

DERECHOS DE LAS
TRABAJADORAS DOMÉSTICAS

HORA DE IMPLEMENTAR LOS AVANCES LEGALES



El fin de la discriminación del trabajo doméstico es uno de los cambios más importantes de los últimos años en materia de derechos humanos. A pesar de los avances legislativos, la emergencia sanitaria por la covid-19 agravó la situación de las trabajadoras domésticas quienes, ante el altísimo porcentaje de informalidad, fueron objeto de despidos injustificados o suspensiones sin goce de salario, con limitado acceso a los programas sociales. Es necesario que el Estado trabaje en políticas públicas que permitan llevar los cambios legales a la vida diaria de las mujeres trabajadoras.

PALABRAS CLAVES: trabajo, trabajo doméstico, mujeres, discriminación, salario.

Marcella Zub Centeno

KUÑA RÓGA Y CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

BALANCE DE LOS 25 AÑOS

El trabajo doméstico y su regulación legal han estado históricamente vinculados a la relación “amo - esclavo/sirviente” y, por ende, sujetos a relaciones de poder, de subordinación y de género. Se ha regulado de manera diferenciada a lo largo de la historia del Paraguay¹ al efecto de excluirlo del régimen general de las personas trabajadoras, con el objetivo de restar derechos y mantener esa relación de semiesclavitud.

Con la Constitución de 1992 se reconoce la igualdad entre todas las personas en dignidad y derechos (artículo 46), y el capítulo sobre derechos laborales reconoce una serie de derechos en el campo del trabajo y las relaciones laborales (artículos 86 al 99). Un año después de la Constitución, se aprobó la Ley N.º 213/1993, Código del Trabajo, que modificó varias disposiciones discriminatorias respecto al trabajo de las mujeres y reconoció la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito de las relaciones laborales. No obstante, mantuvo un capítulo especial sobre trabajo doméstico donde fijaba como salario el 40% del mínimo legal, jornadas laborales de hasta 12 horas sin derecho al cobro por horas extras, sin estabilidad laboral, con plazos menores de preaviso y sin derecho a jubilación y bonificación familiar.

Respecto a las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, el informe de derechos humanos de 1996 describía lo siguiente:

Las condiciones laborales de las empleadas domésticas son difíciles, y además están sujetas a disposiciones legales que oficializan su discriminación como trabajadoras: ganan menos que el mínimo, a cambio de habitación y comida que no necesariamente compensan la diferencia, y tienen menos protecciones en general. [...] la vida de las empleadas domésticas en Paraguay está asociada a problemas serios. La mayoría de ellas son migrantes internas [...]. En Asunción, el porcentaje de migrantes entre las domésticas casi triplica al de las no migrantes. Otro problema que acecha es el de la prostitución [...], ya que muchos patrones consideran que parte del trabajo de la empleada doméstica son las prestaciones sexuales [...].²

Para el año 2003 se registraron las acciones de sensibilización y de inclusión de este tema en la agenda pública del Estado, principalmente de parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Sindicato de Trabajadores Domésticos del Paraguay (Sintradop)³ y la Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo (CTIO).

1 Ver: Hugo Valiente, “Se necesita muchacha sin...derechos. Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay” en *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay* (Asunción: Organización Internacional del Trabajo, 2005), 57-167.

2 María Lillian Román y Clyde Soto, “Trabajo doméstico de las mujeres”, en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Codehupy, 1996).

3 Actualmente denominado Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay - Legítimo (Sintradop-L), luego de su separación de la Central Nacional de Trabajadores en 2017.

Igualmente, se esperaba lograr cambios en este campo⁴ con el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y una línea específica respecto al trabajo femenino.

En el derecho internacional de los derechos humanos, en 2005, en sus observaciones finales al Estado paraguayo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) expresó su preocupación por las prácticas discriminatorias contra las trabajadoras domésticas, tales como las jornadas de trabajo de doce horas y la remuneración inferior al mínimo, y recomienda abordar la cuestión de las niñas en el trabajo doméstico, así como el aumento de la edad mínima de admisión al empleo y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil⁵. Cinco años después, en 2011, el Comité CEDAW⁶ volvió a manifestar su preocupación por la situación de las trabajadoras domésticas y recomendó expresamente al Estado modificar la legislación, a fin de mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, incluido el acceso a prestaciones de seguridad social, e hizo énfasis en reforzar la vigilancia sobre el criadazgo para la erradicación de esta práctica, entre otras cosas⁷. Estas recomendaciones también se deben a la información remitida por la sociedad civil en el Informe Sombra o informe alternativo de la sociedad civil, que expuso las discriminaciones a las que estaban sujetas las trabajadoras domésticas en la ley y en la práctica⁸.

También en el 2011, la OIT adoptó el Convenio sobre trabajadoras y trabajadores domésticos (Convenio 189), en el cual participaron representantes de los tres sindicatos de trabajadoras domésticas constituidos en Paraguay: el Sindicato de Trabajadores Domésticos del Paraguay (Sintradop), el Sindicato de Trabajadoras Domésticas y Afines de Itapúa (Sintradi) y la Asociación de Empleadas Domésticas del Paraguay (ADESP)⁹. Casi de inmediato, las organizaciones iniciaron el cabildeo en el Congreso para la ratificación del Convenio 189, el cual se logró mediante la Ley N.º 4819/2012, siendo Paraguay uno de los primeros diez países en ratificar este instrumento¹⁰.

4 Ofelia Martínez y Myrian González, "La igualdad de las mujeres y los desafíos ante el nuevo gobierno", en *Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: Codehupy, 2003), 109.

5 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 32 periodo de sesiones. CEDAW/C/PAR/CC/3-5 (Ginebra, 2005), párrs. 30 y 31.

6 Otros órganos de tratados como el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, también se han recibido recomendaciones en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) y de la Relatora Especial sobre extrema pobreza y derechos humanos, etc.

7 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 50 periodo de sesiones. CEDAW/C/PRY/CO/6 (Ginebra, 2011), párr. 29.

8 Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y Centro de Documentación y Estudios (CDE), *Informe Sombra CEDAW: Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay* (Asunción: 2005), 72.

9 Desde el 2018 se convirtió en Sindicato de Trabajadoras del Servicio Doméstico del Paraguay (Sintradespy).

10 Ver texto del Convenio en "Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011, (Núm. 189)", OIT, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=normlexpub:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551460:NO.

A partir del 2013, estos tres sindicatos, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, la OIT y agencias de las Naciones Unidas, emprendieron el proceso de cambio legislativo para lograr la plena igualdad de derechos de las trabajadoras domésticas. El proyecto estuvo en estudio aproximadamente dos años¹¹ y terminó con la promulgación de la Ley N.º 5407/2015 “Del Trabajo Doméstico”. Esta ley modificó temas sustanciales, como la jornada de trabajo de ocho horas y el acceso de las trabajadoras al régimen general de jubilación¹². Sin embargo, mantuvo la discriminación salarial, pasando del 40% del salario mínimo al 60% y estableció la edad mínima en 16 años, lo cual fue vetado por el Poder Ejecutivo, quedando finalmente en 18 años¹³.

Unos meses después, en marzo de 2016, las trabajadoras domésticas organizadas volvieron a presentar un proyecto de ley para modificar el artículo 10, referente al salario, de la Ley N.º 5407/2015, el cual finalmente, tras muchos debates y descalificativos por parte de algunos sectores políticos y sociales, se aprobó, siendo la Ley N.º 6338/2019 la que finalmente equipara el salario de las trabajadoras domésticas al del resto de personas trabajadoras con derecho al 100% del mínimo legal.

El primer informe de derechos humanos de 1996 señalaba: “en Paraguay todavía habrá que caminar un buen trecho antes de que las nuevas disposiciones se cumplan plenamente”¹⁴, haciendo referencia a las disposiciones del Código Laboral. Efectivamente, pasaron veinticuatro años hasta ver la eliminación de las discriminaciones al trabajo doméstico en la legislación, pero queda un largo trecho aún para lograr su garantía y eficaz cumplimiento. La mirada retrospectiva respecto a los derechos laborales de las trabajadoras domésticas permite apreciar la importancia de la organización y de la lucha colectiva de la cual se derivan estas conquistas, también fruto de un proceso de investigación, de denuncia, de formación y sensibilización de las actoras principales: los sindicatos de trabajadoras domésticas.

11 Se inició el 1 de agosto de 2013 con la presentación del proyecto por parte del senador Derly Osorio y concluyó el 13 de octubre de 2015 con la publicación de la ley en la Gaceta Oficial. Durante el proceso, se conformó una Mesa Interinstitucional de seguimiento al proyecto y se presentaron modificaciones a la propuesta original.

12 Durante el gobierno de Fernando Lugo, en 2009, el seguro social obligatorio para el personal doméstico en el Instituto de Previsión Social (IPS) se extendió a todo el país. Este seguro no cubría jubilación, únicamente cubría principios de enfermedades, accidentes de trabajo y maternidad, incluyendo estudios y medicamentos. Genoveva Ocampos, “Los extremos de la discriminación y de la precariedad laboral. Trabajo doméstico y trabajo forzoso de indígenas”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: Codehupy, 2009), 470.

13 El debate sobre la edad mínima para la admisión al trabajo doméstico fue un punto ampliamente discutido entre las organizaciones sindicales, la OIT, representantes del Estado, etc., por estar asociada a una forma de trabajo infantil. En 2005, el Decreto N.º 4951/2005 lista una serie de actividades consideradas peligrosas, entre las que se incluyen el trabajo infantil doméstico y el criadazgo. Finalmente, con la Ley N.º 5407/2015 “Del Trabajo Doméstico” se prohíbe el trabajo doméstico a personas menores de 18 años, justamente por considerarlo trabajo peligroso. Librada Maciel y Marcella Zub Centeno, “Paso a paso. Un largo camino en el reconocimiento de derechos”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: Codehupy, 2015), 125-127.

14 María Lillian Román y Clyde Soto, “Trabajo doméstico de las mujeres”, en *Derechos Humanos en Paraguay 1996* (Asunción: Codehupy, 1996).

SITUACIÓN DEL DERECHO

A la par de la aprobación de la Ley N.º 6338/2019 que modifica el artículo 10 de la Ley N.º 5407/2015, se aprobó la Ley N.º 6339/2019 que regula el empleo a tiempo parcial. Esta última normativa se aplica al trabajo doméstico cuando el servicio es por hora y contempla el aporte patronal al sistema de salud, pero no permite que varias empleadoras paguen a prorrata, es decir, en partes proporcionales el monto de la seguridad social por una misma trabajadora. El seguro, por lo tanto, termina cobrando el 100% de todas las empleadoras que puedan tener una misma trabajadora y tampoco permite a esta última completar el aporte para la jubilación.

La pandemia por la covid-19 impactó duramente en el sector trabajador y en las trabajadoras domésticas en particular. Según datos proveídos por el Servicio de Atención de Asuntos Laborales (SAAL), dependiente de la Dirección General de la Promoción a la Mujer Trabajadora del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), de enero a octubre del 2020 realizaron 50.040 atenciones, de las cuales el 68% de los casos corresponde a atenciones realizadas al sector doméstico, lo que representa 34.027, solo en una oficina del MTESS¹⁵. Esto implica 50% más casos que en 2019 y 412% más que en 2018 en el mismo periodo de tiempo, de enero a octubre¹⁶.

En el sector doméstico, el mayor problema reportado ante el SAAL se relaciona con la suspensión de trabajadoras informales y la imposibilidad de cobrar subsidio del Instituto de Previsión Social (IPS), las desvinculaciones, las modificaciones de las condiciones laborales y, en el caso de los permisos por maternidad, el cobro del subsidio de maternidad de las trabajadoras formales e informales suspendidas.

Otra diferencia del impacto de la pandemia se observa en el registro de contratos. Desde el 2015 hasta junio de 2019, solamente había cinco contratos registrados ante el MTESS. En el 2019 se registraron 1.181 contratos de junio a diciembre, coincidente con la entrada en vigencia de la nueva Ley N.º 6338/2019. De estos, 972 corresponden a la modalidad de trabajo a tiempo parcial y 209 a la modalidad general. Sin embargo, este registro de contratos cayó en el 2020: de enero a octubre únicamente se registraron 102 contratos ante el MTESS, 29 generales y 73 a tiempo parcial.

La situación en la cantidad de cotizantes de las trabajadoras domésticas a tiempo completo también se vio reducida entre los años 2019 y 2020, como puede observarse en el cuadro 1.

15 Datos proporcionados a la autora por medios electrónicos por parte de la Dirección General de la Promoción a la Mujer Trabajadora.

16 Marcella Zub Centeno, "¡Al fin! ¡Igualdad salarial!", en *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: Codehupy, 2019), 139.

Cuadro 1. Cantidad de cotizaciones domésticas a tiempo completo. Periodo 2017-2020

MES	AÑO			
	2017	2018	2019	2020
Enero	18.893	17.419	16.610	11.324
Febrero	18.704	17.263	16.585	11.165
Marzo	18.602	17.159	16.613	11.096
Abril	18.501	17.052	16.584	10.887
Mayo	18.574	17.061	16.568	10.721
Junio	18.477	17.020	16.539	10.610
Julio	18.377	16.903	15.821	10.498
Agosto	18.283	16.860	12.933	
Septiembre	18.146	16.818	12.078	
Octubre	18.024	16.799	11.149	
Noviembre	17.878	16.812	11.572	
Diciembre	17.681	16.741	11.451	

Fuente: MTESS, Dirección General de Seguridad Social, "Situación y Evolución de Cotizantes del Régimen General del IPS", en *Ficha Estadística N.º 1 - Agosto 2020*, 10.

Según los datos registrados en el cuadro 1, se nota primero una caída en el registro a partir de julio del 2019, lo que puede estar relacionado al aumento de la cotización en IPS a raíz del cálculo sobre el 100% del salario mínimo. Pero el informe indica que "la gran mayoría de las bajas registradas posteriormente fueron dadas de alta en la modalidad a tiempo parcial"¹⁷, lo que evidencia la relación estrecha entre ambas leyes¹⁸. Por otro lado, si se comparan los datos de julio con enero del mismo año, resalta la caída de las cotizaciones a partir de abril del 2020, coincidente con la pandemia iniciada a mediados de marzo y con la salida de unas 826 trabajadoras.

Por otra parte, conforme datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), a finales del 2019 había 265.410 personas ocupa-

17 MTESS, Dirección General de Seguridad Social, "Situación y Evolución de Cotizantes del Régimen General del IPS", en *Ficha Estadística N.º 1 - Agosto 2020*, acceso el 16 de octubre de 2020, https://www.mtess.gov.py/application/files/7516/0096/2643/Situacion_y_Evolucion_de_Cotizantes_del_Regimen_General_del_IPS.pdf. Realización de derechos de organización e conocimiento de sus derechos laborales, sin discriminaciones. la ideraron la situacine Nacione

18 La publicación del MTESS también consigna la cantidad de cotizaciones domésticas por tiempo parcial en el periodo 2019-2020. Asimismo, registra en promedio de 4.200 cotizaciones a tiempo parcial por mes, entre enero y julio del 2020. *Ibid.*

das en el servicio doméstico¹⁹. Para el segundo trimestre del 2020, el número de personas ocupadas en el mismo sector cayó a 210.289, o sea, más de cincuenta y cinco mil personas dedicadas al trabajo doméstico en 2019 ya no están ocupadas en 2020. De este último número, la DGEEC estima que solo 10.983 están formalizadas, dato bastante coincidente con el del MTESS y que representa que apenas el 5,2% de las trabajadoras domésticas están formalizadas y cuentan con IPS²⁰.

El bajo porcentaje de formalización del sector doméstico no solamente impide o afecta sus derechos laborales, el acceso a la salud y su aporte jubilatorio, sino que también le impide acceder a la compensación económica por suspensión laboral en el contexto de la covid-19 y el subsidio de reposo a trabajadores cotizantes ante casos positivos de covid-19 y, por lo tanto, el pago de un subsidio mientras dure el aislamiento por 14 días. Sobre este punto, el SAAL registró, de abril a octubre del 2020, 1.254 suspensiones de contratos en el sector doméstico²¹. El resto de las trabajadoras domésticas no formales, es decir, no registradas en el IPS, podrían haber accedido al programa de subsidio Pytyvõ, destinado al sector informal afectado por la pandemia de la covid-19. No obstante, este programa no alcanzó a muchísimas personas y, conforme consultas realizadas a representantes del sector sindical doméstico, casi ninguna de ellas cobró, a pesar de haberse registrado y haber llamado para consultar en los números disponibles, sin obtener respuesta.

Así, la gran mayoría de las trabajadoras domésticas no cobraron los días no trabajados a raíz de la cuarentena absoluta decretada por el Gobierno. Algunas se quedaron a trabajar dentro de las casas patronales, sin derecho a retorno y sin posibilidades efectivas de hacerlo, pues no había transporte público. Otras fueron despedidas sin cobrar la liquidación correspondiente: no sabían dónde ir ni dónde denunciar, pues las atenciones se realizan exclusivamente por consultas de manera virtual (web o aplicación) o remota (teléfono). Otras fueron suspendidas verbalmente con la promesa de ser reincorporadas al acabarse las restricciones por la pandemia, situación que apenas empieza a retomarse para fines del 2020²². Por otro lado, hay que considerar que el cese de las trabajadoras domésticas también pudo darse como un impacto indirecto a la crisis económica de la covid-19, con la pérdida de puestos de trabajo de las y los empleadores y el regreso a las casas de las mujeres, haciéndose cargo de las tareas de cuidado y de limpieza, como fue, por ejemplo, el caso de las docentes.

19 El dato no está desagregado por sexo, pero se sabe por datos anteriores, como la Encuesta Permanente de Hogares 2018, que las mujeres representan el 93,6% del sector.

20 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), *Población ocupada por año y ocupación formal, no agrícola, según categoría ocupacional en la ocupación principal. Años 2017, 2018, 2019 y 2020*, acceso el 16 de octubre de 2020, <https://www.dgeec.gov.py/default.php?publicacion=3>.

21 Abril: 213; mayo: 290; junio: 189; julio: 176; agosto: 127; septiembre: 120; octubre: 79.

22 Entrevista realizada a Librada Maciel, secretaria general de Sintradi.

CONCLUSIONES

Las trabajadoras domésticas han enfrentado décadas de discriminación y desvalorización de su trabajo, y ha sido con organización y persistencia que han logrado cambios legislativos importantes para alcanzar el reconocimiento de sus derechos laborales sin discriminaciones.

La emergencia sanitaria en el 2020 agravó la situación de las trabajadoras domésticas que, ante el altísimo porcentaje de informalidad, fueron objeto de despidos injustificados o suspensiones sin goce de salario y sin derecho a acceder a los planes del Gobierno en el marco del IPS. El programa Pytyvõ era una cuestión de suerte. Los datos muestran una desocupación del sector doméstico y las propuestas del Gobierno durante la crisis de la covid-19 y en la reactivación económica no han considerado la situación particular de las trabajadoras domésticas.

Finalmente, a pesar de los avances legales, claves de un Estado social de derecho, las brechas en el campo de su realización persisten antes, durante y después de la covid-19. Es hora de implementarlos de manera efectiva.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe desarrollar políticas, planes o programas destinados a las trabajadoras domésticas, a los efectos de promover y garantizar su ocupación, evitando una crisis mayor en los hogares de las mismas.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) junto con el Instituto de Previsión Social (IPS) deben modificar la reglamentación del régimen de trabajo a tiempo parcial que perjudica los derechos de las trabajadoras domésticas, en especial, el régimen del pluriempleo y el acceso a la jubilación.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) debe:

- promover la formalización de las trabajadoras domésticas y el cumplimiento de sus derechos laborales a través de campañas, fiscalizaciones y oficinas del trabajo en distintos puntos del país.
- difundir información respecto a los derechos de las trabajadoras domésticas en colectivos, plazas, mercados, medios digitales y radiales, así como los números de teléfono y oficinas regionales para solicitar información y presentar denuncias.
- fortalecer las oficinas del trabajo, en especial de la Dirección General de la Promoción a la Mujer Trabajadora, con recursos humanos capacitados para prestar asistencia y desarrollar y proponer políticas públicas dirigidas a las trabajadoras domésticas.