

58 Propuesta de política pública

CENTRO DE INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Derechos de las trabajadoras del hogar en el Perú,

2023

¿de letra muerta a política funcional?

Presentación

Diecisiete años después de la aprobación de la Ley N°27986 en 2003, que otorgó derechos parciales a las trabajadoras del hogar remuneradas (TdHR) en Perú, el país promulgó la Ley N° 31047 en 2020, cumpliendo el Convenio 189 de la OIT y proporcionando beneficios laborales completos a las trabajadoras de este sector. Con esta ley, los derechos legales de las trabajadoras del hogar se completaron por primera vez en la historia del país.

Después de la implementación final de esta legislación, en abril de 2021, el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) lanzó un sitio web para que los empleadores registren los contratos de las trabajadoras, facilitando su formalización. A pesar de las celebraciones de sindicatos y actores de la sociedad civil, la aprobación de la ley pasó relativamente desapercibida debido a la pandemia y a la incertidumbre política en torno a las elecciones presidenciales.

Aunque la Ley N° 31047 entró en vigor, la investigación muestra que las trabajadoras han enfrentado desafíos. Algunas han perdido sus trabajos sin indemnización y han experimentado aumentos en las horas laborales sin un correspondiente aumento en el salario. Hasta mediados de 2023, a pesar de una mayor conciencia entre los empleadores sobre las regulaciones, muchos no cumplen cabalmente con los derechos de las trabajadoras. Aunque se observa un discurso favorable hacia el respeto de los derechos, la falta de cumplimiento por parte de los empleadores sigue siendo un problema común, al igual que la renuencia del Estado a hacer cumplir su propia legislación.

Nuestro estudio

En un estudio realizado con metodología mixta, se examinó los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para determinar hasta qué punto se firman contratos y se respetan los derechos. También se llevaron a cabo entrevistas con empleadores de Lima sobre sus pensamientos y prácticas con respecto a la Ley N° 31047, así como testimonios de un grupo focal que recopiló las perspectivas de las trabajadoras sobre sus experiencias bajo esta nueva legislación. El análisis cualitativo complementa los hallazgos estadísticos sobre el grado de implementación de la ley, desafíos y posibles alternativas de política.

Propuesta de Política Pública

El contenido puede ser total o parcialmente reproducido, si se cita la fuente, y no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este *policy brief* surge de un estudio realizado por la profesora e investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), Leda M. Pérez, en coautoría con Andrea Gandolfi, doctorando en sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Los autores agradecen el apoyo de Valeria Pinchi, quien ayudó en redactar este documento.

Tres incógnitas puntuales guiaron esta investigación: 1) ¿Las trabajadoras del hogar remuneradas están empleadas bajo contratos formales según el nuevo requisito legal y, como resultado, las trabajadoras están disfrutando de sus derechos?; 2) ¿Qué permanece sin cambios y qué significado podemos atribuirle a esto?; y 3) ¿Dónde podría ayudar la política a influir en un mayor cumplimiento por parte de los empleadores?

Contexto

En 2003, Perú aprobó una legislación histórica que reconocía a las TdHR como parte de la fuerza laboral y otorgaba ciertos derechos. Sin embargo, esta ley también estableció un régimen especial que limitaba sus derechos a nivel parcial. A pesar de esta medida significativa, la mayoría de las trabajadoras peruanas no ejercieron sus derechos debido a la falta de implementación activa por parte del Estado.

La ley presentaba condiciones que perpetuaban la precariedad de este sector. Por un lado, permitía contratos orales, lo que resultaba en la invisibilidad de las trabajadoras y la ausencia de registros formales. Por otro lado, no establecía un salario mínimo obligatorio, lo que otorgaba poder a los empleadores y debilitaba la posición de las trabajadoras. Además, la legalización del trabajo infantil a partir de los 14 años con el consentimiento de los padres correspondiente (Defensoría del Pueblo, 2014), registraba problemas, ya que contribuía a la migración de jóvenes en busca de trabajo y educación (Pérez 2021). Este enfoque legal reforzaba la posición de segunda clase del sector y exacerbaba su vulnerabilidad. La falta de

vigilancia estatal sobre los pocos derechos establecidos en la ley, como el derecho a la educación, aguinaldos y seguro de desempleo, también contribuía a su situación precaria.

En respuesta, sindicatos y defensores se movilizaron para mejorar la ley a lo largo de los años. Finalmente, en 2018, la ratificación por parte de Perú del Convenio 189 de la OIT marcó un hito. La Ley N° 31047 se inspiró en este convenio, ampliando días de vacaciones, aumentando bonos semestrales, estableciendo un salario mínimo por semana laboral y reforzando el derecho a las trabajadoras de aportar para su jubilación, además de prohibir el trabajo infantil, re-otorgar la responsabilidad de los empleadores de brindar cobertura de seguro de salud y establecer pautas para el pago de horas extras y períodos de descanso.

La nueva ley representa un logro notable para el activismo sindical y la sociedad civil, pero sigue siendo una lucha constante dado el desprecio social histórico por este trabajo y las mujeres en su mayoría mestizas, indígenas y afrodescendientes que lo realizan. A pesar de estos avances, desafíos persistentes como la discriminación arraigada y problemas continuos como la cobertura de salud insuficiente y salarios por debajo del salario mínimo nacional (Garavito, 2015; Pérez y Llanos, 2015; 2017), aún afectan a las trabajadoras del hogar.

Metodología

Se realizaron análisis estadísticos de datos derivados de la ENAHO de los años 2019, 2021 y 2022 llevada a cabo a nivel nacional por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, seleccionando información de las TdHR activas. El análisis cualitativo se llevó a cabo, en primer lugar, mediante entrevistas semiestructuradas a 5 empleadoras¹ para conocer su experiencia y perspectivas sobre el valor del servicio doméstico y con respecto a la Ley N° 31407. En segundo lugar, mediante un grupo focal con 11 TdHR que recopiló las experiencias de las trabajadoras bajo esta nueva legislación. Las participantes de este estudio fueron reclutadas de La Casa de Panchita y la Asociación Grupo Trabajo Redes (AGTR)².

Hallazgos

Perfil de las trabajadoras del hogar remuneradas:

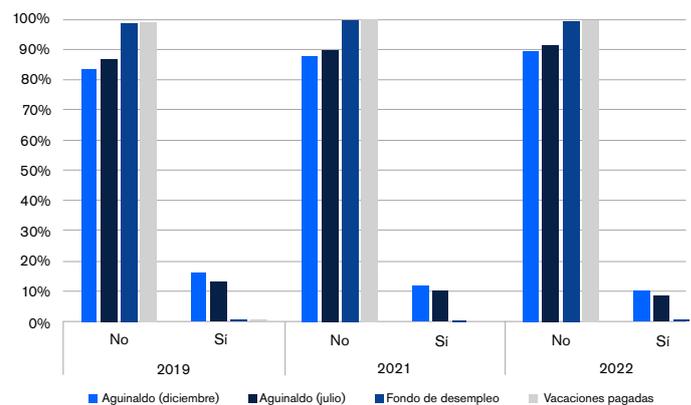
Las TdHR entre 2019 y 2022 fueron casi en su totalidad mujeres, en su mayoría separadas o divorciadas, y cabezas de familia el 35 % del tiempo. A pesar de la ilegalidad del trabajo infantil, un notable 7 % de nuestra muestra son niños.

1. Los entrevistados se contactaron a través de relaciones personales y la base de datos de empleadores de La Casa de Panchita, una agencia de empleo basada en una ONG.

Empleo formal:

La cantidad de contratos de trabajo doméstico formal firmados se ha triplicado en el período evaluado, de 1 % en 2019 a 3,3 % en 2022. Este pequeño cambio coincide temporalmente con la entrada en vigor de la Ley N° 31047 en 2021. Sin embargo, el porcentaje de trabajadoras del hogar que tienen acceso a un conjunto de derechos laborales ha disminuido.

Figura 1: Porcentaje de trabajadoras del hogar remuneradas con acceso a un conjunto de derechos laborales, por año.



De acuerdo con la Ley, las TdHR deben beneficiarse del acceso al sistema nacional de salud de los trabajadores, EsSalud. Sin embargo, el número de TdHR en EsSalud ha disminuido desde la implementación de la ley (de 18% en 2019 a 15% en 2022) y en la mayoría de los casos es ella misma o un familiar quien paga por este beneficio.

Finalmente, el porcentaje de TdHR afiliadas a un sistema de pensiones se ha mantenido constante en el período evaluado. Solo el 13% se ha registrado en el sistema de pensiones público o privado, y el 86% declaró no estar afiliada.

Horas trabajadas:

En los tres períodos considerados, la distribución del valor de una hora de trabajo no ha cambiado significativamente. Aproximadamente el 75% de las TdHR recibieron una remuneración inferior al monto calculado de acuerdo con el salario mínimo legal (RMV). Estos datos son particularmente relevantes para 2021 y 2022, ya que la nueva regulación otorga a los TdHR el derecho a un salario mínimo.

Ingresos por distrito de empleo:

Cuando se compara la evolución de los valores medianos de una hora de trabajo entre los distritos de residencia de

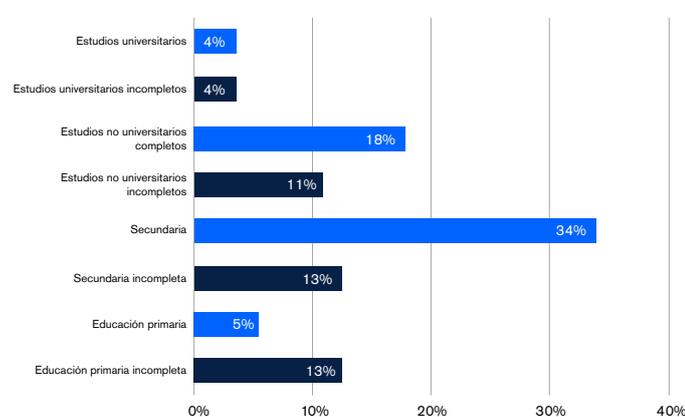
2 Asociación que trabaja en conjunto con La Casa de Panchita capacitando a los trabajadores en conocimiento de sus derechos.

los empleadores, se puede observar que existe una clara diferencia entre el Grupo A (el distrito de mayores ingresos) y todos los demás en términos de valor absoluto. Las TdHR empleadas en un hogar perteneciente a un distrito del Grupo A o B tienen más posibilidades de recibir un pago más alto.

Resultados de trabajadoras del hogar remuneradas con contrato de trabajo

Las TdHR que tienen contratos formales tienden a obtener mejores resultados en su acceso a varios beneficios. Las TdHR con contrato formal de trabajo tienen niveles de educación más altos, en comparación con la muestra total. Consulte la Figura 2.

Figura 2: Porcentaje de trabajadoras del hogar remuneradas con contrato de trabajo formal por nivel educativo.



El análisis estadístico revela que las TdHR con contratos laborales formales experimentan mejoras significativas en la obtención de derechos. El porcentaje de TdHR que recibieron aguinaldos en diciembre y julio fue notablemente mayor entre las que tenían contratos (de 36% a 41% en diciembre y de 35% a 39% en julio). Además, el acceso a EsSalud alcanza el 75% para este grupo, aproximadamente cinco veces más que la muestra total y los empleadores que cubren las cuotas son más del doble en el grupo con contratos. En cuanto a la afiliación a sistemas de pensiones, el 63% de aquellas con contrato están afiliadas, en comparación con la población general de TdHR.

Resultados de las entrevistas

El trabajo doméstico (remunerado) es importante. Se identificó unanimidad en la idea de que el servicio es muy importante para los empleadores, considerándolo como un agente liberador. El matiz está en la opinión de que el apoyo pagado les permite desvincularse personalmente del hogar y sus innumerables responsabilidades y también es visto como una forma de trabajo productivo que proporciona “la base para la parte económica”.

Las TdHR merecen derechos, pero no demasiados

Entre las cinco mujeres entrevistadas encontramos un acuerdo general de que las trabajadoras merecen mejores derechos como respetar la jornada laboral (que no exceda las ocho horas), pagar al menos el salario mínimo y otorgar vacaciones pagadas. Sin embargo, con una excepción, quedó claro a partir de los comentarios que estos derechos son aceptables en la medida en que no infrinjan a los empleadores. Para los empleadores, los derechos están bien, pero no demasiados, dado que las mujeres que realizan este trabajo están poco calificadas y no deberían obtener los mismos beneficios que las personas con educación superior.

Confusión sobre la ley

Todas las empleadoras entrevistadas estaban familiarizadas con la Ley N° 31407. Tenían un entendimiento general de los requisitos del salario mínimo y del pago del bono semestral, equivalente a un mes de salario. Además, estaban conscientes de las vacaciones, su responsabilidad de pagar el 9% del salario mensual de la trabajadora a EsSalud y del aporte (de la trabajadora) del 13% del salario a los fondos de retiro. Sin embargo, hubo confusión en torno al requisito del contrato escrito, el número de horas de trabajo y las fórmulas establecidas por el MTPE para calcular las horas extras, y surgieron interrogantes sobre cómo cumplir con el seguro de cesantía.

Resultados del grupo focal

En un grupo de once mujeres, todas, excepto una, tenían conocimiento de la nueva ley, lo que refleja una agencia destacada en términos de su comprensión de los derechos y su capacidad para negociar tras la implementación de la ley.

En primer lugar, aunque las TdHR reconocen la importancia de la ley, señalan que carecen de regulación estatal, lo que las deja enfrentando solas las posiciones poderosas y a menudo intransigentes de los empleadores en relación con el cumplimiento total.

En segundo lugar, expresan preocupaciones sobre la falta de claridad en ciertos aspectos de la ley, como la bonificación semestral y el manejo de tiempos.

Finalmente, el grupo focal reveló que la mayoría de las participantes disfrutaban de un mes completo de vacaciones, aguinaldos semestrales, seguro de salud a través de EsSalud y afiliación a un sistema de pensiones. Esto concuerda con los datos estadísticos que sugieren que la existencia de un contrato escrito mejora el acceso de las TdHR a beneficios. Más de la mitad de las trabajadoras afirmaron tener un contrato, mientras que otros estaban en proceso de negociación.

Balance de los viejos hábitos y la importancia de un contrato

Basándonos en nuestra investigación, se sugiere que la falta de cumplimiento por parte de los empleadores se debe a una combinación de factores. Por un lado, tanto los empleadores como las trabajadoras podrían no estar completamente familiarizados con la ley y sus disposiciones. Además, la falta de supervisión estatal también contribuye al incumplimiento. Al mismo tiempo, la necesidad imperiosa de las TdHR de tener empleo, incluso en condiciones de salarios bajos y

derechos limitados, las coloca en una posición de desventaja frente a sus empleadores, permitiendo que estos últimos dicten los términos laborales.

Adicionalmente, con una excepción, se observa una actitud de desprecio hacia los derechos de las trabajadoras por parte de los empleadores. El análisis estadístico y conversaciones señalan que, en la práctica, los empleadores tienden a no cumplir completamente debido a preocupaciones económicas y a una perspectiva jerárquica arraigada que menosprecia la dignidad de este tipo de trabajo.

Conclusiones y orientaciones políticas

En cuanto a los cambios y permanencias de los derechos de las trabajadoras del hogar podemos concluir que:

- En la población general de TdHR, no hay mejoras sustanciales en la adquisición de una gama completa de derechos, e incluso en algunas categorías, su situación puede ser menos favorable.
- Los contratos escritos han aumentado en un período de tres años, sugiriendo que el conocimiento y la experiencia mejoran la capacidad de negociación de las trabajadoras.
- Tener un contrato laboral formal se destaca como un factor determinante para un mejor cumplimiento de los derechos en al menos tres áreas: mayor inscripción en EsSalud, mayor participación en sistemas de pensiones y una mayor probabilidad de recibir bonos semestrales. Adicionalmente, aquellas con contratos registrados también mantienen un nivel educativo más alto, lo que puede indicar una mayor capacidad para negociar las condiciones de trabajo.
- La devaluación histórica del trabajo doméstico remunerado, tanto por parte de los empleadores que buscan mano de obra barata como por las propias trabajadoras que internalizan esta posición, se entrelaza con la falta de un Estado de bienestar para la mayoría de las trabajadoras.
- La ausencia del Estado en gran medida y la falta de disposición de los empleadores para mejorar las condiciones laborales refuerzan las posiciones preexistentes de ambas partes en su relación (Bourdieu, 1986).
- Aunque no es letra muerta completa, con una pequeña minoría de empleadores que cumplen, o al menos parecen dispuestos a intentarlo, así como las trabajadoras que negocian sus derechos, la ley está comatosa.

Orientaciones políticas:

Comunicación mejorada y acceso a información:

- El Estado debe ampliar su comunicación, tanto con empleadores como con trabajadoras.
- Proporcionar orientación clara y tutoriales en línea sobre la ley y el registro de contratos.

- Se requiere un compromiso estatal para implementar sistemas fáciles de usar.
- Las trabajadoras deben tener múltiples canales para hacer preguntas y presentar quejas.

Facilitación del cumplimiento:

- Aunque la ley es importante, el Estado debe asegurarse de que esta sea fácil de cumplir para los empleadores. Por ejemplo, sobre la complejidad de los pagos por horas extras. Se sugiere la creación de calculadoras en línea para determinar salarios y pagos adicionales.
- La confusión actual entre empleadores y trabajadoras se debe a falta de claridad en la ley y mensajes confusos en los medios.

Rol de árbitro Estatal:

- El Estado debe intervenir como mediador entre empleadores y trabajadoras.
- Hacer convocatorias nacionales para empleadores y trabajadoras para fomentar el diálogo y encontrar soluciones.
- Promover la igualdad de derechos entre ambas partes y fomentar la empatía mutua.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

ciup.up.edu.pe