo doméstico remunerado/ 2. El proceso de expansión de derechos/ 3. Innovaciones en la implementación de la ley/ 4. Cambios adaptativos en el acceso a la justicia/ Conclusión

Introducción

En América latina, las trabajadoras domésticas comenzaron a organizarse colectivamente en los años 60, principalmente en las grandes ciudades (Chaney y Garcia Castro, 1993). A nivel regional, el movimiento por los derechos de las trabajadoras domésticas se consolidó e institucionalizó con la creación de CONLACTRAHO² en 1988. Esta confederación –que reúne distintas asociaciones de trabajadoras y algunas federaciones nacionales correspondientes a

² La sigla corresponde a la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar

trece países latinoamericanos³–, trabajó activamente en colaboración con UNIFEM⁴, la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el objeto de proponer cambios en los marcos regulatorios existentes. Durante los años ‘90, algunos países de la región enmendaron parcialmente su legislación, pero fue recién a partir del 2000 que, a raíz del fortalecimiento de las organizaciones de trabajadoras, se produjeron reformas integrales (Goldsmith, 2010; Valiente, 2010).

La intensificación del movimiento regional por los derechos de las trabajadoras del hogar coincidió con el movimiento generado a nivel internacional, a partir de la conferencia de Ámsterdam en 2006, donde distintos actores internacionales⁵ participaron en la conformación de la Red Internacional de Trabajadoras Domésticas (Kawar, 2014). Esta red, junto con miembros del equipo ACTRAV⁶ de la OIT, introdujeron en la agenda de esta organización, la necesidad de un convenio específico para el sector (Boris y Fish, 2014). El Convenio 189 sobre “trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas” aprobado en 2011 –que tiene la particularidad de haberse gestado desde las bases (Blackett, 2019)– representa, al mismo tiempo, la referencia y el motor de las reformas regulatorias a nivel mundial. Desde su entrada en vigor, en numerosos países –tanto en los que lo ratificaron como en los que aún no lo ratifican– se incorporaron modificaciones significativas en las instituciones laborales.

El Convenio 189 se inscribe integralmente en la “Agenda de trabajo decente” desarrollada por la OIT desde inicios del siglo XXI. Se trata de un abordaje innovador respecto de las iniciativas clásicas de este organismo internacional, focalizadas en la instauración de “estándares laborales” contenidos en convenios y recomendaciones. Tal como lo planteó el director de la OIT, Juan Somavia, en la Conferencia Internacional del Trabajo del 2000: “el trabajo decente no está definido en términos de un estándar fijo o un nivel monetario. Varía de país en país. Pero cada uno, sea donde sea, tiene el sentido de lo que trabajo decente significa en término de sus propias vidas y en relación con su propia sociedad.”⁷ Así, el “trabajo decente” no se presenta como sinónimo de “estándar laboral”, sino más bien como superación de esa concepción normativa. El adjetivo “decente” –que califica y, al mismo tiempo, define el nuevo modelo– da lugar a una pluralidad de sentidos ya que conjuga una visión universalista con un abordaje relativista. Por una parte, el concepto de “trabajo decente” se basa en una noción universal de dignidad humana, que apela al tratamiento de los derechos laborales en tanto que derechos humanos (Mantouvalou, 2006). Por otra, se afirma en un relativismo cultural que confronta la uniformidad del “estándar laboral” con las nociones culturalmente legítimas de lo que significa “un buen trabajo” en cada región o país.

En Argentina, la “Agenda del trabajo decente” fue introduciéndose paulatinamente. Debido a los altos niveles de informalidad, la traducción local de la noción de “trabajo decente” fue la de trabajo formal, principalmente asociado con el contrato de trabajo propio del estatuto de asalariado, que da acceso al conjunto de derechos laborales y de la seguridad social. Por consiguiente, se expandieron y multiplicaron las políticas de formalización laboral, organizadas en torno a la definición de informalidad propuesta por la OIT. Tal como lo subraya Davidov (2005), esta definición incluye dos nociones contrapuestas. Por un lado, la informalidad se

³ Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

⁴ La sigla corresponde al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

⁵ Se trata del sindicato IUTA (Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers’ Association) y de las ONGs internacionales WIEGO WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing) y RESPECT (Rights Equality Solidarity Power Europe Cooperation Today).

⁶ La sigla corresponde a la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT.

⁷ Juan Somavia, comunicado de prensa OIT. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_008825/lang--es/index.htm

refiere a la exclusión de ciertas categorías de trabajadores del marco normativo; es decir, es producto de deficiencias en la legislación existente. Por el otro, la informalidad es presentada como consecuencia del incumplimiento o fraude laboral; es decir, se refiere a una implementación ineficaz de las normas. En consecuencia, la intervención del Estado puede tomar dos direcciones diferentes: la modificación del marco legal o la introducción de cambios en los mecanismos de aplicación de la ley. En el caso del trabajo doméstico remunerado, el Estado avanzó simultáneamente en ambas direcciones. Por una parte, introdujo cambios en el marco normativo en el 2000, para luego reemplazarlo en 2013 por un nuevo régimen laboral especial. Por otra, desde 2005, comenzó a adaptar los mecanismos de implementación ya utilizados en otros sectores de actividad a las especificidades del trabajo doméstico remunerado.

Sobre la base del estudio de tres instituciones estatales diferentes –el Congreso, la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Tribunal de Trabajo Doméstico de CABA– que participan activamente en el proceso de formalización del trabajo doméstico remunerado, el artículo analiza el modo en el que la noción de informalidad y la conceptualización del trabajo doméstico remunerado condicionaron las respuestas institucionales. En las últimas dos décadas, estas tres instituciones introdujeron innovaciones tanto en las normas como en su aplicación. Importantes cambios normativos fueron incluidos en la ley de 2013 con el objeto de expandir los derechos laborales de las trabajadoras domésticas; asimismo, mecanismos de implementación innovadores fueron utilizados para promover la formalización del trabajo doméstico remunerado; y también, se realizaron ajustes en los procedimientos del tribunal a fin de simplificar y facilitar el proceso de resolución de conflictos laborales. En todos los casos, sin embargo, estas tres instituciones se focalizaron en una modalidad particular de trabajo: el trabajo a tiempo completo. En consecuencia, tanto las acciones del Estado como las omisiones, dejaron a las trabajadoras domésticas que trabajan por horas –generalmente, para varios empleadores– sin poder acceder a las mismas protecciones que tiene el resto de las trabajadoras del sector.

El análisis se focaliza en las innovaciones normativas introducidas por estas instituciones. La estrategia metodológica cualitativa utilizada incluye variados materiales empíricos. En primer lugar, se conformó un corpus de documentos oficiales –sesiones del Congreso, leyes, decretos, reglamentaciones administrativas, comunicados de prensa–. En segundo lugar, se realizaron entrevistas en profundidad a cinco agentes de la AFIP y a diez agentes del tribunal. Finalmente, se realizó un trabajo de campo de tipo etnográfico de tres meses en el Tribunal de Trabajo Doméstico de CABA, durante el cual se observó cada paso del procedimiento legal –desde el ingreso de la demanda, hasta la revisión de la resolución–.

El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se presenta brevemente el sector. La segunda analiza los cambios producidos en la legislación. La tercera sección indaga sobre las innovaciones en los mecanismos de implementación de la ley introducidas por la AFIP. Finalmente, la cuarta sección se focaliza en el análisis de las modificaciones en el proceso administrativo del Tribunal de Trabajo Doméstico de CABA. Las diversas innovaciones normativas dan cuenta de un proceso de marginalización del trabajo por horas, que va quedando excluido del conjunto de protecciones legales.

1. La heterogeneidad del sector del trabajo doméstico remunerado

El trabajo doméstico remunerado constituye una significativa proporción del trabajo femenino en Argentina. Representa 15% de las mujeres ocupadas y 20,5% de las asalariadas. Este tipo de actividad se caracteriza tanto por la precariedad como por la informalidad. La mayoría de las trabajadoras trabajan sin estar registradas en la seguridad social y en condiciones

precarias de trabajo. Si bien la informalidad disminuyó en las últimas dos décadas, sigue siendo la norma en el sector. En 2003, sólo 5% de las trabajadoras domésticas eran trabajadoras formales, y en 2019, ese número alcanza 26%⁸.

La estructura del sector se presenta como un reflejo del mercado de trabajo argentino, fragmentado en función del nivel de protección social. Se diferencian claramente tres grupos: un grupo de trabajadoras que parece tener mayores posibilidades de estar protegidas, otro grupo para el cual las protecciones son limitadas, y finalmente, un tercer grupo para quienes las protecciones son casi inexistentes. En el trabajo doméstico, esta fragmentación se relaciona con el tipo de modalidad de trabajo ya que las trabajadoras domésticas que trabajan al menos 16 horas por semana para un mismo empleador tienen mayores posibilidades de acceder a los derechos laborales y de la seguridad social reconocidos en la ley, en comparación con aquellas que trabajan entre 12 y 16 horas por semana, y mucho más respecto de aquellas que trabajan menos de 12 horas semanales para un mismo empleador⁹. El primer grupo –el más protegido de los tres– representa 53% de las trabajadoras del sector, el segundo 14% y el tercero 30%. Las diferencias entre estos tres grupos en términos de protecciones se deben principalmente a la estructura del Régimen Especial de Seguridad Social propio del sector (aprobado en 1999, e implementado a partir de 2000), como también al incumplimiento de las obligaciones patronales por parte de los empleadores.

Cuando se analizan los niveles de formalización se observa una gran disparidad entre los grupos. En el primero, 39% de las trabajadoras están registradas; el segundo grupo sólo 16%; y el tercer grupo quienes tienen una relación formal representan 5%. Aun si el nivel de formalidad fue aumentando desde principios del siglo, estos dos últimos grupos presentaron históricamente muy bajos niveles de registro (Pereyra, 2012).

Al observar el acceso a otros derechos laborales, reconocidos aun cuando la relación de trabajo no está registrada¹⁰, se constata que 41% de las trabajadoras domésticas del primer grupo tiene derecho a vacaciones pagas y 43% recibe el aguinaldo. En contraste, 20% de las trabajadoras domésticas correspondientes al segundo grupo tiene derecho a vacaciones y 22% al aguinaldo. En el tercer grupo –aquellas que trabajan menos de 12 horas por semana para un mismo empleador– sólo 6% tiene derecho a vacaciones y 7% al aguinaldo (Pereyra, 2017). Por consiguiente, las trabajadoras de este sector enfrentan situaciones muy disímiles: mientras casi la mitad de las trabajadoras del primer grupo tiene acceso a los derechos laborales y los beneficios de la seguridad social, sólo 5% del tercer grupo accede a esos derechos.

⁸ No se toma el dato de finales de 2020 porque la pérdida de puestos de trabajo durante la pandemia correspondió principalmente a los puestos informales, por lo tanto, la tasa de formalidad aumenta sin que signifique un avance en la formalización laboral. Ver Pereyra, Poblete y Tizziani, 2021.

⁹ No se consideran en esta descripción del sector al pequeño porcentaje de trabajadoras que viven y trabajan en el domicilio del empleador –comúnmente denominada modalidad “cama adentro”– debido a que tienen una representación marginal (1,8% del total).

¹⁰ Distintos estudios han demostrado que derechos laborales como el aguinaldo o las vacaciones suelen reconocerse aún en el caso de relaciones laborales informales. Ver Pereyra 2012 y 2017.

Tabla 1. Características del trabajo doméstico según modalidad de contratación

Modalidad de contratación	% del trabajo doméstico total	Trabajadoras formales	Vacaciones pagas	Aguinaldo
Más de 16 horas semanales	53%	39%	41%	43%
Entre 12 y 16 horas semanales	14%	16%	20%	22%
Menos de 12 horas semanales	30%	5%	5%	7%

La desigualdad al interior del sector es entonces significativa. Las trabajadoras que se desempeñan por pocas horas por semana para varios empleadores tienen más probabilidades de ser trabajadoras informales y de tener que aceptar condiciones precarias de trabajo, frecuentemente acompañadas por remuneraciones inferiores. Desde principios de siglo, esta modalidad fue incrementándose. En 2004, quienes trabajan para dos empleadores representaban 12,3% del total de trabajadoras del sector, y quienes trabajaban para tres o más empleadores 8,5% (MTEySS, 2006). Actualmente, el primer grupo representa 16% del total y el segundo 14%.

Bajo la modalidad por horas, el trabajo doméstico es raramente asociado con un trabajo genuino –con un contrato de trabajo y acceso a derechos laborales y sociales–, sino que generalmente se lo considera como una “ayuda” a la ama de casa. La noción contemporánea de trabajo doméstico remunerado conserva aún principios del modelo de servidumbre que le dio origen (Kuznesof, 1993; Valenzuela y Mora, 2009). Al ser concebido como una actividad “natural” de las mujeres, las trabajadoras domésticas son tradicionalmente percibidas como formando parte de la familia, debiendo someterse a la autoridad familiar (Lautier y Destremau, 2002; Gorbán y Tizziani, 2018). La desigualdad social que lleva a las trabajadoras de sectores de menores ingresos a trabajar en los hogares de mayores ingresos contribuye, sin lugar a dudas, a reafirmar este modelo que afecta de manera diferente a quienes trabajan para un único empleador durante largas horas y a quienes trabajan pocas horas para varios empleadores.

2. El proceso de expansión de derechos

La informalidad fue inicialmente vista como un problema resultante del limitado campo de aplicación de la ley. El Régimen Especial de trabajo doméstico instaurado en 1956 definía al trabajo doméstico remunerado en función de dos modalidades de contratación. Sólo quienes se desempeñaban bajo la modalidad “cama adentro” y quienes trabajaban cuatro horas durante cuatro días a la semana para un mismo empleador eran legalmente consideradas como trabajadoras.

El Régimen Especial establecido por el Decreto-Ley 326/56 fue el primer marco legal específico para el sector. Si bien por primera vez se reconocieron derechos laborales a las trabajadoras domésticas, este régimen presentaba significativas restricciones respecto de los derechos reconocidos al resto de los trabajadores asalariados. Algunos derechos –como las vacaciones pagas, la licencia por enfermedad y la indemnización por despido– estaban incluidos en este régimen, pero la extensión y los montos comprendidos eran sustancialmente menores respecto de los que regían para los asalariados del sector privado. Por ejemplo, la indemnización por despido establecida en el régimen de 1956 correspondía a la mitad del monto

indemnizatorio reconocido en el régimen general establecido por la Ley de Contrato de Trabajo (20.477). Estas restricciones se incrementaron a lo largo del tiempo, dado que el régimen sólo era aplicable a estas dos categorías de trabajadoras. Si bien estas modalidades de contratación eran las más comunes en los años '60, al iniciarse el nuevo siglo, debido a los cambios en la estructura del mercado de trabajo, dejaron de ser las modalidades de contratación más utilizadas. En efecto, en 2004, 6,1% trabajaba "sin retiro", y 47,2% de quienes trabajaban con retiro, lo hacían al menos cuatro horas, cuatro días a la semana para un mismo empleador. Si se observa al grupo que trabajaba para un único empleador, se constata que, en ese mismo año, la mitad no alcanzaba el número de horas para ser reconocida legalmente como trabajadora doméstica. Entre quienes tenían más de un empleador, 61,2% no llegaba a trabajar 16 horas semanales para ninguno de ellos (MTEySS, 2006).

A fin de proteger a la totalidad de las trabajadoras domésticas, en 1999 se estableció un régimen de seguridad social especial (Ley 25.239). A partir de ese momento, todas las trabajadoras que se desempeñaban al menos seis horas semanales para un mismo empleador podían registrarse y acceder al seguro médico y la jubilación. El establecimiento de este régimen especial de seguridad social para el trabajo doméstico no significó la derogación del régimen laboral de 1956, sino que ambos regímenes coexistieron generando desigualdades dentro del colectivo de trabajadoras domésticas. Aquellas que trabajaban menos de cuatro horas, cuatro días a la semana para un único empleador permanecieron excluidas del régimen de 1956, y por lo tanto sin el reconocimiento de derechos laborales, por ejemplo, el derecho a indemnización por despido.

Aún si el régimen especial de seguridad social significa una extensión de derechos para quienes trabajan al menos seis horas semanales para un mismo empleador, el nuevo régimen replica la estructura del régimen especial de trabajo de 1956. Se estructura en torno al modelo de la relación de trabajo estándar, que en el sector tradicionalmente está representada por la modalidad 16 horas semanales o más para un mismo empleador dado que las trabajadoras domésticas se caracterizan por una participación relativa mayor en jornadas de trabajo reducidas (Pereyra y Tizziani, 2014).

Según este régimen, cuando una trabajadora doméstica tiene un trabajo de tiempo completo, las cargas sociales abonadas por el empleador cubren el monto total del valor mínimo para acceder a los beneficios del sistema de seguridad social. Sin embargo, cuando trabajan menos horas, las trabajadoras necesitan completar la suma abonada por los empleadores. El sistema establece explícitamente que esas contribuciones son "voluntarias". Sin embargo, para poder acceder a los beneficios, las trabajadoras tienen que pagar la diferencia entre las contribuciones básicas establecidas por la ley como valor mínimo y las contribuciones realizadas por los empleadores en función del número de horas trabajadas. De todas maneras, en el caso de las trabajadoras con varios empleadores, la ley prevé que las contribuciones de los distintos empleadores puedan adicionarse a fin de disminuir la contribución "voluntaria" de la trabajadora. Es por ello que el valor de dicha contribución depende de las contribuciones efectivamente realizadas por el conjunto de los empleadores. Sin embargo, debido a que los empleadores que contratan por pocas horas semanales tienen mayor tendencia a las contrataciones informales, el acceso a los beneficios de la seguridad social para aquellas trabajadoras que trabajan al menos seis horas para varios empleadores depende –en su gran mayoría– de su propia capacidad de realizar las contribuciones "voluntarias".

Aun si el nuevo régimen de seguridad mantuvo y acentuó la fragmentación del sector, diferenciando un grupo con mayor posibilidad de ser protegido y un grupo con menos posibilidades de serlo, su creación en 1999 permitió que el 90,6% de las trabajadoras pudieran ser incluidas en alguno de los dos regímenes (MTEySS, 2006). Con el objeto de establecer

protecciones para ese 9,4% restante que quedaba excluido tanto del régimen laboral de 1956 como del régimen especial de seguridad social de 1999, en 2004, el Decreto 804/2004 estableció la posibilidad de que quienes trabajaban menos de 6 horas semanales para un mismo empleador pudieran inscribirse en el régimen de monotributo (Ley 24.977), siendo consideradas como trabajadoras independientes. En este caso, las trabajadoras son quienes tienen que asumir completamente la responsabilidad del pago de las contribuciones al sistema de seguridad social. Sin embargo, debido al costo del registro –considerado en relación con los ingresos percibidos por las trabajadoras que trabajan menos de 6 horas para varios empleadores–, es poco probable que decidan inscribirse como monotributistas. Para estas trabajadoras resulta difícil completar una jornada de 8 horas diarias por la dificultad de coordinar los horarios entre distintos empleadores, por un lado, y, por otro, en razón del tiempo que implican los traslados entre los domicilios de distintos empleadores. Asimismo, dado que en esta modalidad de contratación las horas trabajadas semanalmente varían de manera frecuente en función de las necesidades de los empleadores, el monto de los ingresos fluctúa.

Es por ello que, aunque la vigencia de estos distintos regímenes permitiera el registro de todas las trabajadoras sin importar la modalidad de contratación, sólo 7% del total de las trabajadoras domésticas tenía una relación laboral formal en 2005. En 2012, un año antes de que se aprobara el régimen laboral especial (Ley 24.844) –actualmente vigente– 16% del total de trabajadoras estaba registrada. A pesar de la disminución significativa de la informalidad durante la primera década del siglo XXI, la informalidad aparece como una característica persistente, ya que actualmente sólo 26% tiene una relación laboral formal de trabajo.

Acompañando al movimiento latinoamericano e internacional por el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras domésticas y las discusiones que tuvieron lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra en 2010, los legisladores comenzaron a trabajar en distintas propuestas legislativas a fin de formalizar el trabajo doméstico remunerado. En 2013, la promulgación de la ley 26.844 representó un importante giro en la legislación sobre el sector, particularmente porque la ley reconoce como trabajadora doméstica a quien trabaje al menos una hora por semana. La ley rompe así la frontera entre los distintos tipos de modalidades de contratación establecido por el régimen de 1956. A partir de entonces, a todas las trabajadoras domésticas se les reconoce el derecho a: un descanso diario y semanal, al preaviso, indemnización por despido, pago de horas extras, aguinaldo, vacaciones pagas, licencia por enfermedad y por maternidad, en línea con lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo.

La ley de 2013 representa un punto de quiebre porque, en primer lugar, deroga el régimen de 1956 que resultaba restrictivo –tanto respecto de su ámbito de aplicación como en relación con los derechos reconocidos– y, en segundo lugar, porque habilita a todas las trabajadoras domésticas a incorporarse al régimen especial de la seguridad social de 1999 incluido en esta ley.

Dado que el proceso de ratificación del Convenio 189 de la OIT relativo al trabajo doméstico coincidió con el final del debate de la nueva ley, uno de sus objetivos fue integrar las provisiones del convenio. Aunque los legisladores optaron por un régimen de trabajo especial –en lugar de incluir a las trabajadoras domésticas en el régimen establecido por la Ley de Contrato de Trabajo–, la nueva regulación asegura los mismos derechos. Al tomar este abordaje, los legisladores enfatizaron el hecho que, si bien el trabajo doméstico es un trabajo “como ningún otro”, debe ser considerado “un trabajo como cualquier otro” (Blackett 1998, 2019; OIT, 2010). Sin embargo, la tensión entre estas dos conceptualizaciones permanece en la ley dado que los legisladores estructuraron la reglamentación en torno a la relación estándar de empleo. Esto significa que, en sus intentos por proteger a todas las trabajadoras domésticas, los legisladores se focalizaron en una sola de estas perspectivas –el trabajo doméstico “como

cualquier otro”–, más cercana a la relación típica de trabajo; es decir, un contrato a tiempo completo, por tiempo indeterminado, al cual se asocian directamente cierto tipo de protecciones sociales.

Aún más, durante los debates parlamentarios, los legisladores introdujeron sus propias historias familiares para poner de manifiesto cuál era el modelo de trabajo doméstico sobre el cual estaban legislando (Pereyra y Poblete, 2015). En todos los casos, se trataba de trabajadoras trabajando “cama adentro” o por tiempo completo. Estas historias permitían poner en relieve la importancia del trabajo doméstico en el hogar, y la necesidad de garantizar un marco regulatorio. Una legisladora comentaba: “se trata de la persona a quien le dejamos nuestros hijos y nuestros bienes, y a quien, también, le damos las llaves de nuestras casas.”¹¹ En ese sentido, la nueva ley mantuvo la distinción entre un grupo con mayores probabilidades de estar protegido y un grupo a quien tradicionalmente se le negaron las protecciones laborales y los beneficios de la seguridad social. La mayoría de las provisiones –como los límites en el tiempo de trabajo, el pago de horas extras, el descanso semanal y las vacaciones pagas se organizan en torno al modelo del trabajo a tiempo completo. No hay provisiones específicas para el trabajo por horas.

La exclusión del trabajo doméstico por horas se evidencia en el modo en el que los beneficios de la seguridad social fueron introducidos a la ley de 2013. Por un lado, la ley realiza cambios menores al sistema especial de seguridad social aprobado en 1999, manteniendo las diferencias en términos de contribuciones y protecciones al interior del régimen especial. Por otro, por primera vez se incluye en el marco normativo del trabajo doméstico la protección contra accidentes de trabajo, pero esta provisión también se organiza bajo el modelo de la relación laboral estándar.

La creación del régimen especial de seguridad social para el servicio doméstico en 1999 fue muy relevante para un gran número de trabajadoras previamente excluidas del sistema de protecciones sociales. Tal como lo planteaba un legislador:

“En general creo que este sistema permitirá mejorar la situación actual de este sector, alrededor de un millón de trabajadores con un alto nivel de empleo en negro, y por lo tanto que no reciben en la actualidad ningún tipo de prestaciones de la seguridad social. Sin duda que el éxito o no de este nuevo régimen especial dependerá de los mecanismos administrativos del sistema tributario que permita la simplificación tanto en la inscripción como en los pagos a efectuar por parte del trabajador”.¹²

Siguiendo la estructura contributiva del régimen de Monotributo, el régimen de 1999 simplificó el registro y el pago de las contribuciones. A lo largo del tiempo, con la introducción de tecnologías de comunicación, los empleadores vieron simplificarse aún más el registro. Inicialmente, podían registrar a una trabajadora doméstica llamando a un 0-800; luego, a través de las páginas de los bancos o la página de la AFIP; y finalmente, utilizando la App creada por la AFIP –que además notifica a los empleadores sobre los vencimientos de las contribuciones y los aumentos salariales–. Tal como planteaba el legislador antes citado, el tema central era la creación de mecanismos que facilitarían la formalización.

Entre 2010 y 2013, mientras en el Congreso Nacional se debatía la nueva ley, la cuestión de la implementación apareció en numerosas ocasiones. Si bien la expansión de derechos era

¹¹ Cámara de Senadores de la Nación, versión taquigráfica, 21° Reunión, 15° sesión ordinaria, 28 de noviembre de 2012, pág. 50

¹² Cámara de Senadores de la Nación, versión taquigráfica, 71° Reunión, sesión especial, 28 de diciembre de 1999, pág. CDLXXX.

un punto incuestionable, los legisladores se focalizaron en pensar cuáles serían los mecanismos adecuados de implementación –más allá que la potestad en ese campo la tuviera la AFIP–. Una legisladora subrayaba, en la última sesión parlamentaria, que los mecanismos de implementación resultaban cruciales:

“Fíjense lo que nos pasa hoy. Cuando un trabajador que aporta al servicio doméstico –así lo llama la ANSES– quiere jubilarse, la ANSES no lo trata igual que al resto de los trabajadores, a quienes les alcanza con que sus aportes figuren en el sistema. En este caso, no: al trabajador le hacen verificaciones ambientales en el barrio para corroborar que trabajó, van a preguntar cómo era la casa donde trabajaba, etcétera. Es decir que la ANSES genera una fortísima discriminación entre los trabajadores comunes y los de servicio doméstico, porque tiene la concepción de que parte de aquellos que quieren acceder a la seguridad social vienen a cometer fraude, porque se desconfía del conjunto de trabajadores que hacen sus aportes y quieren entrar en el sistema. Fue muy importante el avance que se logró allá en el 99 en el régimen jubilatio; pero es importante si el Estado genera mecanismos para que se pueda aplicar. Por lo tanto, es muy bueno que avancemos en la legislación, que tengamos nuevos derechos, que la Cámara de Diputados esté discutiendo regímenes de seguridad social para dar a esta ciudadanía redistribución de la riqueza, pero también necesitamos un Estado que funcione con equidad para que todos los trabajadores puedan ser iguales no sólo en la ley sino también en la realidad.”¹³

Durante los debates parlamentarios, el régimen en sí mismo nunca fue evaluado o criticado sobre la base de datos empíricos. Algunos legisladores comentaron que una gran cantidad de trabajadoras eran contratadas por horas, pero no resultó evidente que podía establecerse una relación directa entre el número de horas trabajadas y el diferencial de acceso a los beneficios del sistema de seguridad social. Para los legisladores, la gran innovación de la ley era la expansión del ámbito de aplicación de la misma que incluía a todas las trabajadoras sin importar el número de horas trabajadas. Esto llevó a hacer invisible la necesidad de incorporar enmiendas al régimen de 1999 antes de incorporarlo a la ley de 2013.

Por consiguiente, la implementación de la ley mantuvo –y en ese sentido reforzó– la fragmentación del colectivo de trabajadoras domésticas. Para aquellas que trabajan al menos 16 horas semanales para un mismo empleador, la contribución del empleador actualmente cubre de manera total el mínimo necesario para acceder a los beneficios. En el caso de aquellas que trabajan entre 12 y 15 horas semanales, la contribución de cada empleador representa 33% del total de contribuciones necesarias para gozar de los beneficios. Como las contribuciones de los distintos empleadores pueden adicionarse, para evitar las contribuciones “voluntarias”, las trabajadoras necesitan estar registradas en tres puestos de trabajo. Para aquellas que trabajan menos de 12 horas semanales, la contribución del empleador representa sólo 19%. En consecuencia, el acceso a los beneficios del sistema de seguridad social depende del registro de más de cinco empleadores o, en caso contrario, de contribuciones “voluntarias” significativas. Si se analizan las diferencias en términos de tiempo de trabajo, en el primer caso, una trabajadora puede acceder a los beneficios del sistema de seguridad social trabajando sólo 16 horas semanales para un único empleador. En el segundo caso, necesita trabajar entre 36 y 45 horas semanales para tres empleadores que la registren a fin de evitar las contribuciones “voluntarias”. Finalmente, en el tercer caso, el número de horas de trabajo puede llegar a 60 horas semanales a fin de poder acumular las contribuciones de cinco empleadores para cubrir el monto mínimo que da acceso a los derechos.

¹³ Cámara de Diputados de la Nación, versión taquigráfica, 1º Reunión, 1º sesión ordinaria, 13 de marzo de 2013, pág.222.

Tabla 2. Contribución de los empleadores según modalidad de contratación

Horas semanales trabajadas/número de empleadores	Contribución del empleador / % de contribución total	Contribución “voluntaria”/ % de contribución total	Horas de trabajo semanales necesarias para alcanzar la contribución mínima
Más de 16 horas/ 1 empleador	100%	0%	al menos 16 horas
Entre 12 y 16 horas/ 1 empleador	33%	67%	Entre 12 y 16 horas
Entre 12 y 16 horas/ 3 empleadores	99%	1%	Entre 36 y 45 horas
Menos de 12 horas/ 1 empleador	19%	81%	Menos de 12 horas
Menos de 12 horas/ 5 empleador	95%	5%	Al menos 60 horas

La introducción del sistema especial de seguridad social sin modificaciones en la nueva ley puede explicarse por el hecho que los legisladores se focalizaron en quienes trabajan 16 horas semanales o más por considerarlo el grupo más significativo. Sin embargo, quienes trabajan menos de 16 horas –ya sea que trabajen entre 12 y 16 horas o menos de 12 horas– representan cerca de 44% del total de trabajadoras domésticas. En este sentido, casi la mitad de las trabajadoras permanecieron invisibilizadas durante el debate de la nueva ley. Al focalizarse en el modelo de la relación estándar de empleo, la única posición protegida resultó ser la relación de trabajo a tiempo completo.

Algo similar ocurrió con las protecciones relativas a los accidentes de trabajo. Durante el debate en el Congreso, varios legisladores subrayaron la importancia de que los empleadores contribuyeran al seguro de riesgo de trabajo debido a que las trabajadoras domésticas estaban expuestas a riesgos tanto durante las horas de trabajo como durante el traslado hacia el domicilio del empleador. Sin embargo, los legisladores también analizaron el interés de un seguro de este tipo en relación con el empleador. Tal como comentaba un legislador:

“Me pregunto cómo pueden tener una persona empleada en la casa y estar tranquilos de que no tenga un accidente *in itinere* y que, después, le hagan un juicio y pierdan, a lo mejor, la casa o el departamento. Además, desde el punto de vista de los derechos humanos, ¿cómo puede ser que esa persona no esté en regla?”¹⁴

La ley de 2013 introdujo el mismo seguro de riesgo de trabajo establecido para proteger a los asalariados del sector privado. La lógica sobre la cual se estructura es la de la relación de trabajo asalariado donde la protección contra los accidentes de trabajo está sujeta a las pólizas de seguro de los empleadores. El régimen de seguro contra los riesgos de trabajo requiere que el empleador tome un seguro con una aseguradora privada (ART). En el caso de las trabajadoras que trabajan menos de 12 horas semanales, la suma mensual abonada por los empleadores

¹⁴ Cámara de Senadores de la Nación, versión taquigráfica, 21° Reunión, 15° sesión ordinaria, 28 de noviembre de 2012, pág. 50

relativamente baja, y dado que la ley no permite que las contribuciones de los distintos empleadores se combinen para dar beneficios a una trabajadora en particular, las aseguradoras suelen reducir los beneficios al mínimo. Aún más, tal como lo precisaba uno de los agentes estatales entrevistados, cuando ocurre un accidente durante el traslado entre dos lugares de trabajo, con frecuencia, las aseguradoras se disputan la responsabilidad en la cobertura de accidente. Por lo tanto, aun cuando se trate de relaciones laborales formales, quienes trabajan por horas no tienen necesariamente acceso a los mismos beneficios.

3. Innovaciones en la implementación de la ley

Una vez que el ámbito de aplicación de la nueva ley se extendió a todas las trabajadoras domésticas, sin importar el número de horas trabajadas, la informalidad –desde la perspectiva del Estado– fue atribuida a las dificultades de implementación. Dado que el lugar de trabajo es el domicilio particular del empleador, resulta particularmente complejo el garantizar el cumplimiento de la ley. En Argentina, como en otros países, las capacidades del Estado –tanto en términos legales como institucionales– para llevar adelante inspecciones laborales son limitadas (Vega Ruiz, 2009). En primer lugar, la inviolabilidad del domicilio impide que el Estado inspeccione la residencia del empleador (Loyo y Velázquez, 2009; Rodgers, 2009). En segundo lugar, el Estado no tiene capacidades institucionales –por ejemplo, grupos de inspectores especializados– para encargarse de ese tipo de inspección laboral. Por consiguiente, con el objeto de lograr un mayor cumplimiento con la ley, la AFIP desarrolló dos tipos de estrategias: estrategias “facilitadoras” o de “estímulo” y estrategias “disuasivas” (ILO, 2016), focalizándose en los empleadores de ingresos medios-altos.

En primer lugar, con el objeto de erosionar las barreras contra la formalización, la AFIP introdujo incentivos fiscales para “estimular” el registro, estableciendo deducciones fiscales sobre el pago de las contribuciones patronales y los salarios de las trabajadoras. Esta medida, que originariamente se estableció en 2005, mostró inicialmente un alto grado de efectividad, por lo tanto, sigue vigente. Durante el primer año, el empleo formal en el sector casi se triplicó, pasando de 52.150 trabajadoras domésticas registradas en 2004 a 142.000 en 2006 (Salim y D’Angela, 2006). Esta medida representa el principal incentivo para los empleadores. Si bien se plantearon críticas a esta política de promoción del trabajo formal durante el debate parlamentario, la medida permaneció sin modificaciones una vez aprobada la nueva ley. En 2011, un legislador planteaba:

“Habitualmente, quienes contratan este tipo de servicios son las familias de clase media. Estas familias, en las que trabajan dos personas, contratan a una persona para que haga las tareas del hogar o para el cuidado de sus hijos. En el actual sistema, aquellos que tienen la posibilidad de estar inscriptos en ganancias pueden tener deducciones teniendo en blanco al personal doméstico. Para aquellos que no están inscriptos en ganancias, tendríamos entonces que analizar la posibilidad de una compensación similar o parecida a la de aquellos que tienen ingresos más importantes y tienen ese beneficio.”¹⁵

Según este legislador, esta medida crea una gran disparidad entre las familias de clases medias y las clases altas, dado que el estado indirectamente cubre las contribuciones patronales y parte de los salarios de las trabajadoras domésticas de aquellos empleadores que tienen mayores ingresos. Adicionalmente, crea una división entre las trabajadoras domésticas que

¹⁵ Cámara de Senadores de la Nación, versión taquigráfica, 5º Reunión, 4º sesión ordinaria, 4 de mayo de 2011, pág. 54.

trabajan a tiempo completo y aquellas contratadas por horas, dado que las clases altas y medias-altas son las que tienen mayor propensión a contratar personal por mayor tiempo. En consecuencia, estas trabajadoras tienen mayores probabilidades de registro que las que trabajan por horas debido a que para sus empleadores las deducciones fiscales representan un incentivo mayor.

En segundo lugar, la AFIP desarrolló un dispositivo de intimación a la formalización basado en “la determinación de oficio”; también conocido como “presunción de empleada doméstica”. Este procedimiento no es nuevo, sus antecedentes datan de 1970, cuando la ley 18.820 estableció, en su artículo 16, que: “si el empleador previamente intimado a facilitar los libros, registros y demás elementos de juicio que le fueran requeridos no lo hiciere”, el agente encargado de la gestión de esos recursos podía “determinar de oficio la deuda por aportes y contribuciones”. Esta determinación del monto de la deuda se basaba en índices y coeficientes generales estimados en función de la explotación o las actividades de la misma naturaleza. En 2005, la ley 26.063 –que modifica a la ley 18.820– retomó la “determinación de oficio” como procedimiento clave para determinar las deudas de la seguridad social. Según lo establecido por esta ley:

“Cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos carezca de los elementos necesarios para establecer la existencia y cuantificación de los aportes y contribuciones de la Seguridad Social, por falta de suministro de los mismos o por resultar insuficientes o inválidos los aportados, podrá efectuar la estimación de oficio, la cual se fundará en los hechos y circunstancias ciertos y/o en indicios comprobados y coincidentes que, por su vinculación o conexión con lo que las leyes respectivas prevén como generadores de la obligación de ingresar aportes y contribuciones, permitan inducir, en el caso particular, la existencia y medida de dicha obligación” (Ley 26.063, artículo 3).

Entre los indicadores sobre los que puede basarse la AFIP para determinar la deuda previsional se encuentra el consumo de gas, de electricidad u otros servicios públicos, la adquisición de materia prima o embalajes, el monto de servicios de transporte, el valor total de los activos, la superficie explotada, o el nivel de tecnificación.

En 2010, una nueva resolución de la AFIP (2917/10) avanzó sobre la simplificación de la “determinación de oficio” respecto de las deudas previsionales utilizando lo que se denominó el “Indicador Mínimo de Trabajadores”. Este indicador permitía imputar trabajadores no registrados en una actividad económica específica ya que hacía posible el cálculo de “la cantidad de trabajadores requeridos por cada unidad de obra o servicio, según la actividad, de acuerdo a un período determinado” (Anexo Resolución de AFIP 2917/10). Los indicadores propuestos en este caso se circunscribieron al sector de la construcción y la industria textil que presentaban los mayores índices de informalidad.

En el caso del trabajo doméstico, el indicador tomaba dos dimensiones: el ingreso anual y el patrimonio declarado (principalmente inmobiliario). En la versión inicial, la AFIP establecía:

“Que la posesión de ciertos bienes tales como aeronaves de uso particular, automóviles de alta gama, embarcaciones deportivas o de recreación, o propiedades, entre otros; o en general la percepción de un determinado nivel de ingresos, hacen presumir que la persona física titular de los mismos requiere de la prestación de servicios personales realizados por quien se desempeña bajo relación de dependencia y que indirectamente coadyuvan a la obtención y mantenimiento de tales bienes” (AFIP Resolución 3492/2013).

Durante la primera semana de vigencia, esta medida fue ampliamente criticada porque el uso indistinto de alguno de estos dos criterios volvía la clasificación de los contribuyentes imprecisa. Particularmente, considerar el valor del domicilio particular como indicador de riqueza resultaba problemático dado que captaba a grupos de la clase media que en el pasado habían tenido ingresos suficientes para acceder a una propiedad pero que en la actualidad no tenían un elevado nivel de ingresos, como es el caso de muchos jubilados. Inmediatamente, la AFIP modificó la normativa estableciendo la necesidad de ambos criterios como requisitos para definir la “presunción de empleada doméstica”. A partir de ese momento, en el caso de que los contribuyentes cuyos ingresos anuales y el valor de sus propiedades superaran el mínimo establecido por el indicador y no tuvieran una trabajadora doméstica registrada, el Estado podía presuponer la existencia de una trabajadora doméstica no declarada. La AFIP envió una notificación a estos contribuyentes, intimándolos a formalizar a la trabajadora en un plazo de 60 días. Según la comunicación, en el caso en el que el contribuyente no cumpliera con el registro de la trabajadora, la AFIP captaría el valor de las contribuciones patronales correspondiente a un contrato a tiempo completo; es decir, el valor de las contribuciones relativas a los contratos por 16 horas semanales o más. Para los contribuyentes intimados cuyo cónyuge o conviviente había declarado la relación laboral, se estableció una instancia probatoria en la AFIP a fin de evitar multas o un procedimiento administrativo. En ese momento, el Estado no envió inspectores laborales para corroborar la veracidad de la presunción. Esta medida que podría haber sido considerada como controvertida, resultó muy eficaz inicialmente. Sin embargo, cuando en 2016 el Estado consideró que el indicador no permitía captar el trabajo doméstico informal, la medida fue derogada (AFIP, Resolución 3828/16).

En 2018, una tercera estrategia utilizada por la AFIP para implementar la regulación relativa al trabajo doméstico incluyó un instrumento clásico: la inspección laboral. Sin embargo, como el Estado no puede entrar a inspeccionar los domicilios particulares, la inspección se realizó con un abordaje innovador, de tipo contextual¹⁶. Los inspectores laborales y de la seguridad social realizaron su tarea de inspección en la entrada de 30 barrios cerrados ubicados en provincia de Buenos Aires, y en once edificios de Puerto Madero. La inspección relevó que de las 1.051 trabajadoras entrevistadas, 432 trabajaba de manera informal¹⁷. En esta ocasión, los empleadores recibieron una notificación y un folleto informativo sobre los mecanismos de formalización, pero no fueron sancionados con una multa.

4. Cambios adaptativos en el acceso a la justicia

La ley de 2013 introdujo como innovación la equiparación de la indemnización por despido respecto del régimen general establecido en la Ley de Contrato de Trabajo. En los términos del régimen especial de 1956, la indemnización por despido implicaba una compensación 50% menor. En consecuencia, a partir de la implementación de la nueva ley, la dinámica de los conflictos laborales cambió sustantivamente. Dado que los honorarios de los abogados representan un porcentaje de las indemnizaciones, el aumento de las mismas se tradujo en un incremento del número de demandas presentadas en el Tribunal de Trabajo Doméstico de CABA.

El Tribunal de Trabajo Doméstico fue creado en 1956 con el objeto de resolver los conflictos laborales relativos a relaciones laborales que tuvieran lugar dentro de la ciudad de Buenos Aires. Bajo la tutela del Ministerio de Trabajo, esta jurisdicción administrativa

¹⁶ Se trata de un abordaje similar al que utiliza la ANSES para constatar la existencia de una relación laboral antes de otorgar una jubilación a una trabajadora doméstica.

¹⁷ AFIP comunicado de prensa del 12 de junio de 2018.

específica del trabajo doméstico remunerado se estructuró siguiendo el modelo de otras jurisdicciones administrativas encargadas de la resolución de conflictos individuales entre empleadores y trabajadores. Estas jurisdicciones administrativas funcionan como un tribunal de primera instancia, y sus decisiones son apelables en la Cámara Laboral. El Decreto 326 de 1956 establecía que las provincias podían, basándose en el modelo del tribunal de Buenos Aires, establecer instancias de resolución de conflictos laborales de trabajadoras domésticas en sus jurisdicciones. En 2013, la nueva ley modificó marginalmente la normativa de 1956, manteniendo la vigencia de esta jurisdicción administrativa.

El procedimiento en el Tribunal de Trabajo Doméstico de CABA es similar al de los tribunales laborales debido a que está regulado por el mismo marco normativo. Sin embargo, algunas etapas procedimentales fueron adaptadas con el objeto de facilitar el proceso. Desde 2017, las trabajadoras domésticas pueden utilizar también el SECLO (Servicio de Conciliación Obligatoria), dado que la ley de 2013 estableció un servicio de conciliación específico para el personal de casas particulares que todavía no fue implementado¹⁸. Sin embargo, para el trabajo doméstico, el uso del SECLO no representa una instancia obligatoria, sino optativa por lo que las demandas pueden iniciarse directamente en el tribunal.

El tribunal de CABA incluye tres tipos de mecanismos de resolución de conflictos laborales: el proceso de arbitraje, los acuerdos conciliatorios, y los acuerdos espontáneos. El proceso de arbitraje comienza con la presentación de la demanda y concluye con la resolución del tribunal. Durante este proceso, las partes tienen que probar sus alegaciones, presentando pruebas y testigos. Generalmente, las trabajadoras domésticas tienen que demostrar que fueron despedidas de manera injustificada, mientras que los empleadores tienen que demostrar que fueron las trabajadoras quienes abandonaron su puesto de trabajo. El monto de la indemnización depende de quien sea el responsable de la ruptura de la relación laboral. En general, el proceso dura cerca de 5 años. Si se considera que la decisión del tribunal es apelable en la Cámara Laboral, el proceso puede todavía adicionar dos años más de revisión de la sentencia.

El segundo tipo de mecanismo de resolución de los conflictos laborales es la conciliación obligatoria. Luego de que se presenta la demanda, antes que el proceso de arbitraje comience, el tribunal convoca a las partes a una audiencia de conciliación. El objetivo es que las partes en conflicto puedan alcanzar un acuerdo. Si la mediación fracasa, se inicia el proceso de arbitraje. Si la mediación es exitosa, las partes firman un acuerdo conciliatorio.

El tercer mecanismo es el acuerdo voluntario. En este caso, ambas partes –acompañadas con por sus representantes legales– se presentan con un acuerdo previamente pautado al tribunal. Este acuerdo establece la duración de la relación laboral, la causa del despido, el monto de los salarios pagados y el monto de la indemnización. Para que el acuerdo sea aceptado por el tribunal debe reconocer al menos el 70% de la demanda de la trabajadora. En esta instancia no se necesita ningún elemento probatorio, por lo tanto, la evaluación del tribunal se basa en lo declarado por las partes.

Las trabajadoras domésticas prefieren llegar a un acuerdo en instancias intermedias por tres razones principales. En primer lugar, la duración del proceso resulta muy extensa. Aun si la mayoría de las sentencias son favorables a las trabajadoras, esperar 5 años para definir la indemnización no resulta atractivo, sobre todo dado que las trabajadoras domésticas no tienen derecho al seguro de desempleo. La indemnización muchas veces cubre el período de búsqueda de otra inserción laboral. En segundo lugar, los acuerdos son más fáciles de ejecutar que las

¹⁸ La Resolución 261-E/2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Boletín Oficial, 02/05/2017) establece como medida transitoria el uso del SECLO. La ley 26.844, en su artículo 53, estableció una instancia de conciliación previa a la interposición de demanda, denominada en el Decreto reglamentario 467/2014 como Servicio de Conciliación Obligatoria para el Personal de Casas Particulares (SECOPECP).

sentencias. Para que un acuerdo sea homologado por el tribunal, los empleadores tienen que abonar el monto acordado en su totalidad. En tercer lugar, para las trabajadoras domésticas a veces es difícil probar la existencia de la relación laboral. En ese caso, para evitar resultados adversos durante el proceso, los abogados aconsejan la firma de un acuerdo antes de que comience el proceso.

Para los empleadores, los acuerdos conciliatorios también se presentan como una alternativa más ventajosa que el arbitraje. El motivo principal es el costo del proceso. Si bien un acuerdo no puede ser menor al 70% de la demanda, la liquidación propuesta en el acuerdo no incluye rubros que necesitan ser probados durante el proceso administrativo, como las horas extras, o multas por falta de registro o registro parcial. Esto significa que los montos de la indemnización son considerablemente menores a los que podría establecer una sentencia.

Entre 2015 y 2018, la mayoría de las demandas corresponden a relaciones laborales de largo plazo y por tiempo completo. Dos factores impiden que las trabajadoras por horas realicen demandas en el tribunal: el primero es la necesidad de representación legal, y el segundo, la dificultad de probar la existencia de la relación laboral a través de los procedimientos establecidos en el proceso administrativo. Estos dos factores se superponen, dificultando los reclamos en justicia de las trabajadoras por horas.

Dado que el tribunal exige representación legal, las trabajadoras tienen que buscar abogados que estén dispuestos a representarlas. Si bien el sindicato ofrece asesoramiento legal para sus afiliadas, la mayoría de las trabajadoras tienen que buscar sus propios abogados. Como los honorarios representan 20% del acuerdo, y dado que los montos indemnizatorios de las trabajadoras por horas suelen ser significativamente menores a los correspondientes a quienes trabajan a tiempo completo, frecuentemente tienen dificultades para conseguir representación legal. Además, la relación laboral por horas resulta mucho más difícil de probar debido a la dificultad de encontrar testigos que puedan acreditarla.

El principal mecanismo de prueba de la relación laboral son las testimoniales. Si bien distintos documentos –como recibos de sueldo y pago de las contribuciones que se registran en la base de datos de la AFIP y la ANSES– son aceptados como evidencias de la relación laboral, los testigos proveen una prueba más directa e inmediata. Los documentos tienen que ser autenticados por estas agencias para poder ser considerados como una prueba válida. Normalmente, esta verificación puede tomar varios años. Es por ello que el tribunal se focaliza en los testigos como la prueba más accesible. Aunque los testigos son clave en el procedimiento legal, el testigo perfecto es prácticamente imposible en el caso del trabajo doméstico. Dado que la actividad se realiza de manera aislada en la esfera privada del domicilio del empleador, es raro poder encontrar un testigo que haya presenciado el desempeño de la actividad en el hogar. Si esos testigos existen (por ejemplo, en el caso de otra trabajadora doméstica, un chofer, un jardinero), generalmente no están dispuestos a testificar contra sus propios empleadores.

Durante las audiencias de conciliación, la posibilidad de conseguir testigos funciona como un elemento clave en la negociación del acuerdo. Si bien las partes no necesitan probar nada en esa instancia, quien cuente con testigos para apoyar su demanda está en mejores condiciones para negociar. Tal como lo muestra este intercambio durante una audiencia conciliatoria, los testigos son una pieza clave de la negociación.

Abogado de la trabajadora – *Acá ha hecho una mejora que, como dijo la doctora (se refiere a la audiencista), cubre los rubros y más. Pero es su decisión.*

Audiencista del tribunal (1) – *Acá estamos en el momento en el que la otra parte no ha probado nada todavía. Pero en todo caso no es un mal número porque cubre los rubros.*

Abogado de la trabajadora – *Bueno, te escuchamos...*

Trabajadora – *No*

Abogado de la trabajadora – *Ellos no van a poder hacer un ofrecimiento mayor.*

Trabajadora – *No. No.*

Audiencista del tribunal (1) – *Si usted va a sentencia, tiene que probar todo lo que dijo. La sentencia puede salir aceptada o aceptada parcialmente, o incluso rechazada porque quizá usted no pudo probar todo. El tránsito de 5 años puede no significar demasiado, pero el problema son los testigos. En ese tiempo puede perder los testigos. ¿Los testigos la vieron trabajando en la casa?*

Trabajadora – *Son vecinos, y uno es el que me llevaba en remis cuando me pedía que estuviera a las 7 de la mañana.*

Audiencista del tribunal (1) – *Por eso... lo que pasa es que no pueden testificar que usted trabajó y en qué horario, ni qué hacía, porque no entraron a la casa y no vieron nada.*

Abogado de la trabajadora – *Lo que puede pasar es que si ellos se dan cuenta de que con esos dos testigos no podemos probar que trabajaste... Yo creo en lo que vos contás, yo te creo, pero el tribunal decide en función de lo que se puede probar.*

Aun si el procedimiento legal no se puede alterar, los agentes del tribunal han introducido algunas adaptaciones que facilitan el acceso a la justicia de las trabajadoras domésticas. Por ejemplo, consideran que alguien que vio a la trabajadora realizar tareas fuera del domicilio del empleador (compras en comercios cercanos, por ejemplo) pueden ser considerados testigos de la relación laboral. Esta pequeña modificación desplaza las fronteras de la prueba desde la esfera íntima del hogar al espacio público. Sin embargo, para las trabajadoras domésticas que trabajan pocas horas por semana, los testigos de esta naturaleza son escasos, ya que tienen menos oportunidades de conocer en profundidad a los vendedores o vecinos del empleador. Entonces, aun si logran conseguir representación legal, la estructura del procedimiento dificulta el acceso a la justicia.

Conclusión

El trabajo doméstico ha permanecido en la agenda de la formalización laboral desde los años 90. Dado que las trabajadoras domésticas son contratadas mayoritariamente de manera informal, el Estado buscó diseñar mecanismos innovadores para lograr mayores niveles de registro. Inicialmente, la informalidad se explicaba por el ámbito de aplicación restringido del régimen de 1956 y los altos niveles de incumplimiento. Desde comienzos del siglo, acompañando al movimiento internacional por la expansión de los derechos de las trabajadoras domésticas, el Estado se concentró en reformar la legislación y mejorar varios mecanismos de aplicación. Las modificaciones en el marco regulatorio se iniciaron en 1999 y concluyeron con la aprobación del nuevo régimen especial en 2013. Por su parte, las innovaciones en los mecanismos de implementación comenzaron en 2005, se intensificaron luego de la aprobación de la ley de 2013, y siguen desarrollándose en la actualidad.

Un análisis de las transformaciones institucionales de los últimos veinte años revela los numerosos cambios y estrategias innovadoras incorporadas en la legislación y los dispositivos de implementación. No obstante, también destaca cómo la idea común de lo que constituye un “buen trabajo” condiciona el acceso de las trabajadoras domésticas a los derechos laborales y de seguridad social.

En las últimas dos décadas, en un intento por formalizar el trabajo doméstico remunerado bajo todas las modalidades de contratación, los legisladores fueron gradualmente modificando el marco regulatorio. En 1956, las modalidades más comunes de contratación –trabajo “cama adentro” y trabajo por tiempo completo– definieron al trabajo doméstico en términos legales. Pero, en el cambio de siglo, menos de la mitad de las trabajadoras era contratada en estos

términos. Por consiguiente, en 1999 se instauró el régimen especial de seguridad social a fin de proteger a todas las trabajadoras que se desempeñaban al menos 6 horas por semana para un mismo empleador. Mas adelante, en 2013, los legisladores reconocieron la existencia de distintos tipos de arreglos contractuales y el aumento del trabajo por horas, por lo tanto, la definición de trabajadora doméstica no incluyó ningún límite temporal como prerequisite. A partir de ese momento, se definió como trabajadora doméstica a toda persona que realiza tareas de limpiezas y provee cuidado personal en un hogar, sin importar el número de horas trabajadas. Esto significa que todas las trabajadoras están protegidas por la ley. Sin embargo, tal como lo plantea el Convenio 189 de la OIT, la legislación se focaliza en el trabajo que se realiza “de manera profesional”. Por consiguiente, los fundamentos institucionales siguen el modelo de la relación estándar de trabajo. Lo que significa que las provisiones legales cubren entonces principalmente a quienes trabajan 16 horas semanales o más, mientras que 44% de quienes trabajan por horas quedan excluidas total o parcialmente de esos derechos.

A fin de incrementar la formalización, la AFIP desarrolló estrategias innovadoras usando instrumentos clásicos como los incentivos fiscales y la inspección laboral. Además, basándose en regulaciones previas relativas a las deudas de la seguridad social, la AFIP estableció la “presunción de empleada doméstica” y la inspección contextual, que resultaron ser medidas muy innovadoras para la formalización del trabajo doméstico. Las tres estrategias se centraron en un tipo específico de empleador: aquellos de mayores ingresos. En consecuencia, estas estrategias contribuyeron principalmente a la formalización de las trabajadoras a tiempo completo o con cargas horarias más elevadas. Debido a que las trabajadoras por horas se desempeñan frecuentemente en hogares con menores ingresos, estas medidas no tuvieron efecto sobre sus condiciones laborales. Al dirigirse al sector en su totalidad, pero focalizándose en los empleadores de mayores ingresos, se produjo una respuesta institucional sesgada. Si bien se introdujeron innovaciones institucionales utilizando mecanismos clásicos de implementación de la ley, las medidas se circunscribieron a captar formas de contratación cercanas al modelo de la relación estándar de empleo.

Lo mismo ocurre con el procedimiento legal para la resolución de conflictos laborales. Aunque el Tribunal de Trabajo Doméstico de CABA es una jurisdicción administrativa especial para resolver conflictos laborales dentro del sector del trabajo doméstico, utiliza el mismo procedimiento legal que se aplica a los conflictos laborales individuales de cualquier tipo de asalariado. En consecuencia, la relación laboral estándar es aquí también el punto de referencia.

Estas transformaciones institucionales presuponen que la formalización es indispensable para que el trabajo doméstico deje de ser precario. Aunque el trabajo doméstico sea reconocido como “un trabajo como ningún otro”, y discursivamente se ponga en evidencia su especificidad, el Estado reutilizó instituciones existentes, creadas originalmente para proteger a los asalariados del sector privado. Por lo tanto, a pesar de las importantes innovaciones, el modelo estándar de relación laboral sigue siendo la base sobre la que se estructura la regulación del trabajo doméstico. La principal consecuencia es que los arreglos institucionales implementados en las últimas dos décadas para formalizar el trabajo doméstico resultan insuficientes para proveer protecciones a las trabajadoras por hora.

La última medida anunciada recientemente por el gobierno que tiene por objetivo principal formalizar el trabajo doméstico, y que busca también recuperar empleos perdidos durante la pandemia Covid-19¹⁹, parece contraponerse a la tendencia observada en las tres instituciones analizadas. El decreto 660/2021, que establece la creación del “Programa de recuperación económica, generación de empleo e inclusión social – REGISTRADAS”, busca formalizar las

¹⁹ Este sector fue uno de los más castigados por las restricciones durante la cuarentena de 2020, dado que se perdió 20% de los puestos de trabajo, principalmente, puestos informales.

relaciones laborales entre empleadores excluidos del pago al impuesto a las ganancias y trabajadoras domésticas “con una dedicación igual o mayor a doce horas semanales”. Según el nivel de ingreso de los empleadores, el Estado podrá financiar entre 30% y 70% de la remuneración neta mensual según convenio, durante 6 meses (aunque el programa puede ser extendido). Esta medida representa sobre todo un estímulo a la formalización de las contrataciones entre 12 y 16 horas semanales que quedaban de hecho excluidas de los estímulos fiscales existentes. Sin embargo, una restricción llama la atención. Cada trabajadora sólo podrá ser registrada en este programa por un único empleador. Si bien a la fecha es difícil especular sobre los resultados de este programa, esta restricción permite suponer que gran parte de las exclusiones aquí analizadas seguirán vigentes. Particularmente, la situación sigue siendo la misma para el 30% de trabajadoras que trabajan menos de 12 horas semanales para un mismo empleador.

BIBLIOGRAFÍA

- Blackett, Adelle (1998). “Making domestic work visible: the case for specific regulation.” Labour Law and Labour Relations Programme, Working Paper #2. Geneva, International Labour Office.
- _____ (2019). *Everyday Transgressions: Domestic Workers’ Transnational Challenge to International Labor Law*. New York: Cornell University Press.
- Boris, Eileen y Jennifer N. Fish (2014). “Slaves No More: Making Global Labor Standards for Domestic Workers.” En: *Feminist Studies*, Vol. 40, N° 2, pp. 411-443.
- Chaney Elsa y Mary Garcia Castro (comp.) (1993) *Muchacha, cachifa, criada, empleada, empregadinha, sirvienta y...nada más: Trabajadoras del hogar en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Davidov, Guy (2005). “Enforcement problems in ‘informal’ labor markets: a view from Israel.” En: *Comparative Labor Law and Policy Journal*, N° 27, pp. 3-26.
- Goldsmith, Mary (2010). “La experiencia de Conlactraho como organización internacional de trabajadores y trabajadoras domésticas.” En: Mary Goldsmith, Rosario Baptista, Ariel Ferrari y María Celia Vence, *Hacia un fortalecimiento de derechos laborales en el trabajo de hogar: algunas experiencias de América Latina*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Gorbán, Débora y Ania Tizziani (2018). *¿Cada una en su lugar? Trabajo, género y clase en el servicio doméstico*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Kawar, Leila (2014). “Making the Machine Work: Technocratic Engineering of Rights for Domestic Workers at the International Labour Organization.” En: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 21, N° 2, pp. 483-511.
- Kuznesof, Elizabeth (1993). “Historia del servicio doméstico en la América hispana (1492-1980)”. En: Chaney E. y M. Garcia Castro (comp.) *Muchacha, cachifa, criada, empleada, empregadinha, sirvienta y...nada más: Trabajadoras del hogar en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Lautier, Bruno y Blandine Destremau (2002). “Introduction: Femmes en domesticité. Les domestiques du Sud, au Nord et au Sud.” En: *Revue Tiers Monde*, N° 170, pp. 249-264.
- Loyo, María Gabriela y Mario D. Velásquez (2009). “Aspectos jurídicos y económicos del trabajo doméstico remunerado en América Latina.” En: Valenzuela M.E. y C. Mora (comp.) *Trabajo doméstico. Un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago de Chile: OIT.
- Mantouvalou, Virginia (2006). “Servitude and Forced Labour in the 21st Century: The Human Rights of Domestic Workers.” En: *Industrial Law Journal*, Vol. 35, N° 4, pp. 395-414.

- Pereyra, Francisca (2012). “La regulación laboral de las trabajadoras domésticas en Argentina. Situación actual y perspectivas.” En: Esquivel, Valeria, Faur, Eleonora y Elizabeth Jelin. *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires, IDES.
- _____ (2017). “Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes.” Serie Documento de Trabajo #15. Buenos Aires: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos-aires/documents/publication/wcms_592331.pdf
- Pereyra, Francisca y Ania Tizziani (2014). “Experiencias y condiciones de trabajo diferenciadas en el servicio doméstico. Hacia una caracterización de la segmentación laboral del sector en la ciudad de Buenos Aires.” En: Revista Trabajo y Sociedad, Vol. XVII, N° 23, pp. 5-25 .
- Pereyra, Francisca y Lorena Poblete (2015). “¿Qué derechos? ¿Qué obligaciones? La construcción discursiva de la noción de empleadas y empleadores en el debate de la Ley del Personal de Casas Particulares (2010-2013).” En: Cuadernos del IDES, N° 30, octubre, 73-102 (ISSN: 1668-1053) <http://ides.org.ar/publicaciones/cuadernos-del-ides>
- Pereyra, Francisca, Lorena Poblete y Ania Tizziani (2021). “El servicio doméstico a través de plataformas digitales en la Argentina. Rupturas y continuidades en el marco de una ocupación precarizada.” Informe para l’Agence Française du Développement.
- Poblete, Lorena (2014) “Vers la protection du travail informel. Le régime du monotribut en Argentine (1998-2013).” En: Revue Française d’Affaires Sociales, N° 2, pp. 120-136.
- _____ (2016) “Empleo y protecciones sociales, ¿dos caras de la misma moneda? Reflexiones en torno a la regulación del servicio doméstico en Argentina.” En: Revista Latinoamericana de Derecho Social, N° 22, pp. 203-239.
- _____ (2018) “The ILO Domestic Workers Convention and regulatory reforms in Argentina, Chile and Paraguay. A comparative study of working time and remuneration regulations.” En: International Labour Review, N° 157, pp. 435-459.
- _____ (2019). “The Different Meanings of Formalisation. Experiments from the South: The Case of Argentina.” En. Ashiagbor D. (ed.) *Re-Imagining Labour Law for Development: Informal Work in the Global North and South*. London: HART PUBLISHING.
- Rodgers, Janine (2009). “Cambios en el servicio doméstico en América Latina.” En: Valenzuela M.E. y C. Mora (comp.) *Trabajo doméstico. Un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago de Chile: OIT.
- Salim, José y Walter D’angela (2006). *Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina*. Buenos Aires: AFIP.
- Valenzuela, María Elena y Claudia Mora (eds.) (2009). *Trabajo doméstico. Un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago de Chile: OIT.
- Valiente, Hugo (2010). *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los estados del Mercosur (edición revisada y ampliada)*. Montevideo: Articulación Feminista Marcosur – OXFAM.
- Vega Ruiz, María Luz (2011). “L’administration et l’inspection du travail dans le domaine du travail domestique: les expériences de l’Amérique latine.” En: Canadian Journal of Women and the Law, N° 23, pp. 341-358.

DOCUMENTOS

- International Labour Office (ILO) (2016). *Formalizing Domestic Work*. Geneva: ILO.
Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_536998.pdf
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2006). *Situación laboral del servicio doméstico en Argentina*. Buenos Aires: MTEySS, Secretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- OIT (2010). *Trabajo decente para los trabajadores domésticos. Informe IV (2), Conferencia Internacional del Trabajo. 99a reunión*. Ginebra: OIT.