

Trabajo doméstico remunerado en Paraguay



Oficina
Internacional
del Trabajo

Trabajo doméstico remunerado en Paraguay

Verónica López

Lilian Soto

Hugo Valiente



Oficina
Internacional
del Trabajo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2005

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias). Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT/ Programa IPEC Sudamérica/ Proyecto de Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil_Doméstico en Hogares de Terceros en Sudamérica.

LOPEZ, Verónica, SOTO, Lilian y VALIENTE, Hugo
Trabajo doméstico remunerado en Paraguay.

Asunción: OIT/ IPEC Sudamérica, Proyecto “Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros en Sudamérica”, 2005. 219 p.

Trabajo infantil, trabajador doméstico, leyes, condiciones de trabajo, condiciones de vida, situación jurídica, niña, trabajadora, discriminación, Paraguay, Pub. OIT14.02.

2ISBN: 92-2-317489-9 (impreso)

ISBN: 92-2-317490-2 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 275, San Isidro, Lima 27-Perú, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe/ipcec/

Impreso en Paraguay

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Índice

PRÓLOGO	7
---------------	---

CAPÍTULO I

EL TRABAJO DOMÉSTICO Y LOS CONVENIOS DE LA OIT, Verónica López	11
A. Introducción	13
B. Establecer reglas	14
C. El sistema de supervisión de la OIT	15
D. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo	16
E. Análisis de los comentarios realizados a la luz de los convenios fundamentales.	17
F. Estudio de otros convenios (no fundamentales) ratificados por el país	37
G. Conclusiones	47
Bibliografía	50
Lista de acrónimos utilizados	53

CAPÍTULO II

SE NECESITA MUCHACHA SIN... DERECHOS. LAS LEYES SOBRE TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN PARAGUAY, Hugo Valiente	55
A. Introducción	57
B. La discriminación en la regulación legal del trabajo doméstico	57
C. El trabajo doméstico a la luz del derecho laboral internacional	65
D. Naturaleza de las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales	72
E. Antecedentes históricos de las leyes sobre trabajo doméstico en Paraguay	82
F. Condiciones laborales generales para el trabajo doméstico ..	97
G. Medidas de protección administrativas y judiciales	149

H. Conclusiones	156
Bibliografía	162

CAPÍTULO III

LA SITUACIÓN DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS Y EL TRABAJO INFANTIL DOMÉSTICO REMUNERADO, Lilian Soto	169
A. Introducción	171
B. Marco metodológico y conceptual y estado actual de las investigaciones	174
C. Datos actuales sobre el trabajo doméstico remunerado	185
D. Actores institucionales: Conceptos, percepciones y opiniones	200
E. Conclusiones	213
Bibliografía	216

Prólogo

Alrededor de 11 millones de mujeres en América Latina son trabajadoras domésticas, lo que representa cerca del 16% de la fuerza de trabajo urbana femenina en la región. En Paraguay, esta cifra es aún mayor: una de cada cuatro ocupadas urbanas es una trabajadora doméstica. Ninguna otra ocupación concentra una proporción tan alta de mujeres trabajadoras.

En algunos países, como Paraguay, el trabajo doméstico en hogares de terceros ocupa a una importante cantidad de niñas y adolescentes provenientes, en general, de familias campesinas pobres. Se vinculan al trabajo desde edades muy tempranas, quedando excluidas, la mayoría de ellas, de la educación y la protección de sus derechos.

Uno de los objetivos primordiales de la OIT es promover oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un *trabajo decente* y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y respeto de la dignidad humana. Esto implica que todos cuantos trabajan, mujeres y hombres, tienen derechos laborales. La *Agenda de Trabajo Decente* pone la igualdad entre los géneros como una prioridad máxima. Por eso, cobra particular importancia enfrentar los desafíos que hoy existen para que ocupaciones como el servicio doméstico alcancen el umbral de un *trabajo decente* y, al mismo tiempo, se elimine el trabajo de niñas en hogares de terceros.

Las desigualdades entre los géneros son complejas de explicar, pero hay consenso en reconocer que se sostienen en la división social del trabajo que ha asignado a los hombres el papel de proveedores y sostenedores económicos del hogar y a las mujeres el papel reproductivo y de cuidado de la familia. Este orden, que paulatinamente está siendo cuestionado por las generaciones más jóvenes, es determinante en la forma como se distribuye en la sociedad el tiempo de trabajo pagado y no pagado, e incide sobre el desempeño de las mujeres en la economía.

El servicio doméstico no es como cualquier otra ocupación. Las trabajadoras conviven con la familia a la cual prestan sus servicios, desempeñando las tareas vinculadas a la reproducción de las condiciones necesarias para la vida cotidiana, a cambio de

un salario. Los empleadores no son empresas sino familias, y el espacio de trabajo es la vivienda en que habitan los integrantes del hogar. Es, por lo tanto, un trabajo que se realiza en un ámbito privado, haciendo muy difícil su fiscalización. La trabajadora ejecuta esta labor de manera aislada de otras trabajadoras, lo cual incide en la escasa capacidad de organización y negociación por mejores condiciones de trabajo.

A pesar de la importancia de la tarea que ejecutan, las trabajadoras de servicio doméstico presentan los niveles más bajos de remuneración y protección social. Con una composición mayoritariamente femenina (sobre el 90%) es la principal opción ocupacional para las mujeres de menores niveles de educación e ingreso.

En casi todos los países de la región, el servicio doméstico está regido por una legislación menos protectora que la que cubre al resto de los trabajadores. Así, por ejemplo, el salario mínimo de una trabajadora doméstica es inferior al salario mínimo legal y su jornada de trabajo es más larga, dándose casos en que la legislación no se refiere a la extensión de la jornada laboral, sino a un mínimo de horas de descanso.

La OIT ha desarrollado diversas actividades para apoyar los esfuerzos que se realizan en todos los países de la región en el sentido de erradicar las peores formas de trabajo infantil e implementar políticas de combate a la pobreza que enfatizan la generación de Trabajo Decente. Con este propósito, se han coordinado las actividades desarrolladas en Paraguay a través del *Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género, la Erradicación de la Pobreza y la generación de empleo (GPE)* y el proyecto subregional *Prevención y eliminación del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros*.

Los estudios que se presentan a continuación se realizaron bajo la dirección de Bernardo Puente, Oficial Nacional de OIT/IPEC en Paraguay y María Elena Valenzuela, coordinadora del programa GPE. El propósito es analizar la prevalencia y características del servicio doméstico en Paraguay y reflexionar sobre la protección y respeto a los derechos laborales, del marco normativo que lo rige. Nuestro objetivo ha sido aportar con nuevos conocimientos para fortalecer la capacidad de los actores sociales para proponer y diseñar políticas públicas en beneficio de este sector de trabajadoras.

Nuestro reconocimiento y agradecimiento al Gobierno de los Países Bajos por el apoyo para ejecutar el *Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género, la Erradicación de la Pobreza y la Generación de Empleo* (GPE) y al Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de Norteamérica que ha financiado el proyecto subregional *Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros*, así como a los funcionarios y funcionarias de la OIT, en especial, a Christine de Agostini y Carmen Moreno.

Asimismo, agradecemos al Centro de Documentación y Estudios de Paraguay, así como a las representaciones del sector gubernamental, de organizaciones de empleadores y trabajadores, sin cuya colaboración no hubiera sido posible desarrollar este importante tema .

Eduardo Araujo
Especialista regional
de Trabajo Infantil para
América Latina de la OIT

Daniel Martínez
Director
Oficina Subregional
de la OIT Santiago

Paraguay, mayo de 2005

CAPÍTULO

I



El trabajo doméstico y los convenios de la OIT

Verónica López

A. Introducción

El presente capítulo tiene por finalidad realizar un análisis de los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por la República del Paraguay, que de una u otra forma se aplican a los trabajadores domésticos.

Las garantías y protecciones generales que otorgan los convenios se aplican a todos los trabajadores sin distinciones, salvo el caso de aquellos convenios que han sido elaborados para un determinado tema, o para ciertas categorías específicas de trabajadores.

A fin de que se pueda comprender la labor de la OIT en materia de elaboración de normas, en la parte B se realiza una introducción sobre lo que son las normas internacionales del trabajo y en la C, se efectúa una explicación sobre el sistema ordinario de supervisión de la OIT y los procedimientos de quejas que se encuentran disponibles para realizar reclamos por incumplimiento de los convenios.

La parte E presenta un análisis de comentarios de expertos a la luz de los denominados Convenios Fundamentales de la OIT, realizado por temas: La libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

En la sección F se efectúa un estudio de los comentarios realizados en virtud de otros convenios ratificados por el país, que indican el camino a seguir en ese sentido. Como lo son el salario mínimo, el empleo, el trabajo nocturno, las vacaciones, los exámenes médicos, sobre la política social, sobre los pueblos indígenas y tribales, y finalmente, la inspección del trabajo.

Por último en la parte G, se concluye con un estudio realizado de una manera general.

B. Establecer reglas

Las garantías y protecciones generales que otorgan los convenios se aplican a todos los trabajadores sin distinciones, salvo el caso de aquellos convenios que han sido elaborados para un determinado tema como lo son, por ejemplo, la gente de mar, los pescadores y los trabajadores portuarios, o para ciertas categorías específicas de trabajadores tales como los convenios sobre las plantaciones, el personal de enfermería, el trabajo a domicilio y las condiciones de trabajo en hoteles y restaurantes.

El presente capítulo tiene por finalidad realizar un análisis de los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por la República del Paraguay, que de una u otra forma se aplican a los trabajadores domésticos.

Uno de los objetivos fundamentales de la OIT ha sido la elaboración de normas en los terrenos del empleo, condiciones de trabajo y política social y controlar su aplicación.

Desde su creación en 1919, la OIT ha adoptado numerosos convenios y recomendaciones. Estos instrumentos abarcan una amplia gama de cuestiones y pueden dividirse en distintas categorías. Van desde las normas que tienen carácter de promoción a instrumentos más directivos que pueden aplicarse a grupos sociales específicos y a sectores económicos determinados; pueden establecer prescripciones detalladas sobre cuestiones muy técnicas y complejas o bien tratar de políticas sociales.

Las recomendaciones, a diferencia de los convenios, no generan obligaciones al Estado sino que brindan orientaciones útiles y detalladas sobre cómo tienen que tratarse determinadas materias, en cuanto a procedimiento y cuestiones de fondo (OIT, 2001a).

Para poder comprender como la OIT controla la aplicación de los convenios y recomendaciones que se elaboran al interior de ella, es importante conocer el sistema de supervisión de la OIT.

C. El sistema de supervisión de la OIT

Existen ciertos mecanismos de control a través de los cuales la Organización examina la aplicación de los convenios por los estados miembros una vez que han sido ratificados. Los mecanismos de control son diversos y se complementan.

La acción de la OIT relativa a la aplicación de las normas del trabajo se funda en unos sistemas de supervisión ordinarios y especiales, así como en medidas *ad hoc*.

El sistema ordinario de supervisión se basa en la ratificación de convenios y en memorias periódicas sobre las medidas adoptadas para dar curso a las diferentes disposiciones, que examina una Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) independiente.

Los informes de los expertos son objeto de un examen tripartito con la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional de Trabajo.

Los sistemas especiales de supervisión consisten en: Procedimiento de quejas en materia de libertad sindical o de asociación; pueden presentar quejas las organizaciones de trabajadores o de empleadores interesados o los gobiernos, para su examen por el Comité de Libertad Sindical (CLS) del Consejo de Administración, independientemente de que el Estado Miembro haya ratificado el convenio o no.

Procedimiento del artículo 24: Las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden dar a conocer dificultades de aplicación de convenios ratificados, para ser examinado por un comité tripartito *ad hoc*, creado por el Consejo de Administración o por el Comité de Libertad Sindical cuando la reclamación se refiera al principio de la libertad sindical y de asociación.

Procedimientos de queja artículo 26: Los Estados Miembros o los delegados en la Conferencia Internacional del Trabajo pueden presentar quejas relativas al incumplimiento de convenios ratificados (OIT, 2000a: 46).

Las medidas *ad hoc*: Pueden consistir en contactos directos, relacionados con asuntos planteados por los órganos de supervisión de la OIT, o en los buenos oficios del Director General.

D. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Todos los Estados Miembros de la OIT, aún cuando no hayan ratificado los convenios que forman parte de la “*Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*”,¹ tienen el compromiso de respetar, promover y hacer realidad los derechos fundamentales que forman parte de ella.

Ante la necesidad de operar sobre bases sociales en la economía mundializada, la comunidad internacional ha llegado a un consenso sobre una serie de principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber:

- La libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de la negociación colectiva (Convenios N° 87 y 98)
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio (Convenios N° 29 y 105)
- La abolición efectiva del trabajo infantil (Convenios N° 138 y 182) y
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y la ocupación (Convenios N° 100 y 111).

Por Ley N° 2 332 del año 2003, Paraguay ha ratificado el Convenio N° 138 (edad mínima), con lo cual la República ha incluido en su cuerpo normativo todos los convenios fundamentales de la OIT.

¹ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86° reunión, en Ginebra el 18 de junio de 1998.

E. Análisis de los comentarios realizados a la luz de los convenios fundamentales

1. La libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva

Conforme a los Convenios Internacionales del Trabajo, los trabajadores domésticos tienen derecho a la protección que les brinda la legislación laboral, incluidas las normas relativas a horario y condiciones de trabajo, salario, seguro, cobertura de salud, pensión, vacaciones y tiempo libre, y capacitación. Tienen derecho a la libertad de asociación (por ejemplo, afiliarse a un sindicato o reunirse con otros trabajadores de agrupaciones oficiosas) y de dejar de trabajar, de conformidad con sus obligaciones y derechos contractuales (Kane, 2004: 47).

Es errónea la idea de que, debido a la índole de su trabajo y a sus relaciones con su empleador, en cuya casa viven probablemente, es inadecuado que los trabajadores domésticos busquen el apoyo de una organización.

En ciertos países como por ejemplo, Brasil, Canadá, Jordania y Kuwait, la legislación que garantiza el derecho de organización no ampara a los trabajadores domésticos, los cuales tienen problemas muy concretos y, a menudo, están aislados y son vulnerables. De sexo femenino en su inmensa mayoría, es muy corriente que encuentren trabajo lejos de su hogar y de su familia, en un ambiente extraño para ellas, y aún hostil. Les resulta evidentemente muy arduo ejercer su derecho a organizarse, y en el plano individual tales dificultades son con frecuencia insuperables (OIT, 2000a: párrafo 76). En el caso de Paraguay la legislación interna permite que formen parte de los sindicatos los trabajadores, sin distinción de sexo, nacionales o extranjeros.

En varios países existen ciertas categorías de trabajadores que se ven a veces privadas del derecho de constituir sindicatos, ya

sea porque son excluidos del campo de aplicación de la legislación general del trabajo, o porque la legislación expresamente les niega el derecho de sindicación. La CEACR ha comprobado en particular que tal es el caso, muy a menudo, de los empleados domésticos, las personas que trabajan a domicilio o en talleres familiares, los trabajadores del sector informal, los trabajadores de instituciones de beneficencia, la gente de mar y los trabajadores ocupados en las zonas francas de exportación. Sin embargo, el Convenio N° 87 no excluye a ninguna de estas categorías de trabajadores; por consiguiente, todas ellas han de beneficiarse de las garantías del convenio y tener el derecho de constituir organizaciones profesionales y de afiliarse a las mismas (OIT, 1994: 29).

Para conquistar y ejercer su derecho a que se tenga en cuenta lo que opinan del trabajo, los trabajadores y empleadores necesitan una seguridad en materia de representación en el trabajo, la cual se basa en el derecho que tienen unos y otros de constituir organizaciones, y a afiliarse a ellas libremente, sin temor a represalias o intimidaciones, y se refiere a los medios institucionales de representación que permite el ejercicio de tales principios y derechos (OIT, 2000a:13).

Las garantías del Convenio N° 87 deberían aplicarse, sin ninguna distinción a todos los trabajadores y empleadores, ya que las únicas excepciones previstas por el convenio son las fuerzas armadas y la policía. Las disposiciones que prohíben el derecho de sindicación a determinadas categorías de trabajadores tales como los funcionarios o empleados públicos, el personal directivo, los empleados domésticos o los trabajadores agrícolas, son incompatibles con las disposiciones del convenio (OIT, 1994: 50; OIT, 1996).

Teniendo en cuenta que los trabajadores domésticos se encuentran integrados en su gran mayoría por mujeres, es interesante y necesario considerar la perspectiva desde una óptica que examine las peculiaridades de las mismas.

La evolución del mercado de trabajo y el ejercicio de la libertad sindical y de asociación, y del derecho de negociación colectiva, repercuten evidentemente en los derechos de la mujer al respecto. La mayoría de los trabajadores subcontratados, temporeros u ocasionales, de dedicación parcial y del sector no estructurado, son mujeres. Incluso en el sector industrial estructurado que produce para la exportación, las mujeres suelen dedicarse a las tareas más modestas con una garantía mínima del empleo.

Hay más mujeres que hombres en puestos de trabajo no sindicalizados y no protegidos, que carecen de la seguridad del empleo, y esto perpetúa la pobreza de las familias (OIT, 2000a: párrafo 23).

Las mujeres constituyen una proporción grande y creciente de la población activa, pero las trabajadoras siguen estando insuficientemente sindicalizadas y representadas en los sindicatos. A juicio de ciertos expertos, esto se debe a la exclusión de sectores dominados por ellas, como el servicio doméstico, de la protección legal de la libertad sindical. Con miras a establecer la igualdad entre los sexos y dar un mayor vigor a los sindicatos, es indispensable que las mujeres puedan ejercer su derecho a afiliarse a un sindicato y que sus intereses estén representados en un plano de igualdad con los de los hombres. No solamente deberían estar presentes en la mesa de negociaciones, sino que será también menester precisar más claramente sus intereses durante la negociación colectiva, para tener la seguridad de que en todo convenio colectivo se toman en consideración las prioridades y aspiraciones de unas y otros (Goodson *et al.*, 1998; OIT, 2000b: 18,19).

La organización de grupos exclusivos de mujeres suele ser una estrategia necesaria para luchar contra las formas específicas de exclusión y discriminación social y económica que sufren las mujeres con bajos ingresos en razón de su género. Los colectivos de mujeres pueden contribuir a la formación de una nueva identidad colectiva e independiente de trabajadoras diferente de la que se les atribuye por el mero hecho de su nacimiento matrimonio o maternidad. Ayudan a salvar el abismo que separa a las mujeres pobres de las redes sociales que trascienden las meras relaciones de afinidad social y abren nuevas oportunidades y alternativas (OIT, 2001a).

La visibilidad y legitimidad obtenidas gracias al hecho de organizarse en torno a objetivos económicos y sociales puede, asimismo, traducirse en mayor representación política de las mujeres. La participación de las mujeres en una organización de representación de los trabajadores aumenta las probabilidades de que puedan ejercer control sobre sus ingresos, con la adquisición de poder que ello conlleva (Dasgupta, 2002).

La CEACR realizó una observación en el caso de Paraguay con relación la aplicación del Convenio N° 87 en la legislación laboral cuyos comentarios se refieren a:

- La exigencia de un número mínimo demasiado elevado de trabajadores (300) para constituir un sindicato de industria (artículo 292 del Código del Trabajo).
- La exigencia de requisitos excesivos para poder integrar la junta directiva de un sindicato (artículos 298, inciso a y 293 inciso d del Código del Trabajo).
- El sometimiento de los conflictos colectivos al arbitraje obligatorio (artículos 284 a 320 del Código Procesal Laboral).
- La imposibilidad de que el trabajador, incluso si tiene más de un contrato de trabajo a tiempo parcial, se asocie a más de un sindicato, ya sea de su empresa, o industria, profesión u oficio, o institución (artículo 293, inciso c del Código del Trabajo).
- El requisito, para declarar la huelga, de que ésta tenga por objeto solamente la defensa directa y exclusiva de los intereses profesionales de los trabajadores (artículos 358 y 376, inciso a) del Código del Trabajo) y la obligación de asegurar un suministro mínimo, en caso de huelga en los servicios públicos imprescindibles para la comunidad, sin consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas (artículo 362 del Código del Trabajo) (CEARC, 2002).

Si bien es cierto, no todos estos artículos tienen que ver con el personal que trabaja en servicio doméstico, los beneficios finales de una adecuada protección legal en cuanto a derecho de sindicación, hace sin duda a la defensa de los derechos laborales y humanos fundamentales.

En lo que se refiere a procedimiento de quejas en materia de libertad sindical o de asociación, no existe un caso presentado al CLS de la OIT, relacionado con violaciones de los derechos sindicales de los trabajadores domésticos.

En Paraguay el Código Laboral, garantiza el derecho de sindicación. Por su parte, el Código de la Niñez y la Adolescencia, en concordancia con la Convención de los Derechos del Niño, se refiere a este tema, garantizando al adolescente que trabaja la libertad de organización y participación en sindicatos (Cáceres, 2003: 64).

Sin embargo, una característica del sector es su escasa organización. Un ínfimo porcentaje está asociado al Sindicato de Trabajadores Domésticos del Paraguay (SINTRADOP), el único sindicato que agrupa a trabajadores domésticos en Paraguay (Soto, 2004: 263, 264).

Por otro lado, es importante resaltar algunos comentarios realizados por los expertos en virtud de Convenio N° 98 (negociación colectiva).

El derecho de organización es esencial para la representación colectiva de los intereses, y el ejercicio del derecho de negociación colectiva es la clave para que esa representación se haga en la realidad. En general, los resultados de la negociación colectiva engendran el valor añadido de la organización (OIT, 2000a: párrafo 91).

En Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela, en los cuales se ha realizado un estudio de la OIT, se ha puesto de manifiesto que todos los convenios colectivos examinados incluían, por término medio, unas cuatro cláusulas sobre derechos de las mujeres trabajadoras, la mayoría de ellas en relación con la protección del derecho de maternidad. El contenido de muchas de esas cláusulas supera las exigencias de las leyes nacionales en este ámbito. Un pequeño número de cláusulas prevé asimismo, aunque en términos muy generales, iguales oportunidades para las mujeres trabajadoras (OIT, 2002a: 70-78).

Los problemas constatados más frecuentemente en los comentarios de la comisión de expertos se refieren sobre todo al alcance del derecho de negociación colectiva, y en particular a su negación a los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado, y a la exigencia de que las organizaciones sindicales representen a una proporción demasiado elevada de trabajadores para ser reconocidas o poder negociar colectivamente. Inmediatamente después aparece, en un número significativo de países, el sometimiento de la negociación colectiva a la política económica del gobierno. Por último, en proporción mucho menor, ciertos países excluyen al arbitraje obligatorio en ciertos casos, limitan la facultad de las partes para determinar el nivel de la negociación o prohíben la negociación colectiva a categorías concretas de trabajadores del sector privado o a las federaciones y confederaciones (Gernigon *et al.*, 2000: 83).

En algunos países, por ejemplo Jordania, se excluye del campo de aplicación de la negociación colectiva al personal doméstico, los jardineros, los cocineros y afines (Gernigon *et al.*, 2000:75).

En el caso de Paraguay la CEACR realizó una observación para garantizar la plena aplicación de los artículos 1 y 2 del Convenio N° 98, en la legislación laboral cuyos comentarios se refieren a:

- La inexistencia de disposiciones legales sobre protección de los trabajadores que no sean dirigentes sindicales contra todos los actos de discriminación antisindical.
- La falta de sanciones por incumplimiento de las disposiciones relativas a la estabilidad sindical y a la injerencia entre organizaciones de trabajadores y empleadores (CEACR, 2002).

Las garantías de este convenio se aplican a todas las categorías y ramas de trabajadores.

2. La eliminación del trabajo forzoso

Según el Convenio N° 29 la expresión “trabajo forzoso u obligatorio” designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.² El artículo 1° del Convenio N° 105 amplía este concepto incluso a su utilización como medida de disciplina en el trabajo. La OIT lo define de manera extensiva (OIT, 2002b: 25) como: “Todo trabajo o servicio que imponen coercitivamente el Estado o unos individuos que tienen la posibilidad y la facultad de amenazar a los trabajadores con sanciones como la violencia física o la explotación sexual, la privación de comida, de tierra o de salario, restringiendo sus movimientos o encerrándolos” (Cáceres, 2003).

En el trabajo doméstico tiende a asumir diferentes formas:

- 1) Puede ser que las personas hayan sido “entregadas” a otra familia a fin de reducir gastos del hogar; esto conlleva al trabajo prestado en hogares de terceros sin remuneración alguna o aquél se realiza solo por alojamiento y comida.
- 2) Puede que sea la consecuencia de una situación en la que la familia se haya endeudado, por ejemplo, cuando ha pedido dinero que no puede devolver o cuando ha adquirido bienes, y como consecuencia hacen trabajar a sus hijos o los “entregan” como parte de pago (servidumbre por deudas).
- 3) También puede suceder que los mismos hayan sido víctimas de trata de personas.

² Véase el artículo 2, numeral 1 del Convenio N° 29 (1930) sobre Trabajo Forzoso.

- 4) O que simplemente se encuentran en una situación de pobreza que entendida en su sentido más amplio, crea un contexto en el cual las familias buscan vías para sobrevivir. Esta situación sumada a su estado de necesidad o hasta de ignorancia, expone a las personas y las hacen vulnerables a la explotación.

Si bien no todas, en algunas familias pobres se considera que enviar a los niños a trabajar constituye una forma de ganar un ingreso, o por lo menos, de reducir gastos. Reducir los costos de la familia, más que aumentar los ingresos, es una razón por la que en algunos países se empuja a los niños al servicio doméstico sin que haya un intercambio de dinero; sencillamente, se “entrega” al niño.³ Otros factores influyen en que los niños, y en especial las niñas, estén expuestos a la explotación (Kane, 2004: 22).

En Paraguay una práctica muy común es la del “criadazgo” (o “padrinazgo” en los países andinos), mediante el cual un niño, niña o adolescente es llevado del campo –generalmente de un medio de pocos recursos– a una zona urbana por un pariente o persona cercana a su familia biológica, con la promesa de una vida mejor. Desafortunadamente, esta práctica muchas veces enmascara su explotación laboral, sea en la casa del pariente o conocido donde labora sin paga, o peor aún, su colocación en otra casa, recibiendo el pago por sus servicios quien ha hecho las veces de “agente” de empleo.

Estos trabajadores domésticos son muchas veces sometidos a tratos inhumanos y vejatorios –si no son configuratorios, por lo menos muy cercano al trabajo forzoso– con poca o ninguna paga, soportando condiciones infrahumanas de alimentación, vestido y vivienda, un trato violento físico y verbal y en ocasiones de agresión sexual, en aislamiento de sus familiares y de otras personas que puedan reportar la situación irregular en la que viven (Cáceres, 2003: 16).

También es importante señalar que, dada su naturaleza “oculta”, y la relación servil inherente a ella, el trabajo doméstico tiene el potencial de equivaler a la explotación o llegar a serlo, tanto para niños como para adultos (Kane, 2004: 27).⁴

El reciente aumento del tráfico de mano de obra que afecta principalmente a las mujeres y los niños guarda en parte relación

³ Véase, por ejemplo, *Restavek: Child domestic labour in Haiti*, pág. 2.

⁴ Véase la nota al pie de página.

con la discriminación fundada en el sexo en el mercado de trabajo, lo cual provoca que las mujeres tengan acceso desigual al empleo bien remunerado y da lugar a creencias tradicionales que desvalorizan a las niñas (OIT, 2001b: párrafo 168).

La trata de seres humanos, constituye una preocupación cada vez mayor de la OIT. Desemboca en las peores formas de trabajo infantil y las peores expresiones de explotación de trabajadores migrantes, y constituye otra manifestación de la grave discriminación que las mujeres sufren todavía en muchos países. La “Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia”, celebrada en Durban puso de manifiesto que las personas vulnerables a la discriminación racial y de género suelen ser víctimas de trata (OIT, 2003: párrafo 267).

En muchos casos, además, es posible que los adultos que trabajan en el servicio doméstico provengan de la trata, hayan sido forzados a incorporarse o ejerzan la servidumbre por deudas. Todos estos factores aumentan su vulnerabilidad a la explotación y a los malos tratos. Un estudio realizado en Honduras (OIT-IPEC, 2003: 74) reveló que una de cada cuatro mujeres que trabaja en el servicio doméstico ha sufrido quemaduras graves, una de cada cinco, cortes, y una de cada diez había sido golpeada y había sufrido contusiones importantes. Los hombres de este sector también habían tenido su cuota: Uno de cada cuatro había sufrido cortes graves (Kane, 2004: 46).

Tras la discusión del Informe Global de 2001 “*Alto al trabajo forzoso*”, la OIT estableció un programa de acción especial para combatir el trabajo forzoso dentro del Programa InFocus para la Promoción de la Declaración. Este programa sitúa la trata de personas en el contexto económico más amplio de las presiones que se producen en los ámbitos del empleo y la migración, sin por ello olvidar la necesidad de las mujeres y los niños como víctimas principales de la trata (OIT, 2003: párrafo 270).

Asimismo, dicho informe señala que el trabajo forzoso es universalmente condenado. Sin embargo, la eliminación de sus múltiples formas (desde las ancestrales hasta las más recientes, y desde la esclavitud y el trabajo en servidumbre a la trata de seres humanos) sigue siendo uno de los problemas más complejos que enfrentan las comunidades locales, los gobiernos nacionales, las organizaciones de empleadores y trabajadores y la comunidad internacional.

La CEACR, se ha referido en el caso de Paraguay, a una comunicación enviada por la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) en octubre de 1997, bajo el Convenio N° 29, indicando que las condiciones de trabajo de indígenas en las haciendas sugieren una práctica extendida de trabajo forzoso con el objeto de pagar deudas contraídas en las tiendas de la hacienda, para la compra de productos de primera necesidad, a precios sobrevaluados, que los salarios no son pagados o sólo al final del contrato con lo cual los trabajadores tienen que endeudarse para sobrevivir y que se les inflige malos tratos (CEACR, 2002).

Para ello se ha tenido en cuenta una publicación realizada por *Anti-Slavery International: "Enslaved peoples in the 1990s"*,⁵ según la cual existirían trabajadores indígenas que son empleados en todo tipo de trabajo en las haciendas, refiriéndose también a las trabajadoras domésticas, y resaltando que las mismas son contratadas por empleadores no indígenas, trabajan entre 6 y 11 horas por día y reciben salarios mal pagados, de aproximadamente el 15% del salario mínimo, o sólo reciben comida y provisiones.

Según algunos antropólogos, la situación de contrato de las trabajadoras en el servicio doméstico en los establecimientos de campo, es parte de una cultura propia de los países latinoamericanos. Por la cual, al ser contratados los varones para tareas propias de las haciendas, las esposas o concubinas de los mismos pasan a trabajar al servicio de la casa principal. Lo usual es que exista por lo menos una mujer trabajado en estas condiciones en cada hacienda, y probablemente, lo haga sin remuneración alguna. A veces suele formarse entre los trabajadores y el empleador una relación de compadrazgo.

3. La abolición del trabajo infantil

El Convenio N° 138 fija la edad mínima de admisión al empleo en 15 años como regla general, y en los países cuya economía y medios estén insuficientemente desarrollados pueden establecerla inicialmente en 14 años. Asimismo, señala la edad de 18 años para todo tipo de empleo o trabajo que, por su naturaleza

⁵ Págs. 153 a 181.

o las condiciones en que se realice, pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores de edad.

Este convenio no prevé ninguna disposición específica que incluya o excluya el trabajo infantil doméstico. No obstante, permite excluir del ámbito normativo relativo a la edad mínima a categorías limitadas de trabajo; así pues, cuando se establecen normas nacionales, suele excluirse el trabajo doméstico. Este hecho refleja la dificultad de hacer cumplir la ley dentro de los límites de viviendas particulares sumado al hecho de que los niños que trabajan en el servicio doméstico de hecho casi siempre se encuentran en situación de trabajo infantil doméstico (Kane, 2004: 10).

Algunos países incluyen el trabajo infantil doméstico en su legislación nacional relativa a la edad mínima. Brasil, por ejemplo, establece una edad mínima de 16 años para trabajar en el servicio doméstico; Sudáfrica la de 15 años como edad mínima general, incluso para trabajar en el servicio doméstico.

En muchos países es considerado un trabajo infantil peligroso por lo que la edad mínima de admisión al empleo es de 18 años. En el caso del Perú se ha elevado a 16 años la edad mínima de admisión al empleo para el trabajo infantil doméstico.

Paraguay ha fijado una edad mínima general de 14 años para el ingreso al empleo, y actualmente se encuentra elaborando el listado de los considerados “trabajos peligrosos” para la legislación. El Trabajo Infantil Doméstico (TID) no está exceptuado de esta edad. Por otro lado, se puede afirmar que en las consultas realizadas sobre el tema, siempre ha aparecido la situación de “criadazgo” como una de las categorías de trabajo infantil que se debe considerar peligroso al momento de realizar la lista oficial para Paraguay.

Como es un convenio que ha sido ratificado recientemente por el país, la CEACR no ha hecho observaciones aun con relación al cumplimiento efectivo del mismo en la práctica.

Cuando el Convenio sobre la Edad Mínima (N° 138) y la Recomendación N° 146 fueron objeto de un estudio en 1981, la CEACR dejó en claro que el Convenio N° 138 prevé diversos tipos de exclusiones o de excepciones, que influyen en el alcance de aplicación del instrumento en los países que lo ratifican.

Tal es el caso del trabajo en empresas familiares, el trabajo a domicilio, los menores trabajadores independientes y el servicio doméstico.

Esta última es una exclusión muy frecuente de las disposiciones de edad mínima. Casi siempre queda excluido explícitamente por la ley (por ejemplo en Argentina, Austria y Bélgica), pero cuando la legislación sobre edad mínima ha sido adoptada por sectores y no existe una regla de aplicación general sobre este respecto, la comisión de expertos simplemente ha tomado nota de que no existen disposiciones al respecto (por ejemplo India y Pakistán). Solo en un caso (Dinamarca) puede no excluirse el trabajo doméstico peligroso o nocivo, como prevé el convenio (OIT, 1981: 28,29).

Además de las exclusiones antes mencionadas, se pueden ver en la legislación de diversos países otros tipos de excepciones, incluidas aquellas personas protegidas por ciertas reglas de derecho consuetudinario y aquellas que desempeñan sus actividades en el marco tradicional de la familia (por ejemplo Camerún), personas que trabajan directamente para el público o realizan ciertos trabajos eventuales a domicilio sin contrato de trabajo (por ejemplo Chile), servicios prestados por un hijo a sus padres, salvo en horario escolar (por ejemplo Guyana), trabajo familiar no remunerado (por ejemplo España y Luxemburgo), y otros. Todas estas excepciones parecen proceder de una necesidad prevista en el Convenio N° 138 de excluir a “categorías limitadas de empleos o trabajos respecto de los cuales se presenten problemas especiales e importantes de aplicación”, por lo que, si se cumplen con los demás requisitos, podrían quedar excluidos de la aplicación del convenio.

No obstante alguna de las exclusiones no parecen compatibles con el convenio (OIT, 1981: 30).

Por su parte, el Convenio N° 182 de la OIT define las peores formas de trabajo infantil. En su artículo 3 el mismo incluye algunas de las situaciones laborales más extremas en las que están implicados niños mayores y niños menores de la edad mínima de admisión al empleo, y en el trabajo doméstico los niños están expuestos a muchos de estos tipos de peligros.

Las peores formas de trabajo infantil doméstico abarcan la situación de todo niño que ha llegado al servicio doméstico por vía de la trata, vive en una situación de esclavitud o de cuasi esclavitud, padece el abuso o la explotación sexuales, o realiza

un trabajo que en la legislación nacional se define como peligroso (Kane, 2004: 16).

Este convenio no tipifica el trabajo infantil doméstico como una de las peores formas del trabajo infantil, pese a que durante su preparación, se habló a menudo de la preocupación sobre el trabajo doméstico realizado por los niños. En efecto, había un claro entendimiento por la Conferencia de que la expresión “prácticas análogas a la esclavitud” abarcaba las formas de trabajo infantil. Adicionalmente, la Recomendación N° 190 hace referencia a la problemática del trabajo oculto y a la especial preocupación que debe darse a la situación de la niña por el alto riesgo al que está expuesta. Sin embargo, las condiciones en que se desarrolla en la mayoría de los casos, pueden devenir en situaciones altamente riesgosas para la salud, la seguridad o la moralidad, por lo que potencialmente puede convertirse en una de las peores formas de trabajo infantil (Cáceres, 2003: 20).

Asimismo, el texto de la Recomendación N° 190 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, en su artículo 3 establece que al determinar y localizar dónde se practican los tipos de trabajo peligrosos en cada país, debería tomarse en consideración los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como horarios prolongados o nocturnos o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador.⁶ Lo cual sería, por ejemplo, el hecho de pernoctar en la casa del empleador como es el caso del TID en Paraguay.

Niños, hombres y mujeres que trabajan en el servicio doméstico están expuestos a la explotación porque su lugar de trabajo es una vivienda privada, porque están sujetos a la voluntad del empleador y porque invariablemente la actividad carece de regulación y control (Kane, 2004: 46).

En diversos lugares del mundo, a los niños se los maneja verdaderamente como esclavos y se los trata como si fueran propiedad del empleador. Se comercia con ellos y se los traslada a casa de terceros, donde deberán ocuparse de encender el fuego antes de que la familia se levante, acarrear objetos pesados y realizar tareas peligrosas, utilizar sustancias nocivas como productos de limpieza, cocinar para toda la familia y lavar toda la ropa, levantarse en medio de la noche para atender las necesidades de su amo; en resumidas cuentas, un arduo trabajo que dura

⁶ Véase el artículo 3 literal e, de la Recomendación N° 190.

siete días a la semana todas las semanas del año. Están expuestos al maltrato físico y al abuso sexual. Es posible que se los retenga dentro de la casa todo el tiempo, que tengan que dormir en el piso de la cocina, tolerar golpizas si están cansados y se conducen con lentitud, que se les niegue el contacto con la familia, los amigos, el acceso a servicios de salud y una alimentación adecuada, y que incluso se les prive de un nombre y se los llame en términos locales equivalentes al de “sirviente”. Esta es la realidad de la vida de muchos niños inmersos en el trabajo infantil doméstico que son víctimas de la explotación más extrema; su situación es similar a la esclavitud o los expone a graves peligros y representa una de las peores formas de trabajo infantil (Kane, 2004: 12).

El convenio se refiere a la categoría de niños que sufren prácticas análogas a la esclavitud, abarca asimismo el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y los niños sometidos a trabajo forzoso u obligatorio.

Se dice que un niño se encuentra en una situación de “servidumbre por deudas” cuando se lo atrae al servicio doméstico a cambio de dinero que se concederá a un tercero para pagar una deuda pendiente. El niño inmerso en dicha situación por definición se encuentra en condiciones de explotación (Kane, 2004: 42).

En el documento *“Un futuro sin trabajo infantil, informe global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo sobre trabajo infantil”* (OIT, 2002c), se señala que los pequeños que trabajan en el servicio doméstico pueden estar expuestos a sustancias peligrosas como líquidos de limpieza, que tal vez no sepan utilizar. Se señala que, tratándose de trabajadores adultos, se conocen relativamente bien los perjuicios psicológicos ocasionales por la exposición a diferentes sustancias y procesos laborales, pero que es preciso saber más acerca de las consecuencias a corto y largo plazo para las niñas y los varones de diferente edad y estado de salud. Es posible que los niños tengan que realizar tareas utilizando instrumentos o aparatos que excedan su capacidad física o que desconozcan cómo manejar, por ejemplo, utensilios de cocina o de jardín, o aparatos de limpieza.

Es posible que trabajen en cocinas mal ventiladas o en las que la temperatura se eleva a niveles insalubres, o por el contrario, que en invierno trabajen en habitaciones sin calefacción. Todo esto

es perjudicial para el bienestar del niño y constituye un peligro; según la definición de la Organización Mundial de la Salud, puede considerarse como forma de violencia.

Es probable que los efectos en el niño, ya sean directos, como del maltrato físico, o indirectos, como las de la privación de acceso a la educación, persistan durante mucho tiempo (Kane, 2004: 64).

Por ser este un convenio de reciente ratificación por el país, no se pueden citar aún observaciones de la comisión de expertos para la aplicación práctica del mismo.

4. La discriminación en el empleo y la ocupación

El Convenio N° 111 sobre la discriminación (en materia de empleo y ocupación) aclara en su artículo 1° que el término “discriminación” comprende:

- Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.
- Cualquier otra que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

La discriminación está íntimamente relacionada con el acceso sin distinciones a una educación de calidad, previa a la incorporación al mercado de trabajo, lo cual se hace más evidente respecto de *las jóvenes y para las categorías más vulnerables de población*.

El convenio señala, igualmente, que *con una división más igualitaria del trabajo y de las tareas familiares en el hogar, sería posible que un número mayor de mujeres tuviera mejores oportunidades de trabajo*. Esto es así por cuanto las familias de escasos recursos tienden a priorizar el acceso a una instrucción formal para los varones de la familia, quedando las niñas dedicadas a las tareas domésticas, sin preparación para afrontar ninguna otra actividad futura que el ser madres de familia *o trabajadoras del hogar* (Cáceres, 2003: 17,18).

Los aspectos de la igualdad, y en el plano general, la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el empleo y el trabajo, son uno de los temas principales del Convenio y de la Recomendación sobre la Discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Nº 111) (OIT, 1986: 80).

En cuanto a los trabajadores domésticos se refiere, es importante destacar que la mayoría de los empleados en este sector son mujeres, lo cual hace que este grupo de personas en particular pueda ser objeto de discriminaciones que van desde el acceso y permanencia en el empleo, hasta la remuneración que perciben por sus labores. En el caso de Paraguay, gran parte de las trabajadoras domésticas provienen de los sectores rurales o de los sectores pobres de las zonas urbanas.

Las ocupaciones en que predomina uno de los sexos pueden definirse como aquellas en las que los trabajadores de un sexo constituyen más del 80% de la fuerza de trabajo. Si bien aproximadamente la mitad de los trabajadores está en ocupaciones donde predomina uno de los sexos, las mujeres están empleadas en una gama más reducida de ocupaciones que los hombres: En el sector no agrícola, hay siete veces más ocupaciones de predominio masculino que de predominio femenino (Ander, 1998).

La situación laboral de los hombres y las mujeres presenta características diferentes. Los hombres tienen más posibilidades de ocupar cargos clave, puestos fijos o mejor remunerados, mientras que las mujeres suelen ocupar puestos periféricos, inseguros y menos prestigiosos. Las mujeres quedan excluidas o “segregadas” de ciertas clases de trabajos a causa de unas prácticas de contratación favorables a los hombres o de obstáculos para obtener ascensos o progresar profesionalmente. Las mujeres representan un porcentaje elevado de trabajadores a tiempo parcial (OIT, 2003: párrafo 134).

Una vez que la persona ha superado la dificultad de ingresar en el mercado de trabajo, él o ella pueden continuar siendo víctimas de discriminación. Por ejemplo, las mujeres quizás descarten alguna opción profesional por temor a ser objeto de discriminación. Una manera de analizar este tipo de discriminación consiste en aplicar patrones de segregación en la ocupación, los cuales indican que los hombres y las mujeres suelen trabajar en sectores diferentes de la economía y ocupar cargos diferentes dentro del mismo grupo profesional. Los camioneros, por ejemplo, son generalmente hombres,

mientras que las mujeres prevalecen en la confección y los trabajos domésticos (segregación horizontal). Dentro de una misma ocupación, las mujeres conforman la mayor parte de la plantilla de obreros de la producción y los varones tienden a predominar en la supervisión de la producción (segregación vertical) (OIT, 2003: párrafo 137).

En los últimos años la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha aumentado notablemente, al mismo tiempo el porcentaje de familias más pequeñas y monoparentales ha aumentado en casi todos los países. En su mayoría el progenitor a cargo es una mujer, por lo que el índice del empleo de las mujeres ha aumentado radicalmente. El porcentaje de hogares dirigidos por mujeres también ha aumentado en muchos países en desarrollo. A pesar de la redistribución de la responsabilidad financiera dentro de la familia, la carga de las tareas domésticas y el cuidado de las personas continúa reposando en gran medida sobre los hombros femeninos (Sirianni y Negrey, 2000: 59-76), lo cual pone de manifiesto la resistencia de unas suposiciones profundamente ancladas sobre el trabajo, la familia, la sociedad y los roles de los géneros en estas esferas (Barnett, 1999: 143-158).

La discriminación en el empleo y la ocupación suele exacerbar o perpetuar la pobreza, la cual agudiza a su vez la discriminación laboral en un círculo vicioso. La falta de trabajo, o el trabajo improductivo, inseguro y carente de protección, son causas principales de las carencias materiales y de la vulnerabilidad que experimentan las personas pobres. La discriminación en el mercado de trabajo, ya sea mediante la exclusión de integrantes de determinados colectivos o la disminución de sus oportunidades de desarrollar aptitudes adecuadas al mercado, merma la calidad de los puestos de trabajo a los que pueden aspirar. Esto, a su vez, aumenta el riesgo de que caigan en la pobreza, lo que reduce aún más su capacidad de conseguir un trabajo que les rescate de esa situación (OIT, 2003: párrafo 84).

La feminización de la pobreza y los factores de expulsión y atracción relacionados con el género provocan que en muchas partes del mundo las mujeres asuman trabajos que su familia, su comunidad y hasta las propias mujeres consideran “trabajos de mujeres” o trabajos “seguros” en la vivienda de otras personas. En algunas sociedades, además, se cree que el servicio doméstico es la alternativa adecuada para las mujeres de la sociedad, en particular, debido a que se lo ve como un

trabajo humilde y adecuado para las mujeres, a quienes no se considera preparadas para manejar asuntos económicos y políticos importantes. Se considera que la función reproductiva de la mujer también se “adecua” al trabajo que implica atender y servir a los demás (Kane, 2004: 46).

Se suele asociar el trabajo infantil con la pobreza de los padres que son víctimas de discriminación en el mercado de trabajo a causa de su origen social o étnico. Las familias pobres monoparentales, generalmente encabezadas por mujeres, y las familias migrantes se ven a menudo obligadas a hacer trabajar a sus hijos (OIT, 1997: 10-11).

Las discriminaciones legislativas o reglamentarias que puedan ocasionar discriminaciones en materia de empleo y ocupación fundadas en el origen social son poco frecuentes, pueden consistir en referencias acordadas a ciertas personas, por su origen social o los méritos de sus padres, para ingresar a un empleo o formación, o para excluirlos, por los mismos motivos, de ciertos empleos o tipos de formación (OIT, 1988).

Algunas situaciones en las cuales se daría discriminación para los trabajadores domésticos sería, por ejemplo quedar expresamente excluidos de la cobertura de seguridad social, como ocurre con los criados, o cualquier otra forma de colocación laboral intrafamiliar en el servicio doméstico.

También es importante referirse a la discriminación por edad. Sobre el particular los expertos opinan que, en general, existen varios fenómenos de importancia desigual que afectan a los trabajadores de edad avanzada: Tasas de desempleo más elevadas con respecto a los trabajadores más jóvenes y, especialmente, desempleo de larga duración; fijación arbitraria de los límites de edad (OIT, 1988).

Otro motivo de discriminación particular para el acceso de las trabajadoras domésticas sería, por ejemplo, el requisito previo de constatación de su estado de salud.

El estudio general de la CEACR en materia de Igualdad en el empleo y la ocupación, menciona que el estado de salud física y psíquica, a menudo se considera *a priori* como un elemento esencial de la relación de trabajo. Ahora bien, varios gobiernos han vuelto a examinar el carácter automático de esta relación, analizando las relaciones entre el estado de salud de una persona en un momento dado y las exigencias profesionales normalmente necesarias para desempeñar determinado trabajo.

En función de dicho análisis, la evaluación de la aptitud para ocupar un empleo debe basarse en el estado de salud o en un diagnóstico establecido en el momento, y no sobre la base de problemas de salud anteriores o que puedan presentarse en el futuro. En cuanto al expediente médico, ciertas disposiciones que establecían en forma obligatoria que las personas que hubiesen padecido ciertas enfermedades (mentales, cáncer, tuberculosis, etc.), debían dar garantías en cuanto al estado de salud, han sido modificadas o suprimidas por medidas específicas o generales. No se exige ninguna obligación de brindar una garantía en cuanto al futuro estado de salud a las personas que no han padecido estas enfermedades.

Un problema análogo se plantea en relación con los portadores del virus del VIH: Se han adoptado disposiciones para prohibir las pruebas y análisis de detección del VIH como condición previa a la contratación, o para conservar el carácter confidencial de resultados de los exámenes que se practiquen en protección de la salud pública. Resulta por sí mismo evidente que el estado de salud de una persona se debe tomar en consideración al evaluar sus aptitudes para desempeñar un determinado empleo, pero no debería corresponderle la carga de la prueba en lo relativo a las consecuencias que tienen las afecciones sufridas en el pasado o aún presentes en su aptitud actual. El estado de salud física o mental, las incapacidades en el sentido amplio del término, las deficiencias, los antecedentes médicos de una persona figuran como criterios de discriminación prohibidos en las legislaciones o en los acuerdos colectivos de varios países (OIT, 1988).

En el caso de Paraguay existen dificultades con respecto a la realización de test de detección del virus del VIH antes de ingresar a un trabajo y sobre la confidencialidad de los resultados, ya que no existe una norma que prohíba expresamente este tipo de análisis. Se han producido casos en los cuales se realizan estos test como requisito previo a la contratación.

Sobre la aplicación en la práctica del Convenio N° 111, la CEACR, ha enviado una observación general en 2002, expresando su opinión sobre el acoso sexual como una forma de discriminación y que, por lo tanto, debe ser examinada entre los requerimientos del convenio (CEACR, 2002).

En ese sentido, ya en 1995, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció que el acoso sexual en el lugar de trabajo es perjudicial para el bienestar y la productividad de los trabajadores, así como para sus perspectivas de empleo y de promoción.

La Conferencia pidió la inclusión en las políticas nacionales en pro de la igualdad de género de medidas para luchar contra tal acoso e impedirlo. Para que sean eficaces, las políticas y procedimientos contra el acoso sexual deben incluir: Una declaración política; un procedimiento de queja adaptado al acoso sexual que permita la confidencialidad; medidas disciplinarias progresivas; y una estrategia de formación y comunicación. La protección contra represalias debe ser un elemento fundamental de cualquier procedimiento de queja (Haspels, 2001; Renhart, 1999).

El Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración establece en su artículo 1° que el término “remuneración”: *Comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especies pagadas por el empleador, directa o indirectamente al trabajador, en concepto del empleo de este último.*

Los países que lo ratifiquen se comprometen a promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (Cáceres, 2003: 17).

Con relación al tema, los expertos han realizado algunas observaciones de manera general respecto a los países.

Existen dificultades que surgen al intentar llevar a la práctica la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Estas dificultades están íntimamente ligadas a la condición general de las mujeres y de los hombres en el empleo y en la sociedad: En un contexto general de desigualdad no es posible lograr una evaluación igual del trabajo, ni tampoco que todos tengan el mismo derecho a todos los componentes de la remuneración.

En el párrafo 99 de su Estudio General de 1975 sobre la igualdad de remuneración, la CEACR aludía a las indicaciones según las cuales las disposiciones referentes al salario mínimo no suelen aplicarse, en particular, en los sectores, ramas y profesiones donde trabajan mujeres, en los países en desarrollo. Las consecuencias de semejante situación para el nivel de remuneración de las mujeres son tanto más graves por cuanto trabajan en sectores en los que hay una mayor proporción de mano de obra no calificada, cuyos salarios oscilan en torno al mínimo legal y son incluso inferiores a él.

Las estadísticas relativas a las remuneraciones indican que los sectores de empleo en que predominan las mujeres se

caracterizan en general por unos ingresos inferiores a aquellos otros en los cuales hay un predominio masculino, aunque los ingresos proporcionales de las mujeres se acercan sensiblemente más a los de los hombres allí donde predominan las mujeres que cuando hay un predominio masculino.

La legislación sobre igualdad de remuneración se utiliza ampliamente para combatir la discriminación en materia de remuneración entre hombres y mujeres. Si bien la legislación sobre igualdad de remuneración trata la infravaloración de los trabajos realizados predominantemente por las mujeres y los prejuicios sexistas en las estructuras retributivas y los mecanismos de fijación salarial, no afronta otros muchos factores que contribuyen a mantener una diferencia entre el salario de la mujer y el de los hombres. De ahí la necesidad de leyes complementarias sobre igualdad de oportunidades o de una legislación sobre igualdad que prescriba la obligación de promover la igualdad de modo más general (OIT, 2003: párrafo 179).

Cabe mencionar que en Paraguay la legislación (Código Laboral) establece un salario mínimo para los trabajadores domésticos del 40% del salario mínimo establecido para actividades diversas no especificadas. Considerando que para los trabajadores adolescentes domésticos el salario mínimo señalado es del 60% del mínimo legal en efectivo, ello crea toda una situación de discriminación hacia los trabajadores domésticos adultos, puesto que, al alcanzar la mayoría de edad (18 años), el derecho a su salario automáticamente decae al 40% del mínimo legal.

La CEACR, ha realizado una solicitud directa sobre la aplicación del Convenio N° 100 en la cual:

- En Paraguay en la práctica existe una clara diferencia entre las remuneraciones de los hombres y de las mujeres en casi todas las ramas, categorías ocupacionales, grupos de ocupación y niveles educativos a favor de los primeros. Que los mayores niveles educativos no le aseguran a la mujer un sueldo equitativo en relación con los hombres en igual nivel. Por lo cual la Comisión reiteró la importancia que reviste la utilización de métodos de evaluación objetiva de los empleos para mejorar la situación de la mujer tanto en el sector público como en el privado e instó a que con la colaboración de los interlocutores sociales, se adopten y ejecuten medidas para reducir la brecha salarial que existe entre hombres y mujeres. También para eliminar la segregación ocupacional y sectorial de las mujeres en el mercado laboral.

- La Comisión tomó nota de las actividades que realizó la Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo (CTIO) durante el año 2002. Pidió información sobre toda otra actividad de la CTIO para contribuir a reducir la brecha salarial existente y para acrecentar la escasa representación de las mujeres en cargos directivos. También solicita se le suministre el Plan de Acción para el bienio 2002/2003 y en lo posible, de la información que difunde la CTIO sobre el mercado laboral y la participación de las mujeres.
- Asimismo, la Comisión requirió información sobre las actividades de la Dirección del Trabajo, incluyendo las relacionadas con las infracciones comprobadas y las sanciones impuestas para poder evaluar con mayor eficacia la aplicación del convenio en la práctica (CEACR, 2003).

F. Estudio de otros convenios (no fundamentales) ratificados por el país

Para el año 2004, la República del Paraguay ha ratificado 36 convenios de la OIT y tiene 34 convenios en vigor. Dos de ellos han sido denunciados (el Convenio N° 60 sobre la edad mínima (trabajos no industriales), y el Convenio N° 107 sobre poblaciones indígenas y tribales) como consecuencia de la ratificación por el país del Convenio N° 169 sobre la misma materia.

Si bien es cierto varios de los convenios ratificados por el país tienen su aplicación directa, por ejemplo, en la industria, la agricultura, el comercio y las oficinas, o se refieren a temas específicos (como son la protección contra las radiaciones, o la maquinaria), que no atañen a los trabajadores domésticos, existen otros convenios no fundamentales que, de manera más general, pueden aplicarse a este grupo humano de trabajadores.

1. Salarios mínimos

Sobre el tema, Paraguay ha ratificado el Convenio N° 26 sobre los métodos de fijación de salarios mínimos, y el Convenio N° 95 sobre la protección del salario.

Las comisiones técnicas encargadas de fijar, en ciertos casos, los salarios mínimos lo hacen no solo por ramas de la economía, sino también por categorías de empleo. Según el informe sobre Salarios Mínimos de la CEACR, en Argentina, por ejemplo, no hay realmente fijación de salarios mínimos en función de categorías profesionales. Sin embargo, los empleados del servicio doméstico constituyen una categoría aparte cuyos salarios mínimos son fijados por el gobierno (OIT, 1992: 63).

En Paraguay, los trabajos domésticos son remunerados con un 40% del salario mínimo vigente para actividades diversas no especificadas, y plantea la presunción que comprende la provisión de alimentación y vivienda (artículo 151 del Código Laboral).

Cabe señalar que el Código Laboral dispone en su artículo 126, una escala porcentual para el salario de niños, niñas y adolescentes aunque indica que “si el menor de 18 años realiza un trabajo de igual naturaleza, duración y eficacia que otros trabajadores mayores en la misma actividad, tendrá derecho a percibir el salario mínimo legal”. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Código de la Niñez y la Adolescencia deroga disposiciones del Código Laboral en lo que se oponga, y específicamente refiere al salario del adolescente trabajador doméstico en sus artículos 65 y 66, planteando la prohibición de que alimentos y habitación sean considerados parte del salario, así como la obligación del empleador de facilitar la concurrencia de los adolescentes al centro educativo, sin deducir suma alguna de su salario (Cáceres, 2003: 48).

Según lo expresa Lilian Soto en el capítulo de esta publicación, el trabajo doméstico remunerado es una actividad laboral legalmente discriminada y esta discriminación actúa principalmente contra las mujeres. De esto resulta una población de mujeres jóvenes, trabajadoras mal pagadas, poco educadas y sujetas a condiciones laborales sin protecciones ni beneficios adecuados (Soto, 2004: 263).

La remuneración en esta actividad laboral, es inferior al salario mínimo en un 95%. Las discriminaciones por razones de género

se evidencian con claridad en estas cifras. Las mujeres son quienes en más del 90% se dedican al trabajo doméstico remunerado, y son, sin embargo, las peor pagadas, recibiendo salarios que alcanzan al 70% de los que reciben los hombres en la misma categoría ocupacional. La mayor profesionalización de los hombres (jardineros, choferes) podría estar incidiendo en esta situación por lo que, para corroborarla, resultaría necesario determinar las tareas y cruzarlas con las remuneraciones percibidas (Soto, 2004: 263).

2. Empleo y formación

Sobre este tema se ha ratificado el Convenio N° 122 sobre la política de empleo.

Las mujeres pobres tienen una doble desventaja, en comparación con los hombres. Aunque la mayoría de los sistemas de educación formal se basan ahora en el principio de igualdad de oportunidades, en realidad los índices de acceso y de participación de los niños y las niñas en los países en desarrollo son muy distintos; las mujeres van muy por detrás de los hombres en todos los niveles educativos. Además cuando una familia tiene dificultades y no puede prescindir del trabajo de los hijos y de las hijas de la familia, las niñas suelen quedarse en casa para ayudar a sus madres en los trabajos domésticos y agrícolas. Cuando aumentan las matrículas y los gastos generales de educación, como suele ocurrir en el marco de políticas de ajuste estructural, las niñas son las primeras en abandonar la escuela.

Como se supone que las mujeres tienen que terminar casándose y teniendo hijos, la inversión en su educación y formación suele considerarse de menor importancia, y aún poco deseables. Su escaso nivel de capacitación y de educación hace que las mujeres no sean aptas para muchos empleos y su escasa remuneración, comparada con los hombres, lleva a las familias a dejar de lado las inversiones en la educación de sus hijas.

La educación y la formación, tanto formales como no formales, suelen orientar a los niños y a las niñas hacia ámbitos distintos. En el caso de las chicas, esto significa que deben prepararse en materias que son básicamente una ampliación de las tareas domésticas y reproductoras de las mujeres como coser, cocinar, y otras ocupaciones afines. De este modo, ya a edad muy temprana,

las oportunidades de trabajo de las chicas se ven limitadas a las tareas domésticas y las ocupaciones en el sector de servicios y actividades comerciales, que tienden a ser actividades económicas marginales.

Los sistemas tradiciones de aprendizaje que transmiten la experiencia de una a otra generación –de las madres y otras mujeres mayores a las muchachas– han servido para que las niñas puedan adquirir destrezas laborales. Pero conviene insistir en que estas capacitaciones suelen consistir en una ampliación de las responsabilidades domésticas de las mujeres. Las propias mujeres no son conscientes de las alternativas que pueden existir a estas ocupaciones típicamente femeninas. Las oportunidades de empleo y formación se fomentan con frecuencia por medio de unos canales que no son accesibles a las mujeres, como pueden ser los servicios de colocación dirigidos a los clientes masculinos y a través de los periódicos que muchas mujeres no pueden leer (OIT, 2001a: 32,33).

El bajo nivel de instrucción es una de las características del sector doméstico. Datos sobre el nivel de educación indican que en Paraguay más del 70% sólo tiene instrucción primaria o carece de instrucción. Las mayores oportunidades de educación influyen en los niveles salariales de los hombres, no así en los de las mujeres, como lo demuestran el hecho que la educación secundaria duplica el monto de las remuneraciones recibidas por los hombres y apenas eleva la de las mujeres (Soto, 2004: 263).

La CEACR ha enviado una solicitud directa en 2003, que se refieren a la aplicación práctica del Convenio N° 122, y en particular:

- Se refiere a los resultados alcanzados para la generación de empleo productivo.
- Recuerda que la recopilación y análisis de información estadística debe servir como base para la adopción de medidas en materia de política de empleo. Solicita información sobre la situación, nivel, tendencia del empleo, desempleo y subempleo en el conjunto del país y en la medida en que afectan a las categorías más vulnerables de trabajadores (como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores rurales), que suelen ser quienes más dificultades tienen para encontrar empleo.
- Solicita información sobre las labores para formular y ejecutar una política activa de pleno empleo productivo, como requiere el convenio.

- Se refiere finalmente a la participación de la OIT en un programa de apoyo a la elaboración de la estrategia nacional para la reducción de la pobreza en el campo sociolaboral (CEACR, 2003).

3. Trabajo nocturno

El Convenio N° 89 (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), y el Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), N° 79 han sido ratificados por Paraguay.

El artículo 3 del Convenio N° 89 establece una prohibición general del trabajo nocturno aplicable a todas las mujeres, sin distinción de edad. La legislación de Paraguay prohíbe el trabajo nocturno de las mujeres sólo durante la gestación o el período de lactancia, así como para los menores de edad. Al respecto la CEACR en 2003 ha realizado una solicitud directa, en la cual pide que se adopten medidas para armonizar la legislación nacional con el Convenio, para hacer efectivas sus disposiciones, y para seguir garantizando su aplicación hasta tanto el país no decida denunciarlo (CEACR, 2003).

Por su parte el Convenio N° 79, en su artículo 3 establece que los menores no serán empleados durante la noche en un período de 12 horas consecutivas.

El Código Laboral⁷ y el Código de la Niñez y la Adolescencia⁸ del Paraguay establecen un intervalo de 10 horas, que comprende entre las 20:00 y las 06:00 horas de la mañana, por lo cual la CEACR expresó su preocupación sobre la disminución de la protección de los menores en cuanto a la limitación del trabajo nocturno, y solicitó se tomen las medidas necesarias para poner la legislación en conformidad con las disposiciones del convenio (CEACR, 2003).

Cabe indicar, igualmente, que las normas del Código Laboral que excluían de la prohibición de realizar horas extraordinarias y trabajo nocturno para los adolescentes, a los trabajadores domésticos

⁷ Ley N° 496, Código Laboral, artículo 122.

⁸ Ley N° 1680, Código de la Niñez y la Adolescencia, artículo 58 (del horario de trabajo).

realizados en el domicilio del empleador, han sido derogadas por el Código de la Niñez y la Adolescencia, prohibiendo de manera expresa el trabajo por cuenta ajena desde las 20:00 hasta las 06:00 horas (Cáceres, 2003: 60).

4. Vacaciones⁹

El Convenio N° 52 sobre las vacaciones pagadas también ha sido ratificado por Paraguay. Este convenio se aplica a los trabajadores de la industria, del comercio y de las oficinas, fija seis días laborables la duración mínima de las vacaciones después de un año de servicios continuos. Posteriormente la Conferencia Internacional del Trabajo adopta la Recomendación N° 98 en 1954, ésta se aplica a todas las personas empleadas, con excepción de la gente de mar y de los trabajadores de la agricultura, y preconiza unas vacaciones de por lo menos dos semanas por cada doce meses de servicios.

El artículo 154 del Código Laboral establece vacaciones anuales remuneradas para los trabajadores domésticos (de 30 días hábiles para los menores de 18 años) como todos los trabajadores, en cuanto a duración y remuneración en efectivo.

En el caso de Paraguay, la comisión de expertos, ha enviado una solicitud directa en 2003, recordando que, según el Convenio N° 52, toda persona a la que se aplique el mismo, tiene derecho a vacaciones anuales pagadas de seis días laborales, por lo menor (artículo 2, párrafo 1, y artículo 4 del convenio), y que sólo parte de las vacaciones que excedan esta duración mínima puede ser diferida (artículo 2, párrafo 4).

Como la legislación laboral paraguaya establece que, debido a una necesidad urgente del empleador, éste podrá requerir a los trabajadores la reintegración al trabajo, durante el goce de sus vacaciones, la comisión solicita se adopten las medidas para asegurar que las personas amparadas por el convenio, disfruten de un mínimo de seis días laborales de vacaciones remuneradas cada año (CEACR, 2003).

⁹ Véase Cáceres, P., 2003, pag. 61.

5. Tiempo de trabajo

Paraguay ha ratificado también el Convenio N° 14 sobre descanso semanal (industria) y el Convenio 106 sobre el descanso semanal (comercios y oficinas)

El cálculo del promedio de horas normales sobre un período semanal o mayor, permite una apropiada flexibilidad para ajustarse a las exigencias de ciertas actividades o de ciertos trabajos, y puede ser necesario, en ciertas circunstancias, que se excedan las horas normales de trabajo.

En el caso de Paraguay la legislación interna dispone 12 horas de trabajo para los trabajadores domésticos a diferencia de las ocho horas de trabajo establecidas para los que realizan otras labores (jornada de trabajo diurno).

En lo que se refiere a trabajadores adolescentes domésticos, se establece una jornada máxima de seis horas diarias, que son reducidas a cuatro para los que asistan a instituciones educativas (Cáceres, 2003: 65).

Según el estudio general de la CEACR, sobre tiempo de trabajo, existen excepciones permanentes, que se pueden permitir en los trabajos esencialmente discontinuos pero en los cuales la presencia de los trabajadores se exige durante períodos relativamente largos¹⁰. En muchos países esto puede abarcar los servicios de los trabajadores sanitarios (por ejemplo Malí, Suiza), vigilantes (por ejemplo, España, Mauricio, Pakistán, Somalia, Suiza, Zambia), peluqueros (por ejemplo, Malí, Suiza), personal de hoteles y restaurantes (por ejemplo, Malí, Rwanda, Suiza), personal doméstico (por ejemplo, Argentina, Barbados, Etiopía, Panamá, Suecia, Tanzania), algunos trabajadores del transporte y los que manipulan mercancías (por ejemplo, India, Pakistán, Suiza). En este contexto que se aplica con frecuencia la noción de “tiempo equivalente” de trabajo, donde la asistencia y disponibilidad del trabajador en el lugar de trabajo se exigen durante gran número de horas, durante las cuales el desempeño del trabajo en cuestión es intermitente o irregular (OIT, 1984: 20, 30,32).

¹⁰ Párrafo 14, a), i) de la Recomendación N° 116.

6. Exámenes médicos

Paraguay ha ratificado también los Convenios N° 77 y 78 relativos a los exámenes médicos de menores en trabajos industriales y no industriales respectivamente.

Los textos de estos convenios disponen la obligatoriedad de realizar exámenes médicos iniciales y periódicos a los menores empleados al servicio de terceros. Ambos convenios han tenido observaciones por la comisión de expertos en 2001, y se solicitarán nuevamente memorias regulares en el año 2007.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, garantiza al adolescente trabajador la protección de su salud, estableciendo la obligatoriedad del examen médico periódico (Cáceres, 2003: 58).

7. Política social

El Convenio N° 117 sobre la política social (normas y objetivos básicos) ha sido ratificado por el país en 1969.

La CEACR ha realizado una solicitud directa en 2003, relativa a la aplicación en la práctica de los artículos 6 y 7 del convenio, en particular sobre la situación de los movimientos migratorios en el país, y solicita se dé la debida protección a los trabajadores migrantes.

Asimismo, solicita información sobre el desarrollo de la educación, la formación profesional y el aprendizaje a fin de preparar eficazmente a los menores de uno y otro sexo para un empleo útil. Termina peticionando datos estadísticos relacionados con los índices que demuestren entre otros, la distribución de la tierra, estadísticas relativas a los movimientos migratorios, fluctuación de las tasas de los salarios mínimos y de los salarios en general, informes o extractos de informes relacionados con las medidas adoptadas a favor de los pueblos indígenas, estadísticas sobre los niveles de alfabetización de la población y de la escolaridad de los menores (CEACR, 2003).

8. Pueblos indígenas y tribales

El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales, ha sido, en 2003 objeto de una observación, sobre la aplicación en la práctica. Además, se refiere a la solicitud de información requerida en virtud del Convenio N° 29 (trabajo forzoso), que ya en 1997 la CMT informó que los pueblos indígenas eran obligados a realizar trabajo forzoso (CEACR, 2003).

Esta información se relaciona, por tanto, con la proporcionada en virtud de los convenios relativos al trabajo forzoso, en la cual se ha individualizado la situación particular de las trabajadoras domésticas indígenas.

9. Inspección del Trabajo

La Inspección del Trabajo es un órgano fundamental de ejecución de la ley. Paraguay ha ratificado el Convenio N° 81.

El párrafo 1 del artículo 2 del Convenio N° 81 estipula lo siguiente: “El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”. El artículo 23 del convenio relativo a los establecimientos comerciales prevé disposiciones análogas.

Conforme al estudio general de la CEACR, sobre Inspección del Trabajo, ni el artículo 2 ni el artículo 23 del Convenio N° 81 definen lo que ha de entenderse por “establecimientos industriales” y “establecimientos comerciales”. El campo de aplicación del convenio queda fijado de manera indirecta por referencia a las disposiciones legales cuya aplicación han de asegurar los inspectores, lo que deja a cada Estado en libertad para determinar cuáles son los establecimientos que habrá de cubrir el sistema de inspección. A ese respecto el Convenio N° 81 se caracteriza por su muy extrema flexibilidad (OIT, 1985: 13).

La autoridad competente a nivel nacional para el cumplimiento de las leyes del trabajo, conforme al Código Laboral, es el Ministerio de Justicia y Trabajo, el cual cumplirá estas funciones a través de un servicio de inspección y vigilancia.

Sin embargo, no existen en el país mecanismos efectivos para el control del cumplimiento de las normas laborales en relación a los trabajadores domésticos en hogares de terceros, fundamentalmente por las características propias de la actividad y del sistema de fiscalización. En efecto, este sistema es impulsado por el órgano administrativo del trabajo, plantea la dificultad de no contar con un procedimiento especial que, considerando las características propias del trabajo doméstico, sea capaz de garantizar el cumplimiento de las normas aplicables a esta actividad (Cáceres, 2003: 33).

La dificultad principal para la inspección laboral en el tema de trabajo doméstico de adultos o de niños estriba en que la actividad se realiza dentro del ámbito privado el cual es inviolable por disposición de la Constitución Nacional¹¹. Ello determina que dicha residencia particular sería susceptible de inspección sólo si el o la propietario(a) de la vivienda, lo autoriza expresamente.

- En el caso particular del trabajo infantil doméstico, es necesario precisar que existen varias dificultades para abordar el tema. El primero de ellos es que el trabajo doméstico ejercido por niños suele no ser reconocido como una forma de trabajo infantil debido a que tiene lugar en el hogar. Se cree que el niño está seguro en ese entorno y que, en ningún caso, los demás deben “entrometerse” en lo que ocurre en una casa particular.

Los niños explotados en el trabajo doméstico son “invisibles”, están ocultos tras puertas cerradas y es difícil llegar a ellos, por ello, el problema resulta difícil de investigar y documentar, y muy difícil de cuantificar, localizar y abordar.

- Debido a su naturaleza oculta y a la falta de reconocimiento del trabajo doméstico como una forma de actividad económica, no se aplican sistemáticamente mecanismos laborales habituales a situaciones en las que podrán encontrarse niños que ejercen el servicio doméstico; no se organizan inspecciones del trabajo, sistemas de registro y seguimiento ni otros controles del lugar de trabajo y, por los tanto, no se hacen funcionar mecanismos tan útiles para detectar la presencia de niños o de situaciones encubiertas de explotación (Kane, 2004:72).

Con relación al control de salarios, motivos de discriminación, y exclusión de los trabajadores domésticos adultos, cabe recalcar

¹¹ Artículo 109: La propiedad privada es inviolable.

que los inspectores del trabajo se encargan de hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad vigentes en la legislación laboral general o en leyes especiales sobre igualdad. Las funciones consultivas de la Inspección del Trabajo pueden ayudar a impedir la discriminación o a superarla. Los inspectores pueden contribuir a la resolución efectiva de casos de discriminación y prestar asistencia a otros órganos encargados del cumplimiento de la ley. Por desgracia, la mayoría de los órganos de inspección del trabajo carecen de infraestructura así como de recursos financieros y humanos. Están a menudo sobrecargados con responsabilidades diversas y están dotados de escasa formación sobre la discriminación (OIT, 2003: párrafo 190).

La CEACR ha planteado a Paraguay una observación en 2003, en la cual se examinan diversas dificultades encontradas para realizar inspecciones en los establecimientos sujetos a inspección. Además, hace una solicitud directa sobre los siguientes puntos: Las funciones del sistema de inspección del trabajo, la situación jurídica y condiciones de servicio del personal de inspección, la formación adecuada para el desempeño de sus funciones de inspección, las facultades de los inspectores de trabajo, la necesidad de un rápido procedimiento judicial y la necesidad de contar con informes anuales.

G. Conclusiones

En definitiva, los trabajadores domésticos al igual que todos los trabajadores que realizan otras actividades laborales, gozan de la protección que les brindan tanto los Convenios Internacionales del Trabajo, como la legislación laboral interna del país.

Si bien es cierto no existe un convenio que se haya elaborado específicamente para los trabajadores domésticos, las garantías y protecciones generales de los convenios de la OIT se aplican a los mismos.

Gozan del derecho de recurrir a las instancias administrativas y judiciales locales para reclamar el cumplimiento de las normas laborales, así como de optar por los procedimientos de quejas y reclamos de acuerdo al mecanismo de control que tiene la OIT.

Sin embargo a nivel local el acceso a las instancias de denuncia y los medios de justicia, en particular para los menores de edad,

se encuentra limitado por la necesidad de contar con la previa autorización de los padres, para lo cual podrían plantearse varias alternativas (López:2004).

Para conocer la problemática, es necesario contar con datos estadísticos certeros sobre el tema. Según se expresa en el trabajo arriba citado, falta en ese sentido, obtener más información cuantitativa y cualitativa clave sobre la población: de dónde proviene, qué la impulsa a dedicarse al trabajo doméstico, qué otras expectativas tiene, cuál es el trato que recibe, cuáles son los beneficios que reciben, que grado de conocimiento tiene de sus derechos, y varios otros datos que podrán posibilitar el diseño de políticas adecuadas al sector.

Las estadísticas disponibles relativas a los trabajadores domésticos (adultos y niños) resultan, insuficientes. Por ello, de manera a poder cuantificar la realidad del trabajo doméstico en el país, sería propicio incluir dentro de las Encuestas Integradas de Hogares (EIH) que realiza la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), algunas preguntas bien concretas, de manera a realizar el cruzamiento de datos y contar con la información correcta. De esta forma, se podrán tener datos más certeros como tienen algunos otros países. Por otro lado, se han realizado estudios legislativos, compendios y textos con relación al tema.

En materia legislativa han habido importantes avances, entre los cuales cabe destacar la labor de la OIT en la consecución de sus objetivos, así como de su programa IPEC, a través del cual se han realizado estudios legislativos que han detectado vacíos e incongruencias en materia legislativa, que servirían de base para plantear el tema ya con conocimiento de causa. Se pueden citar, por ejemplo, los Documentos de Trabajo N° 170 *“Legislación comparada sobre trabajo adolescente doméstico. El caso de Brasil, Paraguay, Colombia y Perú”* de Patricia Cáceres; y el N° 183 *“Análisis y recomendaciones para la mejor regulación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay”*, de Verónica López. Estos estudios recogen varias conclusiones y realizan recomendaciones en varios sentidos; proponen soluciones a los diversos problemas planteados en el trabajo de adolescentes y que, a su vez, beneficiarían a la población adulta.

Se destaca también la labor del Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina, el cual ha publicado el libro *“Políticas de empleo para superar la pobreza. Paraguay”*, el cual

trata aspectos relacionados con las políticas públicas, la promoción de la igualdad de género, la estrategia de reducción de la pobreza, la dimensión de la pobreza en el sector rural. Asimismo, realiza un estudio sobre la situación de las trabajadoras domésticas en Paraguay y el trabajo infantil doméstico remunerado.

Los documentos de trabajo y publicaciones sobre el tema, son instrumentos que facilitan el acceso a la información y propician el debate por parte de los actores. Ello genera ámbitos de discusión que encaminan los esfuerzos a promover cambios.

Si bien es cierto, la Inspección del Trabajo es el órgano fundamental de ejecución de la ley, en Paraguay es de difícil aplicación en el recinto privado de una vivienda, por el principio constitucional de la inviolabilidad del domicilio, por lo cual se podría pensar en la posibilidad de realizar labores inspectivas en forma conjunta (Ministerio de Justicia y Trabajo-Instituto de Previsión Social), de tal modo que al realizar la inspección necesaria para integrar al trabajador doméstico al sistema de seguridad social (IPS), se podrían llevar adelante ambas inspecciones a la vez.

Asimismo, se plantea la necesidad de capacitar a los funcionarios inspectores, incluyendo la sensibilización sobre el tema, así como la distribución y correcta utilización de la *“Guía para la implementación de un sistema de inspección y monitoreo del trabajo infantil en los países del Mercosur y Chile”* (Documento de Trabajo N° 169), cuyo resultados final beneficiaran también a los trabajadores adultos.

La OIT reconoce que el trabajo es el mejor medio para superar la pobreza. La Memoria del Director General para la 91° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (*“Superar la pobreza mediante el trabajo”*) está centrada en los pobres que trabajan y en los pobres que no tienen acceso al trabajo. Destaca que “nuestro cometido común en el esfuerzo internacional encaminado a erradicar la pobreza es promover políticas públicas, derechos, instituciones sociales y soluciones de mercado que permitan a todos ganarse la vida decorosamente, satisfacer las necesidades familiares y superar la pobreza mediante el trabajo” y agrega: “Para acabar con la pobreza es esencial promover la igualdad de género y eliminar todas las formas de discriminación en el trabajo”.

El postulado de la OIT de un “trabajo decente” para las personas, en términos sencillos significa que todos los trabajadores

puedan lograr empleos dignos, lo cual supone generar las condiciones necesarias para facilitar la incorporación de ellas a la fuerza de trabajo, el acceso efectivo a los recursos y la participación en el control de ellos por parte de los sectores de menores ingresos, como lo serían en este caso, las trabajadoras domésticas.

Bibliografía

- Anker, R. 1998 *Gender and jobs: Sex segregation of occupations in the world* (Ginebra, OIT).
- Antislavery International, 1997 *Enslaved peoples in the 1990s: Indigenous peoples, debt bondage and human rights*, reporte (Londres, Antislavery International e International Work Group for Indigenous Affairs - IWGIA).
- Barnett, R. C. 1999 "A new work-life model for the twenty-first century", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 562 (Thousands Oaks, California, Sage Publications).
- Cáceres, P. 2003 *Legislación comparada sobre trabajo adolescente doméstico. El caso de Brasil, Paraguay, Colombia y Perú*, serie Documentos de Trabajo N° 170 (Lima, OIT/IPEC).
- CEACR, 2004 *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2004 (I). Informe 92 III (parte 1A)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92° reunión (Ginebra, OIT).
- Comité Internacional de Derechos Humanos de los Abogados de Minnesota, 1990 *Restavek: Child domestic labour in Haiti* (Minneapolis, Comité Internacional de Derechos Humanos de los Abogados de Minnesota).
- Dasgupta, S. 2002 *Organizing for socio-economic security in India*, documento de discusión SES N° 31, Programa InFocus sobre Seguridad Social y Económica (Ginebra, OIT).
- Gernigon, B.; Odero, A. y Guido, H. 2000 *La negociación colectiva. Normas de la OIT y principios de los órganos de control* (Ginebra, OIT).
- Goodson, E.; et al. 1998 *Gender equality: A guide to collective bargaining* (Ginebra, OIT).
- Haspels, N; et al. 2001 *Action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific* (Bangkok, OIT).

- Kane, J. 2004 *¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y como prevenir* (Ginebra, OIT/IPEC).
- López, V. 2004 *Análisis y recomendaciones para la mejor regulación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional sobre el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay*, serie Documentos de Trabajo N° 183 (Lima, OIT/IPEC/AECI).
- OIT, 2003 *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003* (Lima, OIT).
- _____. 2003 *Informe III (parte 1A)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91° reunión (Ginebra, OIT).
- _____. 2002 *Informe III (parte 1A)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90° reunión (Ginebra, OIT).
- _____. 2001a *GPE: Manual de capacitación* (Ginebra, OIT).
- _____. 2001b *Alto al trabajo forzoso. Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo. 89° reunión (Ginebra, OIT).
- _____. 2001c *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del Trabajo* (Ginebra, OIT).
- _____. 2002a *Panorama laboral 2002* (Lima, OIT).
- _____. 2002b *Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo*, programa InFocus sobre la promoción de la declaración (Ginebra, OIT).
- _____. 2002c *Un futuro sin trabajo infantil, informe global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo sobre trabajo infantil* (Ginebra, OIT).
- _____. 2000a *Su voz en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (Ginebra, OIT).
- _____. 2000b "Collective bargaining: An instrument for equality", en *Gender! A partnership of equals* (Ginebra, OIT).
- _____. 1996 *La libertad sindical*, recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, cuarta edición (revisada) (Ginebra, OIT).
- _____. 1994 *Libertad sindical y negociación colectiva*, Informe III (4 B). Conferencia Internacional del Trabajo, 81° reunión (Ginebra, OIT).

- _____ 1997 *Combating the most intolerable forms of child labour: A global challenge*, documento informativo para la Conferencia de Amsterdam sobre trabajo infantil (Ginebra, OIT).
- _____ 1992 *Salarios mínimos. Mecanismos de fijación, aplicación y control*, Conferencia Internacional del Trabajo, 79° reunión (Ginebra, OIT).
- _____ 1988 *Igualdad en el empleo y la ocupación*, estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 75° reunión (Ginebra, OIT).
- _____ 1986 *Igualdad de remuneración*, estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 72° reunión (Ginebra, OIT).
- _____ 1985 *La inspección del trabajo*, estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 71° reunión (Ginebra, OIT).
- _____ 1984 *Tiempo de trabajo*, estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 70° reunión (Ginebra, OIT).
- _____ 1981 *Edad mínima*, estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Documento III (4 B), Conferencia Internacional del Trabajo, 67° reunión (Ginebra, OIT).
- OIT-IPEC, 2003 *El trabajo infantil doméstico en Honduras* (San José, OIT-IPEC).
- Renhart, A. 1999 *Sexual harassment: Addressing sexual harassment in the workplace. A management information booklet*, estudio de la OIT de las prácticas en las empresas (Ginebra, OIT).
- Sirianni, C. y Negrey, C. 2000 "Working time as gendered time", en *Feminist Economics*, vol. 6, N° 1 (Londres, Routledge, Taylor and Francis Group).
- Soto, L. 2004 "La situación de las trabajadoras domésticas en Paraguay y el trabajo infantil doméstico remunerado", en M. Valenzuela (editora) *Políticas de empleo para superar la pobreza. Paraguay* (Santiago, OIT).

Lista de acrónimos utilizados

CEACR	Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CMT	Confederación Mundial del Trabajo
CLS	Comité de Libertad Sindical
CTIO	Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
EIH	Encuesta Integrada de Hogares
GPE-AL	Género, Pobreza y Empleo América Latina
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IPS	Instituto de Previsión Social
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SINTRADOP	Sindicato de Trabajadores Domésticos del Paraguay
TAD	Trabajo Adolescente Doméstico
TI	Trabajo Infantil
TID	Trabajo Infantil Doméstico

CAPÍTULO

II



**Se necesita muchacha
sin... derechos.
Las leyes sobre
trabajo doméstico
remunerado en
Paraguay**

Hugo Valiente

A. Introducción

Este capítulo presenta una sistematización y análisis de la legislación aplicable al trabajo doméstico en Paraguay, en lo relativo a las condiciones de trabajo y al derecho a la seguridad social. Para este análisis se realiza una aproximación a partir de tres lugares diferentes, pero que resultan convergentes y complementarios, no sólo desde un punto de vista teórico, sino también normativo. En primer lugar, se realiza una visión retrospectiva en busca de los orígenes de la legislación actual sobre trabajo doméstico, indagando en sus antecedentes históricos, tanto en los siglos XX y XIX como en los tres siglos previos que abarcan el período de colonización hispánica, detectando sus vínculos con las instituciones legales de la esclavitud y examinando la evolución de las leyes sobre trabajo doméstico en paralelo a la evolución de la legislación laboral aplicable al resto de los trabajadores. Por otro lado, se analiza la legislación desde su compatibilidad con las obligaciones que derivan del derecho laboral internacional y del derecho internacional de los derechos humanos ratificado por Paraguay, en particular, con el derecho fundamental a la no discriminación.

B. La discriminación en la regulación legal del trabajo doméstico

El trabajo doméstico ha sido objeto de una regulación jurídica particular. Casi siempre, esta especificidad implicó un menor reconocimiento de derechos garantizados como regla general, básica e inderogable para el resto de los trabajadores. Cuando

se observa un estatuto diferenciado para el servicio doméstico es porque en él se estipulan excepciones a la protección general de las instituciones del derecho social. Un ligero repaso a la dogmática más clásica en el derecho laboral del ámbito hispanoamericano explica esta exclusión a partir de una serie de consideraciones de las que no están ausentes arraigados prejuicios sociales y culturales, entre otros:

- a) La improductividad económica del trabajo doméstico. Barassi (1953:293) explica la exclusión a partir de la consideración de que el trabajo doméstico no es un trabajo de producción; carece de carácter económico y no guarda relación con la actividad profesional de la persona a quien se presta. Lozano Montero, citado por Cabanellas (1988:101), sostiene que “sin la realización del trabajo doméstico, la marcha de la producción nacional no sufriría entorpecimiento o menoscabo alguno”, a diferencia del trabajo obrero común.
- b) Las particulares condiciones en que se desenvuelven las trabajadoras, derivadas de las diferencias de clase. Cabanellas (1988:111), Frescura (1975:382) y De Litala (1946:425) caracterizan al trabajo doméstico por las notas de convivencia, continuidad, indeterminación de las labores y mayor subordinación. Cabanellas sostiene que es resaltante “el hecho que el vínculo de subordinación y la obligación de disciplina, insertos en todo contrato de trabajo, son más rigurosos para el trabajador doméstico que en los otros contratos, y tanto más cuanto mayor diferencia social exista entre las partes”.
- c) Prácticas sociales inveteradas que se imponen como ley. En el trabajo doméstico “prevalece su origen más antiguo en el ordenamiento legislativo, ya que el sistema de contratación de estos trabajadores se remonta en el tiempo mucho más que los obreros industriales cuyo desenvolvimiento constituye un fenómeno de los dos últimos siglos. El servicio doméstico no ha evolucionado sino muy lentamente, en tanto que el trabajo industrial ha experimentado en poco tiempo un extraordinario desarrollo” (Cabanellas, 1988:101).
- d) Las dificultades de inspección del trabajo frente a la inviolabilidad del domicilio. Menéndez Pidal sostiene que las relaciones del trabajo doméstico “deben permanecer en su condición de íntimas, borrando las manifestaciones propias del contrato de trabajo de profesionalidad y dependencia laboral, y que resulta imposible, sin destruir la inviolabilidad del

domicilio particular, establecer e inspeccionar la jornada de trabajo, horas extraordinarias y tantas otras disposiciones propias del Derecho Social” (1952:80). Por su parte, Da Cunha Gonçalves (1935:204-205) afirma que no es posible aplicar uniformemente una regulación laboral para el trabajo doméstico sobre un gremio homogéneo de empleadores, debido a la gran diversidad social de los patrones y sus familias.

- e) La protección de la familia como interés prevalente frente a los derechos laborales. Barbagelata, citado por Cabanellas (1988:114), sostiene que la aplicación rigurosa de los principios del derecho laboral al trabajo doméstico “incide en forma peligrosa sobre la integridad del instituto familiar”.
- f) La presencia de aspectos extra económicos en las contraprestaciones laborales. Para Frescura (1975), son factores fundamentales en el trabajo doméstico los de carácter extra económico, o la “naturaleza moral” de las prestaciones que deben cumplir las partes. Cabanellas sostiene que “durante mucho tiempo, los domésticos no han sido objeto de protección; e, incluso actualmente, el legislador interviene con muy pocas medidas a favor de esta clase de trabajadores, dado que las tareas domésticas se desenvuelven en la esfera familiar, sin tener las prestaciones carácter económico alguno” (1988:99).
- g) La afirmación de que no se trata de relaciones laborales. Cabanellas sostiene, al igual que otros tantos, la opinión de que el contrato de trabajo doméstico debe ser excluido totalmente de la protección del derecho laboral y regirse bajo la forma del contrato de locación de servicios, u otras figuras del derecho civil (1988:101).
- h) La relación afectiva y cuasi familiar con el patrón. Para Caldera (1939:31) “las relaciones que existen entre un trabajador doméstico y la familia para la cual presta sus servicios no son indudablemente las mismas que generalmente hay entre un patrón y un trabajador. Tienen lugar vinculaciones más íntimas, desde luego, que suponen la convivencia en las horas de reposo, en las cuales se entrega todo hombre a la ineludible sinceridad del hogar”. Bayón Chacón y Pérez Botija, citados en Cristaldo (1987), sostienen que “razones de orden sociológico y político-social más que jurídico han aconsejado esa exclusión. La relación cuasi familiar que se establece en algunos casos, la asistencia y protección intensificada que espontáneamente se les reconocen o exigen individualmente a esta clase de trabajadores: salario en especie difíciles de

evaluar por una tarificación mínima, descansos y vacaciones de facto, muchas veces más beneficiosas que las de otros trabajadores, pero, sobre todo, que en este sector se hace cada vez más invisible la existencia de ese hipotético ‘ejército de reserva’ constituyen, entre otros factores de orden técnico (dificultades de inspección, jurisdicción, etc.) los fundamentos más comunes para justificar aquella exclusión”.

Asimismo, se ha señalado la escasa o nula importancia que se ha otorgado desde la teoría del derecho social a esta rama de la actividad económica. “El tema del servicio doméstico –históricamente– ha sido muy poco tratado por estudiosos del derecho. Irritantes e inadmisibles discriminaciones, la escasa valoración social conferida a la actividad y el supuesto irrelevante aporte social del colectivo conformado por los prestadores del servicio, han servido de excusa para tan injusto abandono” (Altamirano, 2002:1). Esta insuficiencia teórica es sintomática de una debilidad política del colectivo y correlato de la desventaja normativa en la materia. Al menos en el ámbito de América Latina, donde esta labor es la principal ocupación femenina, la regulación legal del trabajo doméstico consagra siempre estándares más desfavorables para el sector en relación al resto de los trabajadores^{1/2}.

¹ Véanse por ejemplo las siguientes leyes: en Argentina, el Decreto-Ley N° 326/56 Estatuto de los Empleados del Servicio Doméstico; en Brasil la Ley 5 859/72 *Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências*; en Bolivia la Ley de la Trabajadora del Hogar del 3 de abril del 2003; en Costa Rica el Código del Trabajo de 1943 (art. 101 y concordantes); en Chile el Código del Trabajo (art. 146 y concordantes); en Ecuador el Código del Trabajo de 1997 (arts. 268-269 y concordantes); en El Salvador el Código del Trabajo (art. 77 y concordantes); en Guatemala el Código del Trabajo (art. 161 y concordantes); en Honduras el Código del Trabajo, Decreto N° 189/59 (art. 159 y concordantes); en México la Ley Federal del Trabajo (art. 331 y concordantes); en Nicaragua el Código del Trabajo (art. 145 y concordantes); en Panamá el Código del Trabajo (art. 230 y concordantes); en Perú la Ley N° 27.986/03 De los Trabajadores del Hogar; en República Dominicana el Código del Trabajo, Ley N° 1.692/92 (art. 258 y concordantes); en Uruguay, la Ley N° 12.597/58 (art. 7) y el Decreto N° 611/80; en Venezuela la Ley Orgánica del Trabajo (art. 274 y concordantes).

² Organismos internacionales de derechos humanos han señalado el carácter discriminatorio de la legislación y la ineficacia de la inspección del trabajo en materia de servicio doméstico, o la situación de discriminación laboral y explotación de las mujeres y niñas en este sector de la economía en Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Chile, Colombia, Argentina, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, Perú, Haití y Panamá (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003: párr. 306; Comité de Derechos del Niño, 1995; 1997a; 1998a; 1998b; 1999a; 1999b; 2001a; 2003; Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, 1994; 1995; 1997; 1998a; 1998b; 1999a; 1999b; Consejo Económico y Social, 1997; 1999; 2001a; 2001b; 2003).

Un complejo sistema de razones derivadas de la asignación a las mujeres de los trabajos más devaluados socialmente, sumado al origen social, étnico y nacional –y en algunos casos la minoría de edad³ de las trabajadoras explica esta discriminación. El Estado de Paraguay informó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su primer informe de implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que “en relación al trabajo de la mujer y el salario, el diagnóstico elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación revela que el salario de la mujer es proporcionalmente menor que el del hombre en la misma ocupación. Así también hay una clara diferencia entre los ingresos masculinos y femeninos a favor de los primeros para casi todas las ramas, para todas las categorías ocupacionales, grupos de ocupación y niveles educativos. El acceso a los niveles educativos medio y superior no asegura a la mujer un ingreso equitativo con respecto a los hombres de su mismo nivel educativo. El diferencial de salarios por sexo se mantiene cualesquiera sean los años de estudio aprobados y en el nivel universitario completo la diferencia es de casi el doble en desventaja para las mujeres”. Por otra parte, la discriminación no sólo se da en el aspecto de los ingresos sino en la posibilidad de conseguir y conservar el empleo: “La inserción laboral de la mujer no se da en condiciones de igualdad con el hombre que en parte se debe al tipo de responsabilidades familiares que recaen sobre ella como lo es su responsabilidad para el trabajo reproductivo en la esfera doméstica, mientras que el hombre debe desempeñarse en la esfera pública, en la producción y el empleo remunerado. La maternidad sigue siendo considerada la razón principal por la cual se concede un *status* menor a la mujer en el mercado laboral y están insertas en los estratos de menores niveles de remuneración. Por un lado, los tipos de trabajo que obtiene son los menos calificados y los peores pagados; y por otro generalmente las mujeres no acceden a cargos superiores en la jerarquía profesional” (Consejo Económico y Social, 1995: párr. 121 y 123). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su último informe sobre Paraguay, señala que en el ámbito laboral continúa la segregación y discriminación en perjuicio de las mujeres, situación que las lleva a aceptar los peores trabajos y las remuneraciones más bajas, las

³ El Comité de Derechos del Niño en sus últimas observaciones al Paraguay expresó “su profunda preocupación por el creciente número de niños y niñas económicamente explotados, en particular aquellos menores de 14 años de edad. En particular, nota los casos de maltrato de niñas ofreciendo servicios domésticos” (2011b: párr. 47).

mujeres ganan entre un tercio y la mitad de lo que gana un hombre en su misma condición educativa y las tasas de desempleo son superiores para las mujeres respecto de los hombres. Además la CIDH indica que “es importante destacar también la discriminación que se sigue presentando en la legislación laboral respecto del trabajo doméstico. (...) Esta disposición tiene gran repercusión sobre las mujeres, ya que como se dijo, un gran porcentaje de la población económicamente activa femenina (el 25%) está ocupada en el servicio doméstico remunerado, mientras que sólo se afecta al 0.4% de la población económicamente activa masculina” (2001: párr. 38-40).

La Constitución Nacional de Paraguay (1992) ha garantizado en su artículo 46 el derecho fundamental a la no discriminación,⁴ concordante con similares disposiciones de derecho internacional de los derechos humanos⁵ y del derecho laboral internacional configurando lo que se ha denominado el paradigma de la *valoración jurídica de las diferencias* (Ferrajoli, 2001:73). Éste se caracteriza por haber ampliado el número de sujetos que fueron considerados titulares de derechos fundamentales, por haber sumado al mandato de interdicción de diferenciaciones injustas el mandato de acciones positivas y protectoras para la eliminación de desigualdades injustas. Asimismo, se caracteriza por garantizar a todas las personas la libre afirmación y desarrollo de las diferencias, no dejándolas al libre juego de la ley del más fuerte, y protegiéndolas mediante la tutela de los derechos fundamentales; no privilegia ni discrimina ninguna diferencia sobre otras, sino las asume y valora a todas, prescribiendo igualdad de trato y respeto; por último, no desconoce las diferencias, sino que las reconoce y valoriza como rasgos definitorios de las identidades humanas. El Convenio N°

⁴ “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios” (art. 46 de la Constitución Nacional de Paraguay).

⁵ Véase al respecto la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 1/89, arts. 1, 17.4, 17.5 y 24). El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (Ley N° 1.040/97, arts. 3, 13.3.e, 16 y 18). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92, arts. 2.1, 3, 14.1, 23.4, 24, 25, 26 y 27). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/92 arts. 2.2, 3, 10.3). La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (no ratificado por Paraguay). La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Ley N° 1.215/86). La Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño (Ley N° 57/90, arts. 2).

111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, ratificado por Paraguay por Ley N° 1 154/66.⁶ El Convenio OIT N° 100 relativo a la igualdad de remuneración (ratificado por Paraguay por Ley N° 925/64)⁷. El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales.

Ferrajoli propone este marco conceptual para definir y analizar las relaciones que se establecen entre las diferencias, las desigualdades y los derechos fundamentales dentro de este paradigma:

“Las diferencias –sean naturales o culturales– no son otra cosa que los rasgos específicos que diferencian y al mismo tiempo individualizan a las personas y que, en cuanto tales, son tutelados por los derechos fundamentales. Las desigualdades –sean económicas o sociales– son en cambio las disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción. Las primeras concurren, en su conjunto, a formar las diversas y concretas identidades de cada persona; las segundas a formar las diversas esferas jurídicas. Unas son tuteladas y valorizadas frente a discriminaciones o privilegios, por el principio de igualdad formal en los derechos fundamentales de libertad; las otras son, si no removidas, al menos reducidas o compensadas por aquellos niveles mínimos de igualdad sustancial que están asegurados por la satisfacción de los derechos fundamentales sociales. En ambos casos la igualdad está conectada a los derechos fundamentales: a los de libertad en cuanto derechos al igual respeto de todas las diferencias; a los sociales en cuanto derechos a la reducción de las desigualdades” (2001:82).

En los ámbitos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho laboral internacional, los derechos a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, y a la igual protección de la ley constituyen principios básicos y generales que establecen la obligación para los Estados de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción el mismo reconocimiento y protección de los derechos fundamentales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que en virtud de esta obligación general, se derivan diversos efectos y consecuencias para los Estados. En primer lugar, la prohibición de discriminación

⁶ A febrero de 2005, 160 Estados han ratificado el Convenio OIT N° 111.

⁷ A febrero de 2005, el Convenio OIT N° 100 ha recibido 161 ratificaciones.

impone a los Estados que deban “abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales”. En segundo lugar, la prohibición de discriminar genera obligaciones de acción, o el deber de “adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Serie A N° 18, párr. 104-105).

Por *discriminación* se debe entender toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera, y que se funde en determinados motivos como el sexo, la orientación sexual, el estado civil, la raza, el color, el linaje, el origen nacional, la identidad étnica, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen social, la posición económica, el nacimiento, la filiación, la edad, la discapacidad física o psicológica, o cualquier otra condición social.⁸ Esta definición es concordante con el concepto de discriminación que se establece en el derecho laboral internacional, a partir de los convenios de la OIT.

No toda norma que prescriba diferentes situaciones será discriminatoria por este solo hecho. Se deben distinguir a las discriminaciones prohibidas, de las diferencias de trato y de las acciones positivas.

Por *diferencia de trato* se debe entender la distinción que, fundada en motivos razonables y objetivos, persigue un fin

⁸ Véase al respecto: Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 18, párr. 7

legítimo y congruente con el conjunto de los derechos fundamentales y no tiene efectos injustificables respecto de otro grupo. Por ejemplo, las distinciones en cuanto a derechos políticos entre ciudadanos y no ciudadanos, las medidas encaminadas a la protección de la maternidad, o las preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado.⁹

Por *acciones afirmativas* se deben entender las distinciones preferenciales que con carácter temporal se establecen en beneficio de un grupo desaventajado con el fin de reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe una discriminación prohibida. Se justifican en cuanto son necesarias para corregir una situación de discriminación de hecho en la que la aplicación indiferenciada de una norma igual invisibilizaría la discriminación o la agravaría. Estas distinciones son mantenidas en vigor hasta que cumplan sus objetivos de lograr la igualdad de trato y de oportunidades.

Este es el marco conceptual y normativo desde el cual se debe analizar la legislación paraguaya sobre servicio doméstico.

C. El trabajo doméstico a la luz del derecho laboral internacional

A la fecha, el conjunto de normas convencionales aprobadas en el ámbito de la OIT conforman un verdadero *corpus iuris*

⁹ Véase al respecto: Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 18, párr. 13). La Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (art. 1.2). Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General N° XIV/93 párr. 2. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (art. 4.1). El Convenio de la OIT N° 111 (art. 1 inc. c). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Serie A N° 4. párr. 56. La Corte Interamericana sostiene en su jurisprudencia que se debe distinguir entre "distinción" que es la diferencia de trato "admisibles, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo" de la "discriminación" que es "inadmisibles, por violar los derechos humanos. Por tanto, se utilizará el término discriminación para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos" (Corte I.D.H. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Serie A N° 18, párr. 84).

comprehensivo de buena parte de los aspectos que se derivan de la regulación del trabajo, y es una fuente importante de las obligaciones de los Estados en la materia. En el ámbito de la actividad normativa de la OIT se registra, al igual que en el derecho laboral comparado del ámbito iberoamericano, un similar silencio en el reconocimiento de derechos para la trabajadora doméstica, o se formulan parecidas exclusiones expresas. Sin embargo, cabe señalar que esta tendencia pareciera estar revirtiéndose, y se destaca una mayor atención al trabajo doméstico a partir de la entrada que otorgan los Convenios N° 138 (ratificado por Paraguay por Ley N° 2.332/03)¹⁰ y N° 182 (ratificado por Paraguay mediante Ley N° 1.657/01),¹¹ en la consideración del trabajo infantil doméstico como una de las peores formas de trabajo infantil. En este sentido, es destacable el novísimo informe “*¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y cómo intervenir*” (Kane, 2004). De entre los múltiples convenios existentes para regular las condiciones de trabajo de categorías socio ocupacionales particulares, no existe ninguno que sea de aplicación específica al empleo doméstico, así como tampoco existen cláusulas en convenios generales que extiendan expresamente a las trabajadoras domésticas el ámbito de protección en las materias que prescriben. En otros textos convencionales, el empleo doméstico podría caer dentro de las categorías ocupacionales o los grupos que son excluidos temporalmente de la aplicación del convenio, cuando el Estado parte considere, en consulta con las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, que se trata de un sector de la economía que presenta problemas de particular importancia, o por tratarse de países que no cuentan con una economía y servicios administrativos o médicos suficientemente desarrollados.¹²

¹⁰ Este Convenio ha sido ratificado por 135 Estados a febrero de 2005.

¹¹ Este Convenio ha recibido a febrero de 2005 151 ratificaciones.

¹² Por citar algunos ejemplos, Convenio OIT N° 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima) (art. 3); el Convenio OIT N° 131 sobre la Fijación de Salarios Mínimos (art. 1); el Convenio OIT N° 132 sobre las Vacaciones Pagadas (art. 2.2); el Convenio OIT N° 138 sobre la Edad Mínima (art. 4.1 y 5.1); el Convenio OIT N° 128 sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes (art. 4.1); el Convenio OIT N° 158 sobre la Terminación de la Relación de Trabajo (art. 2.5); el Convenio OIT N° 183 sobre la Protección de la Maternidad (art. 2.2). La OIT considera que el trabajo doméstico en hogares privados se encuentra, a título de ejemplo, entre los sectores que pueden estar excluidos temporalmente del ámbito de aplicación del Convenio N° 138 (OIT, 1981: párr 75).

No obstante, interesa analizar el alcance del derecho antidiscriminatorio en el ámbito normativo de la OIT, y su aplicación al trabajo doméstico, teniendo en cuenta las posibles discriminaciones por razón de sexo¹³ y origen social¹⁴ que persisten como subyacente cultural en la legislación positiva en la materia y la práctica administrativa. Estos patrones discriminatorios están expresamente prohibidos en el derecho convencional de la OIT, y los Estados Miembros de la OIT se encuentran obligados a modificar sus disposiciones de derecho interno para adecuarlas a sus obligaciones internacionales.

El principio de no discriminación en el empleo, el de igualdad de oportunidades y el derecho a igual salario por un trabajo de igual valor fueron consagrados en el derecho laboral internacional desde la misma constitución de la OIT de 1919, y han constituido principios fundamentales de la acción de la organización. La Constitución de 1919 reconocía “el principio de salario igual, sin distinción de sexos para un trabajo de igual valor” y además señalaba que el principio de no discriminación está entre los que son “de importancia particular y urgente” (art. 41 apartados 7 y 8), y estableció que “las reglas que en cada país se dicten con respecto a las condiciones de trabajo deberían asegurar un trato económico equitativo a todos los obreros que residan legalmente en dicho país” (preámbulo).

Con posterioridad, la Declaración de Filadelfia de 1944 señaló que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”, señalando

¹³ La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que por discriminación por razón de sexo deben entenderse las distinciones que se establecen explícita o implícitamente en detrimento de uno u otro sexo, aunque en la práctica, con mayor frecuencia las discriminaciones sean practicadas en detrimento de las mujeres. La discriminación por razón de sexo abarca también las discriminaciones basadas en el estado civil; el estado matrimonial o más específicamente la situación familiar (las responsabilidades sobre personas a cargo), el embarazo y el parto, cuando tienen por efecto imponer a una persona de un sexo determinado una exigencia o una condición que no se impondrá a una persona del otro sexo. El acoso sexual o las atenciones sexuales no solicitadas son también formas particulares de discriminación por razón de sexo (OIT, 1988: 37-48).

¹⁴ Para la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios, la discriminación por origen social se refiere al hecho de que a determinadas personas, debido a su pertenencia a una clase, categoría sociocupacional o casta, se les determina su futuro ocupacional, porque se les niega el acceso a ciertos trabajos o actividades o porque sólo se le asignan determinados empleos (OIT, 1988: 56-58).

que el logro de las condiciones que permitan alcanzar este resultado deben ser un objetivo central de la política nacional e internacional, y que “cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, debe juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezca, y no entorpezca, el cumplimiento de este objetivo fundamental” (párr. II de la Declaración, incorporada a la Constitución de la OIT, como parte de sus objetivos, art. 1.1).

Tras la creación de la Organización de Naciones Unidas y la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se aprueban los primeros instrumentos convencionales en el seno de la OIT con miras a promover la igualdad y eliminar la discriminación en el ámbito del trabajo. En 1951 se aprueba el Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración y su Recomendación N° 90, cuyo objetivo se limitaba a la promoción de mecanismos que garanticen la igualdad de salarios entre hombres y mujeres. Con el fin ampliar la cobertura de la prohibición de discriminación a otros patrones de diferenciación humana, y en el entendimiento que no se podía enfocar eficazmente la lucha contra la discriminación en la remuneración sin abarcar además otros aspectos del empleo y la ocupación, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó en 1958 el Convenio N° 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación y su Recomendación N° 111, cuyo ámbito de aplicación material es más amplio y que protege específicamente contra las discriminaciones en seis supuestos, además de la variable “sexo”.

Estos dos instrumentos internacionales, considerados fundamentales por la OIT por enfocar con un criterio universal una temática de derechos humanos, se encuentran estrechamente vinculados con las disposiciones antidiscriminatorias del derecho internacional de los derechos humanos (Válticos, 1998). Con anterioridad a la adopción de estos instrumentos, las normas de la OIT dirigidas a las mujeres tenían la intención de promover medidas de protección especial o prohibiciones, que en muchos casos generaban como resultado prácticas discriminatorias en perjuicio de las mujeres. Se trataba más bien de medidas proteccionistas de la función reproductiva de las mujeres amenazadas por su acelerada incorporación al mundo del trabajo a las esferas de lo público, así como encaminadas a preservar la integridad física y la honestidad moral de las mujeres, restringiendo su incorporación al trabajo en determinados sectores u horarios “la producción normativa relativa a los derechos de

la mujer trabajadora y a la igualdad de género en cuanto al trato y las oportunidades en el trabajo ha estado fuertemente condicionada por el debate y las posiciones que fueron prevaleciendo en el derecho internacional, así como en la agenda social internacional, a lo largo de la existencia de la Organización. Esto queda reflejado en las razones, que en el transcurso de los años, motivaron la revisión de ciertos instrumentos o condujeron a la adopción de nuevos convenios. Al principio, la protección de la mujer trabajadora obedecía a la preocupación de tutelar su función primaria, que era la de madre y ama de casa. En años más recientes, la figura de la mujer como trabajadora secundaria ha ido desapareciendo de los textos normativos de la OIT para ceder el paso a la imagen de una mujer que participa en el mercado de trabajo, en pie de igualdad con los hombres, y cuya incorporación a la actividad económica sin discriminaciones de género se considera esencial para el fortalecimiento de la democracia, el alivio de la pobreza y la justicia social, el aumento de la productividad y la eficiencia económica” (Tomei, 2003: 36).

En 1975, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración sobre la Igualdad de Trato para las Trabajadoras, señaló un cambio de paradigma en ese sentido, disponiendo que las mujeres deben estar protegidas sobre la misma base y con las mismas normas de protección que se establecen para los hombres, y señalando que la incompatibilidad de la discriminación contra las trabajadoras con los intereses de la economía y con la justicia social, proclama que la protección de la mujer en el trabajo constituirá una parte integral de los esfuerzos realizados para promover y mejorar continuamente las condiciones de vida y de trabajo de todos los empleados.

En 1985 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución sobre igualdad de oportunidades y trato en el empleo entre hombres y mujeres, en la que señaló que las medidas de protección especial aplicadas a las mujeres en la legislación laboral deben ser continuamente revisadas, complementadas o derogadas, a la luz del conocimiento científico actualizado, los cambios técnicos y las circunstancias de la realidad nacional.

En 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo, tras varios años de debate, aprobó la declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Esta Declaración proclama que los Estados Miembros de la OIT, al incorporarse libremente a la organización, adhieren los principios fundamentales

de ella, expresadas en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, y que han sido desarrollados en convenios específicos que han sido declarados fundamentales por la OIT y que revisten carácter vinculante. Estos principios son obligatorios, independientemente que el Estado en cuestión haya ratificado alguno de los instrumentos específicos.

Los derechos y principios fundamentales generan para los Estados la obligación de “respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución”, el derecho a la libertad de asociación y libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la eliminación del trabajo infantil y la eliminación de todas las formas de discriminación en el empleo y ocupación. Los principios y derechos fundamentales de la Declaración no sólo revisten una importancia normativa, sino informan toda la política promocional de la OIT.

El Convenio N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), y la Recomendación N° 111 vinculada a dicho convenio, establecen obligaciones de carácter universal para los Estados parte del instrumento, en relación a la eliminación de la discriminación en el ámbito laboral en relación a todos los trabajadores, sin excluir a ninguna categoría ocupacional o sector y sin hacer distinciones entre trabajadores nacionales y no nacionales del Estado en cuestión (Von Potobsky y Bartolomei, 1990:432; Thomas y Horii, 2002:70).

Este convenio obliga a los Estados parte a “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto” (art. 2). Entre los métodos adecuados para la promoción de la política de igualdad, el convenio obliga a derogar las leyes y modificar las prácticas administrativas discriminatorias, y a sancionar la legislación necesaria para garantizar el cumplimiento del principio de no discriminación, estableciendo mecanismos apropiados para la atención de quejas, que puedan remediar y corregir, mediante procedimientos conciliatorios o de otro carácter, las prácticas discriminatorias comprobadas; promover programas educativos al respecto, fomentar la aceptación y cooperación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para lograr la promoción de dicha política y aplicarla en los servicios de orientación y formación profesional, y de

colocación que dependan de la autoridad pública y estimulando cuando estos servicios tengan carácter privado. Asimismo, se deben tomar medidas que tiendan a que el principio de no discriminación sea comprendido y aceptado por el público (art. 3; y Recomendación N° 111, § 3).

Define, el convenio, a la discriminación como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación” (art. 1.1.a). Asimismo, un Estado Parte del Convenio N° 111 podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores u otros organismos apropiados, incluir mediante los métodos apropiados, ya sea mediante su legislación o en contratos colectivos, cualquier otra forma de distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, y que no esté específicamente cubierta por el convenio (art. 1.1.b; Recomendación N° 111, § 1.1.b).

La Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que esta definición contiene tres elementos: un *hecho*, que consiste en la acción u omisión que origina la diferencia de trato (la distinción, exclusión o preferencia) que se manifiesta en una norma jurídica, prácticas administrativas o judiciales, o en la costumbre; un *criterio* sobre el cual se fundamenta esa diferencia de trato, que debe tratarse de uno de los patrones de diferenciación por los cuales el convenio prohíbe la discriminación; y un *resultado* objetivo de la diferencia de trato, que consiste en la alteración o destrucción de la igualdad de trato y de oportunidades (OIT, 1988: 22). La concurrencia de un efecto o resultado objetivo en la definición de discriminación, contribuye a que el Convenio N° 111 ampare contra las discriminaciones directas (las diferencias de trato prohibidas estatuidas por las normas o la práctica), como contra las discriminaciones indirectas, que son aquellas diferencias de trato aparentemente neutrales o de carácter tuitivo, que tienen un impacto desproporcionado sobre un colectivo de personas con algunas características específicas.

El convenio define que las expresiones “empleo” y “ocupación” abarcan tanto “el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo” así como las “condiciones de trabajo” (art. 1.3). Estas últimas comprenden la seguridad en el empleo, el ascenso de acuerdo con la conducta, experiencia, capacidad y laboriosidad de cada persona, la remuneración por un

trabajo de igual valor, horas de trabajo, períodos de descanso, vacaciones anuales pagadas, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad social, servicios sociales y prestaciones sociales en relación con el empleo (Recomendación N° 111, § II.2.b, iv, v y vi).

El convenio señala que no serán consideradas discriminatorias las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado (art. 1.1.2; Recomendación N° 111, § I.2), así como las medidas especiales de protección o asistencia reconocidas en la legislación o en otros convenios internacionales, que tienen la finalidad de satisfacer las necesidades particulares de ciertas personas por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural (art. 5; Recomendación N° 111, § II.6).

A la luz de esta obligación fundamental de eliminar las discriminaciones, será analizado el grado de reconocimiento de derechos sociales concedido a las trabajadoras domésticas, en relación con el término medio de derechos reconocidos y aplicables al régimen del trabajo en general, tanto en la normativa de la OIT como en el derecho laboral interno del Estado paraguayo.

D. Naturaleza de las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales

Cuáles son las obligaciones de los Estados en materia de derechos sociales, cuál es la naturaleza de éstas y hasta qué nivel responsabilizan a los poderes públicos son cuestiones que debemos precisar para analizar, desde ese marco normativo y teórico, el cumplimiento de los derechos sociales garantizados por Paraguay en la legislación aplicable al sector de las trabajadoras domésticas.

Para una sistematización de las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, seguiremos la sistemática elaborada por Abramovich *et al.* (2001:65-116). De acuerdo a esta clasificación, los Estados asumen en materia de derechos sociales las siguientes obligaciones: a) obligación de adopción de medidas inmediatas; b) obligación de garantizar niveles esenciales mínimos de derechos; c) obligación de progresividad y prohibición de regresividad.

1. Obligaciones de adoptar medidas inmediatas

Existen dos compromisos que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que son de aplicación inmediata: el compromiso de “adoptar medidas”, sobre el que considera que es un “compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración”; y la obligación de garantizar que los derechos sociales se ejercerán sin discriminación.

Sobre estas dos obligaciones esenciales, el Comité considera que si bien el pleno disfrute de varios de los derechos contenidos en el instrumento son en gran medida de realización progresiva, *las medidas tendientes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto*. Las medidas deben ser “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”. Los Principios de Limburgo (16-17) establecen que las medidas para el cumplimiento del Pacto deben adoptarse “de inmediato” y deben ser “coherentes con la naturaleza de los derechos”.

Cuáles deben ser las medidas a ser adoptadas, es un asunto que queda remitido a las circunstancias de cada caso, de acuerdo al principio del margen de apreciación, por el cual compete a los Estados la decisión del método más adecuado para dar efectividad en el plano interno a los compromisos internacionales contraídos en los tratados, sobre todo en lo referido a las obligaciones de hacer.

Los Estados no pueden utilizar como pretexto tras el carácter progresivo de la realización de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales para evitar adoptar “algunas medidas de forma inmediata y otras a la mayor brevedad posible”. A los Estados les “corresponde la obligación de demostrar logros cuantificables encaminados a la plena efectividad de los derechos aludidos”. Asimismo, “los Estados no pueden justificar la derogación o limitación de los derechos reconocidos en el Pacto en base a diferencias en las tradiciones sociales, religiosas o culturales” (Directrices de Maastricht, 8).

Además, el Comité ha establecido que existen disposiciones del Pacto que son de aplicación inmediata (auto ejecutables), así como tampoco cabe respecto de ellas el principio de realización progresiva. Entre estos derechos se encuentran la igualdad de

hombres y mujeres en el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto (art. 3), el principio de igual salario por igual trabajo sin discriminaciones, en especial referido a las mujeres (art. 7.a.i), los derechos a la sindicalización y a la huelga (art. 8), las medidas de protección especial a favor de los niños, en particular respecto de la explotación laboral (art. 10.3), la enseñanza primaria obligatoria, gratuita y asequible a todos (art. 13.2.a), entre otros. Respecto de estos derechos, el Comité señala que “cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables” (Observación General N° 3, párr. 5).

Respecto de la obligación de no discriminar en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales se considera que es “aplicación inmediata y requiere de una garantía explícita por parte de cada uno de los Estados Partes. Por lo tanto, esto debería ser sujeto a la revisión judicial y a otros recursos procesales” (Principios de Limburgo, 35). La prohibición de discriminación conlleva para el Estado el deber de garantizar que las personas no serán víctimas de prácticas discriminatorias en cualquier esfera de la vida pública cometida por personas o entidades privadas (Principios de Limburgo, 40).

Se considera que “los motivos de discriminación mencionados en el artículo 2(2) no son exhaustivos” (Principios de Limburgo, 36), con lo que cualquier consideración de facto o jurídica, que por causa de alguno de los patrones de diferenciación en el género humano no expresamente previstos por el Pacto, establezca restricciones ilegítimas o peores oportunidades de acceso al disfrute de los derechos sociales a determinados colectivos podrá ser considerada una práctica discriminatoria, cuando esta diferenciación no derive estrictamente del sentido común, del sentido de justicia o de la naturaleza de las cosas.

Para el cumplimiento inmediato de la obligación de no discriminación, los Estados Partes del Pacto deben eliminar la discriminación legal “mediante la abolición inmediata de toda legislación, regulación y práctica discriminatoria (incluyendo acciones de omisión y comisión) que afectan el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales” (Principios de Limburgo, 37).

Asimismo, los Estados parte deben eliminar las discriminaciones de facto, que se originan en la escasez de recursos u otros factores (Principios de Limburgo, 38). A tal fin, no se

considerarán prácticas discriminatorias “la adopción de medidas especiales cuyo único fin sea asegurar el progreso adecuado de determinados grupos o individuos que requieren de la protección que sea necesaria para garantizar a dichos grupos o individuos igualdad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, siempre que dichas medidas no resulten en el mantenimiento de derechos separados para distintos grupos y que las mismas no sigan vigentes después de lograr los objetivos planteados” (Principios de Limburgo, 39).

Respecto de las medidas de adopción inmediata, éstas pueden consistir en la adecuación del marco legislativo para hacer efectivos los derechos sociales en el ámbito interno, la obligación de relevar información sobre la realidad, formular planes y políticas nacionales y establecer una vigilancia efectiva sobre los indicadores socio económicos, y garantizar recursos judiciales o administrativos para un efectivo acceso a la justicia.

2. Obligación de preservar niveles mínimos de disfrute de derechos

El Comité ha señalado que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece niveles de contenido mínimo en relación a cada uno de los derechos, cuya derogación es inadmisibles (Observación General Nº 3, párr. 10; Directrices de Maastricht, 9). Esta obligación comprende el deber de proveer y garantizar la satisfacción de unos determinados estándares esenciales, sin los cuales no tendría razón de ser el reconocimiento de ese derecho.

La existencia de un contenido mínimo inderogable tiene consecuencias prácticas de importancia. Primero, las limitaciones y restricciones que se establezcan sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales deberán permitir siempre la vigencia de esos niveles esenciales, cuya supresión resulta injustificable. Estas obligaciones “son aplicables independientemente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad” (Directrices de Maastricht, 9). Particularmente, “la escasez de recursos no exime a los Estados de ciertas obligaciones mínimas esenciales en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales” (Directrices de Maastricht, 10).

Asimismo, los Estados tienen una obligación, “independientemente de su nivel de desarrollo económico, de garantizar el respeto de los derechos de subsistencia mínima de todas las personas” (Principios de Limburgo, 25). De esta manera, “aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo” (Observación General N° 3, párr. 12).

3. Obligación de progresividad y prohibición de regresividad

El principio de realización progresiva es una disposición común a la normativa internacional de derechos económicos sociales y culturales¹⁵ y supone la obligación de avanzar gradualmente a través de los años, en la realización de estándares cada vez mayores de disfrute de los derechos humanos. Esta idea de progreso recalca la necesidad de una mejora substantiva en el acceso a los derechos humanos de la población, para lo cual los Estados deben adoptar medidas que “deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”. Asimismo, esta obligación de realización progresiva, supone, como contrapartida, que cualquier regresión que suponga un menoscabo o merma respecto de la legislación ya vigente, o cualquier política que sufra cambios que conlleven menor cobertura y acceso al disfrute de los derechos que situaciones preexistentes, sería violatoria del Pacto, “La obligación mínima asumida por el Estado al respecto es la obligación de *no regresividad*, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora ‘progresiva’. Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los

¹⁵ Siguiendo la obligación contenida en el artículo 2.1 del Pacto de “lograr progresivamente (...) la plena efectividad” de los derechos reconocidos en el Pacto; similar enunciación contiene el artículo 1 del Protocolo de San Salvador.

niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes” (Abramovich *et al.*, 2001 :94).

Como sostiene el Comité: La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]”. La expresión “progresiva efectividad” se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga (Observación General N° 3, párr. 9).

La obligación de progresividad no exonera a los Estados de la necesaria rapidez con la que deben adoptar medidas para el logro de la efectividad de los derechos, medidas que deben ser inmediatas, deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible al cumplimiento de las obligaciones, y a partir de los niveles alcanzados, ir mejorando los niveles de calidad, acceso, cobertura de los distintos servicios en forma paulatina; en otras palabras, la noción de

progresividad en ninguna circunstancia “será interpretada de manera que implique que los Estados tienen el derecho de aplazar indefinidamente esfuerzos destinados a asegurar la plena efectividad. Al contrario, todos los Estados partes tienen la obligación de comenzar inmediatamente a adoptar medidas dirigidas a cumplir sus obligaciones bajo el Pacto” (Principios de Limburgo, 21).

La obligación del logro progresivo existe independientemente de cualquier aumento de recursos; requiere de una utilización eficaz de los recursos de que se disponga (Principios de Limburgo, 23). Asimismo, la carga de demostrar que una medida regresiva fue adoptada con la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que la medida se justifica plenamente en relación al resto de los derechos reconocidos en el Pacto y a la utilización plena del máximo de los recursos de los que se dispone corresponde al Estado, existiendo una fuerte presunción de invalidez sobre las medidas de carácter regresivo.¹⁶

Los Principios de Limburgo (46-56) señalan que el artículo 4 del Pacto limita considerablemente a los Estados en su capacidad de restringir los niveles de disfrute de los derechos sociales, de modo que el margen de discrecionalidad estatal en este aspecto está notoriamente delimitado. A ese respecto, las limitaciones que se establezcan sobre los derechos económicos, sociales y culturales deberán estar previstos en una ley nacional de aplicación general vigente en el momento de aplicar la limitación, que sea clara, pública y accesible a todos. Estas limitaciones no serán arbitrarias, irrazonables o discriminatorias, y deberán ser coherentes con el Pacto y compatibles con la naturaleza de los derechos reconocidos en él; esto último requiere que la limitación no deberá interpretarse o aplicarse en menoscabo de la naturaleza intrínseca de un determinado derecho. Por último, es responsabilidad del Estado demostrar que las limitaciones no impiden el funcionamiento democrático de la sociedad, entendiéndose por esto que las restricciones establecidas por el Estado no menoscaben el reconocimiento, respeto y protección del resto de los derechos humanos enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se deberán establecer las protecciones adecuadas y recursos judiciales efectivos contra la imposición ilegal o abusiva de limitaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁶ A ese respecto se pueden ver las Observaciones Generales Nº 13 (párr. 45) y Nº 14 (párr. 32).

La prohibición de regresividad es una garantía substantiva para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que fundamenta la justiciabilidad mediante los mecanismos locales de constitucionalidad y amparo frente a leyes o decretos que supongan retrocesos en relación a niveles ya alcanzados. Es un límite que establecen el Pacto y la Constitución a la discrecionalidad reglamentaria del Legislativo o el Ejecutivo. “Desde el punto de vista del ciudadano, la obligación constituye una garantía de mantenimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los que goza desde la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de su nivel de goce, a partir de dicha adopción y de toda mejora que hayan experimentado desde entonces” (Abramovich *et al.*, 2001:96).

4. Las violaciones a los derechos sociales

Una vez precisadas las obligaciones estatales en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, cabe determinar los tipos de violación y el alcance de las responsabilidades del Estado. Desde el punto de vista del derecho internacional, cualquier incumplimiento de una obligación del Pacto constituye una violación del mismo. Para poder determinar cuándo un Estado incumple una obligación “es necesario tomar en cuenta que el Pacto permite al Estado Parte cierto margen de discreción con respecto a la selección de los mecanismos que utilizará para llevar a cabo sus objetivos y que existen factores ajenos a su control inmediato que pueden ejercer un efecto adverso sobre su capacidad de hacer efectivos ciertos derechos” (Principios de Limburgo, 70-71). Las Directrices de Maastricht (14-15) interpretan que al igual que en otros derechos, los ilícitos que originan la responsabilidad de los Estados en materia de derechos sociales se originan tanto en actos como en omisiones. Existen acciones directas, tanto de los Estados como de entidades y terceros no debidamente regulados por el Estado que pueden originar estas violaciones por acción:

- a) La anulación o suspensión de cualquier legislación que sea necesaria para seguir ejerciendo un derecho económico, social y cultural que esté vigente en ese momento.

- b) La denegación activa de estos derechos a determinados individuos o grupos mediante cualquier forma de discriminación legislada o impuesta.
- c) El apoyo activo a cualquier medida adoptada por terceros que sea contraria a los derechos económicos, sociales y culturales.
- d) La aprobación de cualquier legislación o política que sea claramente incompatible con las obligaciones legales preexistentes relativas a estos derechos, salvo cuando esto se hace con el propósito y efecto de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables.
- e) La adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos.
- f) La obstaculización o interrupción intencional de la realización progresiva de un derecho previsto en el Pacto, salvo cuando el Estado actúa dentro de los parámetros de una limitación estipulada en el Pacto o debido a la falta de recursos disponibles o fuerza mayor.
- g) La reducción o desviación de un gasto público específico, cuando dicha reducción o desviación resulta en la imposibilidad del goce de estos derechos y no sea acompañada por la adopción de medidas adecuadas que aseguren a todos la subsistencia mínima.

Del mismo modo, a raíz de la omisión o incumplimiento del Estado de tomar las medidas necesarias para la protección o promoción de los derechos sociales, pueden derivarse estas violaciones por omisión:

- a) La no adopción de las medidas adecuadas estipuladas en el Pacto.
- b) La no modificación o revocación de cualquier legislación que sea claramente inconsistente con una obligación prevista en el Pacto.
- c) La no aplicación de legislaciones o ejecución de políticas destinadas a hacer efectivas las disposiciones en el Pacto.

- d) La no regulación de actividades de particulares o grupos para evitar que éstos violen los derechos económicos, sociales y culturales.
- e) La no utilización al máximo de los recursos disponibles para lograr la plena realización del Pacto.
- f) La falta de vigilancia de la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo la elaboración y aplicación de criterios e indicadores para evaluar el acatamiento.
- g) La no eliminación inmediata de los obstáculos que debe eliminar para permitir la efectividad inmediata de un derecho garantizado en el Pacto.
- h) La no aplicación inmediata de un derecho que debe tener efectividad inmediata conforme al Pacto.
- i) El no cumplimiento de la norma mínima internacional de realización cuando dicho cumplimiento queda dentro de sus posibilidades.
- j) Cuando el Estado, al celebrar convenios bilaterales o multilaterales con otro Estado y con organizaciones internacionales o empresas multinacionales, no tenga en cuenta sus obligaciones legales internacionales en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.

Por su parte, los Principios de Limburgo (72) señalan que los Estados incurren en una violación del Pacto si:

- no toma alguna medida que le es requerida por el Pacto.
- no elimina rápidamente los obstáculos a que está obligado a eliminar para permitir la efectividad inmediata de un derecho.
- no aplica sin demora un derecho a que está obligado a garantizar de inmediato conforme al Pacto.
- incumple intencionalmente una norma mínima internacional de realización ampliamente reconocida y cuya efectividad está dentro de sus posibilidades.
- impone una limitación a un derecho reconocido en el Pacto en contraposición con lo estipulado en el Pacto.

- retrasa o interrumpe intencionalmente la realización progresiva de un derecho, al menos que se actúe dentro del contexto de una limitación admitida por el Pacto o por razones de la falta de recursos disponibles o de fuerza mayor.
- no presenta informes tal como lo estipula el Pacto.

E. Antecedentes históricos de las leyes sobre trabajo doméstico en Paraguay

El origen de las prácticas sociales e instituciones legales asociadas al trabajo doméstico en Paraguay hay que buscarlas en el proceso de domesticación de la mano de obra esclava en el inicio del período hispánico. Desde que las primeras expediciones de conquistadores españoles arriban al Paraguay hacia mediados del siglo XVI y durante toda la segunda mitad del siglo, los europeos se vieron enfrentados militarmente a la resistencia de diversos pueblos indígenas. En un momento, fueron poblaciones guaraníes que no aceptaban las condiciones del vasallaje español las que ofrecieron resistencia y que tuvieron que ser combatidas (Roulet, 1993). Ulrico Schmidl, el más importante cronista de la conquista del Paraguay, describe uno de los primeros enfrentamientos que mantuvieron con los guaraníes en la zona de Lambaré. Luego de combatir con ellos durante dos días, se rindieron y pidieron perdón a los españoles: “También trajeron y regalaron a nuestro capitán Juan Ayolas seis mujeres, la mayor era de diez y ocho años de edad; también le hicieron un presente de alrededor de unos nueve venados y otra carne de monte. A más nos pidieron que permaneciéramos con ellos y *a cada gente de guerra u hombre dieron dos mujeres a disposición para que cuidaran de nosotros, cocinaran, lavaran y [atendieran en] otras cosas más de las que uno en aquel tiempo ha necesitado (...)* Así con esto quedó hecha la paz con los Carios” (1983:64). Escena ésta que se habrá repetido en cada lugar de Paraguay y de América Latina donde llegaban los europeos en aquellos años. Luego, y hasta finales del siglo XVI, los españoles y sus aliados guaraníes realizaron numerosas incursiones y expediciones a través del Chaco, buscando el camino hacia el Perú

por el occidente, teniendo encuentros bélicos con poblaciones no guaraníes, guaicurúes de la región chaqueña.

De resultas de las expediciones punitivas que realizaban los españoles frente a conspiraciones reales o inventadas en contra de las comunidades indígenas, los europeos capturaron una gran cantidad de prisioneros de guerra, mayoritariamente mujeres y niños, que eran traídos como esclavos a Asunción. Según un primer censo de 1570, en Asunción había unos 10 000 indígenas en esta condición, pudiendo contar un colono español, por más humilde que fuera, con 20 ó 30 esclavos a su servicio (Susnik, 1982:121).

Los españoles dieron forma legal a esta servidumbre utilizando una figura legal del derecho incaico que fue adoptada por la legislación de Indias. Cuando los españoles derrotaron a los indígenas del Perú, debieron adoptar una serie de instituciones administrativas del sistema político incaico para poder seguir administrando ese vasto imperio. Muchas de estas instituciones fueron incorporadas a las Leyes de Indias, y convertidas en derecho colonial español, transplantadas sin más a otros lugares de Sudamérica. Una de estas instituciones fueron las encomiendas, y en particular la mita y la yanacona o el régimen de la servidumbre perpetua de los esclavos capturados en la guerra (Susnik, 1982; Rodríguez Molas, 1985).

La encomienda era una institución jurídica y social que regulaba las relaciones de explotación de mano de obra entre los señores españoles y los vasallos indígenas. La mita fue la institución que rigió el trabajo obligatorio de los indígenas libres. Ésta era más bien un impuesto de conscripción o de servicio por el cual los indígenas varones libres de entre 15 y 50 años que pertenecían a los pueblos que habían sido reducidos bajo una autoridad eclesial debían servir un período de 30 días al año a un señor encomendero. El trabajo de los mitayos, si bien fue objeto de abusos varios, era dedicado básicamente a las actividades económicas extractivas agropecuarias (explotación de la yerba y la ganadería, principalmente).

La encomienda de yanacona o yanaconato era una servidumbre que se aplicaba a todos los indígenas capturados sin importar el sexo ni la edad, era de por vida y la condición servil se transmitía hereditariamente. En Paraguay los yanaconas fueron totalmente destinados al servicio doméstico en la casa de sus patrones. Al ser indígenas rebeldes capturados, no se les podía encomendar trabajos de los que pudieran huir y volver al monte. Refiere Susnik

que “se trabajaba en las chacras, estancias, preparación de alimentos, hilanzas, los famosos molinos de mano, una especie de trapiche actual movido a mano, en fin, todo tipo de servicios debían ser prestados por estos siervos domésticos o piezas domésticas” (1982:121). Asimismo, las yanaconas fueron elementos claves en el proceso de mestizaje, ya que como sostiene Godoy Ziogas (1987) la provisión de mujeres indígenas no sólo buscaba la apropiación de mano de obra sino de concubinas, “Las yanaconas eran en general consideradas propiedad privada, sus dueños podían castigarlas, prestarlas o cambiarlas como hemos dicho anteriormente, pero además, sobre la mujer yanacona el señor tenía derecho de disponer de su cuerpo y tener relaciones sexuales con ellas antes que sus maridos (...) La reproducción biológica del grupo doméstico del señor encomendero, representaba para las mujeres una pesada sobrecarga de trabajo (...) Los españoles exigían que las yanaconas tuvieran varios hijos” (Godoy Ziogas, 1987:71-72).¹⁷

Las primeras normas legales que se dictan para legitimar esta práctica esclavista, las sanciona Domingo Martínez de Irala en forma de Ordenanzas el 14 de mayo de 1556. Estas ordenanzas fueron cambiadas por los gobernadores Juan Ramírez de Velazco en 1597 y Hernandarias en 1598 y 1603, y por el visitador de la Provincia de Paraguay Francisco de Alfaro en 1611. Sin embargo, la mayoría de las disposiciones que tenían el fin de suavizar el trato dado a los indígenas encomendados y yanaconas eran incumplidas en la práctica (Pastore, 1972:17-45). Hacia finales de la segunda mitad del siglo XVII la práctica de la yanacona fue progresivamente eliminada en la legalidad indiana. Sin embargo, existían en toda la provincia de Paraguay unos 2.100 indígenas sometidos a yanaconato entre unos 111 encomenderos. El trato dado a los yanaconas era particularmente brutal, mucho peor que el que se brindaba a los indios encomendados a través de la mita y a veces peor que el dado a los mulatos, Susnik refiere que “las quejas de los ‘yanacona’ contra sus amos referíanse al excesivo trabajo para los hombres, abuso de hilanza para las mujeres, el trabajo obligatorio de los niños, la falta de vestuario y la severa disciplina con duros castigos, a veces más rigurosa que para los esclavos pardos” (1990-1991:48). En 1718 se declara totalmente extinguida la práctica de la encomienda y yanacona en la legislación indiana (Argüello, 1999:21-31).

¹⁷ En un sentido muy similar, se puede consultar la opinión de Garavaglia (1983:261 y ss.).

Otras formas de apropiación de mano de obra esclava para el servicio doméstico consistieron en que los criollos sacaban a adolescentes de los táva-pueblos de indígenas libres para llevarlos a trabajar a sus casonas, con el pretexto de educarlos por medio del trabajo y de enseñarles la lengua castellana. Otro método consistía en “amparar” a los mulatos libres, asumiendo el tributo que éstos debían pagar. Antequera registró en 1722 unos 166 “amparadores” que contaban con unos 796 hombres y mujeres “amparados”, con 172 matrimonios y 290 hijos (Susnik, 1990-1991:49). En el siglo XIX, durante el gobierno de Carlos Antonio López, empieza a fomentarse la institución del criadazgo. “El número de niños y adolescentes, huérfanos e insolventes, aumentaba en la ciudad y en la campaña (...) las niñas huérfanas se distribuían por las casas de ‘doñas’, viudas o casadas, con prestigio sociomoral, surgiendo de esta manera el hábito de ‘mantener criaditas’. El concepto de ‘huérfano’ era extensivo a los hijos de las madres solteras insolventes” (Susnik, 1992:133).

La introducción de los primeros esclavos negros al Paraguay hacia la segunda mitad del siglo XVII fue cambiando el mapa socioracial y las instituciones que regían el trabajo doméstico esclavo en Paraguay. Los indios yanaconas habían sufrido un intenso proceso de aculturación a partir de su deslocalización forzada, de la cruce interétnica entre individuos provenientes de distintas comunidades y por el proceso de incorporación coactiva a la cultura cristiana mediante el castigo y el trabajo. Con la llegada de los negros, el mestizaje con la población yanacona superviviente generó el tipo racial del zambo. Tanto indígenas yanaconas como zambos estuvieron siempre en el nivel más bajo de la estratificación racial de la sociedad colonial hispánica.

Pla (1972:25) sostiene que durante los 300 años que rigió la esclavitud en Paraguay, fueron importados no más de 300 ó 400 esclavos afrodescendientes. La economía colonial paraguaya no dependió mayormente de la explotación de mano de obra esclava, y el destino de estos esclavos fue casi en su totalidad el trabajo doméstico. Datos censales de hacia finales del siglo XVIII nos dan la información del mayoritario predominio de las mujeres en la población esclava. Similares datos de finales del siglo XVIII y estimaciones de la población poco antes de la Guerra Grande (1865-1870) nos muestran que cerca del 11% de la población era afrodescendiente (Cooney, 1994:28-29).

Desde el período hispánico y durante el siglo XIX, la legislación que reguló la esclavitud de los negros estuvo dispersa en

la Recopilación de las Leyes de Indias y en Las Partidas, que siguieron rigiendo mucho tiempo después de la independencia del Paraguay. De acuerdo a estas disposiciones, el esclavo no tenía personalidad civil y era regulado como si fuera una cosa; no podía poseer inmuebles, y las pocas cosas muebles a las que tenía derecho quedaban supeditadas a la autorización de su amo. “El esclavo servía a su amo sin limitación de tiempo o esfuerzo razonable, aunque por ley, y como ya se dijo, descansaba los domingos (salvo alguna pequeña ocupación doméstica). Desde luego eran las suyas las faenas más pesadas o consideradas más bajas” (Pla, 1972:69). Para mediados del siglo XIX, el principal propietario de esclavos era, sin embargo, el Estado, que los empleaba en sus estancias, obrajes, fundición de hierro, construcción, etc. “Los ciudadanos particulares utilizaban a los esclavos y libertos en las tareas domésticas, como artesanos, jornaleros comunes y también en actividades agrícolas y de pastoreo”. La esclavitud era una institución que se mantenía por razones sociales más que económicas (Cooney, 1994:30). El patrón, a su vez, se obligaba a alimentarlo y vestirlo, a instruirlo en la fe cristiana, a permitirle la asistencia a misa los domingos y en otras fiestas religiosas. En caso de enfermedad, el amo debía proporcionarle asistencia médica y remedios, aunque era común la práctica de abandonar al esclavo enfermo o venderlo a bajo precio. En caso de muerte, el amo debía proporcionarle una cristiana sepultura (Pla, 1972:63 y ss.).

En 1842 el Gobierno del Consulado de Carlos Antonio López y Mariano Roque Alonso dictó un Decreto por el que se declaró la “libertad de vientres” y la prohibición del comercio internacional de esclavos, que recibiría la misma pena que la piratería. De acuerdo a esta ley, los hijos e hijas de esclavos que nacieran con posterioridad al 1 de enero de 1843 serían declarados libertos, aunque quedarían obligados a servir a sus patrones hasta alcanzar los 25 años los varones y 24 años las mujeres. El decreto regulaba, asimismo, la gratuidad a cargo del Estado, de los bautismos y funerales de los libertos, su registro público, la obligación de los amos de “educarlos en la Santa Religión, buen ejemplo, y máximas morales”, las reglas de enajenación de esclavas con hijos libertos, y las reglas que regularían el trabajo de los libertos con sus amos.

La abolición real de la esclavitud se produjo recién con el fin de la Guerra Grande. Más que cambios en las instituciones políticas o en los procesos económicos, el fin de la era esclavista en Paraguay se debió a las trágicas consecuencias de la guerra. Desde

1866 los esclavos y libertos habían empezado a ser reclutados masivamente para las filas del ejército, y es probable que la tasa de mortalidad entre los soldados afroparaguayos haya sido muy superior a la de los paraguayos, porque el mariscal López ordenaba a los ex esclavos que realizaran las tareas más riesgosas. Cuando el Triunvirato provisional instalado tras la ocupación aliada decretó, a sugerencia del comandante en Jefe del Ejército Aliado el conde d'Eu, la abolición de la esclavitud, ya no había sino aproximadamente unos 400 afrodescendientes esclavos. El Decreto del 2 de octubre de 1869 extinguió desde esa fecha la esclavitud en toda la República y estableció que a partir de seis meses de la promulgación sería igualmente libre cualquier esclavo que pisase el territorio paraguayo. Asimismo, se ordenó la apertura de un registro judicial que recepcionaría reclamaciones indemnizatorias de los amos perjudicados. Posteriormente, la Constitución Nacional de 1870, en su artículo 25,¹⁸ confirmó esta declaración. Nadie, en ninguno de los dos casos, se presentó a reclamar indemnización alguna (Cooney, 1994:25-38; Rivarola, 1994: 90-91; Boccia Romañach, 2004:266-271).

Con posterioridad al fin de la esclavitud en Paraguay, se produce una transformación de las viejas instituciones y prácticas coloniales hispánicas en materia de trabajo doméstico en nuevas figuras e instituciones del derecho republicano, aunque en esencia se regularan las mismas relaciones de poder y subordinación.

El servicio doméstico fue una de los primeros sectores de la fuerza del trabajo en ser objeto de una regulación legal en Paraguay constitucional. Durante la presidencia del General Bernardino Caballero, mediante la Ley del 8 de julio de 1884 se sancionó el Reglamento para el Servicio Doméstico.¹⁹ Increíblemente, gran parte de los prejuicios y discriminaciones que afectan al sector permanecen casi intactos más de un siglo después.

¹⁸ La abolición de la esclavitud fue aprobada por unanimidad de los convencionales, sobre la base de la propuesta presentada por Juan José Decoud, inspirada en la Constitución de Argentina, hacia el final de la 39ª Sesión de la Convención Constituyente, el viernes 21 de octubre de 1870.

¹⁹ Esta fue la segunda regulación legal sancionada en Paraguay en relación al trabajo. Unos días antes de la entrada en vigor del Reglamento para el Servicio Doméstico, por Ley del 19 de mayo de 1884 se había sancionado el reglamento del oficio de mozo de cordel (changadores del puerto), en términos y contenidos bastante similares a la ley del servicio doméstico.

Gaona (1967:47) refiere que la razón de esta iniciativa legislativa había sido la necesidad de controlar a un sector de la mano de obra que se caracterizaba por su inestabilidad, y por la necesidad de “moralizar” a esos trabajadores que convivían en el ámbito doméstico del empleador, en una sociedad que aún conservaba sus trazas semicoloniales intactas.²⁰

Este autor sostiene que “Esta ley (...) venía a satisfacer, primordialmente, exigencias de las amas de casa de la sociedad semicolonial asunceña, atormentada por la inestabilidad de este personal desprendido de la comunidad rural y de consiguiente, constituido e integrado por el sector de las capas más empobrecidas del campesinado que, sin horizontes y sin esperanzas, huían de sus ambientes lugareños, abatidos por la miseria y la amargura, carentes de los conocimientos más elementales sobre el manejo del hogar y que en su total mayoría, eran analfabetos” (Gaona, 1967:48). Susnik también refiere este proceso de empobrecimiento de la población rural y de migración campo ciudad en este período: “Desaglomerándose parcialmente la primera afluencia del gentío a la capital después de la guerra, el gran problema social consistía en la falta de trabajo para los que se llamaban de ‘clase proletaria’ (...). El problema social básico se manifestaba con el servicio del ‘gentío conchabado’ y la creciente clase de ‘servicio doméstico’, el problema que se planteó simultáneamente con la creciente emigración del campesinado sin tierra, un nuevo cuadro social de ‘clase insolvente’, que perduró por más de 20 años” (1992:158).

De acuerdo a Rivarola (1993:72), las trabajadoras del servicio doméstico entre los años 1885 y 1888 percibían los niveles más bajos de salarios de la fuerza de trabajo. Las niñeras cobraban, en moneda de la época, salarios de entre 5 a 8 \$ y las sirvientas de entre 6 a 12 \$, incluida casa y comida. La mitad o hasta cinco veces menos que otras categorías de trabajadores domésticos ejercidos tradicionalmente por hombres, como los jardineros y los choferes respectivamente. La mano de obra no calificada (entre la que se contaba al personal del servicio doméstico) constituía poco más del 7% de la población económicamente activa (Rivarola, 1993:68-69).

²⁰ La pervivencia de las prácticas e instituciones coloniales en la regulación del mundo del trabajo en el siglo XIX en América Latina, en particular en el ámbito doméstico, es una sugerente idea que también sostiene Rodríguez Molas (1985: 87-88).

La Ley de 1884 no reconocía derechos ni establecía descansos o regulaciones tuitivas del trabajador en las relaciones obrero patronales. La ley obligaba a portar una libreta de trabajo a todas las personas que trabajaban en el servicio, para lo cual se establecía un registro de trabajadores domésticos en el consejo municipal. Sin la libreta, ninguna persona podía emplearse en ningún género de trabajo doméstico.

De acuerdo a esta ley, eran considerados sirvientes domésticos los cocineros y cocineras, los mucamos y mucamas, las amas de cría, los cocheros, los lacayos y palafreneros en casa particulares, los porteros y los mozos de hoteles, cafés y casas de huéspedes.

En la libreta de trabajo debían asentarse el número de orden, nombre del sirviente, su nacionalidad, su edad, su estado, la clase de ocupación que desempeñaría y el nombre y domicilio de la persona que la tenía a su servicio. En la libreta y en el registro se debían asentar los cambios de empleo, el certificado de conducta en los empleos anteriores, el cambio de ocupación o el abandono del servicio. Estos registros debían estar disponibles para que jueces o empleados de policía pudieran hacer averiguaciones en casos de crímenes o delitos.

La ley no fijaba salario mínimo ni establecía ninguna garantía a ese respecto. Sólo se limitaba a establecer que el patrón debía proveer de habitación y comida, e indemnizar a su sirviente por pérdidas o daños que sufriese por defender los bienes o intereses del patrón. Sin embargo, en otros derechos reinaba la total desprotección. En caso de enfermedad, el patrón debía socorrer a la empleada(o), a costa de su sueldo, salvo que por caridad, quisiera asistirlo a su costa. En caso de enfermedad contagiosa, o de que la dolencia se prolongara por más de ocho días, el patrón podría despedir a la empleada(o), llevándolo al lugar que éste solicite.

La ley establecía un plazo común de diez días para preavisar tanto para los patronos como para los empleados, salvo determinadas causales que permitirían abandonar el servicio o despedir al empleado inmediatamente. El empleado podía abandonar el servicio por enfermedad que le imposibilite visiblemente en el servicio, falta de pago del sueldo en el tiempo convenido o por maltrato físico del patrón. Éste, a su vez, podía despedir a su sirviente porque se negase a hacer su trabajo, porque “se insolentase o cometiese robo o algún delito” contra su patrón, o

le sobreviniera una enfermedad que le imposibilitare para seguir en el trabajo.

Tampoco la legislación establecía ninguna limitación o restricción en relación a la edad mínima en la cual podrían las personas emplearse en el servicio doméstico. Sólo se limitaba a prescribir que en el caso de las(os) menores de edad colocadas(os) a sueldo por sus padres o tutores, sería aplicable la misma legislación que a las(os) adultos, con la salvedad que los contratos debían ser hechos por los padres. Se exceptuaban de la legislación las(os) criaditas(os), que sólo recibían alimentación y educación de sus encargados.

Por último, la legislación establecía una serie de penalizaciones con multa para las contravenciones a la ley, tanto para la patronal como para los empleados. La multa era equiparable a pena penitenciaria, a razón de un día de arresto por cada peso fuerte.

Con el transcurso de los años es presumible que esta legislación cayera en desuso; en el sector de las trabajadoras domésticas campeó la desregulación completa, y las menciones que hicieran de ellas las sucesivas leyes laborales, más bien fue con el propósito de excluirlas de los beneficios laborales que establecían.

Luego, toda la legislación laboral que fue sancionada a lo largo del siglo XX hasta el Código Laboral de 1961, no contempló al servicio doméstico sino como sector exceptuado de los derechos que prescribía.

Así, por Ley Nº 242 de 7 de julio de 1917 se estableció el feriado dominical obligatorio en toda la República, prohibiéndose el trabajo material por cuenta ajena y el que se efectuaba públicamente por cuenta propia en las fábricas, talleres, casa de comercio y demás establecimientos laborales. Entre los sectores exceptuados del derecho al descanso dominical se incluía expresamente al servicio doméstico. El Decreto Nº 22.037 del 19 de octubre de 1925 reglamentó esta ley, y definió el servicio doméstico como “el estado de las personas a sueldo al servicio de otras personas o familias con el objeto de consagrarles su trabajo y su cuidado, sin que puedan ser dedicadas a fines de lucro directo, comercio o industria” (art. 5).

El Decreto-Ley Nº 2.303 del 24 de junio de 1936, promulgado por el gobierno revolucionario del coronel Rafael Franco, creó la Departamento Nacional del Trabajo como un organismo administrativo encargado de la solución de los conflictos del trabajo

mediante la intervención y regulación estatal. En este decreto-ley se estableció la obligación de establecer progresivamente las 8 horas diarias y 48 semanales, el descanso dominical, la asistencia sanitaria, la asistencia por maternidad, la regulación del trabajo de mujeres y niños, la prohibición de la jornada nocturna para niños, y la inspección y vigilancia de las leyes del trabajo en los establecimientos industriales y comerciales. Por Decreto Nº 8 732 del 30 de agosto de 1938 se estableció el derecho a la jornada diaria de 8 horas y 48 horas semanales. En ambos casos, las leyes no hicieron salvedad alguna acerca de la aplicación de estos derechos y la extensión de los mecanismos de inspección hacia el trabajo doméstico.

Mediante Decreto-Ley Nº 16.875 del 8 de febrero de 1943, promulgado por el gobierno del general Higinio Morínigo, se reglamentó el trabajo de menores y la edad mínima para trabajar y los sectores y trabajos considerados insalubres o peligrosos para los menores de edad. Con esta normativa se prohibía el trabajo de menores de 12 años, exceptuándose de esta disposición el caso de aquellos niños y niñas que fueran colocados por convenio entre sus padres y los empleadores en carácter de aprendices o “como medio de asegurar su mejor educación”. Esta legislación, si bien estableció normas novedosas de protección de los niños de ciertas áreas que se consideraban perjudiciales para su desarrollo y educación, dejó bien expresa la excepción que estos límites de edad no regían para la vieja institución del criadazgo.

En este período se produce un cambio paradigmático en el diseño constitucional del Estado que incorporaría la dimensión social de los derechos fundamentales, pero desde un sesgo autoritario. La Constitución de 1940 diseña el prototipo del Estado centralista y autoritario, con un Poder Ejecutivo fuerte y sin estar sometido a reglas de control parlamentario ni judicial. Incluso el Presidente podía disolver el Parlamento y legislar mediante decretos con fuerza de ley. Además del diseño de una estructura orgánica del gobierno desequilibrada y poco democrática, la Constitución de 1940 es regresiva por su poco clara legitimidad de origen, ya que fue elaborada por una Comisión Redactora elegida por decreto presidencial y sometida a referéndum sin que existan condiciones mínimas para que sea respetada la voluntad del cuerpo electoral. Bajo el influjo de las doctrinas que sostenían que únicamente mediante la directa supresión de los derechos civiles y políticos, y mediante la asignación de atribuciones discrecionales al Ejecutivo es posible fomentar el

desarrollo social y económico de una nación, la Constitución de 1940 regula algunos dominios de los derechos económicos, sociales y culturales, mediante la extensión de la intervención estatal a estas áreas.²¹ En materia de la regulación del trabajo se destacan:

- El régimen de contratos de trabajo, de los seguros sociales, y las condiciones de seguridad e higiene laborales estaban bajo vigilancia y fiscalización del Estado, con el fin de “asegurar a todo trabajador un nivel de vida compatible con la dignidad humana” (art. 14).
- Regulación estatal de la economía privada. Facultad para nacionalizar servicios y establecer monopolios estatales sobre la producción, circulación y venta de productos de primera necesidad (art. 15).
- Obligación de ganarse la vida mediante un trabajo lícito. Para ello, los habitantes tienen el derecho “a elegir profesión, trabajar y ejercer todo comercio e industria lícitos, salvo las limitaciones que, por razones sociales y económicas de interés nacional imponga la ley” (art. 19 y 22).
- Limitación de las libertades públicas: “Las libertades que esta Constitución garantiza son todas de carácter social. Las exigencias del orden público las limitan en su ejercicio por el modo y en la forma que establezcan las leyes” (art. 35).

El Código Laboral de 1961 volvió a regular específicas condiciones de trabajo para el personal doméstico, en la línea de adoptar un estatuto jurídico diferenciado del trabajo en general, con mayores desventajas que el contrato de trabajo general. De acuerdo con el Código, eran trabajadores domésticos “las personas de uno u otro sexo, que desempeñan en forma habitual y continua, las labores de aseo, asistencia y demás del servicio interior de una casa u otro lugar de residencia o habitación particular o de instituciones de beneficencia pública que no importen lucro

²¹ Similar planteamiento doctrinario sostuvo la Constitución de 1967. Diseñada para dar legitimidad jurídica a una dictadura militar, otorgaba facultades discrecionales a un Ejecutivo que subordinaba al Poder Judicial y podía gobernar sin el concurso del Congreso, además de las instituciones de un estado de sitio sin restricciones ni mecanismos efectivos de control, la irresponsabilidad del presidente que no podía ser removido por juicio político y la reelección presidencial indefinida. No obstante, esta Constitución avanza aún más en la configuración de un marco constitucional que reconoce mayores derechos y garantías de carácter social, que en materia laboral son de destacar: la seguridad social como responsabilidad del Estado (art. 88); el derecho a las condiciones satisfactorias y justas de trabajo, incluida la sindicalización y huelga (arts. 104-110).

para el empleador. Son también trabajadores domésticos, los choferes del servicio familiar” (art. 144). No estaban incluidos en esta definición “los trabajadores domésticos que presten servicio en hoteles, fondas, bares, sanatorios u otros establecimientos comerciales análogos” y los trabajadores domésticos que además de las labores del servicio en el domicilio de su patrón “desempeñen otras propias de la industria o comercio a que se dedique el empleador” (Art. 145).

Sin embargo, el Código expresamente excluía de cualquier regulación laboral a los criaditos, definidos como “los menores voluntariamente confiados por sus padres o encargados a la guarda, custodia y protección de otras familias” (art. 155). En 1961, la edad mínima para la admisión de menores al trabajo doméstico fue establecida en 12 años, aunque esa edad fue elevada a 15 por Ley N° 506/74.

El Código establecía expresamente que el trabajo doméstico estaba entre las categorías de trabajo que podrían contratarse sin la necesidad de un convenio escrito y firmado por las partes (art. 45 inc. a). Sin embargo, el Código de 1961 establecía que a falta de contrato escrito, el empleador debía proporcionar a el trabajador una “declaración escrita, fechada y firmada que contenga las estipulaciones convenidas, conservando una copia en su poder” (art. 46). Estas disposiciones dificultaban la prueba de la relación laboral, la aplicación de estándares más adecuados y la inspección y vigilancia de la autoridad administrativa del trabajo; no obstante no era obligatoria la inscripción y homologación de los contratos laborales en la Dirección del Trabajo.

Las trabajadoras domésticas no estaban beneficiadas por las disposiciones relativas al salario mínimo. Estaba permitido el ajuste convencional de la retribución que les correspondiere por el trabajo realizado, presumiéndose, salvo prueba en contrario, que el salario comportaba el pago en especie (alimentación y habitación) además del pago en dinero (arts. 146-147). Se presumía que era una obligación del empleador suministrarle habitación y comida “decorosa”, que guarde relación con la situación socioeconómica del empleador y con las normas generales (art. 148 inc. b). Asimismo, tampoco se beneficiaban de la duración máxima de la jornada laboral y del régimen de descansos. Los trabajadores estaban obligados a trabajar los días feriados civiles y religiosos, y gozaban de dos descansos: uno absoluto de 10 horas diarias, de las cuales al menos ocho debían dedicarlas al sueño por lo cual debían ser nocturnas y corridas y otro de

medio día por lo menos, al término de cada semana de trabajo. En relación a las vacaciones pagadas, se encontraban sujetos al mismo régimen vigente para todos los trabajadores (art. 149).

Tampoco en esa época el personal del servicio doméstico se encontraba cubierto por el régimen del seguro social del Instituto de Previsión Social (IPS). La atención primaria de una enfermedad no crónica era una obligación del patrón (art. 148 inc. b) así como el proporcionar una “decorosa sepultura” en caso de muerte (art. 148 inc. e). Sin embargo, un patrón podía despedir a la trabajadora doméstica si ella tuviera una “enfermedad infecto contagiosa” (art. 151 inc. d).

Por lo demás, el empleador estaba obligado a tratar a su empleada “con la debida consideración, absteniéndose de maltratarlo de palabra u obra” y de permitirle la asistencia “a las escuelas nocturnas” (art. 148 inc. a y d). El empleador podía despedir con justa causa y sin previo aviso, pagando solamente los días servidos, en caso de desidia y abandono en el cumplimiento de sus deberes, por “falta de honradez o moralidad”, desobediencia o maltrato a las personas de la casa y por enfermedad infecto contagiosa (art. 151). La trabajadora doméstica podía rescindir el contrato, sin previo aviso y con derecho a una indemnización de un mes de salario, por maltrato del empleador o de alguna otra persona de la casa, por ser inducida a “cometer un hecho criminal o inmoral”, por enfermedad infecto contagiosa del empleador o alguna otra persona de la casa o por falta de pago del salario. En este último caso, la indemnización se acrecentaba además con siete días de salario si llevaba trabajando menos de un año, y con 15 días si hubiera trabajado un año o más (art. 152). Se establecía que la base para calcular las indemnizaciones era únicamente el salario en dinero que percibiera (art. 153).

Posteriormente, el derogado Código del Menor (Ley Nº 903/81), reguló el trabajo doméstico de menores de edad, incorporando algunas normas complementarias al Código del Trabajo. Se establecía que la edad mínima para contratarse en el servicio doméstico, la menor de edad debía contar con 15 años como mínimo (art. 190). El empleador estaba obligado a proporcionar, además del pago de un salario inferior al mínimo fijado convencionalmente, una retribución complementaria en especie, consistente en alimentación y habitación (art. 192 y 193 inc b). Para la cuestión del salario, se disponía que debía regir el Código del Trabajo, en lo relativo al salario de los menores trabajadores, es decir, establecer un mínimo inicial, y una escala progresiva en

relación con los salarios percibidos por los trabajadores mayores de edad para actividades diversas no especificadas (art. 196).

La menor trabajadora doméstica contaba con el derecho a un descanso absoluto de 10 horas, de las cuales 8 debían ser nocturnas y continuas y dos horas destinadas a las comidas. Luego de una semana de trabajo, un descanso de mediodía, que debía ser normalmente domingo (art. 193 inc. c). Además de eso, las menores trabajadoras domésticas debían gozar de vacaciones anuales pagadas no inferiores a 20 días hábiles (art. 197) y aguinaldo de conformidad con las reglas generales del Código del Trabajo (art. 193 inc. f).

El empleador, por otro lado, estaba obligado a darle un trato humano y justo a la trabajadora doméstica menor de edad, a proporcionarle los medios y ocuparse de su asistencia a la escuela y procurar que con el trabajo aprenda un oficio o profesión (art. 193 y 198). En caso de enfermedad, proporcionarle la asistencia adecuada, ya que no se encontraban cubiertos por el seguro social (art. 193).

Los patrones estaban obligados a inscribir a las trabajadoras domésticas en un Registro Laboral de Menores en la Dirección General de Protección del Menor (DGPM).²² En base a este registro, la DGPM autorizaba el trabajo de menores y podía ejercer las actividades de inspección y vigilancia de las condiciones de trabajo (arts. 179 y ss, 191). En la práctica, la DGPM nunca tuvo una mínima capacidad operativa para ejercer estas funciones y el trabajo doméstico de menores funcionó completamente desregularizado.²³

Esta regulación fue derogada con la entrada en vigor del actual Código Laboral (Ley N° 213/93, y sus modificaciones de 1995). Posteriormente, en lo relativo a las adolescentes trabajadoras domésticas, la entrada en vigor del Código de la Niñez

²² La DGPM dependió del Ministerio de Justicia y Trabajo. A su cargo de la DGPM se encontraban los institutos de reeducación de menores.

²³ El Comité de Derechos del Niño, en sus dos primeras observaciones finales a los informes inicial y segundo sobre aplicación de la Convención presentado por el Estado de Paraguay, manifestó su preocupación porque no existía una institución que se encargara de la coordinación y vigilancia de la aplicación de los derechos del niño y la niña en el país. Igualmente preocupaba que la intervención institucional y la legislación interna de Paraguay no se adecuaban a los principios de la Convención. Asimismo, manifestó su preocupación por el insuficiente apoyo financiero y respaldo político con que contaban los órganos establecidos para examinar la situación de los derechos del niño para cumplir las funciones que se les habían encomendado (1994: párr. 5; 1997b: párr. 9).

y la Adolescencia (Ley N° 1.680/01) derogó el Código del Menor de 1981 y adecuó la legislación interna a la Convención de Derechos del Niño. Estas normas, sumadas a otras disposiciones legales y reglamentarias dispersas sobre seguridad social conforman el marco regulatorio básico vigente sobre el trabajo doméstico de mujeres.

Este cambio generalizado en la legislación paraguaya se debió al proceso de democratización iniciado en Paraguay en 1989 y a la transformación radical que se operó con la apertura del sistema político en el diseño constitucional y en la sujeción del Estado al derecho internacional. Por una parte, la sanción de la Constitución Nacional de 1992 no solamente sentó las bases para la construcción de un Estado Social de Derecho, sino que además reconoció plenamente a las mujeres, a los niños y niñas y a los pueblos indígenas como sujetos de derecho constitucional. Por otra parte, durante el transcurso de la década del noventa, Paraguay ratificó y se puso al día con casi todos los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Cuadro 1

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MARCO LEGAL SOBRE TRABAJO DOMÉSTICO EN PARAGUAY

Período Esclavista (Siglo XVI hasta 1869)	
Yanaconazgo (Siglos XVI y XVII)	Legislación de Indias sobre la encomienda de yanacona
Esclavitud de afrodescendientes y zambos (Siglos XVII, XVIII y XIX)	Leyes de Partidas Recopilación de Leyes de Indias Decreto de Libertad de Vientres (1842)
Período Constitucional (1869 hasta el presente)	
Primera legislación post-esclavista	Ley de 8 de julio de 1884
Período del reconocimiento paulatino de los derechos de los trabajadores	Ley N° 242/17 Decreto-Ley N° 16.875/43
Período de Codificación	Código Laboral de 1961 (derogado); Código Procesal Laboral (Ley N° 742/61, vigente); Código del Menor de 1981 (derogado); Código Laboral (Ley N° 213/93 y modificaciones de las Leyes N° 496/95 y 1.416/99); Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley N° 1.680/01); Ley del Instituto de Previsión Social (modificaciones de Leyes N° 1.085/65 y 98/92)

Fuente: Elaboración del autor.

F. Condiciones laborales generales para el trabajo doméstico

1. Definición del trabajo doméstico. Categorías abarcadas y excluidas

El Código Laboral (Ley N° 213/93) sigue la tendencia de diferenciar la modalidad del trabajo doméstico del contrato de trabajo en general adoptada por muchas legislaciones laborales de la región, con el resultado de establecer estándares de derechos laborales desaventajados para este sector.

De acuerdo con la definición adoptada por el Código Laboral (Ley N° 213/93, art. 148) los trabajadores domésticos “son las personas de uno u otro sexo que desempeñan en forma habitual las labores de aseo, asistencia y demás del servicio interior de una casa u otro lugar de residencia o habitación particular”. En particular, en esta categoría se incluye a los siguientes trabajos y servicios:

- a) Choferes del servicio familiar
- b) Amas de llave
- c) Mucamas
- d) Lavanderas y/o planchadoras en casas particulares
- e) Niñeras
- f) Cocineras de la casa de familia y sus ayudantes
- g) Jardineros en relación de dependencia y ayudantes
- h) Cuidadoras de enfermos, ancianos o minusválidos
- i) Mandaderos y,
- j) Trabajadores domésticos para actividades diversas del hogar.

A pesar de la amplitud de la definición, el Código Laboral (Ley N° 213/93, art. 150) dispone que no cabe aplicar las disposiciones del contrato especial del trabajo doméstico, sino las reglas del contrato en general, a algunas categorías de personas que

desempeñan tareas propias del servicio doméstico, pero en un régimen distinto. En estas categorías excluidas se encuentran:

- a) Los trabajadores domésticos que presten servicios en hoteles, fondas, bares, sanatorios u otros establecimientos comerciales análogos.
- b) A los trabajadores domésticos que además de las labores especificadas en el artículo anterior, desempeñan otras propias de la industria o comercio a que se dedique el empleador; y
- c) A los trabajadores domésticos que realizan sus servicios en forma independiente y con sus propios elementos.

Asimismo, para el Código Laboral vigente tampoco se encuentran incluidos dentro de las reglas del trabajo doméstico, las personas que realicen las tareas propias del servicio doméstico para entidades “sin fines de lucro”, “de beneficencia pública”, entidades de enseñanza aunque sean públicas, oficinas de la administración del Estado, embajadas, etc.

La jurisprudencia de los tribunales paraguayos señala que no es trabajo doméstico el que se realiza en una oficina, y que la carga de la prueba de que la empleada se desempeñaba exclusivamente como trabajadora doméstica corresponde a la parte empleadora (Cristaldo y Kriskovich, 1987:208-207).

También se aplicará la regulación del trabajo doméstico a las personas que realicen el servicio doméstico en las casas de habitación del empleador rural o dependencias de un establecimiento ganadero, agrícola o forestal (art. 159 inc. b). Asimismo, las personas familiares del peón o trabajador rural que desempeñen tareas de servicio doméstico en la casa particular del empleador o en las dependencias del establecimiento deberán ser consideradas trabajadoras dependientes y remuneradas como tales (art. 179). Existe, sin embargo, una práctica muy arraigada en los establecimientos ganaderos de considerar incluido en el trabajo contratado al peón, la prestación de trabajo doméstico de su esposa, concubina o hijas, sin remuneración complementaria.

Las(os) trabajadoras(es) domésticas(os) se clasifican en trabajadores sin retiro y con retiro, según pernocten o no en la casa del empleador durante la semana laboral, respectivamente. Las trabajadoras domésticas con retiro podrán ser contratadas por jornada completa o parcial (art. 149).

2. Contrato de trabajo

La libertad contractual entre quien busca trabajo y ofrece empleo es una de las bases de la regulación legal del derecho fundamental al trabajo. Esta libertad se expresa mediante la manifestación libre de la voluntad de las partes (art. 39 del Código Laboral). No obstante, todo el derecho social se construye a partir de un paradigma que asume que la racionalidad del sujeto –su capacidad para conocer y decidir lo que es mejor para él– se encuentra relativizada por límites que median su conocimiento y voluntad (presiones sociales, mediaciones culturales, diferencia de poder entre las partes, falta de acceso a la información, etc.). En el derecho laboral, estas garantías se manifiestan en la regulación de límites tuitivos a la libertad contractual: forma escrita del contrato, en condiciones legales mínimas inderogables, en el beneficio de la duda a favor del trabajador y en salvaguardias contra el abuso de poder.

El Código Laboral establece que el contrato²⁴ puede ser verbal o escrito. Se deberá celebrar por escrito todo contrato en que se estipule una remuneración superior al salario mínimo correspondiente a la naturaleza del trabajo (art. 43). La existencia de un contrato laboral se presume entre aquel que da trabajo o utiliza un servicio y quien lo presta (art. 19). Las cláusulas injustas o no equitativas que se estipulen en abuso de la necesidad o inexperiencia de una de las partes se considerarán nulas (art. 41). No se admite renuncia, limitación o transacción contractual de los derechos reconocidos por la legislación laboral internacional e interna. Las cláusulas de reglamentos internos, contratos colectivos o individuales de trabajo que establezcan peores condiciones que las reconocidas en las leyes, se considerarán automáticamente sustituidas por los estándares legales (arts. 4, 5, 10).

El contrato de trabajo escrito podrá ser registrado y homologado por cualquiera de las partes en la Dirección del Trabajo (art. 45). Esta inscripción, si bien no es obligatoria, contribuye a facilitar la exigibilidad de los derechos laborales y el acceso a la justicia, porque el contrato así registrado adquiere publicidad, fecha cierta y un pleno valor probatorio. Del mismo modo, facilita la acción de inspección y vigilancia de la autoridad administrativa del trabajo.

²⁴ El Código Laboral define el contrato de trabajo como “el convenio en virtud del cual un trabajador se obliga a ejecutar una obra o a prestar un servicio a un empleador, bajo la dirección o dependencia de éste y por su cuenta, mediante el pago de una remuneración, sea cual fuere la clase de ella” (art. 17).

El Código Laboral (art. 44. inc. a) establece que el servicio doméstico es una de las categorías de trabajo que pueden contratarse en forma verbal.²⁵ Esta excepción rige aún cuando el salario convenido para la trabajadora doméstica supere el mínimo establecido para ese régimen laboral especial.

Ante la falta de un contrato por escrito que determinen las condiciones laborales, se adoptan una serie de presunciones legales para dar certeza a la relación contractual. Cuando no exista contrato por escrito “se presumirá la existencia de la relación laboral alegada por el trabajador, salvo prueba en contrario, si existe prestación subordinada de servicios” (art 48). Ante la inexistencia de un contrato, en caso de controversia serán aplicables los estándares reconocidos por el Código Laboral. A falta de plazo expreso, se entenderá por duración del contrato la establecida por la costumbre o por tiempo indefinido (art. 49).

La falta de una expresa obligación de contratar por escrito y de registrar los contratos contribuiría a dificultar el acceso a la justicia de las trabajadoras domésticas y a obstruir un control más efectivo de la autoridad administrativa. La falta de un documento que pruebe la existencia del acuerdo documental y que establezca las condiciones de trabajo, complica más la exigibilidad de los derechos laborales, al tener que demostrar, por otros medios de prueba, la existencia del contrato de trabajo.

Esta excepción legal no rige, sin embargo, para las trabajadoras domésticas adolescentes (de 14 a 18 años), con quienes los patrones están obligados a celebrar contrato laboral por escrito y a inscribir y homologar dichos convenios en los registros correspondientes.

3. Salario

La Constitución Nacional establece el derecho fundamental de todo trabajador a “una remuneración que le asegure, a él y a su familia, una existencia libre y digna”. La Constitución reconoce como contenido de este derecho los beneficios del salario vital mínimo, el aguinaldo anual, la bonificación familiar, el reconocimiento de un salario superior al básico por horas de trabajo insalubre o riesgoso, y las horas extraordinarias, nocturnas y en

²⁵ Las otras dos categorías son los trabajos accidentales o temporales que no excedan de 90 días y los contratos de trabajo por obra determinada cuyo valor no exceda el salario mínimo legal correspondiente a la naturaleza del trabajo.

días feriados, cuya reglamentación deja diferida a la ley (art. 92). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce como parte del Derecho a Condiciones de Trabajo Equitativas y Satisfactorias (art. 7), el derecho a una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores unas condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a los estándares de disfrute de derechos reconocidos por el Pacto. El Protocolo de San Salvador, del mismo modo, reconoce como contenido del Derecho a Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo (art. 7) el derecho a “una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias” (art. 7.a).

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer establece que es obligación de los Estados parte la adopción de todas medidas apropiadas para la eliminación de la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, en particular, garantizando “el derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo” (art. 11.1 inc. b).

El Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración, establece que “la remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último” (art. 1). El Código Laboral define al salario como “la remuneración, sea cual fuere su denominación o método de cálculo que pueda evaluarse en efectivo, debida por un empleador a un trabajador en virtud de los servicios u obras que éste haya efectuado o debe efectuar, de acuerdo con lo estipulado en el contrato de trabajo” (art. 227). El salario se estipulará libremente, pero no podrá convenirse sobre una remuneración inferior a la establecida para el salario mínimo (art. 228).

El Convenio N° 131 sobre fijación de salarios mínimos de 1970 (no ratificado por Paraguay),²⁶ establece la obligación para los Estados de implementar un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema (art. 1.2). El convenio determina que la autoridad competente de cada país

²⁶ El Convenio N° 131 ha sido ratificado por 46 Estados a febrero de 2005.

deberá establecer a cuáles categorías de asalariados será aplicable el sistema de salarios mínimos, luego de haber acordado, tras exhaustivas consultas, con las organizaciones de empleadores y trabajadores del país (art. 1.2). Este mecanismo además debe prever la posibilidad de ajustar y actualizar los salarios, en consulta exhaustiva con las organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores (art. 4). Para la determinación y actualización del salario mínimo el sistema estatal deberá tener en consideración, de acuerdo a las realidades particulares, las necesidades de los trabajadores y sus familias, teniendo en cuenta el nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; y los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo (art. 3). El convenio dispone que los Estados parte y miembros dispondrán que el salario mínimo fijado de este modo tenga fuerza de ley, y que se impondrán sanciones penales o de otra naturaleza a quienes paguen salarios inferiores (art. 2).

La legislación laboral estipula que la libertad de concurrencia rige la fijación del salario entre el trabajador y el empleador, pero nunca se podrá convenir un salario inferior al mínimo y serán nulas todas las cláusulas que contraríen esta disposición; el trabajador cuenta con una acción administrativa sumaria ante la Dirección del Trabajo para reclamar el pago del diferencial que le es debido en caso de que se le hubiese pagado un salario inferior al mínimo (arts. 228 y 259 Ley N° 213/93). El Código Laboral define el salario mínimo como “aquel suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador consistentes en: alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones honestas considerándolo como jefe de familia” (art. 249). El pago del salario mínimo es debido a todos los trabajadores y trabajadoras desde los 18 años que ejecuten un trabajo dentro de la jornada legal (art. 257).

La legislación laboral dispone que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de fijar por decreto los salarios mínimos, a propuesta del Consejo Nacional de Salarios Mínimos, que serán obligatorios en todo el territorio del Estado. El Consejo Nacional de Salarios Mínimos es un organismo político y técnico que funciona en la sede de la Autoridad Administrativa del Trabajo, y que se encarga de realizar los estudios y de formular las propuestas correspondientes para fijar los salarios mínimos y sus reajustes y modificaciones. Lo preside el Director del Trabajo como

representante del Estado, un representante de los empleadores y un representante de los trabajadores, designados por sus gremios y sindicatos correspondientes. El salario mínimo es definido como “vital y móvil” y para su determinación se deberán tomar en cuenta varios factores como el costo de vida de la familia obrera, considerando sus necesidades básicas según el tiempo y lugar; el nivel general de salarios en el país, o región donde se realice el trabajo; las condiciones económicas de la rama de actividad respectiva; la naturaleza y rendimiento del trabajo; la edad del trabajador, en la medida que influya sobre su productividad, y otras condiciones concurrentes (art. 250 de la Ley Nº 213/93). El salario mínimo fijado por el Poder Ejecutivo tendrá una vigencia de dos años, pero podrá ser alterado antes del plazo establecido si concurrieran una profunda alteración de las condiciones de la zona o industrias, motivadas por factores económico financieros, o una variación del costo de vida estimada en por lo menos un 10% (arts. 256-257).

La fijación del salario mínimo modifica automáticamente las asignaciones en las que se hubiera estipulado un salario inferior (art. 259). La jurisprudencia constante y más reciente de la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia señala que la facultad del Poder Ejecutivo de disponer los aumentos periódicos del salario mínimo sólo benefician a los trabajadores que ganan el salario mínimo o menos, y que esa facultad no alcanza a quienes estipulan salarios superiores, para quienes rige la libertad de concurrencia y el libre juego de la oferta y la demanda del mercado de trabajo.

Para las(os) trabajadoras(es) domésticas(os), existe un salario mínimo diferenciado, inferior al salario mínimo común, porque se presume, con prueba en contrario en cada caso, que la retribución salarial comprende, además del pago en dinero, “el suministro de alimentos y, para los que presten servicios sin retiro, el suministro de habitación” (art. 152). Esta presunción que el contrato supone necesariamente el pago de una parte del salario en especie para las trabajadoras domésticas con o sin retiro, determina que rija la remuneración en dinero que “no podrá ser inferior al 40% del salario mínimo para tareas diversas no especificadas de la zona del país donde preste servicio”, pudiendo pagarse el 60% en especie (art. 152).²⁷ No se rigen por esta

²⁷ “La Ley establece una presunción arbitraria e injusta (...) Estimo sumamente injusta la imposición legal de la carga de la prueba al trabajador doméstico, ya que creo que le sería relativamente fácil probar el suministro de los alimentos y la habitación y extremadamente difícil la cantidad y calidad convenientes de aquellos y la condición decorosa de ésta, bastando para colocarlo en esta situación la afirmación del empleador de que estas obligaciones están cumplidas” (Altamirano, 2002:16-17).

disposición las trabajadoras domésticas adolescentes, para quienes se aplica la regla general del salario mínimo de los trabajadores adolescentes, de un salario mínimo inicial y progresivo con base en el 60% del salario mínimo para actividades diversas no especificadas (art. 126 del Código Laboral).

Para los trabajadores en general rige la regla de que el pago en especie no podrá ser superior al 30% del total del salario convenido, y será siempre parcial, excepcional, apropiada al uso personal del trabajador y de su familia, que redunde en beneficio de los mismos y que el valor que se les atribuya sea justo y razonable (art. 231 del Código Laboral; art. 4.2 del Convenio N° 95, ratificado por Ley N° 935/64).

El salario mínimo para actividades diversas no especificadas en la capital vigente en la actualidad es de 972.413 guaraníes (Decreto N° 20.400 de 18 de febrero de 2003). Sobre esta base, el salario mínimo de la trabajadora doméstica es de 388.975 guaraníes.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SALARIO MÍNIMO
DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS DE CAPITAL
DESDE LA VIGENCIA DEL CÓDIGO LABORAL DE 1993

Fecha de reajuste	Salario mínimo capital	Salario mínimo de las trabajadoras domésticas
1993 (abril)	300.000 (171 US\$)	120.000 (68 US\$)
1994 (enero)	345.000 (180 US\$)	138.000 (72 US\$)
1994 (julio)	379.500 (198 US\$)	151.800 (79 US\$)
1995 (mayo)	436.425 (221 US\$)	174.570 (88 US\$)
1996 (abril)	480.068 (232 US\$)	192.027 (93 US\$)
1997 (enero)	528.075 (239 US\$)	211.230 (96 US\$)
1998 (marzo)	591.444 (215 US\$)	236.578 (86 US\$)
2000 (febrero)	680.160 (194 US\$)	272.064 (78 US\$)
2001 (mayo)	782.186 (187 US\$)	312.874 (75 US\$)
2002 (agosto)	876.048 (150 US\$)	350.419 (60 US\$)
2003 (febrero)	972.413 (147 US\$)	388.965 (59 US\$)

Fuente: Ministerio de Justicia y Trabajo y Banco Central del Paraguay.

Nota: Equivalencia en dólares de Estados Unidos a la tasa de cambio vigente a la fecha del reajuste.

Respecto del aguinaldo, o la remuneración anual complementaria equivalente a la doceava parte de las remuneraciones devengadas durante el año calendario a favor del trabajador en todo concepto (salario, horas extraordinarias, comisiones, u otras), que se paga el 31 de diciembre o, en la proporción que corresponda cuando la relación laboral termine (arts. 243 y 244 del Código Laboral), rige para las trabajadoras domésticas la misma regla que para los trabajadores en general (art. 153 inc. f del Código Laboral, introducido por la Ley N° 496/95). El aguinaldo es inembargable (art. 244 del Código Laboral).

Por último, en la legislación laboral paraguaya, las bonificaciones o prestaciones monetarias o en especie que se reciben por hijos a cargo del trabajador(a) no son cubiertas por la seguridad social sino que se cargan al empleador, que las debe abonar conjuntamente con el salario. El Convenio N° 102 sobre seguridad social (norma mínima), aprobado en 1952 pero no ratificado por Paraguay,²⁸ establece que los Estados Parte podrán incluir dentro de su sistema de seguro social la concesión de prestaciones familiares que cubran la contingencia de tener el trabajador hijos a cargo en las condiciones que establezca la reglamentación de la legislación interna del Estado (arts. 39-40). Las prestaciones podrán consistir en un pago periódico al trabajador que haya cumplido el término de calificación previsto por la legislación interna, por el suministro para los hijos, de alimentos, vestido, vivienda y el disfrute de vacaciones o de asistencia doméstica, o bien una combinación de las prestaciones en moneda y en especie (art. 42).²⁹

Aunque la asignación familiar se estatuye para “todo trabajador”,³⁰ la misma no es reconocida expresamente como un

²⁸ El Convenio N° 102 ha recibido a febrero de 2005 un total de 41 ratificaciones.

²⁹ El convenio dispone que el monto de las prestaciones concedidas por cargas familiares deberán representar por lo menos el 3% del salario de un trabajador ordinario no calificado adulto de sexo masculino multiplicado por el número total de hijos de todas las personas protegidas, o bien el 1.5 por ciento de dicho salario multiplicado por el número total de hijos de todas las personas que residen habitualmente en el territorio del Estado parte (art. 44).

³⁰ “Hasta que se implante un sistema legal de compensación para las asignaciones familiares sobre la base del seguro social, todo trabajador tiene derecho a percibir una asignación equivalente al 5% del salario mínimo por cada hijo matrimonial, extra-matrimonial o adoptivo” (art. 261 del Código Laboral). Para acceder a este derecho es necesario que el/la hijo(a) sea menor de 17 años de edad, se encuentre bajo la patria potestad del trabajador y en el territorio nacional, y que su educación y crianza sea a expensas del mismo (art. 262).

derecho de la trabajadora doméstica, como se establece con el aguinaldo. En la práctica, no se paga el derecho a la asignación familiar a las trabajadoras domésticas. No obstante, que el derecho sea cargado al empleador contribuye a prácticas discriminatorias en perjuicio de las mujeres en particular, y de los trabajadores con hijos en general, al momento de la selección del personal.

4. Descansos, feriados, horas extraordinarias y vacaciones

La Constitución Nacional consagra como derecho fundamental la jornada máxima de 8 horas de trabajo y 48 horas semanales, diurnas, aunque se reconoce la posibilidad de otras jornadas por motivos especiales o cargas horarias más cortas de acuerdo a la naturaleza del trabajo.³¹ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador reconocen como contenido del Derecho a Condiciones de Trabajo Equitativas y Satisfactorias la obligación de los Estados de garantizar a través de su legislación interna el derecho a una “limitación razonable de las horas de trabajo” y al descanso y disfrute del tiempo libre (art. 7 inc. d y art. 7 inc. g, respectivamente). El Protocolo de San Salvador dispone que se estipulará una jornada mejor para “trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos”. Asimismo, la Constitución establece que los descansos y las vacaciones anuales remuneradas serán garantizadas por ley (art. 91 *in fine*), derechos que también reconocen los dos principales instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales.³²

El Convenio N° 132 sobre las vacaciones pagadas (revisado), no ratificado por Paraguay,³³ establece obligaciones de adopción

³¹ “La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales, diurnas, salvo las legalmente establecidas por motivos especiales. La ley fijará jornadas más favorables para las tareas insalubres, peligrosas, penosas, nocturnas o las que se desarrollen en turnos continuos rotativos” (Art. 91 de la Constitución Nacional).

³² El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 7 inc. d) habla del derecho a “vacaciones periódicas pagadas” y el descanso remunerado en los “días festivos”. El Protocolo de San Salvador dispone que la legislación garantice las “vacaciones pagadas” y el descanso remunerado en los “días feriados nacionales”.

³³ El Convenio N° 132 ha sido ratificado por 33 Estados a febrero de 2005.

de medidas legislativas, u otras de índole similar, y de cumplimiento progresivo para garantizar el derecho a vacaciones anuales pagadas a todas las personas empleadas por cuenta ajena, con excepción de la gente de mar (arts. 1 y 2.1). Las personas pertenecientes a los Estados Partes del convenio tendrán derecho a vacaciones anuales pagadas cuya duración será determinada por la legislación interna, pero no podrá ser inferior a tres semanas laborables por un año de trabajo (art. 3). No se podrán computar como período de vacaciones los días feriados establecidos por la legislación o la costumbre (art. 6.1) así como los períodos de incapacidad para el trabajo resultantes de accidentes de trabajo o enfermedad (art. 6.2). La legislación interna podrá establecer un período de calificación mínima en el trabajo para acceder al derecho a vacaciones pagadas, pero dicho período no excederá los seis meses (art. 5), así como un método apropiado para el cálculo del período de servicios para acceder al derecho a las vacaciones. Este derecho se comprenderá el pago de vacaciones proporcionales al tiempo trabajado, cuando el trabajador no haya completado el período mínimo de calificación (art. 4.1).

El convenio dispone, en una cláusula de aplicación inmediata, que será nula toda convención o acuerdo por el cual se renuncie a las vacaciones a cambio de una indemnización (art. 12).

Toda persona que tome sus vacaciones “percibirá, por el período entero de esas vacaciones, por lo menos su remuneración normal o media (incluido el equivalente en efectivo de cualquier parte de esa remuneración que se pague en especie, salvo si se trata de prestaciones permanentes de que disfruta el interesado independientemente de las vacaciones pagadas)” (art. 7.1). Salvo acuerdo en contrario, este pago deberá efectuarse antes que la persona empleada salga de vacaciones (art. 7.2). Mediante mecanismos apropiados en el derecho interno de los Estados Parte se podrá fraccionar el período de las vacaciones anuales pagadas, pero una de las fracciones deberá consistir, por lo menos, en dos semanas laborables ininterrumpidas (art. 8). La época de las vacaciones se determinará por el empleador, previa consulta con el trabajador interesado, salvo que se disponga otra cosa mediante un contrato colectivo o laudo arbitral. Para determinar este período “se tendrán en cuenta las exigencias del trabajo y las oportunidades de descanso y distracción de que pueda disponer la persona empleada” (art. 10).

Sobre horario máximo de trabajo y descansos semanales no hay convenios internacionales que puedan ser aplicables o equiparables al sector de las empleadas domésticas.

La legislación laboral paraguaya establece una excepción a la categoría de trabajadores domésticos del régimen común de horario máximo de trabajo, descansos semanales y horas extraordinarias. Las trabajadoras domésticas adolescentes cuentan con un régimen diferenciado de trato en relación a estos puntos.

En cuanto al horario máximo de trabajo, el Código Laboral dispone que las trabajadoras domésticas tendrán un “descanso absoluto de doce horas diarias” y para quienes trabajen sin retiro, de este descanso “por lo menos diez horas se destinará al sueño y dos horas a las comidas” (art. 154 inc. a del Código Laboral). El descanso intermedio de la jornada laboral debe adaptarse “racionalmente a la naturaleza del trabajo y a las necesidades de los trabajadores” (art. 200 del Código Laboral) y es costumbre que para el personal doméstico coincida con las horas del almuerzo y la siesta. El servicio doméstico se encuentra entre las categorías “que realizan labores que por su propia naturaleza no están sometidas a jornadas de trabajo” (art. 205 inc. d del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95) por lo que están expresamente excluidas de la limitación de la jornada de trabajo.

Para el resto de los trabajadores rige la regla de que la jornada ordinaria de trabajo efectivo no podrá ser superior a las 8 horas diarias o 48 horas semanales, para trabajos diurnos, y 7 horas diarias o 42 horas semanales, para trabajos nocturnos, de acuerdo al siguiente esquema (consultar con los artículos 194 y concordantes del Código Laboral, modificados por la Ley N° 496/95):

Tipo de horario	Jornada	Horario semanal
Diurno (de 6 a 20 hs.)	8 hs./día	48 hs./semana
Nocturno (de 20 a 6 hs.)	7 hs./día	42 hs./semana
Mixto (entre horas diurnas y nocturnas)	7.5 hs./día	45 hs./semana
Insalubre	6 hs./día	36 hs./semana

Las trabajadoras domésticas no podrán ser obligadas a trabajar más de 12 horas diarias. Asimismo, tampoco rige la regla común del pago de horas extraordinarias,³⁴ ya que el trabajo en exceso será pagado sin recargo (art. 205 in fine del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95). Circunstancia por lo demás complicada es la de probar las horas extras en el trabajo doméstico. Altamirano sostiene que “obviamente, en caso de reclamo judicial por horas extras, las pruebas deberán ser fehacientes e incontrovertibles, ya que se trata de situaciones más que especiales, de labores de prestación intermitente, discontinuas y de difícil fiscalización, tanto para computar las efectivamente trabajadas dentro de las ocho (8) horas como las que las exceden. Los reclamos serán aún mayores en los casos de reclamos que también incluyeran recargos por nocturnidad y por labores realizadas en días feriados” (2002:25).

En el caso de las trabajadoras domésticas adolescentes, como se detallará más adelante, existe un régimen diferenciado más favorable de jornada laboral máxima y prohibición de horas extraordinarias (arts. 122, 123 y 204 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95, y el art. 64 de la Ley N° 1.680/01).

Con relación al descanso semanal, la legislación laboral dispone que las trabajadoras domésticas podrán trabajar, de común acuerdo con el empleador, los días feriados, que incluyen no sólo los días festivos civiles y religiosos declarados así por ley, sino también todos los domingos (art. 154 del Código Laboral). La regla común para el resto de los trabajadores es que son días de descanso obligatorio los feriados establecidos por ley (art. 217 del Código Laboral) así como un día de descanso semanal que normalmente será el domingo (art. 213 del Código Laboral).

Respecto del derecho de vacaciones anuales pagadas, la legislación laboral paraguaya equipara el derecho de las trabajadoras domésticas al derecho de los trabajadores en general “en cuanto

³⁴ La regla común que rige para el resto de los trabajadores es la siguiente (art. 234 del Código Laboral):

- Las horas extraordinarias se pagarán con un recargo del 50% sobre el sobre el salario ordinario convenido.
- Las horas nocturnas se pagarán con un recargo del 30% sobre el salario ordinario fijado para el trabajo diurno.
- Las horas extraordinarias nocturnas se pagarán con recargo del 100% sobre el salario hora ordinario nocturno (o el 130% sobre el salario ordinario fijado para el trabajo diurno).
- Las horas trabajadas en días feriados se pagarán con recargo del 100% sobre el salario hora ordinario de día hábil.

a duración y remuneración en efectivo” (art. 164 inc. b). En estas dos dimensiones del derecho a las vacaciones, no existe discriminación ni diferencia de trato legal, ya que a las trabajadoras domésticas se les aplica la regla común que dispone que el trabajador “tiene derecho a un período de vacaciones remuneradas después de cada año de trabajo continuo al servicio del mismo empleador” en una escala progresiva ascendente por años de servicio (art. 218 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95). Este artículo establece la siguiente escala mínima:

Antigüedad	Días hábiles corridos de vacaciones
Hasta 5 años	12 días
Más de 5 y hasta 10 años	18 días
Más de 10	30 días

Las trabajadoras domésticas adolescentes se rigen por otro estándar de vacaciones más favorable (art. 127 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95).

Para el cálculo del monto que deba pagarse por vacaciones al trabajador, se tomará en cuenta el salario mínimo legal vigente al momento del disfrute de las vacaciones o el salario que en ese momento reciba el trabajador, si éste fuera superior al mínimo. Las vacaciones deberán pagarse anticipadamente a la iniciación de las mismas (art. 220 del Código Laboral). Cuando el contrato laboral concluya sin haberse hecho uso de las vacaciones ya causadas, será obligatoria la compensación de éstas en dinero. La compensación será elevada al doble cuando el despido sobreviniera luego del período de goce de las vacaciones sin que éstas hayan sido usadas. Corresponderá, asimismo, el pago de vacaciones proporcionales al tiempo de servicio, cuando antes de un año la relación laboral terminara por causa imputable al empleador (art. 221 del Código Laboral).

No son aplicables, sin embargo, otras disposiciones reglamentarias relativas al derecho a las vacaciones, como:

- La prueba de las vacaciones, que incumbe a la parte empleadora, que la deberá documentar en libros de tenencia obligatoria: “Cada empleador deberá inscribir en un registro la fecha en que entran a prestar servicios sus trabajadores, las fechas en que cada uno toma sus vacaciones anuales pagadas, la duración de las mismas y la remuneración

correspondiente a ellas. Si no lo hiciese así se presumirá, salvo prueba en contrario, que las vacaciones no han sido otorgadas” (art. 226 del Código Laboral).

- El acuerdo acerca del tiempo en el que se deba disfrutar del período de vacaciones: “La época de las vacaciones debe ser señalada por el empleador, a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se tiene derecho a vacaciones y ellas deben ser concedidas oficiosamente o a petición del trabajador, sin perjudicar el servicio y la efectividad del descanso, para lo cual podrá establecer turnos, si no prefiriese cerrar el establecimiento. El empleador dará a conocer por escrito al trabajador, con quince días de anticipación, la fecha en que se le concederán las vacaciones” (art. 222 del Código Laboral).

5. Terminación de la relación laboral

La Constitución Nacional consagra como un derecho la estabilidad laboral, de acuerdo a límites a ser determinados en la legislación y el derecho a un resarcimiento económico por causa de despido injustificado (art. 94). Entre los derechos que conforman el contenido mínimo del Derecho a Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo, el Protocolo de San Salvador establece el derecho a la estabilidad laboral y a la inamovilidad, salvo justa causa. El Protocolo establece que los Estados deberán garantizar mediante su legislación interna la “la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional” (art. 7 inc. d).

El derecho al trabajo exige su protección mediante la extensión de las reglas del debido proceso legal a la terminación de la relación laboral por iniciativa del empleador. Esto significa, básicamente, la aplicación del principio de legalidad, la invocación de causales previstas en una ley/norma contractual anterior, el ejercicio de la defensa, la posibilidad de interponer un recurso, etc.

El Convenio N° 158 sobre la terminación de la relación de trabajo (1982), no ratificado por Paraguay,³⁵ establece obligaciones progresivas de adecuación legislativa y de aplicación inmediata a través de contratos colectivos, laudos y sentencias judiciales para garantizar el derecho de los trabajadores en el sentido que no se podrá poner término unilateralmente a una relación laboral “a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio” (art. 1 y 4). El convenio enumera una serie de circunstancias que no podrán constituir de ningún modo causales que justifiquen la terminación del contrato. Entre estas causas están:

- La afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.
- Ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en esa calidad.
- Presentar una queja o participar en un procedimiento entablado contra un empleador por supuestas violaciones de leyes o reglamentos, o recurrir ante las autoridades administrativas competentes.
- La raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, las opiniones políticas, la ascendencia nacional o el origen social.
- La ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad, o por motivo de enfermedad o lesión (art. 5 y 6).

El convenio establece que se deberá garantizar el principio de legítima defensa al trabajador con el que se termina una relación laboral, “a menos que no pueda pedirse razonablemente al empleador que le conceda esta posibilidad” (art. 7). El trabajador deberá contar con un recurso antes un organismo independiente, tribunal o junta arbitral con facultades “para examinar las causas invocadas para justificar la terminación de la relación de trabajo y todas las demás circunstancias relacionadas con el caso, y para pronunciarse sobre si la terminación estaba justificada” (arts. 8.1 y 9.1); acción cuyo ejercicio podrá prescribir en un plazo razonable (art. 8.4). Estos tribunales podrán resolver aplicando mecanismos que permitan la inversión de la carga de

³⁵ El Convenio N° 158 fue ratificado por 33 Estados a febrero de 2005.

la prueba al empleador a fin de equilibrar la igualdad de armas en beneficio del trabajador (art. 8.2 inc. a). Asimismo, podrán decidir el reintegro del trabajador o el pago de una indemnización u otra forma de reparación en caso de determinar que el despido fue injustificado “Si los organismos mencionados en el artículo 8 del presente Convenio llegan a la conclusión de que la terminación de la relación de trabajo es injustificada y si en virtud de la legislación y la práctica nacionales no estuvieran facultados o no consideraran posible, dadas las circunstancias, anular la terminación y eventualmente ordenar o proponer la readmisión del trabajador, tendrán la facultad de ordenar el pago de una indemnización adecuada u otra reparación que se considere apropiada” (art. 10).

Asimismo, el convenio establece el derecho a un preaviso en un período razonable, o en su lugar, a una indemnización, cuando fuere procedente.³⁶ Asimismo, el convenio obliga a que el Estado garantice a todo trabajador cuya relación se haya dado por terminada el derecho a una indemnización por fin de servicios que sea establecida en función a la antigüedad y al monto del salario percibido, imputable directamente al empleador o a fondos previsionales constituidos por los empleadores y/o a prestaciones del seguro de desempleo, con cargo a la seguridad social (art. 12.1), salvo casos de faltas graves (art. 12.3).

En la legislación laboral paraguaya, el contrato de trabajo doméstico puede darse por terminado unilateralmente, sin previo aviso, con causa justificada, pagando a la trabajadora solamente los días servidos en los casos previstos en el artículo 81 del Código Laboral, de aplicación común a todos los trabajadores, y en un supuesto que es de aplicación exclusiva para las(os) trabajadoras(es) domésticos: la desidia y abandono en el cumplimiento de sus deberes (art. 156 inc. a del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95).

Las causales de despido justificado comunes a todos los trabajadores son:

- a) El engaño por parte del trabajador mediante certificados o referencias personales falsas sobre la capacidad, conducta moral o actitudes profesionales del trabajador.

³⁶ “El trabajador cuya relación de trabajo vaya a darse por terminada tendrá derecho a un plazo de preaviso razonable o, en su lugar, a una indemnización, a menos que sea culpable de una falta grave de tal índole que sería irrazonable pedir al empleador que continuara empleándolo durante el plazo de preaviso” (art. 11).

- b) Hurto, robo u otro delito contra el patrimonio de las personas, cometido por el trabajador en el lugar del trabajo, cualquiera que sean las circunstancias de su comisión.
- c) Los actos de violencia, amenazas, injurias o malos tratamientos del trabajador para con el empleador, sus representantes, similares o jefes de la empresa, oficina o taller, cometidos durante las labores.
- d) La comisión de alguno de los mismos actos contra los compañeros de labor, si con ellos se alterase el orden en el lugar del trabajo.
- e) La perpetración fuera del servicio, contra el empleador, sus representantes, o familiares, de algunos de los actos enunciados en el inciso c), si fuesen de tal gravedad que hicieran imposible el cumplimiento del contrato.
- f) Los perjuicios materiales que ocasione el trabajador intencionalmente, por negligencia, imprudencia o falta grave, en los edificios, obras, maquinarias, herramientas, materias primas, productos y demás objetos relacionados con el trabajo.
- g) La comisión por el trabajador de actos inmorales, en el lugar del trabajo.
- h) La revelación por el trabajador de secretos industriales o de fábrica o asuntos de carácter reservado que conociese en razón de sus funciones en perjuicio de la empresa.
- i) El hecho de comprometer el trabajador con su imprudencia o descuido inexcusables la seguridad de la empresa, fábrica, taller u oficina, así como la de las personas que allí se encontrasen.
- j) La concurrencia del trabajador a sus tareas en estado de embriaguez, o bajo influencia de alguna droga o narcótico, o portando armas peligrosas, salvo aquéllas que, por la naturaleza de su trabajo, le estuviesen permitidas.
- k) La condena del trabajador a una pena privativa de libertad de cumplimiento efectivo.
- l) La negativa manifiesta del trabajador para adoptar las medidas preventivas o someterse a los procedimientos indicados por las Leyes, los reglamentos, las autoridades competentes o el empleador, que tiendan a evitar accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- ll) La falta de acatamiento del trabajador, en forma manifiesta y reiterada y con perjuicio del empleador, de las normas que éste o sus delegados le indiquen claramente para la mayor eficacia y rendimiento en las labores.
- m) El trabajo a desgano o disminución intencional en el rendimiento del trabajo y la incitación a otros trabajadores para el mismo fin.
- n) La pérdida de la confianza del empleador en el trabajador que ejerza un puesto de dirección, fiscalización o vigilancia. Si dicho trabajador hubiese sido promovido de un empleo de escalafón, podrá volver a éste, salvo que medie otra causa justificada de despido.
- ñ) La negociación del trabajador por cuenta propia o ajena, sin permiso expreso del empleador, cuando constituya un acto de competencia a la empresa donde trabaja.
- o) Participar en una huelga declarada ilegal por autoridad competente.
- p) La inasistencia del trabajador a las tareas contratadas durante tres días consecutivos o cuatro veces en el mes, siempre que se produjera sin permiso o sin causa justificada.
- q) El abandono del trabajo de parte del trabajador. Se entiende por abandono del trabajo:
 - 1. la dejación o interrupción intempestiva e injustificada de las tareas;
 - 2. la negativa de trabajar en las labores a que ha sido destinado; y,
 - 3. la falta injustificada o sin aviso previo, de asistencia del trabajador que tenga a su cargo una faena o máquina, cuya paralización implique perturbación en el resto de la obra o industria.

El abandono del trabajo como acto de incumplimiento del trabajador sólo quedará configurado, con la falta de justificación o silencio del trabajador, ante intimación hecha en forma fehaciente para que se reintegre al trabajo, en un plazo no menor de tres días.
- r) La falta reiterada de puntualidad del trabajador en el cumplimiento del horario de trabajo, después de haber sido apercibido por el empleador o sus delegados.

- s) La interrupción de las tareas por el trabajador, sin causa justificada aunque permanezca en su puesto.

En caso de huelga, deberá abandonar el lugar de trabajo.

- t) La desobediencia del trabajador al empleador o sus representantes, siempre que se trate del servicio contratado.

Habrá desobediencia justificada, cuando el orden del empleador o sus representantes ponga en peligro la vida, integridad orgánica o la salud del trabajador o vaya en desmedro de su decoro o personalidad.

- u) Comprobación en el trabajador de enfermedad infectocontagiosa o mental o de otras dolencias o perturbación orgánicas, siempre que le incapaciten permanentemente para el cumplimiento de las tareas contratadas o constituyan un peligro para terceros.

- v) Las violaciones graves por el trabajador de las cláusulas del contrato de trabajo o disposiciones del reglamento interno de taller, aprobado por la autoridad competente.

- w) Los actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de la empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico” (inciso incorporado por la Ley N° 496/95).

Es de señalar que la causa de terminación justificada de la relación laboral previstas para el caso específico de las(os) trabajadoras(es) domésticas(os) es reiteración de una causa ya prevista por el artículo 81. La desidia y abandono en el cumplimiento de sus deberes (art. 156 inc. a) reitera el art. 81 inc. q, que a su vez tipifica de un modo más claro y garantista lo que debe entenderse por “abandono del trabajo”. Esta aparente duplicación innecesaria de normas podría deberse a la necesidad de garantizar con mayor discrecionalidad la facultad del empleador de despedir justificadamente y sin preaviso a su trabajadora doméstica, prevaleciendo de normas que deliberadamente re-

sultan más ambiguas, de difícil ponderación objetiva o sujetas a la subjetividad valorativa del patrón.³⁷

Del mismo modo, la legislación laboral paraguaya establece una regulación diferente para el derecho de preaviso en el caso de las trabajadoras domésticas (art. 155 del Código Laboral). De acuerdo a la norma aplicable al caso, durante el período de prueba, que para las trabajadoras domésticas es de 30 días como máximo (art.58 inc. a), cualquiera de las partes puede dar por terminada la relación laboral dando preaviso verbal de 24 horas.³⁸ En este caso el preaviso verbal se presume, mientras no se pruebe lo contrario.

Después del período de prueba y durante el primer año de trabajo, el preaviso deberá ser de siete días, o en su defecto abonarse el importe correspondiente.³⁹ El trabajador doméstico con más de un año de trabajo continuo deberá ser preavisado con 15 días, o pagársele el importe correspondiente.⁴⁰ En estos casos, es aplicable la regla común que dispone que el preaviso debe notificarse por escrito o también podrá cursarse por intermedio de la Autoridad Administrativa del Trabajo (art. 88 del Código Laboral).

En caso que el despido haya resultado injustificado, con o sin preaviso, el empleador estará obligado a abonar a la trabajadora doméstica “una indemnización equivalente a quince salarios diarios por cada año de servicio o fracción superior a seis meses”

³⁷ Es el caso, por ejemplo, de un concepto tan vago y sujeto a la valoración individual como la “desidia”. Cabe recordar que el principio de legalidad, fundamental para el Estado de Derecho y estructural en el derecho penal (entendido en su sentido más amplio, como derecho que regula cualquier régimen de sanciones que supongan pérdida de derechos y que se deriven de la violación de normas laborales, administrativas, etc.) impone que las tipificaciones de las conductas sancionables se encuentren plenamente determinadas por la norma (ley, contrato, en este caso) utilizando términos unívocos y describiendo adecuada y estrictamente las situaciones que pudieran dar lugar a la pérdida del derecho, de manera que se pueda deslindar con precisión aquellas conductas que caen fuera de la norma.

³⁸ La regla común para todos los trabajadores es que durante el período de prueba no existe preaviso ni indemnización por despido (art. 60).

³⁹ La regla común para el resto de los trabajadores es que cumplido el período de prueba y durante el primer año de trabajo el preaviso será de 30 días (art. 87 inc. a del Código Laboral).

⁴⁰ La escala establecida como regla común para todos los trabajadores dice: 45 días de preaviso para los trabajadores con más de uno y hasta cinco años de antigüedad; 60 días de preaviso para los trabajadores con más de cinco y hasta diez años de antigüedad; 90 días de preaviso para los trabajadores con más de diez años de antigüedad (art. 87. incs. b, c y d). El cómputo de la antigüedad se realiza incluyendo el período de preaviso, si el trabajador prestó servicio en ese tiempo.

que se calculará “tomando como base el promedio de los salarios devengados por el trabajador, durante los últimos seis meses que tenga de vigencia el contrato o fracción de tiempo menor, si no se hubiese ajustado dicho término” (arts. 91 y 92 inc. b del Código Laboral, modificado el 91 por la Ley N° 496/95). Este derecho se transmite a los herederos del trabajador, o concubino con quien haya convivido al menos los dos últimos años antes del fallecimiento. Esta es la regla común de indemnización por despido injustificado para todos los trabajadores.

Con respecto a la estabilidad laboral por antigüedad de 10 años de servicio ininterrumpido con el mismo empleador, regulado en el Código del Trabajo como regla general para todos los trabajadores (arts. 94-102), no existe una excepción claramente establecida en las reglas del contrato especial del trabajo doméstico. No obstante, los tribunales del trabajo han establecido, por vía de una interpretación judicial menos tuitiva, una jurisprudencia que sostiene que a las trabajadoras domésticas no les corresponde el derecho a la estabilidad por 10 años de antigüedad, ni el derecho al reintegro en el puesto o, en su defecto, a la doble indemnización, en caso de despido injustificado⁴¹. De todos modos, es necesario señalar que esta jurisprudencia está siendo discutida. El Tribunal de Apelación del Trabajo, Segunda Sala, de la circunscripción de Asunción, sostiene que sí corresponde la estabilidad por 10 años y, en consecuencia, la doble indemnización en caso de despido injustificado, aunque no corresponda el reintegro en el puesto, en protección del derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, ya que no se puede obligar a una persona a convivir con otra contra su voluntad (interpretación sostenida a partir del Acuerdo y Sentencia N° 57 del 4 de agosto de 1999).

⁴¹ En caso de comprobarse que el despido de un trabajador con estabilidad especial por 10 años de antigüedad no fue justificado, “el empleador quedará obligado a reintegrar al trabajador en su empleo y a pagarle el salario y las demás remuneraciones correspondientes al período de suspensión en el trabajo” (art. 96). Cuando la reintegración “no fuera factible por haber sobrevenido alguna incompatibilidad entre el trabajador y, el empleador, o representante principal de la persona jurídica contratante, probada en juicio, el empleador pagará una indemnización equivalente al doble de lo que le correspondería al trabajador en caso de despido injustificado, conforme a su antigüedad” (art. 97).

6. Seguridad Social

La Constitución Nacional establece como un derecho para todo trabajador dependiente y su familia la seguridad social como un sistema obligatorio e integral. Los servicios del sistema podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Se establece que el Estado deberá promover la extensión de la seguridad social a todos los sectores de la sociedad (art. 95). El derecho a la seguridad social también se encuentra reconocido en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9) y en el Protocolo de San Salvador que determinan que toda persona tiene derecho a la seguridad social, como sistema que lo proteja “contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”. Para las personas que se encuentren trabajando, el sistema de seguridad social “cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”. El Protocolo dispone que se deberá garantizar que los beneficios contra riesgos de largo plazo (vejez e incapacidad) serán aplicados a sus dependientes en caso de muerte del beneficiario (art. 9).

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer establece que los Estados deberán adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación de la mujer en el ámbito laboral, garantizando “el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas” (art. 11.1 inc. e), y el “derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción” (art. 11.1 inc. f).

El Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima) establece lineamientos básicos para la implantación progresiva de la seguridad social a los trabajadores de los Estados Parte del convenio, en materia de asistencia médica, prestaciones monetarias en caso de enfermedad, prestaciones por desempleo, por vejez, en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, de invalidez, y prestaciones a los sobrevivientes.

Los Estados que establezcan prestaciones de asistencia médica, deberán garantizar a las personas protegidas la concesión, cuando su estado lo requiera, de atención médica, de carácter preventivo o curativo (art. 7). La asistencia deberá cubrir las contingencias de todo estado mórbido cualquiera que fuere su causa, el embarazo, el parto y sus consecuencias (art. 8), para los asegurados que hayan cumplido con un período básico de calificación (art. 11), y durante el tiempo que dure la contingencia cubierta, hasta por un máximo de 26 semanas, salvo que la legislación nacional extienda ese plazo para enfermedades a las que se reconozca la necesidad de una asistencia prolongada (art. 12.1). En caso de embarazo, parto y sus consecuencias, la prestación deberá comprender la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y la hospitalización, cuando fuere necesaria (art. 10.1 inc. b). En cualquiera de los casos, el beneficiario podrá ser obligado a concurrir conjuntamente con el sistema de seguridad social con los gastos de asistencia médica recibida, pero esta participación deberá ser reglamentada de modo que no sea un gravamen excesivo para el asegurado. La asistencia médica en este concepto deberá tener por finalidad “conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales” (art. 10.3). En estas condiciones, los Estados podrán garantizar prestaciones monetarias por enfermedad, las que deberán cubrir la contingencia de “la incapacidad para trabajar, resultante de un estado mórbido, que entrañe la suspensión de ganancias según la defina la legislación nacional” (arts. 13 y 14). El Convenio N° 102 establece un mecanismo para el cálculo de los pagos periódicos en las prestaciones monetarias (arts. 16 y 65-67).

Asimismo, el Convenio N° 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad (1969), no ratificado por Paraguay,⁴² establece obligaciones de cumplimiento progresivo en materia de seguridad social de los asalariados ante las contingencias de necesidad de atención médica curativa y, en ciertos casos establecidos, de atención preventiva, y de la incapacidad de trabajar que resulte de una enfermedad y que tenga como

⁴² El Convenio N° 130 ha sido ratificado por 14 Estados a febrero de 2005.

consecuencia la suspensión de ganancias (arts. 1-8).⁴³ Respecto de la obligación de garantizar la asistencia médica preventiva y curativa, la misma deberá “conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida y su aptitud para trabajar y para hacer frente a sus necesidades personales” (art. 9). El mejor estándar de cobertura de la asistencia médica establecido por el convenio señala que por lo menos deberá comprender: la asistencia médica general, incluidas las visitas a domicilio; la asistencia por especialistas prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales; el suministro de los productos farmacéuticos necesarios recetados por médicos u otros profesionales calificados; la hospitalización, cuando fuere necesaria; la asistencia odontológica según esté prescrita; y la readaptación médica, incluidos el suministro, mantenimiento y renovación de aparatos de prótesis y de ortopedia, según fuere establecida por las reglamentaciones del Estado Parte (art 13). Las prestaciones monetarias deberán consistir en un pago periódico cuya cuantía es calculada en base a unas reglas básicas (arts. 21-24). El acceso al derecho a la prestación monetaria deberá operar desde que el cotizante alcance un período de calificación (art. 25) y cubrirá mientras dure la contingencia, aunque se podrá limitar a un período no inferior a 52 semanas (art. 26.1) o 26 semanas (art. 26.2) en cada caso de incapacidad, según estén desarrollados los recursos médicos y la economía del Estado parte del convenio.

Las trabajadoras domésticas pertenecen a una de las últimas categorías en ingresar al sistema de seguridad social en Paraguay, y aún hoy día la cobertura al sector es muy parcial, incompleta y discriminatoria. Si bien existían cajas de jubilaciones y pensiones desde principios del siglo XX, éstas cubrían parcialmente al personal de la administración pública. Recién en la década de 1940 se crea un sistema de seguridad social con pretensiones de universalidad. Por Decreto-Ley N° 17.701 del 18 de febrero de 1943 es creado el IPS, con el objetivo de dirigir y controlar el seguro social obligatorio para los trabajadores asalariados, postulantes o aprendices menores de 60

⁴³ La extensión de la cobertura de las prestaciones establece una escala progresiva que va desde la cobertura del 25% del total de asalariados, el 50% de los asalariados de empresas industriales, el 75% de la población económicamente activa determinado por categorías, todos los trabajadores residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan un límite establecido por la legislación del Estado, hasta todos los asalariados, incluidos los aprendices (arts. 10, 11, 19 y 20).

años, pertenecientes al sector privado, cubriéndose los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez y accidentes de trabajo. En sucesivas reformas que ocurren entre 1950 hasta 1998, el sistema va ampliándose en la cobertura, en las prestaciones concedidas y en su estructura orgánica (Guillén, 1997).

En una de esas reformas el personal del servicio doméstico ingresa a la cobertura de la seguridad social. Por Ley N° 1.085/65 se incluye en el seguro obligatorio por los riesgos de maternidad, enfermedad y accidente de trabajo a las(os) trabajadoras(es) domésticas(os) de la capital. Esta disposición, sin embargo, tenía la intención de extenderse progresivamente a otros lugares del país. El seguro social de las domésticas empezó a ser efectivo en enero de 1967. Sin embargo, esta evolución progresiva de la cobertura no operó, y hasta la actualidad sólo pueden ser aseguradas al IPS las empleadas domésticas que trabajan en Asunción.

De acuerdo a la Ley N° 98/92, que modifica y actualiza diversas disposiciones del Decreto Ley 1.860/50, el personal del servicio doméstico se encuentra cubierto por el seguro obligatorio del IPS, pero sólo en los riesgos de accidente, enfermedad y maternidad (art. 2), y están excluidas expresamente de la cobertura contra contingencias de largo plazo. La Ley N° 98/92 no introdujo modificaciones en cuanto al alcance de la cobertura, sólo se limitó a modificar la base del cálculo y el monto de los aportes de las trabajadoras y sus patrones.

La cobertura de estos servicios se financia con el aporte de las cuotas mensuales del seguro social provenientes de la trabajadora y del empleador. La trabajadora aporta una cuota mensual consistente en el 2.5% del salario mínimo del trabajador de categoría "A" de los establecimientos ganaderos. La ley establece que esta base salarial se mantendrá mientras no se establezca el salario mínimo para el trabajador doméstico. Sin embargo, si el salario devengado a la trabajadora doméstica cotizante supera ese monto, será tomado el salario cobrado como base del aporte (art. 17 inc. e, modificado por la Ley N° 98/92). Por su parte, el empleador del servicio doméstico aportará el 5.5% sobre la misma base (art. 17 inc. h, modificado por la Ley 98/92). Para agosto del 2003, la base sobre la que se calcula el aporte de la trabajadora doméstica y el empleador es el salario del trabajador rural categoría "A" que consiste en 389.295 guaraníes. Sobre esta base, la trabajadora aporta 9.732 guaraníes (2.5%) y el empleador 21.411 guaraníes (5.5%). En total, el aporte es de 31.143 guaraníes.

En el nivel administrativo sigue vigente y aplicándose en la práctica la Resolución C. S. N° 3 del 23 de enero de 1967 “Reglamento del Seguro Social Obligatorio para el Personal del Servicio doméstico”, que fuera dictado en desarrollo de la Ley N° 1.085/65. Esta resolución administrativa es la norma de aplicación inmediata utilizada por los funcionarios del IPS.

De acuerdo a este reglamento, el personal del servicio doméstico comprende “la persona de uno u otro sexo, de más de 12 años, que desempeña exclusivamente y en forma habitual y continua, las labores que sean propias del servicio de una casa o habitación familiar o particular, u otro lugar de residencia, que no importe lucro para el empleador, bien que dicho personal resida dentro o fuera del lugar de su trabajo. Los choferes del servicio familiar son, igualmente, considerados personal del servicio doméstico” (art. 2).

No pueden ser considerados personal del servicio doméstico, las personas que realicen las tareas propias del servicio en “hoteles, fondas, bares, sanatorios, colegios y otros establecimientos análogos, que importen lucro”. De la misma manera, no son considerados trabajadores domésticos, quienes además de las labores propias del servicio “desempeñan otras propias de la industria, comercio, o cualquier otra actividad lucrativa a que se dedique el empleador” (art. 4). Como empleador, es considerado toda “persona cabeza de familia o ama de casa que contrata servicios de una o más personas a los que retribuye en dinero y/o especie, y las somete a su dependencia en cuanto a las ocupaciones [definidas como trabajo doméstico]” (art. 5).

Sin embargo, quedan expresamente excluidos de la cobertura del servicio social los criaditos, las amas de casa, o cualquier otra forma de colocación laboral intrafamiliar en el servicio doméstico. En concreto, están excluidos de la aplicación del seguro del servicio doméstico “los menores de hasta 14 años de edad, voluntariamente confiados por sus padres o encargados a la guarda, custodia o protección de otra familia, conforme a las formalidades legales correspondientes” y “los parientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, debidamente comprobado” (art. 3).

Tampoco pueden ser asegurados en el servicio doméstico las mujeres desde 44 años y los hombres desde los 49. Este requisito no está expresamente establecido en ninguna ley o resolución, pero sí está consagrado como una práctica administrativa constante y excluyente. La razón de esta disposición tampoco

está muy clara. Posiblemente se fundaría en el supuesto de que con posterioridad a esa edad, las mujeres no pueden contar con las mismas aptitudes físicas para las labores del servicio doméstico. Quizá por el prejuicio de no asegurar a una población a una edad en que la mayor incidencia de enfermedades tornaría más deficitario aún ese seguro especial. Lo cierto es que una práctica discrecional de la administración que se repite desde la década de los 60 genera una discriminación hacia las trabajadoras domésticas en el derecho al seguro social, ya que para el resto de los trabajadores asalariados no existe un límite de edad que los excluya del régimen de seguro (art. 2 modificado por la Ley N° 98/92).

La inscripción de la trabajadora doméstica en el seguro social es obligatoria y recae bajo la responsabilidad del patrón. Así también, debe ser registrado cualquier cambio de domicilio y el fin de la relación laboral. Toda inscripción debe realizarse a los tres días del ingreso, entrada o salida de la empleada (art. 6 y 7). Para la inscripción, el patrón retira los formularios de inscripción y entrada del personal. A estos formularios llenados con los datos correspondientes, se adjuntan las fotocopias de los documentos de identidad de la asegurada, del empleador y de su cónyuge. En caso que tengan coincidencia en el apellido, la inexistencia de parentesco debe ser comprobada por información sumaria de testigos rendida ante el Poder Judicial.

Luego de la inscripción, dentro del mes siguiente, el IPS envía a un fiscalizador al domicilio señalado por el empleador, para constatar si la misma se encuentra en su lugar de trabajo y si el mismo constituye trabajo doméstico. Allí el fiscalizador le proporciona un talón de aceptación, con el cual se debe presentar a efectuar el primer pago en la caja central del IPS. Luego del primer pago y con el retiro de una tarjeta de comprobación de derecho, se le proporciona una solicitud para su inspección médica en el Departamento de Salud Ocupacional del IPS. Con el certificado de aprobación de la salud ocupacional que certifique su aptitud para el trabajo, la trabajadora queda inscrita en el seguro. El examen es de clínica general y se orientará sobre los antecedentes laborales y la futura actividad laboral del ingresante. Se hace un estudio complementario básico que incluye hemograma, glucomia, VDRL y orina simple. Para las personas que trabajarán en ambientes con polvo o material inhalante (personal doméstico de limpieza) se practica una radiografía de tórax, espirometría y examen de agudeza visual.

Las prestaciones que el seguro por enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo establecidos para el personal del servicio doméstico comprenden “la atención médico-quirúrgica, dental, medicamentos, hospitalización y un subsidio en dinero a los sometidos a tratamientos médicos que sufren una incapacidad para el trabajo” (art. 9 de la Resolución C.S. N° 3/67).

Los beneficios por riesgo de enfermedad se extienden a los familiares de la trabajadora asegurada: al esposo, en caso que éste se encontrase desempleado, los hijos solteros de la asegurada, los incapaces, mientras dure la incapacidad y los padres mayores de 60 años que vivan bajo la protección del asegurado (art. 33 de la Ley del Instituto de Previsión Social, modificada por Ley N° 98/92).

La Ley del IPS establece que la cobertura por enfermedad no profesional y accidente comprende la “atención médico-quirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización, conforme a las normas que dispongan los reglamentos del Instituto”. La atención por una misma enfermedad se extenderá por el plazo de 26 semanas, plazo que podrá ser prorrogado en los casos que el reglamento acuerde atendiendo a las posibilidades de recuperación de los enfermos (art. 30, modificada por Ley N° 98/92).

Para tener derecho a operaciones quirúrgicas y hospitalización por enfermedad crónica, se requiere que la trabajadora doméstica haya aportado durante seis meses por lo menos, dentro de los últimos doce meses anteriores a la fecha en la que se solicita la atención (art. 10 de la Resolución C.S. N° 3/67). Pero en caso de tuberculosis y enfermedad de Hansen deberá haber aportado durante ocho meses por lo menos, dentro de los últimos doce meses anteriores al diagnóstico de tales enfermedades (art. 13 de la Resolución C.S. N° 3/67).

La atención dental, a su vez, comprenderá para la trabajadora doméstica asegurada la extracción dental, las curaciones, obturaciones con amalgama y apertura de abscesos; para acceder a la atención dental, la asegurada debió de haber aportado por lo menos dos meses dentro de los últimos cuatro anteriores a la fecha de prestación (art. 12 de la Resolución C.S. N° 3/67).

También el IPS deberá proporcionar a la empleada doméstica asegurada un subsidio por enfermedad o accidente, que iniciará al día siguiente de la incapacidad. El subsidio se calculará sobre el 50% del promedio de salarios sobre los cuales cotizó la asegurada en los cuatro meses anteriores al comienzo

de la incapacidad. El salario promedio diario se determinará dividiendo el total de dichos salarios por 120, y el subsidio cubrirá los días festivos intermedios de los períodos de incapacidad (art. 32 de la Ley del IPS). Para que la trabajadora doméstica tenga derecho al subsidio por enfermedad y accidente no profesional tuvo que haber efectuado el aporte correspondiente a dos meses dentro de los últimos cinco anteriores a la enfermedad o accidente no profesional, salvo casos de tuberculosis y enfermedad de Hansen (art. 15 de la Resolución C.S. Nº 3/67).

Para las trabajadoras domésticas, el subsidio por enfermedad y por accidente no profesional es de 194.632 guaraníes “que se abonará a partir del cuarto día de la incapacidad y durará mientras ésta subsista; hasta por un máximo de (6) seis meses” (art. 14.a de la Resolución C.S. Nº 3/67).

El riesgo por accidente de trabajo comprende “toda lesión orgánica que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute para su patrón y durante el tiempo que lo realice o debiera realizarlo. Dicha lesión ha de ser producida por la acción repentina y violenta de una causa exterior” (art. 40.b de la Ley del IPS). Para las trabajadoras domésticas las prestaciones por accidente de trabajo comprenden la atención médico quirúrgica, dental, farmacéutica y hospitalización; la provisión de aparatos de prótesis hasta la restitución funcional próxima a la normal; y el pago de un subsidio en dinero.

El subsidio en dinero “se abonará por cada día de reposo si la incapacidad dura más de siete días, en cuyo caso el subsidio se iniciará a partir del primer día de incapacidad; durará mientras ésta subsista y hasta por un plazo de 52 semanas” (art. 14.c de la Resolución C.S. Nº 3/67).⁴⁴ El subsidio por accidente de trabajo se establece en 75% de promedio de salarios sobre los cuales impuso el asegurado en los últimos cuatro meses, calculado del mismo modo que para el subsidio por enfermedad (art. 42 de la Ley del IPS, modificada por la Ley Nº 427/73). Para las trabajadoras domésticas el subsidio mensual por accidente de trabajo será de 291.948 guaraníes, durante un máximo de 13 meses.

⁴⁴ La regla general establecida por la Ley del IPS (art. 41.c, modificado por la Ley Nº 427/73) establece que el subsidio corresponderá si el trabajador se incapacita para trabajar por más de tres días.

El subsidio por accidente de trabajo se abonará si la asegurada fue inscrita en debida forma y con anterioridad al accidente (art. 17 de la Resolución C.S. N° 3/67).

Ninguna trabajadora doméstica podrá hacer uso de ninguno de los beneficios que le acuerda la seguridad social si su patrón se encuentra en mora en el pago de las imposiciones debidas (art. 18 de la Resolución C.S. N° 3/67).

7. Protecciones y prestaciones por maternidad

La Constitución Nacional establece que en el ámbito de las relaciones laborales, tanto el hombre como la mujer gozarán de los mismos derechos. No obstante, la maternidad será objeto de protecciones especiales. En el nivel constitucional estas protecciones comprenden la estabilidad de la trabajadora durante el embarazo y mientras dure el reposo de maternidad, prohibiéndose el despido en ese período; el descanso por maternidad, que no podrá ser inferior a 12 semanas; y la extensión de la seguridad social a las prestaciones por maternidad (art. 89).

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer establece obligaciones específicas relativas a la protección de la maternidad para impedir la discriminación de la mujer en el ámbito del trabajo como consecuencia de su función biológica reproductiva. Estas obligaciones incluyen algunas que son de desarrollo progresivo y otras que son susceptibles de cumplimiento inmediato, y que dicen relación con la protección de la estabilidad laboral de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, por un lado, y la extensión de la cobertura de la seguridad social frente a los riesgos de la maternidad. En ese sentido, la Convención dispone que los Estados Parte deben adoptar las medidas apropiadas para asegurar los mismos derechos laborales de la mujer en igualdad con los hombres, para garantizar “el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción” (art. 11.1 inc. f). Asimismo, los Estados deberán “implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales” (art. 11.2 inc. b).

Además, los Estados Parte de la Convención deberán adoptar medidas de aplicación inmediata, modificaciones legislativas y acciones jurisdiccionales para “prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil” (art. 11.2 inc. a).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obliga a los Estados parte a “conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social” (art. 10.2). El Protocolo de San Salvador define, como parte del contenido del Derecho a la Constitución y Protección de la Familia, la obligación de “conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto” (art. 15.3 inc. a), y como contenido del Derecho a la Seguridad Social, la cobertura por parte del sistema provisional de los Estados de la “licencia retribuida por maternidad antes y después del parto” a favor de las mujeres (art. 9.2).

De acuerdo al Convenio N° 183 sobre la protección de la maternidad (2000), no ratificado por Paraguay,⁴⁵ establece protecciones para todas las mujeres sin discriminación que se encuentren empleadas, incluso bajo formas atípicas de trabajo dependiente.⁴⁶ De acuerdo al Convenio, los Estados deberán garantizar a todas las mujeres protegidas una licencia de maternidad de por lo menos 14 semanas, mediante la presentación de un certificado médico o cualquier otro certificado apropiado según la legislación o la práctica del Estado, en el que se indique la

⁴⁵ Instrumento que revisa y actualiza el Convenio N° 103 sobre la protección de la maternidad (revisado) de 1952, que tampoco fue ratificado por Paraguay. A febrero de 2005, este reciente convenio cuenta con 11 ratificaciones.

⁴⁶ Sin embargo, el convenio establece la posibilidad que los Estados que lo ratifiquen, excluyan total o parcialmente a determinadas y limitadas categorías de trabajadoras “cuando su aplicación a esas categorías plantee problemas especiales de particular importancia” (art. 2.2). Los Estados Parte deberán informar en la primera memoria de aplicación del Convenio 183 que presenten acerca de cuáles son las categorías excluidas y las razones de la exclusión. En las memorias siguientes, los Estados Parte informarán acerca de las medidas que hayan adoptado para ir extendiendo progresivamente la cobertura y el reconocimiento de los derechos a las categorías excluidas (art. 2.3).

fecha presunta del parto.⁴⁷ Este período incluirá una licencia obligatoria de seis semanas posteriores al parto (arts. 4.1 y 4.4). El período prenatal deberá incluir el plazo transcurrido entre el parto presunto y la fecha en que el parto ha tenido lugar efectivamente, sin que se pueda reducir el período de licencia obligatoria posterior al parto por este motivo (art. 4.5). Se deberá igualmente otorgar licencia ante enfermedades o complicaciones derivadas del embarazo o el parto, o riesgo de que se produzcan complicaciones, antes o después de la licencia de maternidad, sobre la base de la presentación de un certificado médico. La naturaleza y la duración máxima de dicha licencia deberán ser estipuladas en la legislación interna (art. 5).

Respecto de la protección del trabajo y la prohibición de discriminación, el Convenio N° 183 establece que ningún empleador podrá despedir a una trabajadora durante el período de licencia de maternidad ni durante un período posterior al reintegro al trabajo, que ha de establecerse por la legislación interna de los Estados, excepto por motivos que no guarden relación alguna con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias, y la lactancia. En caso de despido, la carga de la prueba de que el despido no se funda en alguna de las causales prohibidas incumbe al empleador (art. 5.1). Se deberá garantizar que la mujer sea reintegrada al término de la licencia al mismo puesto de trabajo o, al menos, a un puesto equivalente con la misma remuneración (art. 5.2).

Los Estados Parte del convenio deberán adoptar medidas apropiadas para garantizar que la no discriminación en el empleo por causa de maternidad. Entre estas medidas se establece expresamente la prohibición de exigir la práctica de un examen o la presentación de un certificado para comprobar si está o no embarazada una mujer que solicita empleo, salvo cuando la legislación interna establezca expresamente la obligación de dicho examen por tratarse de trabajos prohibidos para mujeres embarazadas o en período de lactancia o puedan representar un riesgo reconocido o significativo para la mujer y el hijo (art. 9).

⁴⁷ Los Estados deberán informar en la primera memoria de aplicación del convenio acerca del plazo que comprende el período de licencia por maternidad reconocido por su legislación interna. En los posteriores informes deberán consignar si se registraron extensiones en el término de la licencia de maternidad (arts. 4.2 y 4.3). La obligación de progresividad y prohibición de regresividad en el reconocimiento de los derechos contenidos en el Convenio N° 183 se encuentra reforzada por la cláusula del artículo 11, que obliga a examinar periódicamente la pertinencia de extender la duración de la licencia o aumentar las prestaciones de maternidad.

En cuanto al período de lactancia, el Convenio N° 183 dispone que “La mujer tiene derecho a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo” (art. 10.1). Estas interrupciones, cuyas modalidades quedan diferidas a la reglamentación de la legislación interna de los Estados, deberán contabilizarse como tiempo de trabajo y ser remuneradas como tales (art. 10.2).

Para el Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima), las prestaciones por maternidad deberán cubrir las contingencias de “embarazo, el parto y sus consecuencias, y la suspensión de ganancias resultantes de los mismos, según la define la legislación nacional” (arts. 46-47). La asistencia médica en estos casos deberá comprender la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia en el puerperio prestada por un médico o una comadrona diplomada y la hospitalización, en los casos que fuere necesaria (art. 49). La prestación correspondiente a la suspensión de ganancias consistirá en el pago periódico de una suma de dinero,⁴⁸ cuyo monto podrá variar durante el transcurso de la contingencia (art. 50). Estas prestaciones deberán garantizarse a las mujeres pertenecientes a las categorías protegidas o a las cónyuges de los trabajadores hombres de tales categorías, una vez cumplido el período de calificación previsto por la normativa (art. 51). Las prestaciones de maternidad se proporcionarán mientras dure la contingencia, salvo las prestaciones monetarias que podrán limitarse a 12 semanas, a menos que la legislación reconozca un plazo mayor de abstención del trabajo (art. 52).

El Convenio N° 158 sobre la terminación de la relación de trabajo (1982), establece que no podrá ser invocada o establecida como causa justificada para terminar una relación laboral por parte del empleador el embarazo o la ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad (art. 5 inc. d y e).

⁴⁸ El Convenio N° 102 establece un mecanismo para el cálculo de los pagos periódicos en las prestaciones monetarias (arts. 65-67). Para el cálculo del monto mínimo de las pensiones de maternidad se dispone que deberá ser el equivalente al 45% en relación con el total de las ganancias anteriores de la beneficiaria o de su sostén de familia más el importe de las asignaciones familiares. El método de cálculo del promedio de las ganancias anteriores será establecida por la legislación nacional. O bien, se dispone que la pensión podrá ser el 45% “total del salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino, y del importe de las asignaciones familiares pagadas a una persona protegida que tenga las mismas cargas de familia que el beneficiario tipo” (art. 66.1). El convenio dispone de reglas para la determinación, calificación y fijación de ingresos promedio del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino.

El Convenio N° 183 dispone que los Estados Parte deberán proporcionar prestaciones médicas a la madre y a su hijo en relación al embarazo, parto y puerperio. Esta asistencia “[deberá] comprender la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia después del parto, así como la hospitalización cuando sea necesario” (art. 6.7). Además, se deberán proporcionar prestaciones pecuniarias a toda mujer que se ausente del trabajo en uso de la licencia de maternidad o por reposo por enfermedad o complicaciones del embarazo y parto (art. 6.1). Estas prestaciones “deberán establecerse en una cuantía que garantice a la mujer y a su hijo condiciones de salud apropiadas y un nivel de vida adecuado” (art. 6.2). Cualquiera que sea el método adoptado por la legislación interna de los Estados, el monto de las prestaciones no deberá ser inferior al 2/3 de las ganancias anteriores de la mujer o de las ganancias que se tomen en cuenta para calcular las prestaciones (arts. 6.3 y 6.4).⁴⁹ Para evitar las discriminaciones contra la mujer en el ámbito del trabajo, las prestaciones de maternidad deberán financiarse con cargo al sistema de seguridad social o con cargo a los fondos públicos, de acuerdo a la reglamentación que adopte la legislación interna. El empleador no deberá estar obligado personalmente a costear estas prestaciones (art. 6.8).

Las trabajadoras domésticas, de acuerdo con la normativa laboral vigente en Paraguay en relación a la protección durante el embarazo y la lactancia, se encuentran protegidas por las mismas disposiciones establecidas para las mujeres trabajadoras en general. Estas protecciones comprenden la prohibición de realizar determinados trabajos peligrosos, los descansos por maternidad, la prohibición de despido y discriminación, y la cobertura de servicios médicos con cargo a la seguridad social.

En relación a la prohibición de realizar determinados trabajos peligrosos para la salud de la madre y del hijo durante el período de gestación y de lactancia, aplicables a las trabajadoras domésticas, el Código del Trabajo dispone que la mujer no podrá realizar actividades insalubres o peligrosas, realizar horas extraordinarias o después de las 22 horas (art. 130 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95). Se definen como la-

⁴⁹ Los Estados que tengan insuficientemente desarrolladas su economía y su seguridad social, podrán acogerse a una excepción temporal por la cual podrán limitar los subsidios por licencia de maternidad a un monto equivalente a los subsidios por reposo de enfermedad o incapacidad temporal, aunque con la obligación de ir aumentando progresivamente estas prestaciones (art. 7).

bos peligrosas o insalubres “las que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas y biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utilice, son capaces de actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer embarazada o de su hijo” (art. 131 del Código del Trabajo, modificado por la Ley N° 496/95). En caso de trabajo insalubre, las mujeres durante el embarazo tienen derecho a ser trasladadas de lugar, sin desmedro del sueldo que perciban.⁵⁰ Las cláusulas de los contratos que “fijen labores peligrosas o insalubres para las mujeres embarazadas o en período de lactancia” serán consideradas nulas y no obligarán a las partes, aunque se encuentren estipuladas.

Con respecto a la licencia por maternidad, la legislación laboral paraguaya establece que toda trabajadora tendrá derecho a suspender su actividad laboral con la presentación de un certificado médico expedido o visado por el IPS o el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en el que se certifique que el parto tendrá lugar en las siguientes seis semanas. La licencia se extenderá a las siguientes seis semanas posteriores al parto, y no se permitirá que la mujer trabaje en ese período, salvo autorización médica (art. 133). Ya en el período de lactancia, la trabajadora tiene el derecho a dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar al recién nacido. Estos descansos serán remunerados y considerados parte de la jornada laboral trabajada.

Los empleadores que infrinjan los derechos de descanso de maternidad o nieguen el permiso para lactancia serán multados con 50 jornales mínimos por cada trabajadora afectada, multa que se duplicará en caso de reincidencia (art. 388 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95). La instancia de control del cumplimiento de estas disposiciones y de aplicación de las sanciones correspondientes, previa instrucción de un sumario administrativo, es la Dirección General del Trabajo (autoridad administrativa del trabajo).

El Código del Trabajo establece el derecho a la estabilidad laboral de la trabajadora por maternidad, que se extiende desde el momento en que el empleador haya sido notificado del embarazo hasta el fin del período de descanso de maternidad, siendo

⁵⁰ “A partir de la fecha de la notificación del embarazo, la mujer empleada habitualmente en trabajos insalubres, peligrosos o penosos, tiene derecho a ser trasladada de lugar de trabajo, asignándosele tareas compatibles con su estado sin reducción de salario” (art. 135 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95).

nulos el preaviso y el despido (art. 136 del Código Laboral). Esta disposición tan amplia genera posiciones controvertidas en la doctrina laboralista y soluciones dispares en la práctica de los tribunales de justicia por algunos vacíos presentes en la legislación. En primer lugar, no se determina en la legislación (y tampoco la práctica es uniforme al respecto) si la notificación del embarazo al empleador se refiere a una notificación verbal simple o si se requiere de una constancia médica expedida o certificada por la previsión social. Este detalle práctico se enlaza con el debate acerca del período protegido por la prohibición de despido. Algunos comentaristas (Arrúa de Sosa, Altamirano, Cristaldo) se inclinan por señalar que el requisito de una notificación formal del embarazo sería inconstitucional, y la protección contra el despido se extiende a todo el período de embarazo, sin necesidad que el mismo haya sido puesto en conocimiento del empleador⁵¹. Por otra parte, la legislación laboral no establece excepciones a esta regla por las cuales pueda procederse al despido con justa causa, por razones que no tengan relación con el embarazo o la maternidad.

La seguridad social cubre a las trabajadoras domésticas en los riesgos de maternidad (art. 2 de la Ley del IPS, modificada por Ley N° 98/92; art. 133 *in fine* del Código Laboral, Ley N° 213/93). La cobertura médica por maternidad se extenderá durante el embarazo, el parto y el puerperio y comprenderá la atención médico quirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización. Estos beneficios no pueden ser extendidos por la trabajadora doméstica a sus hijas solteras menores de 18 años que dependan económicamente de ella; no obstante, esta restricción es común todos los trabajadores, ya que las prestaciones por maternidad sólo pueden ser extendidas a la esposa o concubina del trabajador asegurado (arts. 30, 33 y 36 de la Ley del IPS).

El subsidio en dinero por maternidad será prestado durante las tres semanas anteriores al parto y en las seis posteriores al posible parto, hasta un máximo de 63 días. El subsidio se calculará del mismo modo que el subsidio por enfermedad, es decir, el equivalente al 50% del promedio de los salarios sobre los que la asegurada impuso en los últimos cuatro meses (194 632 guaraníes), con la excepción que no se reducirá a la mitad durante la permanencia en el sanatorio y del divisor

⁵¹ La Constitución Nacional establece que "la mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad" (art. 89).

120 para el cálculo de los salarios promedios de los últimos cuatro meses se descontarán tantas unidades como días de reposo por prescripción médica haya tenido la asegurada (art. 37 y 39 de la Ley del IPS; art. 14 inc. b de la Resolución C.S. Nº 3/67). Las prestaciones por maternidad comprenden la provisión de leche para el hijo que no pueda amamantar por incapacidad constatada por el médico, durante los ocho meses posteriores al parto como máximo (art. 37 inc. b de la Ley del IPS).

Para tener derecho a la atención médica por maternidad la trabajadora doméstica asegurada debe haber aportado por lo menos cuatro meses anteriores a la fecha del probable parto (art. 11 de la Resolución C.S. Nº 3/67). Para acceder al derecho de subsidio por maternidad, es necesario que la trabajadora doméstica asegurada haya aportado por lo menos seis meses de imposiciones anteriores a la fecha del parto (art. 16 de la Resolución C.S. Nº 3/67).

8. Jubilación

El derecho a la jubilación y a una pensión que asegure contra los riesgos de vejez e invalidez forma parte del derecho fundamental a la seguridad social. La Constitución Nacional reconoce este derecho (art. 95, ya citado) así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9). El Protocolo de San Salvador establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social, como sistema que lo proteja “contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa” mediante beneficios que serán aplicados a sus dependientes en caso de muerte del beneficiario (art. 9). Asimismo, es un derecho reconocido por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (art. 11.1 inc. e, ya citado) que no puede ser objeto de discriminación contra la mujer.

El Convenio Nº 102 sobre la seguridad social (norma mínima), establece lineamientos básicos para la implantación progresiva de la seguridad social a los trabajadores de los Estados Parte del convenio, contra los riesgos a largo plazo en materia de vejez invalidez y prestaciones a los sobrevivientes. Los Estados que establezcan prestaciones por vejez, deberán garantizar la cobertura de la supervivencia del asegurado más allá de una edad

prescrita, que no podrá ser superior a 65 años, y durante todo el transcurso de la contingencia, aunque el Estado podrá fijar una edad más elevada “teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate” (arts. 25 y 26.1), así como establecer en su legislación otras limitaciones.⁵² Las prestaciones podrán prescribirse para los asegurados que hayan cumplido con un período básico de calificación, que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia habitual en el Estado Parte, o la combinación de un período de calificación y un promedio anual de cotizaciones establecido en la legislación, con la posibilidad de prestaciones reducidas a personas que hayan calificado por lo menos en la mitad de los requisitos establecidos (art. 29). El Convenio N° 102 establece un mecanismo para el cálculo de los pagos periódicos en las prestaciones monetarias (arts. 28 y 65-67).

El Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967), no ratificado por Paraguay,⁵³ establece similares obligaciones de realización progresiva en materia de cobertura previsional contra riesgos de largo plazo, aunque en algunos casos, fijando estándares superiores o mecanismos de implementación más detallados.

En la legislación laboral y previsional paraguaya las trabajadoras domésticas están expresamente excluidas del beneficio de la jubilación o prestaciones monetarias contra riesgos de largo plazo (art. 2 segundo párrafo de la Ley del IPS, modificado por la Ley N° 98/92). Las trabajadoras domésticas no se encuentran protegidas por ninguna otra institución o sistema previsional contra tales riesgos.

La regla general aplicable al resto de los trabajadores establece que para el riesgo de invalidez⁵⁴ existirá una jubilación ordinaria, por invalidez por enfermedad común e invalidez por accidente

⁵² “La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito” (art. 26.2).

⁵³ Convenio N° 128 cuenta con 16 ratificaciones a febrero de 2005.

⁵⁴ “Se considerará inválido al asegurado que a consecuencia de enfermedad no profesional, o de senilidad o vejez prematura, o accidente que no sea del trabajo, se encuentre incapacitado para procurarse mediante una labor proporcionada a sus fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la remuneración habitual que percibe un trabajador sano del mismo sexo y de capacidad y formación semejantes, en la misma región” (art. 53 de la Ley del IPS, modificado por la Ley N° 427/73).

de trabajo o enfermedad profesional (art. 59 de la Ley del IPS, modificado por la Ley N° 98/92). A la jubilación ordinaria tendrá derecho el asegurado que haya cumplido 60 años de edad y tenga 25 años como mínimo de servicios reconocidos, debiendo corresponderle el 100% del promedio de los salarios de los 36 últimos meses anteriores al último aporte, o 55 años de edad y 30 años como mínimo de servicios reconocidos, debiendo corresponderle el 80% del promedio de salarios de los 36 últimos meses anteriores al último salario. Este porcentaje aumentará a razón del 4% por cada año que sobrepasa los 55 años de edad, en el momento de solicitarlo hasta los 59 años de edad (art. 60 de la misma Ley, modificado por la Ley N° 98/92).⁵⁵

La jubilación mensual de invalidez por enfermedad común se compondrá de un monto base igual al 50% del salario mensual promedio de los 36 últimos meses anteriores a la declaratoria de invalidez, y de aumentos que ascenderán al 1.5% de dicho monto, por cada 50 semanas de cuotas que sobrepasen las 150 semanas de aportes, hasta totalizar el 100%.

El derecho de jubilación por invalidez por enfermedad común se adquirirá cuando el asegurado reúna los requisitos establecidos para el otorgamiento de pensiones: a) declaración de invalidez por una junta de tres médicos del Instituto y b) 150 semanas de cuota y menos de 55 años de edad al sobrevenir la invalidez, o de 150 a 250 semanas de cuotas y menos de 60 años, o de 250 a 400 semanas de cuota y menos de 65 años.

La jubilación por invalidez causada por accidente del trabajo o enfermedad profesional, se determinará conforme a la tabla valorativa de incapacidades; la tabla de porcentaje de jubilación, y al salario mensual promedio de los 36 meses anteriores a la iniciación de la incapacidad (art. 61 de la Ley del IPS, modificado por la Ley N° 98/92).

La pensión jubilatoria se transmite a los sucesores en 60% del monto percibido por el causante, en base a unas reglas determinadas por la misma Ley (art. 62, modificado por la Ley N° 98/92).

⁵⁵ “Tendrá derecho a una pensión vitalicia de vejez el asegurado que haya cumplido 60 años y tenga como mínimo 700 semanas de cuotas. La pensión de vejez se pagará por mensualidades vencidas y desde la fecha en que el asegurado la solicite. Su monto se determinará en la misma forma que el de la pensión de invalidez, tomado como períodos de base de cálculo del salario promedio, los tres últimos años de aportación. En el caso de que durante el último año calendario, tomando en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez, el monto de los salarios correspondientes a las 100 semanas anteriores de los salarios correspondientes a las últimas, el Instituto se reserva el derecho de investigar el aumento habido” (Consejo Económico y Social, 1995: párr. 183).

9. Trabajo doméstico de niñas y adolescentes

La Constitución Nacional establece que el niño deberá estar protegido contra la explotación, en cumplimiento de la obligación de “garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos” (art. 54). Asimismo, la Constitución establece que tendrán prioridad los derechos del “menor trabajador para garantizar su normal desarrollo físico, intelectual y moral” (art. 90). La Convención Internacional de Derechos del Niño establece a su vez obligaciones de adecuación legislativa y de implementación de políticas públicas para proteger a los niños y niñas de la explotación económica, fijar una edad mínima de admisión al empleo, la regulación de horarios y condiciones de trabajo apropiados para los niños y niñas, y el establecimiento de sanciones legales para la garantía judicial efectiva de tales disposiciones:

- “1) Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
- 2) Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:
 - a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
 - b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
 - c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo (art. 32 de la Convención Internacional de Derechos del Niño).”

Estas obligaciones internacionales son de aplicación inmediata (autoejecutables), directa y de realización progresiva (Barboza *et al.*, 2002).

En el ámbito de la actividad normativa de la OIT se observa que desde su misma constitución, existe un interés por la protección de los niños de la explotación laboral y en el trabajo. En el

momento actual, existen dos instrumentos que resultan de relevancia para el análisis de edad mínima para la admisión al empleo y la protección de niños y niñas de la explotación económica, que constituyen instrumentos fundamentales de la OIT. Asimismo, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, dispone que la erradicación del trabajo infantil constituye un principio fundamental de la Organización, y que los Estados miembros de ella están obligados a observar y cumplir, aún cuando no sean parte de los convenios relativos a la materia, por el sólo hecho de adherir a la organización.

Por una parte, el Convenio N° 138 sobre la edad mínima (1973), obliga a los Estados Parte del instrumento a diseñar e implementar una “política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores” (art. 1). Con la ratificación del convenio los Estados deberán formular una declaración legislativa vinculante respecto de cuál es la edad mínima “de admisión al empleo o al trabajo en su territorio y en los medios de transporte matriculados en su territorio” por debajo de la cual no se deberá admitir en el empleo a ningún menor (art. 2). Esta edad no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación de la educación escolar o básica,⁵⁶ en todo caso no deberá ser menor de 15 años (art. 2.3).⁵⁷

Esta edad mínima podrá ir elevándose progresivamente en declaraciones posteriores notificadas al Director General de la OIT (art. 2.2). Excepcionalmente, los Estados Partes cuya economía y sistema educativo no estén suficientemente desarrollados podrán especificar una edad inicial de 14 años, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores interesados si éstas existieren, con la obligación de informar en los reportes periódicos de cumplimiento del convenio acerca de la persistencia de las razones que justificaron la excepción (art. 2.4 y 2.5). También el sistema de excepciones iniciales y la obligación de

⁵⁶ La enseñanza primaria, que debe ser “obligatoria” y “asequible a todos gratuitamente”, en Paraguay comprende la educación escolar básica, que incluye los primeros nueve años de la educación (hasta los 15 años de edad).

⁵⁷ Para trabajos que “por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores” el convenio establece un estándar más exigente de edad mínima (art. 3).

ampliación y extensión progresiva de la edad se aplicarán a los sectores determinados de la economía, cuando sea consecuencia del insuficiente desarrollo de la economía y los servicios administrativos del Estado Parte.⁵⁸

El trabajo doméstico se encuentra entre los sectores que podrían ser exceptuados inicialmente en la declaración anexa a la ratificación (art. 5). Como instrumento para garantizar la aplicación y efectividad del convenio en la legislación interna, se dispone que los Estados deberán establecer sanciones adecuadas en su legislación, designar autoridades competentes para su aplicación y prescribir los registros que los empleadores deberán llevar con indicación de nombre, apellidos y edad de nacimiento, debidamente certificados en la medida de lo posible, de los trabajadores menores de 18 años que tenga contratados (art. 9).

Por otra parte, el Convenio N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), establece la obligación de adoptar medidas inmediatas y eficaces para lograr la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Además de las formas de explotación infantil que son definidas como las peores formas, el convenio abre la posibilidad que los Estados Parte, a través de su legislación interna, y previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, determinen otras categorías de trabajo que por “por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños” y deban ser incluidos en la lista de peores formas de trabajo infantil (arts. 3 inc. d y 4.1). Las peores formas de trabajo infantil definidas por el convenio son:

- Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados.
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas.

⁵⁸ También se establecen otras excepciones en materia de edad mínima para el trabajo que forme parte de programas educativos o de formación profesional o técnica, en trabajos ligeros que no sean susceptibles de perjudicar la salud, el desarrollo o la educación del menor, o mediante permisos individuales para trabajos con finalidades tales como representaciones artísticas (arts. 6-8).

- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinente.

Entre las medidas para dar efecto a las obligaciones del convenio se mencionan: la designación de una autoridad competente encargada de la aplicación de las disposiciones (art. 7.3), el establecimiento y la aplicación de sanciones penales o de otra índole (art. 7.1), la identificación de los niños y niñas particularmente expuestos a las peores formas de trabajo (art. 7.2. incs. d y e), los programas de acción (art. 6), la rehabilitación e inserción social de los niños sometidos a las peores formas de trabajo infantil (art. 7.2 inc. b), el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la enseñanza profesional (art. 7.2 inc. c), y la cooperación y asistencia internacional recíprocas entre los Estados Partes (art. 8).

La Recomendación N° 146 establece con carácter prescriptivo cuáles deben ser los estándares especiales que la legislación laboral debe contemplar para la protección del trabajador adolescente, en materia de condiciones de trabajo, cuando éste esté autorizado por la legislación interna. Estas disposiciones deben garantizar como mínimo:

- a) La fijación de una remuneración equitativa y su protección, habida cuenta del principio “salario igual por trabajo de igual valor”.
- b) La limitación estricta de las horas dedicadas al trabajo por día y por semana, y la prohibición de horas extraordinarias, de modo que quede suficiente tiempo para la enseñanza o la formación profesional (incluido el necesario para realizar los trabajos escolares en casa), para el descanso durante el día y para actividades de recreo.
- c) El disfrute, sin posibilidad de excepción, salvo en caso de urgencia, de un período mínimo de doce horas consecutivas de descanso nocturno y de los días habituales de descanso semanal.
- d) La concesión de vacaciones anuales pagadas de, por lo menos, cuatro semanas; estas vacaciones no deberán ser en caso alguno inferiores a aquellas de que disfrutaban los adultos.
- e) La protección por los planes de seguridad social, incluidos los regímenes de prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, la asistencia médica y las

prestaciones de enfermedad, cualesquiera que sean las condiciones de trabajo o de empleo.

- f) La existencia de normas satisfactorias de seguridad e higiene y de instrucción y vigilancia adecuadas”.

La OIT ha señalado que, en atención a los compromisos contraídos por los Estados con la ratificación de los Convenios N°s 138 y 182, se debe tomar en consideración la edad de los niños al momento de planear intervenciones en relación al trabajo infantil doméstico y a las condiciones de trabajo en el sector. Cuando el niño o la niña se encuentre por encima de la edad mínima de admisión al empleo, el objetivo de la intervención debe ser lograr que goce de todos los derechos que le corresponden como trabajador y como niño. Cuando el niño se encuentre por debajo de la edad mínima de admisión al empleo, el objetivo de la intervención estatal debe ser retirarlo, mediante una intervención adecuada y apropiada para garantizar la seguridad y supervivencia del niño en el mediano y largo plazo, y reintegrarlo en el menor plazo posible a su núcleo familiar o, en ausencia de ésta, a otro entorno de vida seguro. Cuando el trabajo doméstico se encuadre dentro de una de las peores formas el retiro debe ser inmediato. “Este marco de la edad mínima de admisión al empleo y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil para todos los niños debería ser estipulado sin ambigüedades en la legislación, asegurándose de que se incluye el trabajo doméstico” (OIT, 2004:91-92).

En la legislación interna, sin embargo, existe una dispersión normativa y poca claridad en lo que se refiere a la edad mínima para la admisión de niños y adolescentes al trabajo doméstico y en relación a la protección que la ley extiende.

Por una parte, la edad en la que finaliza la adolescencia, termina el período de vida en que se adoptan medidas de protección especial para los niños y niñas y se considera plenamente capaz a una persona está claramente establecida a los 18 años; no sucede así con la edad mínima para la admisión al empleo.

Si bien el Código Laboral dispone que los menores tienen capacidad restringida para celebrar contratos de trabajo desde los 12 años con autorización de sus representantes legales (art. 36 y 120, modificados por la Ley N° 496/95),⁵⁹ y la Resolución C. S. N° 3 del 23 de enero de 1967 “Reglamento del Seguro Social

⁵⁹ Asimismo, el Código Laboral establece que serán nulas las cláusulas en los contratos que estipulen trabajos para niños menores de doce años (art. 47 inc. c del Código Laboral).

Obligatorio para el Personal del Servicio Doméstico” comprende al trabajador del servicio doméstico desde los 12 años (art. 2), estas disposiciones fueron derogadas expresamente (art. 257 de la Ley N° 1.680/01). El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1.680/01) no prohíbe expresamente el trabajo por debajo de una edad mínima, limita la protección del derecho al trabajo a los adolescentes desde los 14 años (art. 52 y siguientes). No obstante, el Código de la Niñez y la Adolescencia introduce un elemento que aporta mucha confusión, al extender las reglas de protección del trabajo adolescente al niño que se ocupa del trabajo familiar no remunerado (art. 52 inc. c). La inclusión de estas actividades en el régimen protector del trabajo induce a pensar que de alguna manera existe una admisión legal del “criadazgo” o de cualquier otra forma de colocación laboral intrafamiliar de niños, lo cual desde todo punto de vista es inadmisibile.⁶⁰

Debe entenderse, integrando estas normas, que el trabajo adolescente en general, y el doméstico en consecuencia, se encuentra permitido desde los 14 años y sujeto a las reglas especiales de protección en razón de la minoridad del trabajador hasta los 17 años inclusive. El trabajo doméstico no se encuentra entre las actividades laborales prohibidas para los menores de 18 años (art. 125 del Código Laboral; art. 54 de la Ley N° 1.680/01). Hay que resaltar que no existe en la legislación una prohibición de carácter general y expreso de contratar para el trabajo por debajo de la edad de protección; en cambio sí se establecen sanciones administrativas para el empleador que contrate a menores de 12 años (art. 389 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95).

Asimismo, al estar ignorada la situación de los niños trabajadores, no son aplicables las garantías específicas de protección del derecho a condiciones equitativas, justas y dignas de trabajo que rigen para los adolescentes.⁶¹

⁶⁰ Compartimos plenamente la opinión de Barboza *et al.* (2002:28) cuando sostiene que “esta categoría de trabajo no está regulada en ninguna otra parte del Código, y constituye una norma viciada de inconstitucionalidad, al afectar la garantía establecida en el artículo 92 de la Constitución Nacional referente a la retribución del trabajo y concordante con el artículo 12 del Código Laboral sobre la no presunción de la gratuidad del trabajo. (...) Si la formulación del mencionado inciso se refiere a las tareas de colaboración que habitualmente realizan los niños(as) y adolescentes en el ámbito familiar, y que no son remuneradas, estas actividades están incluidas en la relación de familia, vinculadas a los deberes del niño establecidos en el artículo 30 del Código de la Niñez y la protección ante la explotación en este caso, se opera desde el derecho de familia”.

⁶¹ Este mismo vacío lo señalan Cáceres (2003:76) y Barboza *et al.* (2002:28).

Las(os) adolescentes trabajadoras(es) domésticas(os), entre los 14 y 17 años, se encuentran amparados por una serie de normas especiales que le brindan un estándar de mayor protección en relación con las(os) adultas(os). Estas normas son:

Contrato y registro

Las reglas para contratar y registrar el trabajo adolescente doméstico son diferentes en la medida en que buscan otorgar mayor protección a la libertad contractual del adolescente y mayores facultades de inspección de la Autoridad Administrativa del Trabajo y del sistema de protección de la infancia, en su nivel municipal.

En primer lugar, se establece la obligación de que el adolescente trabajador doméstico cuente con la autorización escrita de su padre, madre, tutor o representante para poder prestar servicio doméstico. Esta autorización deberá ser otorgada ante la Conserjería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI)⁶² del lugar de domicilio del adolescente (art. 66 de la Ley N° 1 680/01).

Luego, existen ciertas limitaciones al traslado de los trabajadores domésticos. Se prohíbe la contratación del trabajador adolescente para realizar servicio doméstico fuera del territorio nacional (art. 67 de la Ley N° 1.680/01). Si el traslado se produce dentro del territorio paraguayo, la CODENI del domicilio del adolescente deberá comunicar el contrato a la CODENI correspondiente al lugar de trabajo (art. 66).

Para las trabajadoras domésticas adolescentes es obligatoria la inscripción en un registro público y, en consecuencia, la celebración de un contrato escrito. Todo empleador debe celebrar contrato y registrar esa contratación luego de 72 horas ante la CODENI de su municipio (art. 61). Asimismo, los empleadores

⁶² Las CODENI son servicios municipales, permanentes y gratuitos, que protegen, promueven y defienden los derechos de la infancia y adolescencia de la comunidad. Intervienen en situaciones de conflicto que afectan a niños (as) y adolescentes, desde un nivel prejudicial, utilizando la mediación como estrategia para la resolución voluntaria de conflictos. Desde su apertura en 1998 recibieron miles de denuncias, y en la mayoría de los casos su intervención oportuna resolvió los problemas, o los derivó a la instancia concernida. Su constitución y funciones están establecidos en el Código de la Infancia y la Adolescencia (arts. 48-51 de la Ley N° 1680/01).

deben llevar un registro obligatorio de sus trabajadores adolescentes en el que deberán asentar: a) el nombre y apellido, lugar y fecha de nacimiento, dirección y lugar de residencia del adolescente; b) nombres y apellidos del padre, madre, tutor o responsables y el domicilio de éstos; c) la fecha de ingreso, labor que desempeña, remuneración que percibe, horario de trabajo y número de inscripción del seguro social; d) centro educativo al que asiste, horario de clases; y, e) otros datos que considere pertinente (art. 60).

La CODENI deberá:

- Llevar un registro especial de todos los adolescentes trabajadores, incluidos los domésticos, residentes en su municipio (art. 55).
- Proveer la información de este registro a la autoridad administrativa del trabajo de la zona para la inspección de las condiciones laborales y el efectivo cumplimiento de las normas de protección (art. 57).
- Proveer al adolescente trabajador de una constancia en la que se consignen los datos asentados en el registro.⁶³

Salario

En el trabajo adolescente doméstico, el empleador está obligado a proporcionar a la trabajadora sin retiro “una habitación independiente, cama, indumentaria y alimentación para el desempeño de sus labores”. Estas prestaciones en especie no pueden ser consideradas como parte del salario (art. 63 de la Ley N° 1.680/01). En relación al monto del salario, debe ser aplicable la regla general establecida por el Código Laboral para el salario de los menores, que se establecerá a partir de un salario convencional inicial no inferior al 60% del salario mínimo para actividades diversas no especificadas, conforme a la jornada de trabajo respectiva y, a partir de allí, una escala progresiva fundada en la antigüedad y merecimientos en relación con los salarios

⁶³ Los datos que se deberán consignar en el registro son: a) nombre y apellido del adolescente; b) nombre y apellido de su padre, madre, tutor o responsables; c) fecha y lugar de nacimiento; d) dirección y lugar de residencia del adolescente; e) labor que desempeña; f) remuneración; g) horario de trabajo; y, h) escuela a la que asiste y horario de clases. A este registro se debe acompañar copia del contrato de trabajo del adolescente y de su inscripción en el sistema de seguridad social (arts. 56 y 61 de la Ley N° 1.680/01).

percibidos por los trabajadores mayores de 18 años para actividades diversas no especificadas (art. 126).⁶⁴

Horario de trabajo, descansos, vacaciones

La jornada máxima de la trabajadora adolescente doméstica será de 6 horas diarias, o 36 horas semanales, con intervalos de descanso. Para quienes se encuentren estudiando, la jornada será de 4 horas (art. 64 de la Ley N° 1.680/01, concordante con el art. 123 párrafos 2 y 3 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95).⁶⁵ Las trabajadoras adolescentes domésticas no se encuentran excluidas de la prohibición general de trabajo en horario nocturno para menores de 18 años, siempre que el trabajo doméstico sea ejecutado en el domicilio del empleador (art. 122 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95). Sin embargo, sí se prohíbe el trabajo de menores de 18 años en horas extraordinarias (art. 204 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95). Serán nulas las cláusulas en los contratos que establezcan horas extraordinarias para menores de 18 años (art. 47 inc. f del Código Laboral).

En cuanto a vacaciones, las trabajadoras domésticas adolescentes tienen derecho a vacaciones anuales remuneradas cuya duración no será inferior a 30 días hábiles corridos (art. 127 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95).

Seguridad social/jubilación

El empleador está obligado a inscribir a la trabajadora adolescente doméstica en el sistema de seguridad social, en las mismas condiciones que la trabajadora doméstica adulta (art. 63 de la Ley N° 1.680/01). Con respecto al derecho a la jubilación contra contingencias a largo plazo, las adolescentes, al igual que las adultas, se encuentran excluidas.

⁶⁴ El carácter prevalente del salario del trabajador adolescente en general por sobre la regla del salario a la trabajadora doméstica, menos favorable que el primero, es también la posición de Cáceres (2003:48) y Barboza *et al.* (2002:29).

⁶⁵ Para que las trabajadoras adolescentes domésticas puedan concluir su educación escolar adecuada (enseñanza básica y media), los empleadores tienen la obligación de facilitar a los adolescentes el acceso a una institución educativa, sin que por ello se le pueda deducir suma alguna de su salario (art. 65 de la Ley N° 1.680/01).

En todo lo que no se establezcan reglas especiales de protección será de aplicación supletoria la legislación ordinaria del trabajo (art. 68).

10. Trabajo doméstico de migrantes y mujeres indígenas

La Constitución Nacional reconoce a los pueblos indígenas como “como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo” (art. 62), y como tales les asigna una serie de derechos de protección especial y les reconoce el derecho a un estatuto jurídico diferenciado de la sociedad nacional. Resulta relevante señalar que entre estas disposiciones destaca el derecho de los pueblos y las personas indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales, a que se tome en cuenta su derecho consuetudinario en los conflictos jurisdiccionales, a la propiedad comunitaria de la tierra, a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, y a la protección contra la explotación económica (arts. 63-67).

En el derecho internacional, en relación a los pueblos indígenas, es de fundamental importancia el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por Paraguay por Ley N° 234/93,⁶⁶ que establece estándares muy favorables para la protección de la diversidad étnica, el logro de la igualdad de oportunidades en los derechos económicos, sociales y culturales y la protección del derecho de participación de las poblaciones indígenas en las reformas políticas o legales que les atañen, quienes deberán ser consultadas en todos los casos mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas. En materia de contratación laboral y condiciones de empleo, el convenio obliga a que los Estados parte sancionen una legislación que proteja eficazmente a los indígenas en materia laboral, cuando no sea perti-

⁶⁶ Este convenio ha sido ratificado por 17 Estados a febrero de 2005.

nente la legislación aplicada a los nacionales del Estado (art. 20.1). Deberán adoptarse medidas concretas para evitar la discriminación, para protegerlos contra sistemas de contratación coercitivos, de servidumbre por deudas y de protección contra el hostigamiento sexual, entre otras múltiples acciones señaladas por el convenio (arts. 20.2 y 20.3). Para ello se deberán adoptar mecanismos adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde trabajen asalariados indígenas (art. 20.4). Asimismo, los servicios de seguridad social y salud se deberán extender progresivamente a los pueblos indígenas sin discriminación alguna (arts. 24 y 25).

No existen muchas investigaciones acerca de las condiciones del trabajo indígena en Paraguay que nos permitan realizar una aproximación a todas las dimensiones del campo. Kidd (1994), en uno de los trabajos más recientes en el tema, que abarca el trabajo en las estancias ganaderas del Chaco de los indígenas pertenecientes a los pueblos *enxet*, *sanapaná* y *angaité*, refiere que en general, es practicada en forma generalizada y extrema la discriminación laboral de los indígenas, mediante la paga de salarios extremadamente bajos, la insuficiente provisión de alimentos (provistas), falta de acceso al seguro social, inestabilidad laboral, no pago de horas extraordinarias, inexistencia de descansos semanales, etc. Es patente el prejuicio generalizado acerca de la natural “pereza”, “baja productividad” de la mano de obra indígena y de su innecesario empleo. Muchos estancieros consideran que dan trabajo a los indígenas no porque necesiten de esa mano de obra, sino como un favor, para evitar que “se mueran de hambre”. Todas estas ideas justifican que se practique una intolerable diferencia de trato laboral entre peones indígenas y no indígenas.

Si bien en las estancias chaqueñas son mayormente demandados hombres para la peonada, las mujeres indígenas encuentran trabajo como domésticas en los establecimientos del dueño, el capataz u otros trabajadores no indígenas. En muchos casos, su trabajo no es considerado independiente del trabajo contratado a su marido, por lo que no suelen recibir paga alguna. Desde luego, a las mujeres indígenas se las “ventajea” con mucha mayor frecuencia y gravedad que a los hombres. Sostiene Kidd (1994:24-25):

“Las mujeres tienen dos fuentes de empleo en las estancias. Pueden trabajar para la estancia o bien pueden ser empleadas por los trabajadores no indígenas de la estancia para realizar tareas domésticas. Sin embargo, no hay mucha diferencia para ellas entre una u otra opción y son fácilmente el sector más explotado de la población.

Las horas de trabajo varían entre seis y once por día pero la paga es consistente y extremadamente baja. En la Estancia D, las mujeres empleadas recibían aproximadamente el 15% del salario mínimo. En la Estancia C, una señora empleada por el propietario recibía por mes el 4% del sueldo mínimo así como tres metros de tela barata. Una mujer que trabajaba para la Estancia X recibía su salario, así como los hombres, sólo una vez al año, el cual era de Gs. 30.000. Esto no cubriría ni siquiera el 25% de su aguinaldo. Otras mujeres que hacían frazadas de lana para el mismo dueño nunca fueron realmente pagadas por lo que se les debía.

Aquellas que trabajaban para los empleados no indígenas de las estancias estaban en situación similar. En la Estancia D se les daba por mes, entre el 4% y el 13% del salario mínimo, el 14% por mes en la Estancia N y 21% en la Estancia H”.

El Código Laboral no contempla ninguna cláusula en la que se reconozca la diversidad étnica como un factor de diferenciación de los trabajadores que deba ser objeto de particular consideración,⁶⁷ no arbitra mecanismos concretos de aplicación del derecho consuetudinario indígena en la jurisdicción laboral, así como tampoco reconoce mecanismos de protección especial en beneficio de los pueblos y personas indígenas, teniendo en cuenta sus condiciones particulares de explotación

⁶⁷ El Código Laboral sólo se limita a mencionar una prohibición general de discriminación “por motivo de impedimento físico, de raza, color, sexo, religión, opinión política o condición social”, sin mencionar entre las razones prohibidas la identidad o el origen étnico o la pertenencia a un pueblo indígena (art. 9 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95). Similar omisión se mantiene en relación a la prohibición de discriminación por tasas de remuneración (arts. 67 inc. c, 229 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95), y para la organización sindical (art. 283 del Código Laboral, modificado por Ley N° 496/95). El anterior Código Laboral (Ley N° 729/61) contenía una sección dedicada a los trabajadores indígenas (arts. 185-192) en la que se establecían algunas medidas de protección especial que, sin dejar de ser modestas, significaban una mínima consideración para aplicar la ley con perspectiva de diversidad étnica.

económica que los ubican en una posición desaventajada en relación a los trabajadores no indígenas. El Estatuto de Comunidades Indígenas (Ley N° 904/81) tampoco ofrece mucha claridad al respecto, ya que se limita a señalar que los jueces, en los conflictos jurisdiccionales en los que intervengan indígenas, deberán tener en cuenta su derecho consuetudinario. El mecanismo para introducir ese cuerpo de normas en el material probatorio del juicio será un “dictamen fundado” que se deberá solicitar a la entidad estatal encargada de la política indigenista, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), “o a otros especialistas en la materia”.⁶⁸ Por último se dispone que el beneficio de la duda debe favorecer al indígena “atendiendo a su estado cultural y a sus normas consuetudinarias” (art. 6).

De la misma manera, un similar vacío en la protección legal se registra respecto de las poblaciones migrantes campo-ciudad.

G. Medidas de protección administrativas y judiciales

1. Registro de trabajadoras domésticas. Inspección del Trabajo

Paraguay es Estado Parte del Convenio N° 81 sobre la Inspección del trabajo aplicable a los establecimientos industriales (Ley N° 1.235/67), no así del Protocolo de 1995 relativo a dicho convenio, que permite extender las facultades de inspección del trabajo a todas las clases de lugares de trabajo que no se consideran industriales o comerciales.⁶⁹

⁶⁸ Robins (1982), Prieto (1987) y Chase-Sardi (1990) coinciden en señalar la importancia de este artículo y los grandes desafíos que supone la sistematización científica del derecho consuetudinario indígena para su recepción en el derecho positivo paraguayo. Si bien el derecho consuetudinario resulta fundamental para conflictos penales, sobre la posesión de la tierra, en materia de parentesco, etc., no es tan fácil entender su aplicación en el tema del trabajo doméstico.

⁶⁹ Convenio N° 81 ha sido ratificado por 134 Estados y el Protocolo ha recibido, a su vez, 10 ratificaciones, a febrero de 2005.

Como ya se ha señalado, los empleadores no están obligados a celebrar por escrito el contrato de trabajo doméstico y, por ende, no existe obligación de homologar el contrato y registrarlo ante la Autoridad Administrativa del Trabajo (art. 44. inc. a del Código Laboral), salvo para el caso de las trabajadoras domésticas adolescentes. Esta circunstancia es, en principio, un obstáculo para la inspección del trabajo.

La Autoridad Administrativa del Trabajo es ejercida por la Dirección General del Trabajo, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo (Decreto N° 3.286/64, Decreto N° 8 421/91, a los que se debe sumar Manual de Inspección del Trabajo, aprobado por Resolución Ministerial N° 159 del 30 de abril de 1998). A la Sección de Inspección y Vigilancia le corresponde la “inspección directa y permanente de los establecimientos industriales, comerciales, obrajeros, agrícolas y ganaderos (...) a fin de velar por el cumplimiento de las leyes del trabajo” y la vigilancia y control “del trabajo de las mujeres en fábricas, talleres, establecimientos industriales o comerciales” (art. 5 del Decreto N° 3.286/64). Los resultados de las inspecciones darán lugar a informes escritos que serán puestos a conocimiento del Director (art. 7 del mismo Decreto). La falta de competencia y de un procedimiento adecuado para inspeccionar el trabajo a domicilio es evidente.

Los inspectores tienen facultades para vigilar el cumplimiento de las condiciones de trabajo establecidas por la legislación, tienen facultades para entrar, visitar e inspeccionar, de día o de noche, y en horas habilitadas para el trabajo, las fábricas, talleres y otros establecimientos, pueden exigir la presentación de los libros, registros y documentos de tenencia legal obligatoria y solicitar el allanamiento judicial de los lugares de trabajo en caso de oposición a la inspección (art. 8 Decreto N° 3.286/64).

El Código Laboral establece una serie de sanciones administrativas para el incumplimiento de las normas de protección laboral. Estas sanciones se estipulan en multas que son impuestas, independientemente de las demás responsabilidades penales, indemnizaciones o pagos de otro orden que en la legislación se establezcan (art. 384 del Código Laboral). Estas sanciones las impondrá sumariamente la Autoridad Administrativa del Trabajo, tras un breve procedimiento en el que se dará audiencia al infractor y se tomarán en cuenta todas las pruebas producidas. La resolución administrativa es recurrible ante el Tribunal de Apelación del Trabajo, dentro del plazo de tres días, mediante la interposición de un recurso de apelación. El infractor que

consienta el pago de la multa y la abone dentro de las siguientes 48 horas reducirá la sanción en un 50% (art. 398 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95 y art. 3 inc. i del Decreto N° 3.286/64). Las infracciones y multas pertinentes para el sector de las trabajadoras domésticas son:

- Los empleadores que obliguen a los trabajadores a trabajar más tiempo que el establecido para la jornada ordinaria o extraordinaria serán sancionados con multa de 10 jornales mínimos por cada trabajador, sin perjuicio de que sea pagado el salario extra que corresponda (art. 386 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95).
- Los empleadores que infrinjan los descansos legales de maternidad o nieguen permisos para la lactancia serán sancionados con multa de 50 jornales mínimos por cada trabajadora afectada (art. 388 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95).
- El empleador que no conceda a sus trabajadores los descansos legales obligatorios y días de vacaciones, será sancionado con multa de 10 jornales mínimos, por cada trabajador afectado, sin perjuicio del cumplimiento de la ley en beneficio del trabajador (art. 387 del Código Laboral).
- El empleador que ocupe a niños menores de 12 años será sancionado con multa de 50 jornales mínimos, por cada menor ocupado en contravención a la ley. La misma multa será aplicada a los representantes legales de los menores que hayan dado la autorización para trabajar en contravención de la ley, duplicándose en caso de reincidencia, sin perjuicio de la nulidad del contrato de trabajo (art. 389 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 496/95).
- El empleador que pague a sus trabajadores salarios inferiores al mínimo legal para la categoría de la trabajadora doméstica será sancionado con multa de 30 jornales mínimos, por cada trabajadora afectada. La misma pena se aplicará cuando se paguen salarios desiguales por igual trabajo o se pague el salario en vales, fichas o cualquier signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda de curso legal (art. 390 del Código Laboral).
- Las contravenciones que carezcan de una sanción específica serán sancionadas con multas correspondientes al importe de 10 a 30 jornales mínimos diarios por cada

trabajador afectado (art. 385 del Código Laboral, modificado por la Ley N° 1.416/99).

- Todas las multas se duplicarán en caso de reincidencia.

Si bien en el caso de las trabajadoras domésticas adolescentes el registro es obligatorio, hasta el momento, debido principalmente a que el sistema de protección de los derechos de la infancia y la adolescencia se encuentra en un período incipiente de instalación, su efectividad es más bien poca.⁷⁰ Como principales obstáculos para la inspección del trabajo en el sector se apuntan las clásicas dificultades de dispersión, el ámbito privado inviolable del lugar de trabajo, la poca organización y capacidad de gestión sindical del gremio y el escaso conocimiento y conciencia de sus derechos de las trabajadoras domésticas.

Indudablemente, en este tema se plantea un conflicto entre principios y derechos fundamentales de igual jerarquía en el derecho constitucional e internacional, que requiere una adecuada ponderación. Por un lado, los derechos a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, que conllevan, como regla general, la obligación del Estado de abstenerse de perturbar el ámbito doméstico privado y familiar de las personas, salvo especiales excepciones establecidas por la ley fundadas en poderosos motivos de orden público y con estricto apego a las garantías del debido proceso, que exige la intervención judicial mediante orden escrita individualizada para el allanamiento. Por el otro, existen poderosos motivos de orden público social que exigen que el Estado garantice el cumplimiento de la legislación sobre derechos sociales.

En un muy alto porcentaje las trabajadoras domésticas no se encuentran registradas ante la autoridad administrativa del trabajo y su actividad se desenvuelve en márgenes muy altos de ilegalidad. Asimismo, en el bajo porcentaje de trabajadoras domésticas que se encuentran registradas, las cifras tampoco son confiables por el hecho que muchas formas de explotación de la

⁷⁰ "Sin embargo, no existen en el país mecanismos efectivos para el control del cumplimiento de las normas laborales en relación a los trabajadores adolescentes domésticos en hogares de terceros, fundamentalmente por las características propias de la actividad y del sistema de fiscalización. En efecto, este sistema impulsado por el órgano administrativo del trabajo, plantea la dificultad de no contar con un procedimiento especial que, considerando las características propias del trabajo doméstico, sea capaz de garantizar el cumplimiento de las normas aplicables a esta actividad" (Cáceres, 2003:33).

mujer de carácter ilegal son registradas como trabajo doméstico a los efectos de blanquear la actividad ilícita. Esto sucede preferentemente con la explotación sexual en prostíbulos en la zona de Ciudad del Este y su Área Metropolitana (departamento de Alto Paraná), que es registrada como trabajo doméstico.

Sin embargo, de los pocos casos de incumplimiento de la normativa laboral que son denunciados ante la Dirección General del Trabajo, casi la totalidad se resuelve mediante un acuerdo con el empleador, que generalmente conlleva el pago de los salarios adeudados, el preaviso, la indemnización por despido injustificado y la devolución, en algunos casos, de las pertenencias personales de la trabajadora retenidas en la casa del patrón. Como incentivo para el acuerdo previo con la patronal actúan los bajos niveles salariales y de indemnizaciones que se pagan a las trabajadoras domésticas y las ventajas de evitar una costosa demanda judicial.

2. Protección judicial

En materia de conflictos del trabajo individuales y colectivos jurídicos, son competentes los juzgados y tribunales laborales que tienen prevista una legislación procesal específica, regulada por el Código Procesal del Trabajo (Ley Nº 742/61). Es de competencia de la justicia del trabajo toda controversia en materia de:

- a) Cuestiones de carácter contenciosos que susciten la aplicación del Código de Trabajo o las cláusulas del contrato individual o el de aprendizaje, entre trabajadores o aprendices y empleadores.
- b) Controversias surgidas entre los sujetos pactantes o adherentes de un contrato colectivo de condiciones de trabajo, respecto de la existencia, interpretación o cumplimiento de éste.
- c) Litigios sobre reconocimiento sindical, promovidos entre un empleador u organización patronal y los sindicatos de trabajadores o entre éstos exclusivamente, a efectos de celebrar contrato colectivo de trabajo.
- d) Todo conflicto entre un Sindicato y sus afiliados derivado del incumplimiento de los estatutos sociales o del contrato colectivo de condiciones de trabajo; y

e) Las controversias entre trabajadores, motivadas por el trabajo en equipo (art. 34 del Código Procesal del Trabajo).

Es un procedimiento judicial contencioso clásico, predominantemente verbal aunque con fases escritas muy importantes; tiene una fase previa conciliatoria antes de pasar a la propiamente contenciosa. Se rige por el criterio de equidad, no sólo en el fundamento del fallo, sino en la conducción general del procedimiento, lo que garantiza que el juez puede adecuar el procedimiento de acuerdo a la desigualdad material entre las partes, que hace que una (la del trabajador) sea notoriamente más desventajada que la otra, de modo a garantizar la igualdad de armas en el proceso (art. 7 del Código Procesal del Trabajo). Desde la instauración de la demanda, el procedimiento debe ser impulsado de oficio por el juez o a petición del Ministerio Público, sin perjuicio de la facultad de las partes (art. 58 del Código Procesal del Trabajo). Este procedimiento exige el patrocinio de abogado, aunque las partes podrán actuar por sí mismas sin intervención de abogados en los juicios de única instancia y audiencias de conciliación (art. 65 del Código Procesal del Trabajo). La representación del trabajador podrá realizarse mediante simple carta-poder, cuya firma será autenticada por escribano público o juez de paz del lugar en que resida el poderdante (art. 66 del Código Procesal del Trabajo).

Existe un procedimiento abreviado para casos en los que el valor del litigio no excede un mes de salario mínimo. Para los casos que excedan esa cuantía, o que no sean susceptibles de apreciación pecuniaria, existe un procedimiento ordinario en primera instancia que se inicia por la interposición de una demanda por escrito, ante el juez laboral de la circunscripción del demandado o del trabajador, optativamente (arts. 109-113 del Código Procesal del Trabajo). Para esta fase se sigue un camino similar a la del juicio civil ordinario, aunque con los plazos más reducidos y con ciertas flexibilidades, ya que el escrito inicial puede ser modificado o ampliado antes de su traslado al demandado. Por lo demás, rigen las mismas reglas en cuanto al contenido de la demanda, información que debe ser suministrada, prueba que la debe acompañar, etc. Asimismo, rigen los mismos principios para la contestación y/o reconvenición de la demanda y planteamiento de excepciones (arts. 114-124 del Código Procesal del Trabajo).

Contestada la demanda, el juez llama a una audiencia de conciliación intentando avenir a las partes. En caso de llegarse a una

solución, el acuerdo será homologado en una sentencia. En caso de no ser posible un acuerdo, el juzgado abrirá la causa a prueba, por el plazo de 20 días, en caso de existir hechos controvertidos (arts. 125-128 del Código Procesal del Trabajo).

Los medios de prueba aceptados en el procedimiento laboral son la confesión, los instrumentos públicos y privados, las pericias, los testigos, la inspección judicial y las presunciones (art. 139 y ss. del Código Procesal del Trabajo). Cada uno de estos medios de prueba tienen reglas precisas que rigen su producción. Además, el procedimiento laboral se caracteriza por tener algunas ventajas en materia probatoria; en primer lugar el principio de que la duda favorece al trabajador, que rige no solamente al momento de dictar la sentencia, sino en todas las etapas del proceso (art. 8 del Código Procesal del Trabajo); luego, la inversión de la carga de la prueba, en los casos en que se controvierta el cumplimiento de obligaciones impuestas por la ley (art. 137 del Código Procesal del Trabajo); en este sentido, cuestiones como el pago del salario mínimo, la inexistencia de un contrato de trabajo, el pago del seguro social, etc. una vez alegada su violación por el trabajador corresponde al empleador demostrar su falsedad.

Asimismo el procedimiento resultará gratuito para el trabajador económicamente débil, y la condenación en costas del empleador lo obligará a responder de todos los gastos del proceso.

La sentencia en primera instancia pone fin al proceso y hará cosa juzgada. Impondrá una condenación en moneda corriente y en términos claros y positivos, pudiendo hacer lugar en todo o en parte a la demanda. Asimismo, podrá el juez declarar que el empleador a violado obligaciones legales impuestas por las leyes del trabajo. Contra esta sentencia caben los recursos de apelación en segunda instancia y luego ante la Corte Suprema de Justicia.

En general, son excepcionales los casos de trabajadoras domésticas que demandan judicialmente el cobro de sus derechos incumplidos. El principal obstáculo que dificulta el acceso a la justicia por parte de las trabajadoras es el costo del juicio y su prolongada duración. A pesar de existir defensores públicos proveídos por el Estado para los casos de litigantes insolventes (en Asunción existen cuatro abogados exclusivamente para el litigio en el fuero laboral) los costos del juicio no están cubiertos de ningún modo. En estas condiciones las trabajadoras aceptan arreglos previos extrajudiciales por montos inferiores a los demandados, para evitar el juicio hasta su finiquito. En el caso de

las trabajadoras adolescentes, a estos obstáculos se debe sumar la necesidad de contar con la autorización de sus padres para iniciar y proseguir la demanda en sede judicial, lo que muchas veces, en el caso de las trabajadoras domésticas, supone traslado desde localidades lejanas hasta el asiento de los juzgados, y de interrupción de las labores de los padres para poder dedicarle el tiempo necesario a las gestiones judiciales de sus hijas.

Por mandato constitucional, el proceso laboral debe regirse por los principios de oralidad, publicidad, inmediatez, economía y concentración (art. 256 de la Constitución Nacional). Hasta el momento no se ha iniciado ningún proceso de reforma del procedimiento judicial laboral que sigue siendo escrito y engorroso.

H. Conclusiones

El trabajo doméstico en Paraguay es una categoría especial de contratos laborales regulado de un modo diferenciado en la legislación interna. Esta diferencia supone el reconocimiento de un menor estándar de disfrute de derechos sociales para las trabajadoras domésticas, en relación con el resto de los trabajadores, de acuerdo al siguiente cuadro sinóptico.

Cuadro 3

CONDICIONES LEGALES DEL TRABAJO DOMÉSTICO PARA ADULTAS

	Regla General	Trabajadora doméstica adulta (mayores de 18 años)
Contrato por escrito	Obligatorio	No es obligatorio
Inscripción	Obligatoria	No es obligatoria
Salario	Obligatorio el salario mínimo legal	Obligatorio. Salario equivalente al 40% del salario mínimo legal en efectivo
Bonificación familiar	5% sobre el salario	No es obligatorio
Aguinaldo	Obligatorio	Obligatorio
Protecciones por causa de maternidad	Atención médica pre y post natal para las aseguradas Protección contra el despido Reposo por maternidad con cargo a la seguridad social Descansos para lactancia	Rigen las mismas protecciones
Jornada máxima	8 horas	12 horas
Descanso diario	10 horas	12 horas de descanso absoluto, 10 para el sueño
Descanso semanal	Son días de descanso obligatorio los domingos y feriados	Podrán trabajar feriados y domingos
Vacaciones	Hasta 5 años de antig.: 12 días Más de 5 y hasta 10 años: 18 días Más de 10 años: 30 días	Hasta 5 años de antig.: 12 días Más de 5 y hasta 10 años: 18 días Rigen las mismas disposiciones
Horas extras	Se pagan por regla las horas extraordinarias, nocturnas y por días feriados, en base a una regla prescripta	Se exceptúa el pago de horas extras
Preaviso	Durante el primer año: 30 días Más de un año y hasta 5: 45 días Más de 5 y hasta 10 años: 60 días Más de 10 años de antig.: 90 días Derecho a la estabilidad por 10 años de antigüedad	Durante el primer año: 7 días Más de un año de antig.: 15 días No tienen derecho a la estabilidad por 10 años de antigüedad
Seguridad social	Cubiertos contra todos los riesgos, todos los trabajadores del país, de uno u otro sexo, cualquiera sea la edad	Cubiertas en los riesgos de accidentes, enfermedad y maternidad, las trabajadoras domésticas que residen en Asunción, entre los 14 y 44 años
Jubilación	Se reconoce la jubilación ordinaria, por invalidez por enfermedad común e invalidez por accidente del trabajo o enfermedad profesional, de acuerdo a reglas prescriptas	No tienen derecho
Inspección del Trabajo	Amplias facultades para la inspección	Inspección restringida por la inviolabilidad del domicilio

Fuente: Código Laboral (Leyes N° 213/93 y 496/95) y Ley N° 98/92.

Cuadro 4
CONDICIONES LEGALES DEL TRABAJO DOMÉSTICO PARA ADOLESCENTES

	Regla General para el trabajo adolescente (14-17 años)	Trabajadora doméstica adolescente (14-17 años)
Contrato por escrito	Obligatorio	Obligatorio
Inscripción	Obligatoria	Obligatoria
Salario	Obligatorio, mínimo del 60% del salario mínimo legal	Obligatorio, mínimo del 60% del salario mínimo legal Suministro de comida y habitación NO puede considerarse como pago en especie
Bonificación familiar	5% sobre el salario	No es obligatorio
Aguinaldo	Obligatorio	Obligatorio
Protecciones por causa de maternidad	Atención médica pre y post natal para las aseguradas Protección contra el despido Reposo por maternidad con cargo a la seguridad social Descansos para lactancia	Rigen las mismas protecciones
Jornada máxima	4 horas (14-15 años) 6 horas (16-18 años) 4 horas para quienes se encuentren estudiando, en todos los casos Prohibición de trabajo nocturno	6 horas 4 horas para quienes se encuentren estudiando Podrán trabajar en horario nocturno, siempre que sea en el domicilio del empleador
Descanso diario	10 horas	12 horas de descanso absoluto, 10 para el sueño
Descanso semanal	Son días de descanso obligatorio los domingos y feriados	Podrán trabajar feriados y domingos
Vacaciones	30 días desde el primer año año de trabajo	Rigen las mismas disposiciones
Horas extras	Se prohíben las horas extraordinarias hasta los 18 años	Se exceptúa el pago de horas extras
Preaviso	Durante el primer año: 30 días Más de un año y hasta 5: 45 días Más de 5 y hasta 10 años: 60 días Más de 10 años de antig.: 90 días Derecho a la estabilidad por 10 años de antigüedad	Durante el primer año: 7 días Más de un año de antig.: 15 días No tienen derecho a la estabilidad por 10 años de antigüedad
Seguridad social	Cubiertos contra todos los riesgos, todos los trabajadores del país, de uno u otro sexo, cualquiera sea la edad	Cubiertas en los riesgos de de accidentes, enfermedad y maternidad, las trabajadoras domésticas adolescentes que residen en Asunción, entre los 14 y 17 años
Jubilación	Se reconoce la jubilación ordinaria, por invalidez por enfermedad común e invalidez por accidente del trabajo o enfermedad profesional, de acuerdo a reglas prescriptas	No tienen derecho
Inspección del Trabajo	Amplias facultades para la inspección	Facultades especiales para la inspección

Fuente: Código Laboral (Leyes N° 213/93 y 496/95), Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/01) y Ley N° 98/92.

En particular, se constata que existen discriminaciones directas que afectan a las trabajadoras domésticas adultas, sobre la base de justificaciones que no son razonables ni objetivas, y que tienen por resultado un menoscabo en la titularidad y disfrute de derechos que sí son reconocidos para el resto de los trabajadores. Estas discriminaciones son particularmente graves en:

- Salario
- Jornada laboral máxima y descansos obligatorios
- Preaviso e indemnización por despido injustificado
- Seguridad social

Se constata asimismo que se viola con la legislación actual el derecho a la igual protección de la ley, porque no se arbitran mecanismos eficaces para lograr la inscripción de los contratos ante la Autoridad Administrativa del Trabajo y no existe un procedimiento adecuado y adaptado de inspección del trabajo para el ámbito doméstico. Esto repercute en un menor grado de protección estatal frente a las violaciones a la normativa laboral cometidas por los empleadores. Asimismo, la difícil adecuación administrativa del Estado en la materia dificulta la justiciabilidad de los derechos sociales por parte de las trabajadoras afectadas. Al no haber mecanismos de inspección, al no sancionarse las violaciones al derecho laboral, estas prácticas quedan impunes y los niveles de incumplimiento de las leyes son alarmantes. Ni siquiera se garantizan los niveles mínimos establecidos por las leyes del trabajo doméstico.

En materia de edad mínima para la admisión al empleo doméstico, se constata que la legislación vigente violó la obligación de progresividad y prohibición de regresividad al establecer la edad mínima en 14 años (Ley N° 1.680/01) reduciendo el límite anterior que era de 15 años (Ley N° 506/74 y Código del Menor de 1981).

Existen tres aspectos en los que la legislación es particularmente inapropiada para regular las condiciones reales del trabajo doméstico:

- El trabajo doméstico infantil en hogares de terceros, el criadazgo, no tiene ningún mecanismo legal específico de control, regulación, abolición progresiva ni protección. El silencio normativo no contribuye en modo alguno a la extinción del problema, sólo colabora con su desregularización y falta de protección.

- La legislación sobre protecciones y prestaciones por maternidad está pensada en función de una trabajadora dependiente del sector primario o de servicios, que cuenta con un domicilio cercano a su lugar de trabajo, que tiene una jornada diaria de ocho horas o menos, cobertura de la seguridad social y que puede, a su vez, tener contratada a una trabajadora doméstica. Esta legislación es completamente inaplicable para una trabajadora doméstica tipo que trabaja sin retiro, está excluida del seguro social y vive a muchos kilómetros de su domicilio. No es casual que el embarazo sea una de las principales causas por las que se concluye el contrato con las trabajadoras domésticas y que la protección de la ley sea absolutamente ineficaz.
- La regulación del trabajo en general, y del doméstico en particular, no está adaptada a la obligación del Estado de proteger a los pueblos y personas indígenas contra la explotación y la aculturación.

En materia de seguridad social se constatan las peores condiciones. Se advierten dos niveles de violaciones al derecho a la seguridad social. En primer lugar, existe un tratamiento discriminatorio en cuanto a la cobertura de servicios que resulta completamente parcial en cuanto a la población protegida y las contingencias cubiertas.

En segundo lugar, existe una violación de la obligación general de progresividad en materia del derecho a la seguridad social. Desde el año 1967, momento en que las trabajadoras domésticas ingresan al servicio, hasta la fecha, la cobertura del servicio no se extendió a otros lugares fuera de la ciudad de Asunción, tal como era el planteamiento original del proyecto de incorporación del personal doméstico al régimen del IPS.

Una deficiente técnica legislativa determina un marco regulatorio contradictorio del trabajo doméstico de las adolescentes en su tránsito a la adultez. El marco legal de protección del trabajo adolescente es mucho más tuitivo que el vigente para las adultas, lo que determina en consecuencia, que las trabajadoras experimentan una considerable pérdida de derechos al cumplir 18 años (en particular, en relación al salario mínimo, jornada laboral máxima, vacaciones pagas y protección de la inspección del trabajo). Una adecuada protección de los derechos laborales adquiridos debería subsanar esta deficiencia.

Por último, el procedimiento contencioso que rige en el fuero del trabajo es largo y costoso para las trabajadoras domésticas que deben litigar en sede judicial. Si bien es cierto que la proporción de trabajadoras domésticas que llegan hasta esta instancia es mínima en relación con las que cobran sus derechos por vía del acuerdo en sede administrativa, no deja de ser preocupante que el procedimiento judicial sea un obstáculo para la justiciabilidad de los derechos sociales en el ámbito laboral.

Indudablemente, la discriminación de la mujer en el trabajo es parte del complejo sistema de discriminaciones que afectan a las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y privada, en lo político, económico o social. La discriminación en el nivel legal y en prácticas institucionales y sociales que sufre el trabajo doméstico remunerado –principal empleo de las mujeres– se enmarcan en y se nutren de este sistema.

Resulta muy difícil eliminar las discriminaciones que sufre la mujer con intervenciones que se circunscriban estrictamente al ámbito del trabajo, sin consideración de las otras dimensiones. No obstante, el mundo del trabajo es un espacio determinante para propiciar cambios de envergadura en la promoción de mecanismos de igualdad de oportunidades y en la alteración de las relaciones de poder y subordinación que se dan entre hombres y mujeres, que en el mediano plazo repercutan en los diferentes ámbitos de la vida.

Bibliografía

- Abramovich, V. *et al.* 2001 *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid, Editorial Trotta).
- Altamirano, J. 2002 *El servicio doméstico. Su regulación* (Asunción, edición privada).
- Argüello, A. M. 1999 *El rol de los esclavos negros en Paraguay* (Asunción, Centro Editorial Paraguayo).
- Arrúa de Sosa, M. 1998 *Regulación del trabajo de la mujer en el Paraguay. Cambios en la Ley 496 de 1995* (Asunción, La Ley S.A. Editora e Impresora).
- Barboza, L. *et al.* 2002 “Investigación sobre el marco legislativo del trabajo infantil doméstico en Hogares de terceros y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay” en *Proyecto Subregional Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros en Sudamérica*, disco compacto (Lima, OIT/IPEC).
- Barassi, L. 1953 *Tratado de derecho del trabajo* (Buenos Aires, Editorial Alfa).
- Boccia Romañach, A. 2004 *Esclavitud en el Paraguay. Vida cotidiana del esclavo en las Indias Meridionales* (Asunción, Editorial Servilibro).
- Cabanellas, G. 1988 *Tratado de derecho laboral. Doctrina y legislación iberoamericana*, Tomo II (Buenos Aires, Editorial Heliasta).
- Cáceres, P. 2003 *Legislación comparada sobre trabajo adolescente doméstico. El caso de Brasil, Paraguay, Colombia y Perú* (Lima, OIT/IPEC).
- Caldera, R. 1939 *Derecho del trabajo* (Caracas, Gráf., La Nacional).
- CIDH, 2003 *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, Doc.OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5, rev. 1 (Washington D. C.), 29 de diciembre.
- 2001 *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Doc. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52 (Washington D. C., CIDH), 9 de marzo.
- Comité de Derechos del Niño-CRC, 2003 *Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: Haití*, Doc. ONU CRC/C/15/Add.202 (Ginebra, CRC), 18 de marzo.

- _____ 2001a *Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: República Dominicana*, Doc. ONU CRC/C/15/Add.150 (Ginebra, CRC), 21 de febrero.
 - _____ 2001b *Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: Paraguay*, Doc. ONU CRC/C/15/Add.166 (Ginebra, CRC), 12 de octubre.
 - _____ 1999a *Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: Nicaragua*, Doc. ONU CRC/C/15/Add.108 (Ginebra, CRC), 24 de agosto.
 - _____ 1999b *Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: Venezuela*, Doc. ONU CRC/C/15/Add.109 (Ginebra, CRC), 2 de noviembre.
 - _____ 1998a *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Ecuador*, Doc ONU CRC/C/15/Add.93 (Ginebra, CRC), 26 de octubre.
 - _____ 1998b *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Bolivia*, Doc ONU CRC/C/15/Add.95 (Ginebra, CRC), 26 de octubre.
 - _____ 1997a *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Panamá*, Doc ONU CRC/C/15/Add.68 (Ginebra, CRC), 24 de enero.
 - _____ 1997b *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Paraguay*, Doc ONU CRC/C/15/Add.27 (Ginebra, CRC), 18 de junio.
 - _____ 1995 *Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: Nicaragua*, Doc. ONU CRC/C/15/Add.36 (Ginebra, CRC), 20 de junio.
 - _____ 1994 *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Paraguay*, Doc ONU CRC/C/15/Add.27 (Ginebra, CRC), 24 de octubre.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer-
CEDAW, 1999a *Observaciones finales: Colombia*, Doc. ONU A/54/38, paras.337-401 (Nueva York, CEDAW), 4 de febrero.
- _____ 1999b *Observaciones finales: Chile*, Doc. ONU A/54/38, paras.202-235 (Nueva York, CEDAW), 9 de julio.
 - _____ 1998a *Observaciones finales: República Dominicana*, Doc. ONU A/53/38, paras.312-353 (Nueva York, CEDAW), 14 de mayo.

- _____ 1998b *Observaciones finales: Panamá*, Doc. ONU A/53/38/Rev.1, paras.175-205 (Nueva York, CEDAW), 2 de julio.
- _____ 1997 *Observaciones finales: Argentina*, Doc. ONU A/52/38/Rev.1, PartII paras. 273-321 (Nueva York, CEDAW), 12 de agosto.
- _____ 1995 *Observaciones finales: Bolivia*, Doc. ONU A/50/38, paras. 42-104 (Nueva York, CEDAW), 31 de mayo.
- _____ 1994 *Observaciones finales: Guatemala*, Doc. ONU A/49/38, paras. 38-87 (Nueva York, CEDAW), 12 de abril.
- _____ 1993 *Observaciones finales: Nicaragua*, Doc. ONU A/48/38, paras. 359-404 (Nueva York, CEDAW), 26 de enero.
- Consejo Económico y Social-ECOSOC, 2003 *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Guatemala*, Doc. ONU E/C. 12/1/Add. 93 (Nueva York, ECOSOC), 12 de diciembre.
- _____ 2001a *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Bolivia*, Doc. ONU E/C. 12/1/Add. 60 (Nueva York, ECOSOC), 21 de mayo.
- _____ 2001b *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Panamá*, Doc. ONU E/C. 12/1/Add. 64 (Nueva York, ECOSOC), 24 de septiembre.
- _____ 1999 *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Argentina*, Doc. ONU E/C. 12/1/Add. 38 (Nueva York, ECOSOC), 8 de diciembre.
- _____ 1997 *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Perú*, Doc. ONU E/C. 12/1/Add. 14 (Nueva York, ECOSOC), 20 de mayo.
- _____ 1995 *Informes iniciales presentados por los Estados Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto: Paraguay*, Doc ONU E/1990/5/Add.23 (Nueva York, ECOSOC), 24 de enero.
- Cooney, J. 1994 "La abolición de la esclavitud en el Paraguay", en J. Cooney y T. Whigam (comp.) *Paraguay bajo los López. Algunos ensayos de historia social y política* (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).
- Cristaldo, J. D. y Kriskovich, J. 1987 *Código del trabajo con leyes, decretos y resoluciones. Comentado, concordado y con índice alfabético y jurisprudencias* (Asunción, Ediciones Fides).

- Chase-Sardi, M. 1990 *El derecho consuetudinario indígena y su bibliografía antropológica en el Paraguay*, Biblioteca Paraguaya de Antropología, vol. 6 (Asunción, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica).
- Da Cunha Gonçalves, L. 1935 *Principios de direito corporativo* (Lisboa, s.n).
- De Litala, L. 1946 *El contrato de trabajo* (Buenos Aires, Editorial López y Etchegoyen).
- Ferrajoli, L. 2001 *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Madrid, Editorial Tecnos).
- Frescura y Candia, L. 1975 *Derecho paraguayo del trabajo y de la seguridad social* (Buenos Aires, Editorial Heliasta).
- Gaona, F. 1967 *Introducción a la historia gremial y social del Paraguay*, Tomo I (Asunción-Buenos Aires, Editorial Arandú).
- Garavaglia, J. C. 1983 *Mercado interno y economía colonial* (México, Editorial Grijalbo).
- Godoy Ziogas, M. 1987 *Indias, vasallas y campesinas. La mujer rural paraguaya en las colectividades tribales, en la Colonia y en la República* (Asunción, Editorial Arte Nuevo).
- Guillén, M. C. 1997 *In-seguridad. La previsión social bajo el régimen stronista* (Asunción, Centro de Documentación y Estudios-CDE).
- Humblet, M. et al. 2002 *Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global* (Ginebra, OIT).
- Menéndez Pidal, J. 1952 "Derecho social español", en *Revista de Derecho Privado*, Tomo II (Madrid, Edersa).
- Kane, J. 2004 *¿Ayudantes o esclavos? Comprender el trabajo infantil doméstico y cómo intervenir* (Ginebra, OIT).
- Kellerson, H. 1998 "La Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales: Un reto para el futuro", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, N° 2, págs. 243-248 (Ginebra, OIT).
- Kidd, S. 1994 *Los indígenas enxet: Condiciones laborales*, Documento de Trabajo N° 44 (Asunción, CDE).
- OIT, 2003 *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión (Ginebra, OIT).

- _____ 1988 *Igualdad en el empleo y la ocupación: Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios (N° 111) y Recomendaciones (N° 111) sobre la discriminación (empleo y profesión)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 75ª reunión (Ginebra, OIT).
- _____ 1981 *Edad mínima: Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 67ª reunión (Ginebra, OIT).
- Pastore, C. 1972 *La lucha por la tierra en Paraguay* (Montevideo, Editorial Antequera).
- Pla, J. 1972 *Hermano negro. La esclavitud en Paraguay* (Madrid, Paraninfo).
- Prieto, E. 1987 *Algunas consideraciones sobre el estatuto de comunidades Indígenas*, Equipo Nacional de Misiones (Asunción, Conferencia Episcopal Paraguay).
- Rivarola, M. 1994 *Vagos, pobres y soldados. La domesticación estatal del trabajo en Paraguay del siglo XIX* (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos-CPES).
- _____ 1993 *Obreros Utopías & Revoluciones. Formación de las clases trabajadoras en Paraguay liberal (1870-1931)* (Asunción, CDE).
- Robins, W. et al. (ed.) 1982 "Seminario sobre interpretación del Estatuto de las Comunidades Indígenas (Ley N° 904/81)", en *Suplemento Antropológico*, vol. XVII, N° 2 (Asunción, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica).
- Rodríguez Molas, R. 1985 *Los sometidos de la conquista. Argentina, Bolivia, Paraguay* (Buenos Aires, Centro Editor de América Latina).
- Roulet, F. 1993 *La resistencia de los Guaraní de Paraguay a la Conquista Española (1537-1556)*, Universidad Nacional de Misiones (Posadas, Editorial Universitaria).
- Schmidel, U. 1983 *Derrotero y viaje al Río de la Plata y Paraguay* (Asunción, Ediciones NAPA).
- Susnik, B. 1992 *Una visión socio-antropológica de Paraguay del siglo XIX* (Asunción, Museo Etnográfico Andrés Barbero).
- _____ 1990-1991 *Una visión socio-antropológica de Paraguay del siglo XVIII* (Asunción, Museo Etnográfico Andrés Barbero).

- _____ 1982 *El rol de los indígenas en la formación y vivencia del Paraguay*, Tomo I (Asunción, Instituto Paraguayo de Estudios Nacionales-IPEN).
- _____ 1965 *El indio colonial del Paraguay. El guaraní colonial*, Tomo I (Asunción, Museo Etnográfico Andrés Barbero).
- Thomas, C. y Horii, Y. 2002 “Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y ocupación”, en M. Humblet *et al. Las normas internacionales del trabajo. Un enfoque global* (Ginebra, OIT).
- Tomei, M. 2003 “La protección internacional de los derechos humanos y la igualdad: El papel y el enfoque de la OIT”, en *Revista Temas Laborales*, N° 68, pp. 27-58 (Sevilla, Editorial Comares).
- Válticos, N. 1998 “Normas Internacionales del trabajo y derechos humanos. ¿Cómo estamos en vísperas del año 2000?”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, N° 2 (Ginebra, OIT).
- Von Potobsky, G. y Bartolomei de la Cruz, H. 1990 *La Organización Internacional del Trabajo* (Buenos Aires, Editorial Astrea).

CAPÍTULO

III



**La situación de las
trabajadoras
domésticas y
el trabajo infantil
doméstico
remunerado**

Lilian Soto

A. Introducción

Las personas dedicadas al trabajo doméstico remunerado conforman un grupo importante de la masa laboral del Paraguay. Datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2002 indican que el 6.9% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada se dedica a este tipo de empleo. Las trabajadoras domésticas, comúnmente denominadas *muchachas*, *empleadas* o *chicas*, integran la cotidianidad de muchos hogares.

Sin embargo, la situación en la que se encuentran, la vigencia de sus derechos o las violaciones de los mismos, la protección o desprotección bajo las que están, la explotación que sufren y sus estilos y espacios de organización son mucho menos visibles. El insuficiente análisis disponible sobre la evolución de este tipo de empleo, su grado de institucionalización, las condiciones en que se ejerce y la escasa atención que las instituciones públicas, privadas y gremiales brindan al tema, son factores que contribuyen a esa menor visibilidad. Esta precariedad es llamativa cuando se considera que el trabajo doméstico remunerado continúa siendo en el Paraguay una actividad “legalmente discriminada”,¹ lo que contrasta con la importancia de esta categoría ocupacional, sobre todo en la vida de las mujeres. La EPH 2002 indica que el 93% de quienes se dedican al trabajo doméstico son mujeres y que alrededor de la quinta parte de la PEA femenina está constituida por trabajadoras domésticas.²

¹ El Código del Trabajo establece que los trabajadores domésticos deben recibir como mínimo el 40% del salario mínimo vigente (porcentaje que en general deviene en un techo) y no establece el límite de 8 horas a la jornada laboral.

² Datos preliminares, proveídos por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) en setiembre de 2003 a solicitud del Centro de Documentación y Estudios para esta investigación.

En la población joven estas cifras se elevan. Según *Juventud en Cifras 2003*, basado en la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001, el 27.8% de la PEA juvenil femenina trabaja como empleada doméstica, y los datos preliminares del Censo 2002 indican que más del 50% de las trabajadoras domésticas tiene entre 15 y 29 años de edad.

En la población infantil, según los datos sistematizados por Céspedes (2002) en *Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora*, en el 2001, de acuerdo con la EIH, el 10.7% de los niños trabajadores³ se dedicaba al trabajo doméstico remunerado y la mayoría eran mujeres. Soto, González y Martínez (2002) indican en *Evaluación rápida sobre trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay* que, de la población que realiza trabajo doméstico infantil⁴ encuestada para la investigación, el 83% son niñas o adolescentes mujeres y su inserción en el trabajo doméstico remunerado aumenta con la edad. El mismo estudio sostiene que un tercio de esa población es empleada doméstica (36.2%) en tanto 2 tercios (63.8%) se encuentran en situación de criadazgo.

La calidad de vida de las mujeres jóvenes y de un importante porcentaje de niñas y adolescentes mujeres está en juego, en consecuencia, cuando de políticas referidas al trabajo doméstico remunerado se trata. La caracterización de quienes se dedican a esta actividad laboral, de las condiciones en las cuales desarrollan su trabajo, así como el recuento de la información disponible, de las cifras y sus análisis, permitirá situar el estado actual del conocimiento sobre el trabajo doméstico remunerado en el Paraguay, lo que puede servir de base a las redefiniciones necesarias.

Por otra parte, si los estudios no han sido sistemáticos, resulta importante analizar las razones de esta ausencia; en las mismas podrían residir algunos de los elementos que deben ser transformados para lograr una modificación del estatus del trabajo doméstico remunerado en el país. ¿Cuáles son las causas de

³ Los datos se refieren a la población comprendida entre 10 y 17 años; al incluir a niños y niñas de 5 a 9 años, el porcentaje de la niñez dedicada al trabajo doméstico remunerado sube a 14.4%.

⁴ El trabajo obtuvo información sobre la situación de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años de edad que realizan trabajo infantil doméstico en Asunción, y algunas ciudades del área metropolitana, sobre sus empleadores(as) y sus familias de origen. Las autoras indican que "si bien la aplicación de cuestionarios no respondió a un diseño muestral, la proporción de los mismos (420 niños, niñas y adolescentes, 118 familias de origen y 34 familias empleadoras) respecto de la población permite caracterizar a este sector".

esta falta de seguimiento a una categoría ocupacional que emplea a un alto porcentaje de las mujeres paraguayas? ¿Cuáles son los elementos que inciden en el mantenimiento de esa situación de inferioridad y de poca visibilidad?

Diversas relaciones de discriminación parecen estar en juego. Género, clase y edad se interceptan de un modo indiscutible y constituyen el objeto central de análisis del presente trabajo, si bien habría que investigar el papel que pudieran desempeñar otras relaciones sociales como las originadas en el bilingüismo-monolingüismo del país,⁵ las cuestiones étnicas y la migración. Los diversos cruces podrían ser elementos claves de sustentación de las condiciones de inferioridad y de menor visibilidad del trabajo doméstico remunerado. La identificación de los mismos en la conceptualización de actores principales podría aportar datos al respecto.

La escasez de análisis sobre las condiciones del trabajo doméstico remunerado refleja, además, la ausencia de políticas hacia este tipo de empleo en todos los ámbitos. Las instituciones públicas y las organizaciones gremiales sectoriales no han promovido investigaciones sistemáticas sobre esta categoría ocupacional, y las políticas públicas al respecto, si existen, son escasamente conocidas. Las interrogantes sobre el papel que el Estado ha jugado en esta área son fundamentales. ¿Existen políticas públicas relacionadas con el trabajo doméstico? ¿Cuál es el rol desempeñado por las instancias estatales relacionadas con el área? ¿Ha sido éste un tema de su agenda? ¿Y de la agenda pública?

En este contexto, el conocimiento del grado en el que las instituciones públicas prestan atención a este tema, la determinación de bajo qué marcos conceptuales lo hacen, qué propuestas tienen con relación a esta forma de trabajo, el conocimiento de su predisposición a proponer, orientar, apoyar y/o encabezar propuestas al respecto, resultan indispensables para fundamentar políticas referidas al trabajo doméstico que podrían ser viables en el Paraguay.

⁵ Esta relación de discriminación ha sido recientemente debatida por Meliá (2003), en su artículo *Elogio del monolingüismo guaraní*, donde analiza el desprecio y la marginación a que son sometidos(as) los monolingües de una lengua diferente a la hegemónica, y por Rivarola (2003), en su artículo *Reflexiones en torno a la discriminación y la construcción de ciudadanía*, en el que plantea la discriminación que sufre el koygua por su dificultad en identificar códigos urbanos.

¿Qué sucede con las organizaciones sectoriales? Los sindicatos, las centrales sindicales, las organizaciones de mujeres, las amas de casa, ¿cómo consideran al trabajo doméstico? ¿Tienen propuestas? ¿Qué piensan de la jerarquización del trabajo doméstico y de su equiparación a otros tipos de trabajo? Las opiniones y posturas que se manejan en estos ámbitos son fundamentales para avanzar en la redefinición del papel que les cabe a las organizaciones de la sociedad civil en la colocación de temas en la agenda pública.

Una mirada a la organización de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado, de sus condiciones de trabajo y de los principales problemas que enfrentan resulta también importante al proponer políticas. En general, los temas que en un momento determinado emergen como relevantes, son impulsados y sostenidos por aquellos sectores que más interesados están en las modificaciones. Cuando esas organizaciones son débiles, se reduce su capacidad de presión para que un asunto se vuelva importante y se convierta en sujeto de política pública.

B. Marco metodológico y conceptual y estado actual de las investigaciones

1. Metodología, fuentes y alcance

La investigación tiene por objeto el análisis de los elementos conceptuales y cuantitativos relativos al trabajo doméstico remunerado actual en el Paraguay, a partir de datos secundarios y de entrevistas.

El trabajo se desarrolla fundamentalmente sobre tres ejes. Por una parte, se examinan brevemente algunos conceptos y se analiza el estado actual de las investigaciones en el país. Para ello se desarrolla una revisión bibliográfica sobre el trabajo doméstico en general, el trabajo doméstico remunerado y las investigaciones realizadas en Paraguay. Por otra, se analizan

los datos obtenidos a través de fuentes secundarias. Estos se basan fundamentalmente en la *Encuesta Permanente de Hogares 2002* (EPH), y en los datos preliminares del Censo 2002, cuya desagregación fue proveída por la Dirección General de Estadísticas y Censos a solicitud del Centro de Documentación y Estudios para este trabajo. Se mencionan también datos de las *EIH 2000/2001*, *EIH 1997/1998*, *EPH 1999*, del documento *Juventud en Cifras 2003* y del informe *Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora según las Encuestas de Hogares* (Céspedes, 2002). También se utilizan datos proporcionados por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) provenientes de una encuesta aplicada por First Análisis a 1.000 personas en todo el país sobre la percepción que la ciudadanía tiene sobre el trabajo infantil doméstico.

Finalmente, se aplica una metodología cualitativa con el fin de determinar las cuestiones conceptuales, de generación e implementación de políticas, interés y predisposición al debate de referentes de organizaciones e instituciones relacionadas con el trabajo doméstico remunerado. Para ello se realizaron entrevistas a personas cuyas opiniones son relevantes en los espacios donde se desenvuelven, y relacionadas con esta actividad laboral. Las personas entrevistadas ocupan espacios de decisión en ámbitos del Estado, de centrales sindicales, de organizaciones de mujeres y de amas de casa, y fueron seleccionadas porque sus organizaciones están relacionadas con el trabajo doméstico remunerado. Los sectores-objetivo de las entrevistas fueron:

- Las centrales sindicales. En el Paraguay funcionan a la fecha 7 centrales sindicales; 2 de ellas agrupan a trabajadores del Estado y fueron excluidas de la investigación debido a que no están relacionadas con el empleo doméstico. De las restantes, se entrevistó a los/as presidentes/as de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), Confederación de Trabajadores del Paraguay (CPT), Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) y Central General de Trabajadores (CGT).
- Las organizaciones de amas de casa, por considerarse agrupaciones de la patronal del sector estudiado. Se entrevistó a la presidenta de la Unión de Amas de Casa del Paraguay, de funcionamiento permanente.
- Las organizaciones de trabajadores domésticos. Se entrevistó a la secretaria general del Sindicato de Trabajadores Domésticos del Paraguay (SINTRADOP), que agrupa a las trabajadoras del sector.

- Las redes de organizaciones de mujeres. En el Paraguay existen 4 redes de organizaciones de mujeres: Coordinación de Mujeres del Paraguay, Red de Mujeres Políticas, Red de Mujeres Municipales del Paraguay, y Coordinación Interpartidaria de Mujeres del Paraguay. Sus opiniones se consideraron relevantes por la cantidad de mujeres que se dedican al trabajo doméstico remunerado, y por el papel que tienen las organizaciones de mujeres en los planteamientos para el sector. Se entrevistó a la presidenta de una de las redes.
- Las instituciones estatales relacionadas con las mujeres trabajadoras en general y/o del sector estudiado. Se entrevistó al Viceministro del Trabajo, a la sectorialista del área de empleo de la Secretaría de la Mujer y a la Jefa de Regímenes Especiales del Instituto de Previsión Social, que tiene a su cargo el trato de los problemas previsionales con los sectores del magisterio y del trabajo doméstico.

Se hicieron en total 10 entrevistas. Las respuestas fueron analizadas y algunas de ellas editadas libremente, de acuerdo con los temas explorados. Faltó incorporar a niños y niñas trabajadores, cuyos testimonios son fundamentales para un análisis de esta naturaleza; sin embargo, como no fue posible entrevistarlos(as) en esta ocasión, el desafío quedó pendiente.

2. Marco teórico, conceptualización

Para los fines de la presente investigación, y con el objeto de analizar los datos estadísticos que aparecen bajo la categoría ocupacional *empleado doméstico* se utilizará el término *trabajo doméstico remunerado*. De esta forma es posible diferenciar esta actividad del *trabajo doméstico* en general. Mientras el primer concepto se refiere a las tareas domésticas realizadas por personas que reciben a cambio una retribución monetaria, el segundo término se remite a las actividades del hogar realizadas en el ámbito doméstico por personas generalmente pertenecientes al núcleo familiar, que no generan una retribución monetaria explícita a quienes realizan las mismas, habitualmente las “amas de casa”.

Estas definiciones pueden contribuir a ocultar la envergadura real del trabajo doméstico remunerado. La situación de las

“criadas” y el trabajo doméstico realizado por parientes que no forman parte de la familia nuclear están en una zona limítrofe, difícil de definir a veces. La provisión de cama, techo, comida o de los medios para realizar estudios, e incluso la entrega de montos de dinero a padres/madres o tutores(as) de menores suelen ser formas de retribución que, sin embargo, no soportan la inclusión de los grupos poblacionales sujetos a estos regímenes en la categoría ocupacional de “empleados domésticos” de las estadísticas comunes. Estas dificultades metodológicas aún sujetas a debate, obligan, en consecuencia, a acotar los conceptos.

En este marco, resulta relevante la persistencia en conceptualizar el *trabajo doméstico* como un “no trabajo” en su acepción económica, por carecer de las condiciones de supuesta productividad asalariada y de mercancías que las actividades laborales requieren para ser consideradas como tales. Esto se vuelve evidente en la continuidad del debate sobre la “productividad” de estas tareas.

Si bien definiciones recientes del trabajo doméstico apuntan a establecer su carácter productivo,⁶ “limpiar la casa”, “cocinar”, “cuidar a las criaturas”, o alguna las 32 tareas básicas de producción de servicios que comprende el trabajo doméstico según Durán (1987), continúan sin asociarse a bienes tangibles producidos, a fuentes de ingresos, a generación de plusvalía. Estas actividades son más bien caracterizadas como funciones que la existencia de las familias requiere y, en consecuencia, tareas “naturales” de las mujeres, a las cuales ellas, por la construcción genérica de las sociedades, están obligadas en razón de su sexo. Con este proceso conceptual “el trabajo del hogar es normalmente despojado de su carácter de trabajo, de aporte a la sociedad en términos económicos, sociales y culturales” (Mayta y Peredo, 2001). A esto se suma que las tareas domésticas están siempre presentes, son realizadas cotidianamente, sin límites horarios, retribución monetaria específica ni con el resultado de bienes intercambiables en el mercado, y con el único fin de supervivencia de las personas o familias; y eso mismo las torna “invisibles”.

⁶ La revisión histórica sobre el trabajo doméstico realizada en *Las mujeres y el trabajo* (1994) indica que en los años sesenta el programa de investigación Nueva Economía de la Familia (NEF) (o Nueva Economía Doméstica, NED) de la Escuela de Chicago plantea la modificación del concepto de familia como “unidad de consumo y de oferta de trabajo” por el de “unidad de producción” de bienes tales como el cuidado de niños(as), la elaboración de alimentos, etc.

Si estas características de “no trabajo” del trabajo doméstico en general, de actividad “natural” de las mujeres, de trabajo “invisible”, el imaginario colectivo general las extiende al trabajo doméstico remunerado, la dificultad para la equiparación de esta forma de empleo con otras actividades laborales en cuanto a los derechos, protecciones y beneficios, encuentra sus fundamentos. La exploración de los contenidos que los imaginarios otorgan al concepto de trabajo doméstico resulta, en consecuencia, relevante. Entre éstos, la construcción cultural de los géneros es uno de los más importantes. La conclusión de los estudios al respecto⁷ apunta a que las mujeres son quienes mayoritariamente se insertan en esta categoría ocupacional y sustenta que las cuestiones de género emerjan con claridad como condicionantes de la desvalorización y consecuente discriminación de este tipo de actividad laboral.

La vinculación del trabajo doméstico remunerado con el trabajo doméstico no remunerado y las condiciones en que este último se desenvuelve, así como con los conceptos que se manejan con respecto a éste, constituye otro elemento clave para el análisis desde una perspectiva de género, por cuanto la relación más frecuente es la de patrona/empleada, ambas destinadas a realizar las labores domésticas pero relacionadas de manera diferente con las mismas según la clase social de la que provienen. Resulta determinante que, si bien las tareas domésticas son desempeñadas mayoritariamente por mujeres, no puede decirse que el trabajo doméstico remunerado sea un ámbito laboral para todas las mujeres. Quienes se desempeñan en esta área son las mujeres pobres. Las que no están en situación de pobreza son las empleadoras de las mujeres pobres. Y las menos pobres son las empleadoras de las más pobres. En palabras de Durán (1987), “la contratación de mano de obra remunerada para la producción doméstica depende fundamentalmente de la capacidad económica de quien la emplea: si su capacidad de trueque es inferior a la media del trabajo del mercado no podrá obtener la cooperación de mano de obra remunerada, sea cual sea su necesidad o deseo”.

La variable clase cumple, en consecuencia, un papel fundamental en el análisis del trabajo doméstico remunerado. Más aún, la pertenencia a clases sociales específicas es una *condicionante* del empleo doméstico remunerado (Zurutuza y Bercovich, 1987).

⁷ De hecho, toda la bibliografía consultada y referida, así como los datos empíricos que se mencionarán en el presente capítulo apuntan hacia estas conclusiones.

Si bien el análisis desde esta perspectiva puede ser más preciso con base en estudios específicos que examinen en cuáles hogares se cuenta con servicio doméstico, la percepción de actores con vinculación a esta actividad laboral puede dar algunas pistas preliminares. Las autoras mencionadas son categóricas al respecto: las empleadas domésticas, “se incluyen en la vida cotidiana de una clase superior a la suya; y esto condicionará en adelante buena parte de su visión del mundo”. Todaro y Gálvez (1987) coinciden con estos análisis: “el trabajo aislado en una casa en contacto con una familia de otra clase social moldea los valores y ejerce una influencia ideológica sobre la trabajadora”. El análisis desde la mirada que aporta la cuestión de clase resulta, en consecuencia, necesario.

La edad es otro factor que debe ser analizado en el empleo doméstico. Los datos preliminares del Censo 2002 evidencian que el grueso de las mujeres que trabajan como empleadas domésticas se concentra en la franja etaria de 15 a 29 años (57%). Esto indica que el futuro de muchas mujeres está marcado por las condiciones en que se desarrolla el trabajo doméstico remunerado. Las mujeres jóvenes, cuya puerta de entrada al mundo laboral es un ambiente de convivencia diaria en el que cuesta mucho separar la vida propia de la vida de los patrones y que se caracteriza por su inclusión en un mundo que es “una versión de lujo de su propia vida cotidiana” (Zurutuza y Bercovich, 1987), tienen muchas posibilidades de que su pensamiento esté determinado por esta situación. De este modo, la existencia de sociedades duales, desiguales, estratificadas y discriminatorias se convierte en “normal” para un alto porcentaje de la población femenina desde muy temprana edad.

La particular presencia del guaraní en la sociedad paraguaya, asociada a los fenómenos migratorios, tampoco puede ser dejada de lado cuando se intenta caracterizar el empleo doméstico en el país. Una percepción generalizada de los(as) entrevistados(as) es que la gran mayoría de las empleadas domésticas son mujeres campesinas que abandonan el área rural para intentar insertarse en la actividad laboral de las zonas urbanas. Una de las características de la población rural es el monolingüismo guaraní,⁸ peculiaridad que por sí sola conduce a

⁸ En la introducción del libro *Discriminaciones y medidas antidiscriminatorias* (2003), Line Bareiro cita el informe Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la desigualdad, 2002, donde dice: “entre pobres extremos, siete de cada diez en el área urbana y nueve de cada diez en el área rural hablan sólo guaraní”.

la desvalorización e inferiorización, como expone Meliá (2003) cuando explica el concepto de la jerarquía de las lenguas. Rivarola (2003) menciona el mecanismo a través del cual opera esa discriminación de los sectores campesinos guaraní-parlantes, mencionando al *koyguá* como “el campesino ajeno a los códigos urbanos, que se acerca a la ciudad y devela no solamente su incompetencia para comunicarse, sino también para desempeñarse en las diversas actividades de la ciudad”. La importancia de este elemento surge en varias de las entrevistas; la dificultad de las empleadas domésticas para atender el teléfono, recibir a alguien o comunicar recados es mencionada como elemento de poca jerarquización del empleo doméstico. El monolingüismo guaraní enfrentado a la hegemonía del español surge así como otra de las bases de la discriminación, desvalorización y situación de inferioridad de este tipo de empleo.

Aparece así en los estudios la figura de una mujer joven, campesina migrante de zonas rurales a urbanas, pobre y guaraní-hablante, como la caracterización típica de quien se dedica al empleo doméstico remunerado en el Paraguay.

3. Los ejes del debate relativos al trabajo doméstico

A partir de las modificaciones conceptuales sobre el estatus social de las mujeres y los roles de las mismas en las sociedades modernas, el trabajo femenino en general ha sido objeto de análisis en todo el mundo. La mayoría de ellos ha buscado establecer las características del empleo femenino e identificar elementos relativos al acceso de las mujeres al trabajo y a las condiciones en que las mismas se desenvuelven en el ámbito laboral. Estudios históricos indican que el trabajo doméstico en particular recién empezó a ser objeto de análisis como ámbito específico a finales de los años sesenta (Borderías, Carrasco y Alemany, 1994). A partir de esa época, aspectos referidos a la definición del trabajo doméstico, al peso de este tipo de trabajo en la economía, a los elementos conceptuales subyacentes a la inexistencia de esta actividad laboral en el vocabulario economicista de la producción, fueron objeto de reflexión y debate. En períodos anteriores, “temas colaterales como el matrimonio, las estructuras familiares, la maternidad, la infancia o la vida cotidiana han

constituido una base fundamental para contextualizar su dinámica histórica” (*ibidem*). Los aspectos de definición y valoración son, pues, los ejes alrededor de los cuales giran los estudios.

Con relación a las definiciones, la de Reid (1934) es considerada clásica. La misma plantea que constituyen trabajo doméstico: “(Las) actividades no remuneradas ejercidas por y para los miembros de la familia, actividades que pueden ser reemplazadas por productos mercantiles o servicios remunerados cuando circunstancias como los ingresos, la situación del mercado y las preferencias permiten delegar servicios en una persona ajena a la familia”.⁹

En cuanto a la valoración, la caracterización del trabajo doméstico como productivo o no, generó extensos debates, basados fundamentalmente en la posibilidad de compararlo con el tipo de trabajo que la industrialización había generado. En este contexto, la cuantificación del valor económico del trabajo doméstico instala lo que podrían considerarse fundamentos de las remuneraciones de quienes se dedican a esta actividad, si bien el objetivo primordial de los autores era la valoración del trabajo doméstico realizado gratuitamente por las mujeres en el seno de sus hogares y su peso en la macroeconomía. Una de las metodologías para esa cuantificación, la del *reemplazo*, que consiste en referir el precio del trabajo doméstico al “costo de alquilar los servicios de una persona que realizase todo el trabajo doméstico necesario en el hogar” (Borderías, Carrasco y Alemany, 1994), provee elementos importantes a la discusión sobre el trabajo doméstico remunerado, fundamentalmente por plantear que “(los salarios) son más bajos que los pagados en otras ocupaciones del mercado que podrían considerarse equivalentes, lo cual sencillamente revela lo devaluado que está el trabajo doméstico en nuestra sociedad, hecho que responde a razones socioculturales e ideológicas” (*ibidem*). Es decir, dado el reconocimiento de la devaluación del trabajo doméstico remunerado, éste ni siquiera es totalmente aceptado como parámetro para la valoración del trabajo doméstico no remunerado. Este debate resulta fundamental cuando se proponen redefiniciones con relación a la subvaloración y discriminación de que es objeto, por cuanto plantea como un eje de discusión la modificación del estatus conceptual del mismo para valoraciones económicas justas. En este sentido,

⁹ Citado en Borderías, Carrasco y Alemany (1994).

la asociación del trabajo doméstico remunerado a la idea de “ayuda” podría brindar pistas para las reconceptualizaciones necesarias. Si el trabajo doméstico es observado como una tarea de “ayuda” a una familia, se torna irrelevante si finalmente la misma es proveída por integrantes de la familia nuclear, familiares cercanos o personas no unidas por vínculo familiar alguno. Si a lo anterior se agrega que los(as) empleadores(as) consideran que están “ayudando” a personas y no estableciendo una relación de utilización de sus fuerzas o habilidades, se dificulta la ubicación en el rol de trabajadoras de quienes se desempeñan en esta ocupación.

Por otra parte, el análisis de los factores por los cuales el trabajo femenino adquiere las características de secundario,¹⁰ resulta muy interesante por cuanto los mismos pueden aplicarse a las características del trabajo doméstico remunerado. Barron y Norris (citado en Borderías, Carrasco y Alemany, 1994) plantean que la existencia de varios elementos hace que las mujeres estén ubicadas en situación de inferioridad, aunque realicen las mismas actividades laborales que los hombres. Facilidad de despido (voluntario o involuntario), diferencias sociales del grupo en cuestiones fácilmente identificables (raza, sexo), bajo interés en adquirir capacitación y experiencia, pocas expectativas de retribuciones monetarias elevadas, poco nivel de organización y escasas posibilidades de desarrollar relaciones de solidaridad, son todas características adosadas al empleo de las mujeres y que pueden ser reconocidas de forma general en el trabajo doméstico remunerado. En la percepción de quienes han sido entrevistados(as) para esta investigación, esas características pueden percibirse claramente en el sector analizado, y algunas son corroboradas por datos empíricos. Se observa una gran facilidad para el despido, el sector está constituido mayoritariamente por mujeres, la capacitación y la experiencia no son requisitos – por el contrario, la supuesta ausencia de calificación se percibe como la característica que convierte este tipo de empleo en la primera alternativa para mujeres migrantes del campo a la ciudad– y las expectativas salariales, el nivel de organización y la posibilidad de desarrollar relaciones de solidaridad son bajas como podrá verse posteriormente. La persistencia de estos elementos contribuye a que continúe el estatus poco jerarquizado

¹⁰ Las categorías—“primario”y “secundario” corresponden a las teorías que sostienen la segmentación del mercado laboral según beneficios, remuneración y otras características.

del trabajo doméstico remunerado. En tanto las mismas no se modifiquen, las dificultades para su redefinición continuarán siendo numerosas.

4. Estado actual de las investigaciones

En Paraguay, las investigaciones específicas publicadas en el campo del trabajo doméstico abarcan fundamentalmente lo referido al trabajo doméstico infantil. Aquí se destacan el estudio *Las criaditas de Asunción* (Heisecke et al., 1995), la *Evaluación rápida sobre trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay* (Soto, González y Martínez, 2002), el *Estudio de prácticas culturales sobre trabajo infantil doméstico* (Base Educativa Comunitaria de Apoyo, BECA, 2002) y el estudio temático *Políticas sociales y oferta institucional frente al trabajo infantil doméstico* (Colazo, 2002). Los tres últimos trabajos han sido realizados en el marco del proyecto “Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros” del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)/OIT. Estas investigaciones hacen más visible, cuantifican y caracterizan a la población que realiza trabajo infantil doméstico –como criada o empleada doméstica–¹¹ a quienes la emplean y a las instituciones que tienen alguna relación con el mismo. El análisis del procesamiento de una encuesta administrada por First Análisis, en el marco del proyecto mencionado anteriormente, en donde se solicita la calificación de la entrega de hijos e hijas en criadazgo, también aporta datos interesantes sobre la opinión de la población respecto al tema. Según los datos, el porcentaje de la población paraguaya que tiene una mala opinión sobre la “entrega” de hijos e hijas al criadazgo es sólo ligeramente superior al de quienes tienen buena opinión.

Con relación al trabajo doméstico en general, el informe redactado en noviembre de 1990 por Corvalán y Arce (1990), titulado *El sector informal en el Paraguay. Estudio de casos: Empleadas*

¹¹ La investigación de Soto, González y Martínez (2002) distingue el trabajo infantil doméstico entre criadazgo y empleo doméstico, considerando bajo el primer régimen a “aquella población que no recibe sueldo a cambio de las actividades que realiza en hogares de terceros y vive en el lugar donde trabaja”, y bajo el segundo a aquella que “a cambio de las tareas de esta naturaleza que realiza en hogares de terceros, viviendo dentro o fuera de ellos, recibe sueldos de montos fijos o variables, o aquella que no recibe sueldos sino otras formas de compensación, cuando no vive dentro de esos hogares”.

domésticas y vendedoras ambulantes itinerantes, da cuenta de los resultados de una investigación basada en la aplicación por muestreo estadístico de 332 encuestas y 77 entrevistas en profundidad a empleadas domésticas de Asunción, de entre 14 y 45 años. Según este informe, el 77% de las empleadas domésticas eran menores de 30 años y el 80% eran mujeres provenientes del interior del país (38% de las áreas rurales y 42% del interior urbano), en tanto sólo el 20% provenía de Asunción.

En el *Informe de Derechos Humanos del Paraguay 1996*, Román y Soto publican el artículo *Trabajo doméstico de las mujeres*, donde abordan la situación de las trabajadoras domésticas remuneradas y el marco legal en el que se desenvuelven. Las autoras concluyen y formulan recomendaciones referidas a políticas públicas específicas como el fortalecimiento del SINTRADOP, el impulso del debate y la investigación sobre este asunto, redefiniciones de la división sexual de las responsabilidades familiares y la profesionalización del trabajo doméstico, entre otras.

Como tesis de licenciatura en Trabajo Social –no publicada–, Conradi analiza en el año 2000 los aspectos sociodemográficos de las mujeres que llegaron a Asunción provenientes del interior del país y fueron recibidas en el Hogar Santa Librada entre 1990 y 2000. En el mismo se informa que el 67.4% de esa población eran mujeres de 13 a 22 años. Los departamentos de donde provenía la mayor cantidad de mujeres eran: Caaguazú (22.6%), Concepción (17.6%) y Central (15.6%).

La literatura nacional sobre el trabajo, y en particular el de las mujeres, proporciona datos interesantes en el marco de estudios más amplios. El libro *Mujer y trabajo en el Paraguay*, (Galeano, 1982) realiza un análisis pormenorizado de la evolución del trabajo femenino entre 1950 y 1972. Varios artículos de este libro se refieren al trabajo doméstico remunerado como a una actividad que concentraba fundamentalmente a mujeres jóvenes y migrantes del campo a la ciudad. En uno de éstos, Brizuela señala que en Asunción había mayor proporción de mujeres migrantes y que ellas se dedicaban mayoritariamente al servicio doméstico. Sosa Portillo (1996), en su estudio *La migración interna femenina en el Paraguay*, se refiere a las categorías ocupacionales a las que se dedican las mujeres migrantes; entre

ellas, la de empleada doméstica ocupa el primer lugar. Otras autoras también se refieren al peso del empleo doméstico como opción laboral de la PEA femenina. Entre otras se puede citar a Zarza (1996) en *Género y participación económica en Paraguay*, Heikel (1996) con varios estudios, entre ellos *Ser mujer en el Paraguay*, y Corvalán y Elías (1999) en *Mujer y empleo en áreas de frontera: Impacto del MERCOSUR*.

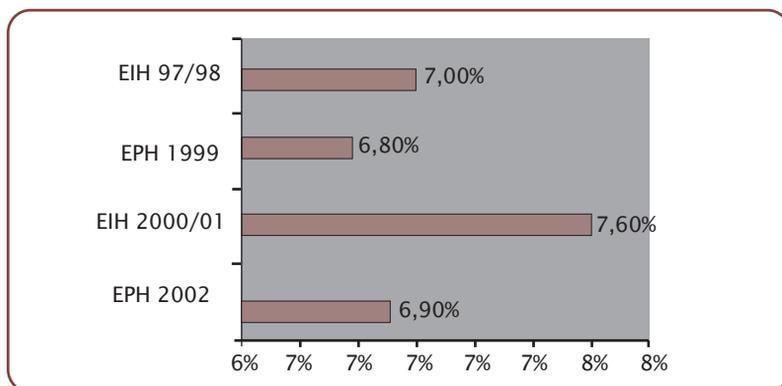
Todos estos estudios analizan la inserción de la mano de obra femenina en este sector, fundamentalmente en razón de la baja capacitación necesaria y de la extensión de los roles domésticos que esta actividad laboral implica. La absorción del trabajo de las migrantes por parte de esta categoría ocupacional es atribuida a que las mujeres campesinas, por la falta de opciones en sus lugares de origen, se desplazan hacia los centros urbanos en busca de alternativas laborales, y la principal que se les ofrece es la del trabajo doméstico remunerado. Por esta razón, el trabajo doméstico remunerado constituye la puerta de entrada más ancha al mercado laboral de las mujeres jóvenes migrantes del campo a la ciudad.

C. Datos actuales sobre el trabajo doméstico remunerado

Los datos publicados como *Principales resultados de la EPH/ 2002* indican que el 6.9% de la PEA ocupada del Paraguay está dedicada al trabajo doméstico remunerado. Diversas fuentes en los últimos 5 años indican que este porcentaje no ha sufrido variaciones importantes y se mantiene en alrededor del 7% (véase Gráfico 1).

Gráfico 1

APORTE DEL TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO A LA PEA OCUPADA EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS

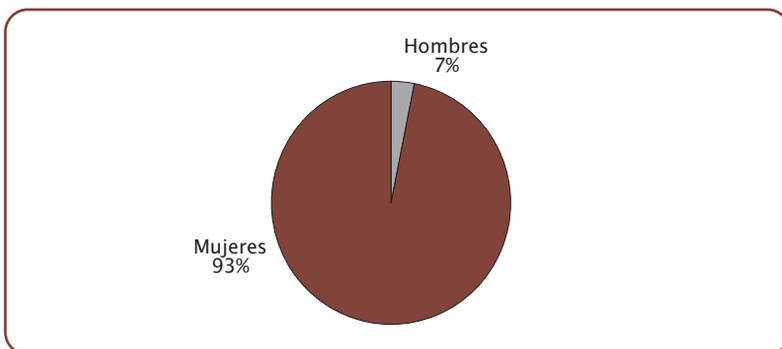


Fuente: página web DGEEC.

Al desagregar por sexo a la población empleada doméstica del 2002 se observa que esta es una categoría ocupacional que absorbe principalmente mano de obra femenina: el 93% de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado son mujeres y un 7% hombres.

Gráfico 2

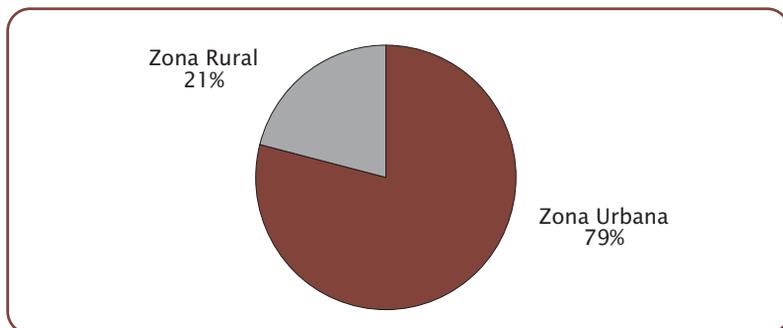
PEA DEDICADA AL EMPLEO DOMÉSTICO SEGÚN SEXO



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

La mayoría de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado desarrollan el mismo en las zonas urbanas; sólo la quinta parte se encuentra en las zonas rurales, como puede observarse en el siguiente gráfico.

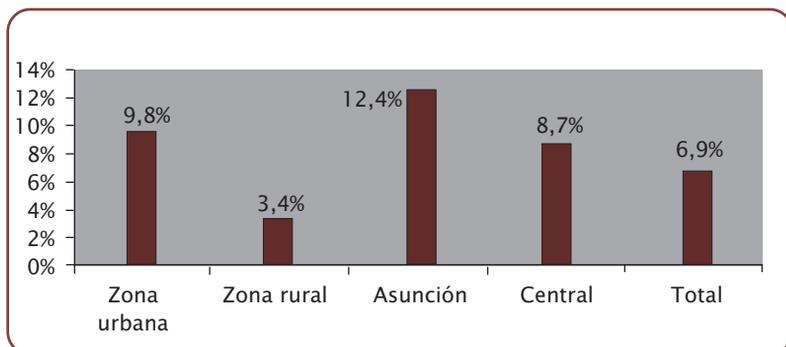
Gráfico 3
POBLACIÓN OCUPADA DEDICADA AL EMPLEO DOMÉSTICO SEGÚN ZONA, 2002



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Los mayores porcentajes de trabajadores domésticos se encuentran en las áreas urbanas, Asunción y Departamento Central. El porcentaje medio de la PEA ocupada dedicada al trabajo doméstico remunerado urbano triplica en general al de las zonas rurales, mientras en Asunción lo cuadruplica. En las zonas rurales el porcentaje de trabajadores domésticos sobre la PEA ocupada es del 3.4%. De hecho, como ya se señaló, el servicio doméstico es una de las estrategias laborales de la masa femenina que migra de las áreas rurales a las urbanas. Sosa Portillo (1996) consigna que, según datos censales de 1992, el 71% de las mujeres migrantes en Asunción estaba en esa categoría ocupacional, siendo esta ciudad el principal polo de atracción.

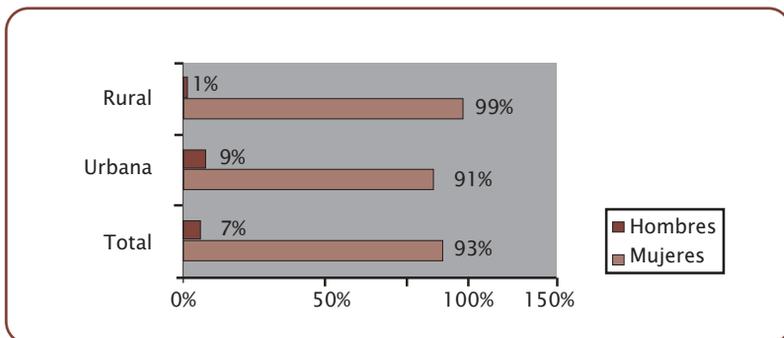
Gráfico 4
PORCENTAJE DE LA PEA OCUPADA DEDICADA AL EMPLEO DOMÉSTICO SEGÚN LA ZONA, 2002



Fuente: EPH 2002.

Al desagregar el sector por sexo y zona de residencia, se observa que hay mayor porcentaje de hombres realizando tareas domésticas remuneradas en las áreas urbanas (9% del total de empleados domésticos) que en las rurales (1%); en estas últimas, casi el 100% de los empleados domésticos son mujeres.

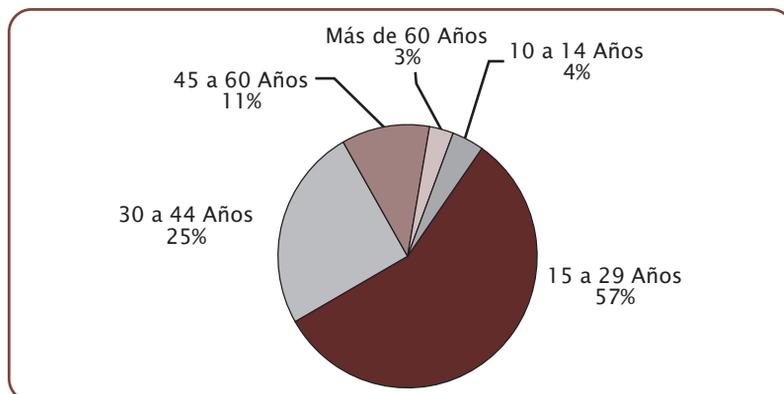
Gráfico 5
TRABAJADORES DOMÉSTICOS SEGÚN SEXO Y ZONA, 2002



Fuente: DGEEC. Datos preliminares EPH 2002.

Datos preliminares del Censo 2002 indican que el 57% de las empleadas domésticas tiene entre 15 y 29 años de edad, lo que evidencia la juventud de las mujeres que se dedican a esta actividad. A medida que se eleva la edad, disminuye el porcentaje de mujeres que trabajan como empleadas domésticas; el 25% de las trabajadoras domésticas tiene entre 30 y 44 años, el 11% entre 45 y 60 años y sólo el 3% más de 60 años.

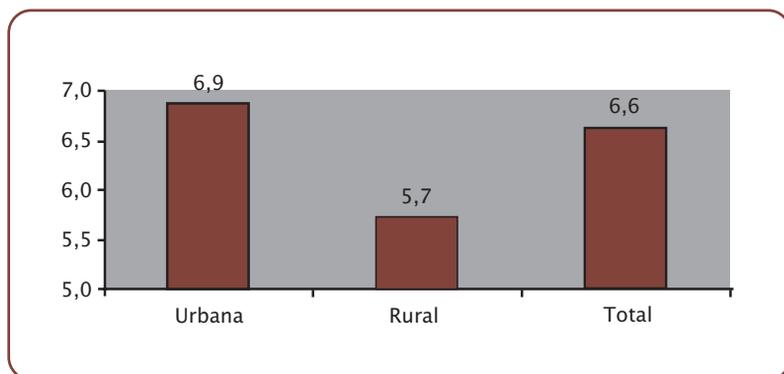
Gráfico 6
EDAD DE LAS EMPLEADAS DOMÉSTICAS SEGÚN ZONA, 2002



Fuente: DGEEC según datos preliminares del Censo 2002.

El nivel de instrucción de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado es bajo; los datos de la EPH 2002 indican que quienes trabajan en el servicio doméstico tienen, en promedio, menos de 7 años de estudio.

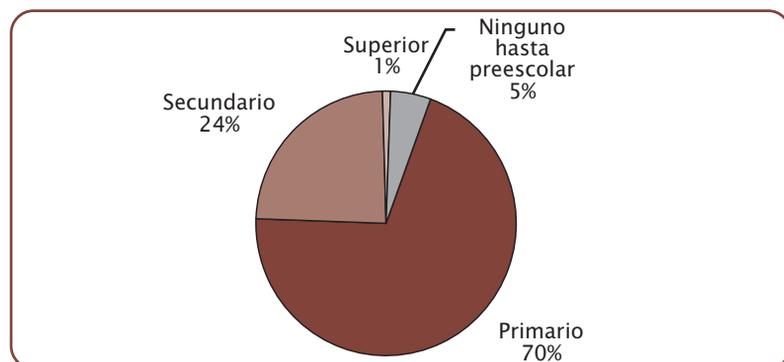
Gráfico 7
PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN OCUPADA DEDICADA AL TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO, 2002



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Datos preliminares del Censo 2002 indican que más del 70% de quienes se dedican al empleo doméstico sólo tienen educación primaria o ninguna instrucción, el 24% de empleados(as) domésticos(as) ha pasado por el nivel secundario y apenas un 1% tiene educación superior.

Gráfico 8
NIVEL EDUCATIVO DE LA PEA OCUPADA EN EMPLEO DOMÉSTICO, 2002

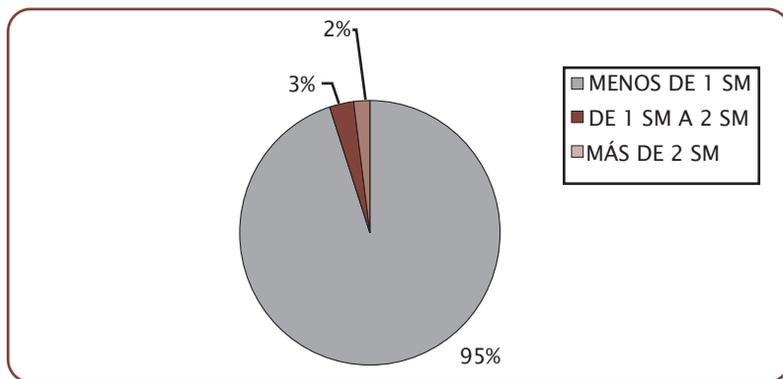


Fuente: DGEEC. Datos preliminares Censo 2002.

Con relación a la remuneración percibida, el Código del Trabajo establece que el sueldo de quienes se dedican al servicio doméstico asalariado debe ser al menos 40% del sueldo mínimo. Según la EPH 2002, el 95% de los(as) empleados(as) domésticos(as) gana menos del salario mínimo establecido para los demás trabajadores del país. Si se considera el mínimo establecido para los trabajadores domésticos, los datos del 2002 indican que el promedio general de ingresos de los mismos superaba ese mínimo, ya que la media estaba en alrededor del 50% del salario mínimo general.

Gráfico 9

NIVELES DE REMUNERACIÓN EN EL TRABAJO DOMÉSTICO, 2002

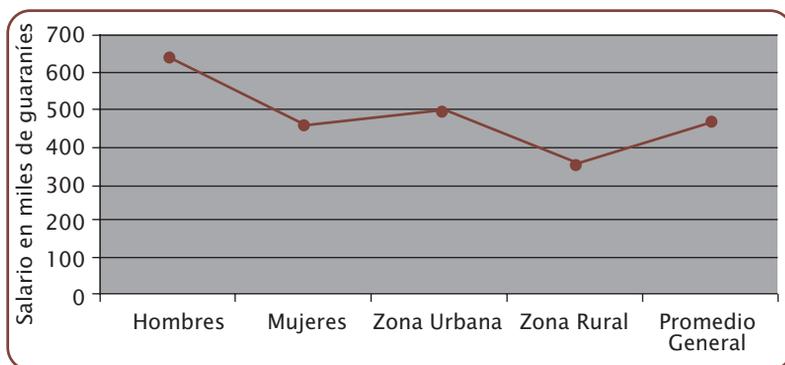


Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Las brechas de género son claras al analizar los salarios de hombres y mujeres. Las mujeres reciben un promedio equivalente al 50% del salario mínimo, en tanto los hombres reciben un promedio equivalente al 70% del salario mínimo.¹² El salario de las mujeres empleadas domésticas es, en promedio, el 70% del percibido por los hombres que realizan actividades domésticas remuneradas. En el Gráfico 10 puede observarse también que los salarios en las zonas rurales son bastante más bajos que en las zonas rurales.

¹² En 2002, según datos sistematizados por el área sociogremial del Centro de Documentación y Estudios, el salario mínimo era de 876 048 guaraníes (US\$ 151.70, al promedio del cambio de ese año). La EPH indica que las mujeres empleadas domésticas percibían en esa época una media de 455 700 guaraníes (US\$ 78.91, al promedio del cambio de ese año) en tanto los hombres percibían una media de 642 500 guaraníes (US\$ 111.26, al promedio del cambio de ese año).

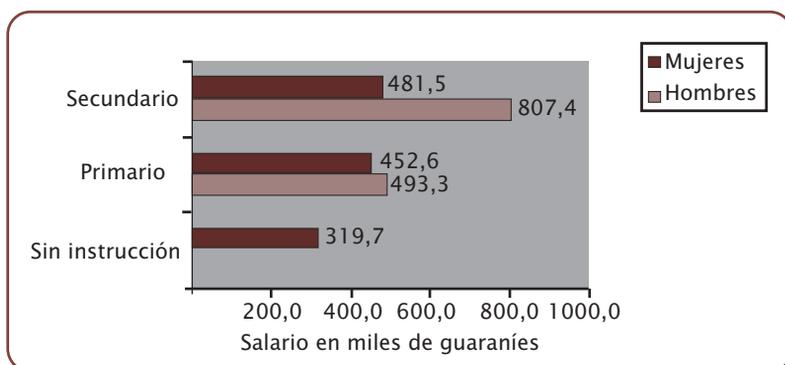
Gráfico 10
SALARIO PROMEDIO EN EL EMPLEO DOMÉSTICO SEGÚN SEXO Y ZONA, 2002



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

La desagregación de las remuneraciones por nivel educativo y sexo indica que las mujeres tienen un techo salarial que no supera el 55% del salario mínimo como empleadas domésticas. Si bien la falta de instrucción disminuye los niveles salariales, la mayor educación no los aumenta cuando se trata de las mujeres; a los hombres, en cambio, la mejor instrucción casi les duplica el salario.

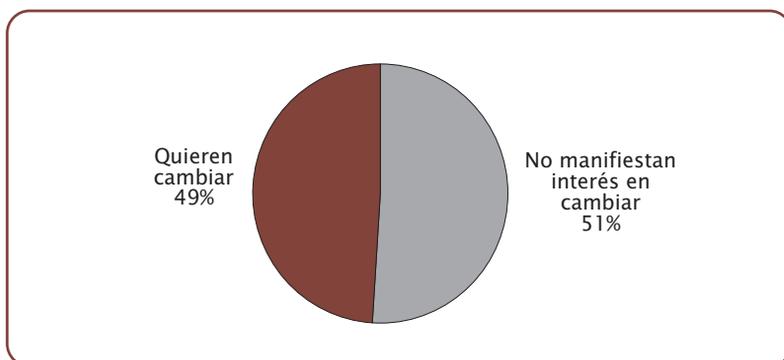
Gráfico 11
PROMEDIO DE INGRESO EN EL TRABAJO DOMÉSTICO SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y SEXO, 2002



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Un dato interesante se observa con las respuestas dadas en cuanto al interés en cambiar la ocupación. Esto proporciona elementos para determinar la viabilidad de este trabajo en cuanto a la oferta y para el análisis de las condiciones del empleo a cuyas modificaciones debiera apuntarse prioritariamente. Menos del 50% de quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado manifiesta un interés en cambiar de ocupación.

Gráfico 12
INTERÉS DEL TOTAL DE OCUPADOS EN TRABAJO DOMÉSTICO EN CAMBIAR DE OCUPACIÓN, 2002

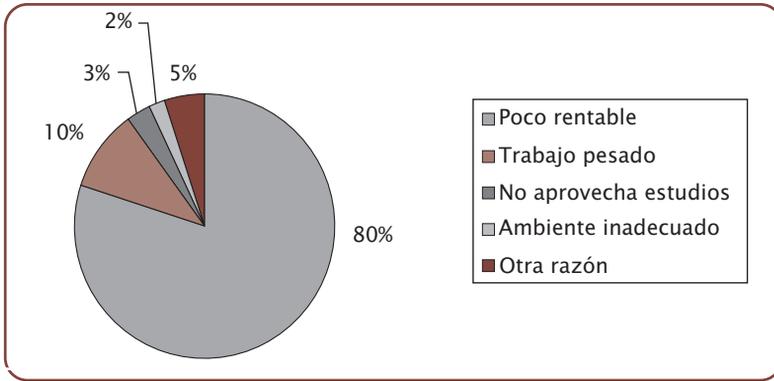


Fuente: DGEEC, EPH 2002.

Entre quienes quieren otro tipo de empleo, la mayoría (80%) basa su interés, en primer lugar, en la *escasa remuneración* que perciben. En un lejano segundo lugar (10%), la característica de *trabajo pesado* del empleo doméstico fundamenta el interés para cambiar de empleo. Un 3% desea dejar de ser empleada doméstica porque no puede aprovechar los estudios, un 2% porque considera que el ambiente es inadecuado y un 5% menciona otras causas. Esto indica que el debate sobre la remuneración es muy importante.

Gráfico 13

RAZONES POR LAS CUALES QUIENES SE DEDICAN AL EMPLEO DOMÉSTICO DESEAN CAMBIAR DE TRABAJO



Fuente: DGEEC, EPH 2002.

1. La juventud y el empleo doméstico

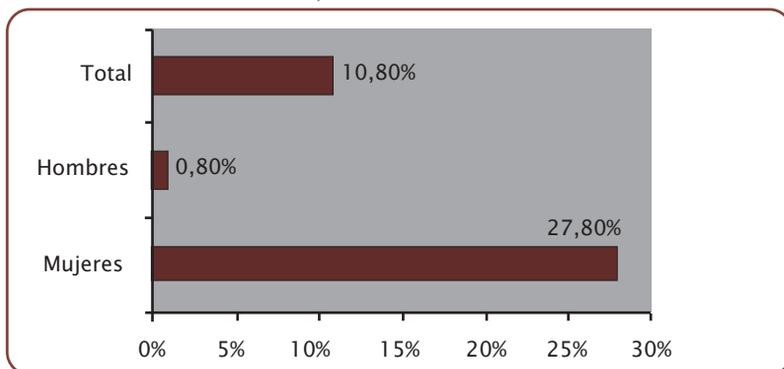
Nikiphorof y Villagra (1987) señalan en *El empleo juvenil*, que entre 1983 y 1986 hubo un aumento del 22% de mujeres jóvenes (12 a 19 años) que se dedicaban al trabajo de empleada doméstica. Según los autores, esto es coherente con un aumento del 7% de las mujeres ocupadas de entre 20 y 30 años y consideran este último dato como la causa del aumento del empleo doméstico, ya que las mismas “al abandonar el hogar para dedicarse a un trabajo extradoméstico remunerado, han debido sustituir sus trabajos de amas de casa con el de empleadas domésticas”. Las cifras consignadas en los cuadros publicados por estos autores muestran que, con base a la Encuesta de Hogares 1986, el 27.8% de la PEA femenina juvenil ocupada era empleada doméstica.

Basado en datos de la EIH 2000/2001, el documento *Juventud en cifras* (2003) indica que el 10.8% de la población de 15 a 29 años ocupada se dedica al trabajo doméstico remunerado, lo que implica 3.2 puntos porcentuales más que la media general de la incidencia de esta categoría ocupacional en la PEA ocupada.¹³ Al desagregar la información por sexo puede observarse

¹³ Según la EIH 2000/2001 de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, el 7.6% de la PEA ocupada se dedicaba al trabajo doméstico remunerado.

que la mayoría pertenece al sexo femenino. Casi la tercera parte de las mujeres jóvenes ocupadas se dedica a esta actividad laboral. Esto indica que se mantiene la importancia de esta categoría ocupacional en la vida de las jóvenes mujeres si se comparan las cifras con las consignadas por Nikiphorof y Villagra. Los datos, sin embargo, podrían subestimar la participación de esta categoría en la PEA femenina ocupada debido a que entre los *trabajadores familiares no remunerados* podrían estar también quienes se dedican al trabajo doméstico remunerado, fundamentalmente menores en situación de criadazgo, que no reciben ellos mismos el salario, porque se lo entregan a sus padres o tutores (Román y Soto, 1996; Soto, González y Martínez, 2002).

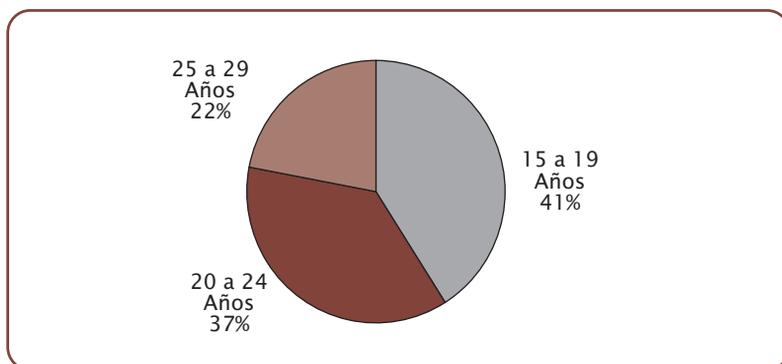
Gráfico 14
PORCENTAJE DE LA PEA JUVENIL DEDICADA AL TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO, 2000-2001



Fuente: Juventud en Cifras 2003 según datos EIH 2000/2001.

Como se señaló con anterioridad, los datos censales preliminares del 2002 indican que el 57% de las empleadas domésticas tiene entre 15 y 29 años (Gráfico 6). La desagregación por franjas etarias muestra que mujeres muy jóvenes, de entre 15 y 19 años de edad, son más del 40% de ese porcentaje. Lo anterior indica que a medida que aumenta la edad, la cantidad de mujeres disminuye.

Gráfico 15
DISTRIBUCIÓN DE EMPLEO DOMÉSTICO JUVENIL FEMENINO SEGÚN
FRANJA ETARIA, 2002



Fuente: DGEEC. Datos preliminares del Censo 2002.

Si bien los elementos que explican los datos expuestos en los gráficos anteriores deberían ser objeto de investigaciones específicas, entre las posibles causas pueden mencionarse factores relacionados con la oferta y la demanda. Por una parte, la característica de puerta de entrada al mundo laboral de esta actividad explica el mayor porcentaje de mujeres jóvenes, de modo que la oferta es la variable importante en este caso. El estudio ya mencionado sobre el Hogar Santa Librada lo corrobora al desagregar la edad de las mujeres que migran a Asunción para trabajar como empleadas domésticas, de las que casi el 70% tiene entre 13 y 22 años de edad.

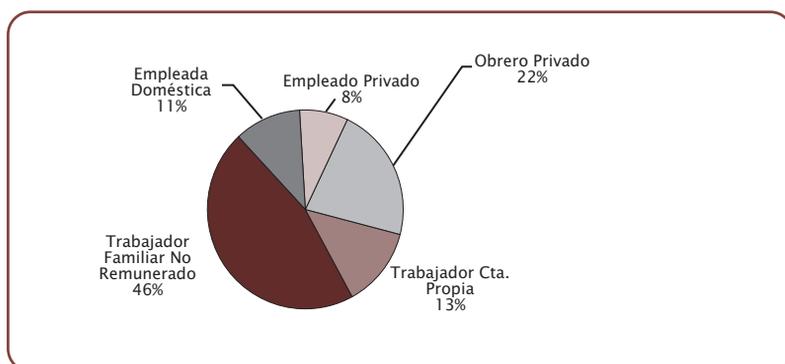
Por otra parte, el menor porcentaje de mujeres mayores en el empleo doméstico podría deberse a razones de demanda. El obstáculo que significa la maternidad cuando se busca contratar empleadas domésticas y las preferencias etarias de las patronales podrían ser los elementos condicionantes de la demanda. Soto, González y Martínez (2002) mencionan entre los hallazgos de su investigación que “en los casos de preferencia del trabajo de adolescentes, se señaló que a esas edades son fuertes y sanas, tienen mejor voluntad y mejor comprensión”.

2. Trabajo Infantil Doméstico (TID) remunerado

Para los efectos de la presentación de los siguientes datos, se considerará trabajo infantil remunerado al realizado por la niñez de entre 10 y 17 años de edad, que es incluida en las estadísticas nacionales en la categoría ocupacional de “empleados domésticos”, fundamentalmente para diferenciar a esta población de la sujeta al régimen de criadazgo.¹⁴ En este contexto, los datos sistematizados por Céspedes (2002) en *Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora según las encuestas de hogares*, posibilitan una caracterización de los trabajadores infantiles domésticos remunerados, así como la ponderación de esta categoría laboral entre los niños y niñas que trabajan. Las cifras, con base en los datos de la EIH 2000/2001, indican que casi un 11% de la niñez trabajadora es empleada doméstica, lo que implica, igual que en la población juvenil, un porcentaje mayor que la media general de la PEA que se dedica a esta actividad laboral.

Gráfico 16

NIÑEZ TRABAJADORA SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 2000-2001



Fuente: Céspedes según EIH 2000/2001.

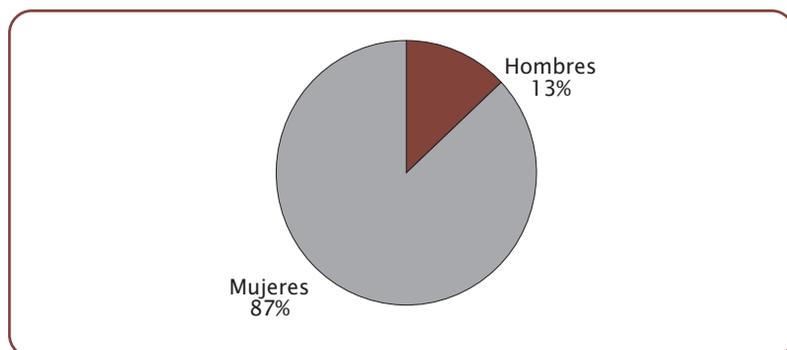
Al desagregar por sexo la población infantil que trabaja como empleada doméstica puede observarse que el 87% son niñas. Si bien la tendencia abrumadoramente mayoritaria de mujeres en esta categoría ocupacional se mantiene en la población infantil,

¹⁴ Soto, González y Martínez (2002) incluyen bajo el régimen de criadazgo a “aquella población que no recibe sueldo a cambio de las actividades domésticas que realiza en hogares de terceros y vive en el hogar donde trabaja”.

si se compara con la distribución por sexo de la misma encuesta se observa que hay menor porcentaje de mujeres en esta franja etaria (casi 4 puntos porcentuales de diferencia) que en la media general.¹⁵ Esta tendencia de la distribución por sexo coincide con los hallazgos de la investigación de Soto, González y Martínez (2002) sobre el trabajo infantil doméstico, donde se concluye que “los varones registran un descenso porcentual a medida que aumenta la edad” de los trabajadores infantiles domésticos. La menor cantidad proporcional de mujeres en este segmento remunerado podría explicarse, en consecuencia, por la mayor cantidad de hombres que a temprana edad se inserta en esta categoría y que posteriormente sale de la misma, en tanto las mujeres permanecen.

Gráfico 17

SEXO DE LOS TID REMUNERADOS, 2000-2001

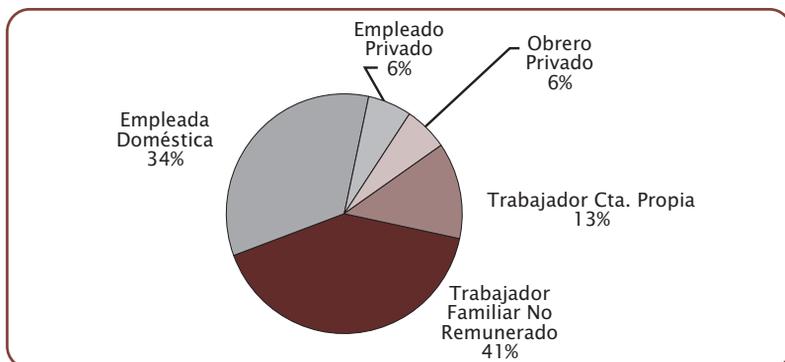


Fuente: Céspedes 2002, según EIH 2000/2001.

Después de la categoría *trabajador familiar no remunerado*, la de empleada doméstica es la que mayor cantidad de niñas trabajadoras absorbe. El 34% de las niñas de entre 10 y 17 años que trabaja, lo hace como empleada doméstica.

¹⁵ Según la EIH 2000/2001, el 90.8% de quienes se dedicaban al empleo doméstico eran mujeres.

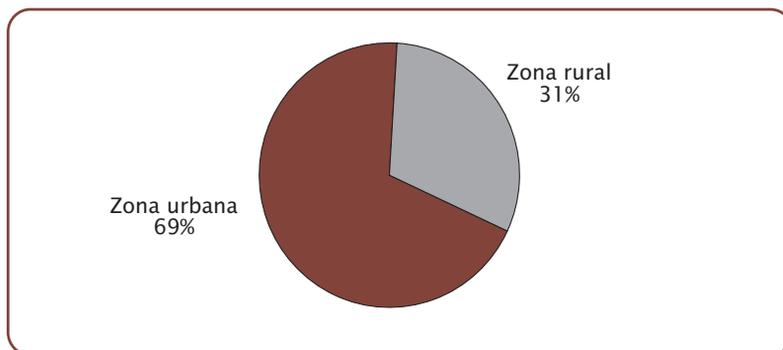
Gráfico 18
NIÑAS TRABAJADORAS SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 2000-2001



Fuente: Céspedes 2002, según EIH 2000/2001.

La mayoría de los niños y niñas que realizan trabajo infantil remunerado lo hace en zonas urbanas (69%), en tanto sólo el 31% trabaja en zonas rurales.

Gráfico 19
TID REMUNERADO SEGÚN ZONA, 2000-2001



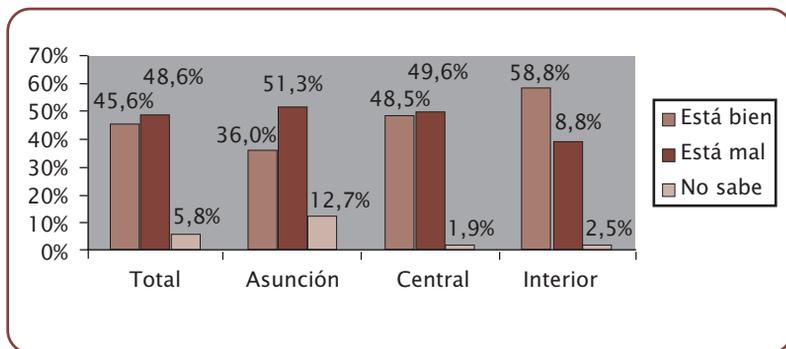
Fuente: Céspedes 2002, según EIH 2000/2001.

Como se dijera anteriormente, resulta interesante la opinión de la población sobre la entrega de hijos para criadazgo; la encuesta realizada por First Análisis en noviembre del 2002 provee datos al respecto. Según los mismos, la opinión de la población sobre este tema está dividida; un escaso 3% más que quienes piensan que “está bien”, piensa que “está mal” que los hijos o las

hijas sean “dados(as)” como criaditos(as). Al desagregar esta información por zona se observa que esta diferencia se expande si la población proviene de Asunción y se reduce si es del interior del país. En efecto, cuando se trata de Asunción, casi un 20% más de personas piensa que esa actitud es errada con relación a quienes sostienen que es correcta. Cuando se trata del interior, en cambio, la relación se invierte: 20% más de la población piensa que “dar” a hijos o hijas como criados está bien. Estas valoraciones se corresponden con la realidad que se observa en cada zona, pues las principales familias proveedoras de criadas y criados son del interior, según Soto, González y Martínez (2002), que en los resultados de su estudio consignan que el 65.2% de quienes realizan trabajo infantil doméstico proviene del interior del país.

Gráfico 20

OPINIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE LA “ENTREGA” DE HIJOS E HIJAS PARA CRIADAZGO, 2002



Fuente: First Análisis 2002.

3. Síntesis de las estadísticas presentadas

Como puede observarse a partir de los datos precedentes, el trabajo doméstico remunerado constituye una parte importante de la PEA ocupada paraguaya, y fundamentalmente de la PEA ocupada femenina. En todas las franjas etarias el trabajo doméstico remunerado es predominantemente femenino, pero a mayor juventud existe un mayor porcentaje de mujeres empleadas domésticas. Si bien se encuentran hombres en esta

actividad, el porcentaje de los mismos como empleados domésticos disminuye con el aumento de edad. Esto refuerza la conclusión de Soto, González y Martínez (2002) en cuanto a que “a los varones se los capacita desde temprano en otras labores no domésticas y además cuentan con un mercado de trabajo más amplio y mayor demanda de mano de obra masculina. Así, los varones abandonan más rápido las tareas domésticas y pasan a ayudar en talleres, fábricas u oficinas, logrando en la mayoría de las veces formarse en una profesión técnica, en tanto las adolescentes se mantienen en su calidad de trabajadoras del hogar”.

Los(as) empleados(as) domésticos(as) trabajan preferentemente en las áreas urbanas y tienen escasa instrucción, pues la mayoría no ha superado el ciclo primario.

El salario que perciben los trabajadores domésticos de ambos sexos en el 95% de los casos es menor que el salario mínimo. Pero mientras los hombres ganan en promedio el 70% del salario mínimo, las mujeres reciben a su vez el 70% del salario que perciben los hombres, lo que refleja la discriminación de género. Entre las poblaciones juvenil e infantil, el patrón de distribución por sexo se repite y acentúa.

D. Actores institucionales: conceptos, percepciones y opiniones

Las entrevistas realizadas a quienes se desempeñan como dirigentes de organizaciones sindicales, de amas de casa, de mujeres y responsables de instituciones del Estado relacionadas con el trabajo doméstico remunerado tuvieron por objetivo conocer los siguientes aspectos:

- los conceptos que se manejan con respecto al trabajo doméstico remunerado;
- la percepción de los entrevistados sobre las condiciones en las que se desarrolla el trabajo doméstico remunerado;
- la percepción sobre las cuestiones de género relacionadas con el trabajo doméstico remunerado y sobre otras formas de discriminación;

- la opinión sobre las condiciones ideales en las que debiera desarrollarse el trabajo doméstico remunerado;
- el conocimiento sobre las condiciones legales en las que se desenvuelve esta actividad laboral;
- las acciones concretas que desarrollan las instituciones en esta área;
- la predisposición al debate sobre esta actividad laboral y al análisis de posibles redefiniciones.

1. Conceptos sobre el trabajo doméstico remunerado en el imaginario nacional

Sin excepciones, los entrevistados consideran al trabajo doméstico remunerado como una opción laboral digna, que debiera desarrollarse en mejores condiciones que en la actualidad, similares a otras ocupaciones. Este discurso de valoración del trabajo doméstico remunerado, que fundamenta la opinión de considerarlo equiparable a cualquier otro tipo de trabajo, es sin embargo contradicho por una disociación teórico-práctica. Los discursos de dignificación del trabajo doméstico remunerado no son acompañados por acciones específicas al respecto.

Cuando se exploran las percepciones con relación a las causas de la existencia de este tipo de actividad laboral, la pobreza emerge como el factor fundamental. Se percibe también que las necesidades económicas son claves para la oferta de mano de obra en esta área. La mayor parte de la dirigencia sindical entrevistada apunta a cuestiones económicas estructurales como las causas de que se acuda al empleo doméstico como alternativa. El modelo productivo agotado, la falta de oportunidades en el campo y la consiguiente expulsión de jóvenes del campo hacia las ciudades son consideradas como las causas de la inserción en el empleo doméstico.

La demanda de esta actividad laboral por las modificaciones ocurridas en las estructuras familiares es también incluida entre los fundamentos de la existencia del empleo doméstico. El presidente de una central sindical manifiesta: “considerando una pareja, están trabajando ambos para sostener la casa; indefectiblemente tienen que tener una empleada”.

Otra percepción generalizada es que el trabajo doméstico remunerado se desarrolla en *condiciones de discriminación y hasta de explotación*. Entre los factores mencionados para caracterizar las condiciones de esta actividad laboral como de explotación están:

- la existencia de jornadas sin fin, sin descansos, sin limitaciones;
- las condiciones salariales que no alcanzan el sueldo mínimo, existan o no compensaciones de otras características como casa, vestimenta y otros;
- la exposición al maltrato y la vulnerabilidad de quienes se dedican al servicio doméstico, que deja a las mujeres en manos de sus patrones, expuestas a ofensas, humillaciones, acoso y hasta abuso sexual;
- la falta de beneficios como jubilación, seguridad social y vacaciones.

En general, y pese a que no mencionan datos precisos ni resultados de estudios, la percepción de los entrevistados es que *el trabajo doméstico remunerado es una opción para las mujeres migrantes del campo a la ciudad, sin mayor capacitación, instrucción ni experiencia laboral y muy pobres*.

2. El empleo doméstico y las cuestiones de género

Existe una clara percepción de que este es un empleo fundamentalmente femenino. Sin embargo, este reconocimiento y la percepción de que hay malas condiciones de trabajo y que la actividad es discriminada y desvalorizada, no implica entender que el fundamento de estas situaciones sea el carácter de “trabajo de mujeres” que el mismo tiene. Más bien se considera que estas condiciones inferiores se basan en la escasa calificación de quienes se dedican a esta actividad laboral, y en su falta de educación y de capacitación.

La opinión de los entrevistados apunta a que existe una evidente discriminación por razones de sexo entre quienes trabajan en el servicio doméstico. Se considera que los hombres se ocupan de trabajos más “profesionales”: choferes y jardineros mayoritariamente, en tanto las mujeres “son multifacéticas, hacen todo en las casas” (presidente de una central sindical).

También las diferencias salariales son observadas, si bien se manejan datos no rigurosos: “a los hombres se les paga el día por el salario mínimo, a las mujeres no”, menciona el presidente de una central sindical, cuando en realidad los datos indican que también los hombres ganan una media que está por debajo del salario mínimo.

Otra percepción común es que los hombres trabajadores domésticos son más respetados que las mujeres: éstas “siempre son más humilladas y están expuestas a maltratos y vejaciones” (presidente de una central sindical). El trato denigrante se percibe como muy frecuente.

La maternidad es considerada una circunstancia que incide de manera drástica en la vida de las mujeres trabajadoras domésticas. El Viceministro de Trabajo apunta que una de las causas más frecuentes de terminación de la relación laboral, sobre todo en las casas de familias de ingresos altos, es el embarazo de las trabajadoras domésticas: “La experiencia me dice que en los niveles de clase media alta los embarazos (de las domésticas) no son deseados, cuando mayor es el nivel económico del empleador, mayores posibilidades de que se pierda el empleo. Conocemos denuncias a diplomáticos, a gente ligada al poder o con un cierto poder económico que sencillamente despiden a sus empleadas por eso”.

3. Trabajo doméstico asalariado en la agenda pública y de las organizaciones del sector

Las entrevistas realizadas indican que la situación del trabajo doméstico remunerado no figura actualmente como tema específico en las agendas del sector público, de las organizaciones sindicales y de mujeres. No fue posible identificar acciones proactivas con relación a esta categoría ocupacional.

El Ministerio de Justicia y Trabajo carece de políticas específicas para este sector. El subregistro es muy importante; el Viceministro del Trabajo estima que apenas el 10% de las trabajadoras domésticas están registradas en esta dependencia, lo que le confiere la característica de una suerte de “*empleo oculto*”, no sujeto a control. Se requiere de nuevas investigaciones, que analicen la relación del trabajo doméstico remunerado con otras formas de empleo.

La Secretaría de la Mujer no ha desarrollado políticas específicas para este grupo poblacional, si bien la sectorialista del área de empleo menciona que existen referencias al respecto en el Plan de Igualdad de Oportunidades elaborado por esa secretaría. Los sectores incluidos en el Plan, en lo referente al acceso a los recursos económicos y al trabajo, son los informales y los trabajadores a domicilio. En efecto, en el ámbito 3, *De acceso a los recursos económicos y al trabajo*, bajo el lineamiento 4, *Propuestas de cambios en las normativas*, el punto 4.6 establece como objetivo *La regulación de la situación laboral de las trabajadoras de mayor vulnerabilidad incluyendo a las trabajadoras rurales, trabajadoras a domicilio y, en general, trabajadoras informales* y el punto 4.7, referido a la seguridad social apunta a la *Ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social hacia los sectores más vulnerables incluidos trabajadoras informales y amas de casa*. Si bien puede inferirse que, para esa dependencia pública, en la categoría *informales a domicilio* están incluidas las empleadas domésticas, estas categorías no son utilizadas para referirse a este sector,¹⁶ por lo que puede afirmarse que las empleadas domésticas no figuran como sector específico sujeto de políticas.

Tampoco se conocen políticas desde las redes de mujeres. Algunas de estas apuntan en especial a la capacitación de sus organizaciones y mujeres integrantes, por lo que el tópico no forma parte de su agenda. Otras apuntan a instalar temas que interesan a las mujeres en el debate y en la agenda pública. Hasta la fecha este tema no ha estado entre las prioridades, si bien la *Plataforma Política Feminista* de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (1998), en su punto 4 que reivindica *La eliminación plena de las desigualdades legales*, solicita a las próximas autoridades que serían elegidas “*que impulsen, apoyen y aprueben las propuestas legales que afectan principalmente a las mujeres*”. Entre estas propuestas se plantea “*la modificación de artículos del Código Laboral que todavía discriminan a quienes trabajan en servicio doméstico y son en su mayoría mujeres*”.

En cuanto a las organizaciones sindicales, si bien todos los presidentes de las centrales sindicales afirman reconocer la discriminación legal de que es objeto el servicio doméstico remunerado, no existen planteamientos actuales al respecto y ninguna de

¹⁶ Trabajadores domicilio son, según el Convenio 177 de la OIT, “quienes trabajan en su domicilio o en otro lugar diferente al del empleador” (citado en Heikel, 1998) por lo que no incluye a los empleados domésticos.

estas organizaciones tiene propuestas específicas presentadas institucionalmente para el área.

Como la causa de la ausencia de políticas de las centrales sindicales, se reconoce que el sector no es prioritario. El presidente de una central considera que la escasa importancia otorgada al asunto se debe fundamentalmente a que el gremio carece de fuerza de presión y de capacidad de cotización, por lo que no se encuentra entre los sectores prioritarios.

Las cabezas de las organizaciones de trabajadores manifiestan que han empezado a tomar interés y participación en el tema del trabajo infantil doméstico a través de los estudios que fueron realizados recientemente. Todas las centrales integran la Comisión por la Erradicación del Trabajo Infantil (COETI). En julio de 2003, la Central Paraguaya de Trabajadores firmó un protocolo de cooperación con la ONG Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, que tiene por objeto “sensibilizar a las organizaciones de la CPT frente al problema del trabajo infantil doméstico y capacitarlas sobre la utilización de la comunicación como una estrategia de prevención” (artículo 2 del protocolo) y la CUT-A estaba estudiando otro convenio al momento de la entrevista.

La situación de discriminación ante el Instituto de Previsión Social (IPS), al parecer, es la única que ha merecido planteamientos de parte de las centrales sindicales. La cobertura de los servicios de seguridad social sólo alcanza a quienes trabajan en Asunción y contempla cuestiones menores y no riesgos de largo plazo. La presidenta de una central sindical manifiesta que en la mesa negociadora tripartita sobre la reestructuración del IPS ha sido planteada la modificación de esta situación.

4. ¿Quién hace algo? El papel del Ministerio de Justicia y Trabajo

Todos los presidentes de centrales sindicales y del SINTRADOP entrevistados manifiestan recibir denuncias de empleadas domésticas en dificultades. Los problemas mencionados con más frecuencia son los despidos injustificados y la falta de pago de aguinaldos. Ante las denuncias, las organizaciones acompañan a los(as) afectados(as), en primera instancia ante sus patrones y

posteriormente ante el Ministerio de Justicia y Trabajo, en donde observan buena acogida a los planteamientos. Esta institución tiene un rol protagónico en las situaciones de conflicto entre patronos(as) y empleados(as) ya que las denuncias llegan hasta allí con o sin acompañamiento de dirigencia sindical.

Ante la denuncia, el Ministerio aplica un proceso de mediación que, según las palabras del Viceministro del Trabajo, es efectivo en más de un 70% de los casos –no se ha accedido a registros al respecto– debido fundamentalmente al rápido reconocimiento por parte de los empleadores: “Como todos los empleadores desarrollan sus actividades fuera del marco legal, no les queda otro remedio que reconocer esas violaciones e indemnizar a sus trabajadores, porque si llegaron a esta instancia generalmente las domésticas están decididas a ir a una instancia judicial donde tienen ventajas con relación a los empleadores y entonces prefieren arreglarlos en sede administrativa en vez de sufrir o soportar una condición económica mucho más pesada”.

Las organizaciones sindicales mencionadas refieren recibir denuncias con frecuencia, sin embargo, no existen registros de esas denuncias ni un seguimiento de las mismas en ninguna de éstas.

El presidente de una central sindical relata el procedimiento que siguen cuando existe una denuncia de una empleada doméstica: “Nosotros hacemos una carta de denuncia en el Ministerio de Justicia y Trabajo solicitando su intervención. Este convoca al empleador y hacemos una reunión tripartita para tratar de llegar a un acuerdo. De no existir ese acuerdo continuamos ya con el siguiente paso que es una demanda judicial”.

5. Las trabajadoras domésticas y el IPS

Según informes brindados por la Jefa de Regímenes Especiales del IPS que se ocupa de la seguridad social del magisterio y del servicio doméstico, los trabajadores domésticos pueden acceder a un seguro “de favor” y de corto plazo, que “mientras paga le sirve, deja de pagar tres meses y ya no le sirve”. Sólo 12.000 empleadas domésticas están aseguradas según esta funcionaria. Esto implica que menos del 10% de quienes se dedican al

trabajo doméstico remunerado están asegurados en IPS. De esta cantidad, sólo la mitad de los(as) empleadores(as) está al día, según la misma fuente.

Este subaseguramiento existe por varias razones. Por una parte, el propio proceso tiene sus dificultades. La responsable del área de IPS informa que el aseguramiento depende de las solicitudes de parte; después de hecha la solicitud se realizará la fiscalización. Esta etapa del proceso tiene inconvenientes por cuanto no se envían los fiscalizadores en horas convenidas para evitar fraudes (aseguramiento de personas que no son en realidad empleadas domésticas). Esto tiene como consecuencia que en ciertas ocasiones las trabajadoras domésticas que no viven en el domicilio de los solicitantes o que están fuera ocasionalmente, no sean encontradas por la fiscalización. Como consecuencia, las solicitudes son rechazadas.

La movilidad propia de este tipo de empleo también estaría contribuyendo a las dificultades. Según la entrevistada del IPS, si una empleada está registrada por su empleador, y se produce un cambio de empleo, no hay continuidad del seguro, por lo que éste se pierde, así como los derechos de antigüedad.

El bajo salario es otro de los obstáculos mencionados para que las empleadas domésticas sean aseguradas ya que a menudo, según las opiniones de algunos entrevistados, son las mismas quienes prefieren que no se les realice ningún descuento de sus haberes.

Los sindicalistas apuntan a las necesidades de trabajo que existen como explicación de que cualquier condición sea aceptada. El presidente de una central sindical expresa: “Tal vez por la gran necesidad de trabajo existente en el país muchas veces hay gente que se deja llevar por estas situaciones, no solamente las empleadas domésticas, están los empleados de la estancia, de la chacra, que tampoco tienen seguro social”.

También es necesario determinar la categoría ocupacional en la que están incluidos los trabajadores mencionados (empleados de chacras y estancias), quienes normalmente trabajan con toda su familia en esos sitios.

6. Dificultades de organización de las trabajadoras domésticas. El SINTRADOP

La debilidad organizativa de las trabajadoras domésticas es uno de los factores distintivos del sector. Tienen una sola organización que las agrupa: el SINTRADOP, creado en 1989, asociado a la CNT (la secretaría general del SINTRADOP está actualmente en el comité ejecutivo de esta Central) y a la Confederación Latinoamericana y del Caribe de las Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO). Este sindicato tiene como antecedente la Asociación de Empleadas Domésticas (ADED), formada en 1985, según el estudio de Corvalán y Arce. La secretaria general del SINTRADOP indica que la organización tiene sólo 75 asociadas.¹⁷

Según los datos de la EPH 2002, existen 148.628 empleados(as) domésticos(as) lo que indica que la agremiación de las mismas es muy reducida.

Los entrevistados apuntan entre las causas del bajo nivel de sindicalización, por una parte, a la falta de políticas al respecto de las centrales de trabajadores, y por otra, a las condiciones propias de ese tipo de empleo.

El trabajo de sindicalización se considera difícil y costoso. Las dificultades surgen de las características del sector. Entre éstas, se mencionan la poca instrucción, el aislamiento y el escaso tiempo libre del que disponen. Las empleadas domésticas trabajan aisladamente y para llegar a ellas existe el obstáculo de que desarrollan su trabajo en casas particulares, viviendas de propiedad privada a las que no puede accederse fácilmente. Esta dificultad vuelve costoso el trabajo sindical, en organizaciones con pocos recursos; no es igual el tiempo que debe destinarse al proceso de sindicalización de empleados domésticos, que el destinado a otros sectores. Una reunión en una fábrica o un local comercial en el que trabajadores desarrollan sus tareas implica gastos muy inferiores a la aproximación a las empleadas domésticas. La secretaria general del SINTRADOP menciona que para contactar a las afiliadas es necesario, por ejemplo, “esperar a que salgan a barrer las veredas o vayan al mercado”.

Amalia Romero, presidenta del SINTRADOP, recuerda que hace un tiempo presentaron al Parlamento Nacional una carpeta con

¹⁷ Amalia Romero, secretaria general del SINTRADOP, entrevistada para este trabajo.

demandas incluyendo la equiparación del salario al mínimo, la cobertura nacional de IPS y el derecho a la jubilación. La misma quedó archivada. Una búsqueda realizada para esta investigación no tuvo éxito en hallarla en el Parlamento.

El SINTRADOP cuenta con un local propio en Lambaré, donde funciona una guardería para hijos de empleadas domésticas. Entre sus proyectos, Amalia Romero menciona la creación de una casa de albergue y orientación de mujeres que migran del campo a la ciudad para trabajar como empleadas domésticas. Este planteamiento es similar al trabajo desarrollado actualmente por el Hogar Santa Librada.

7. Condiciones ideales del trabajo doméstico remunerado: propuestas, planteamientos, demandas

Existe una opinión clara sobre la necesidad que el trabajo doméstico remunerado se desarrolle en mejores condiciones. Sin embargo, hay diferentes percepciones sobre cuáles son las condiciones justas. Las diferencias se refieren, fundamentalmente, a la remuneración. La instauración del salario mínimo similar al que se percibe en otras actividades no es una propuesta compartida por todos los entrevistados. Quienes apoyan la equiparación salarial argumentan que este es un trabajo como cualquier otro, aunque las opiniones varían sobre el pago de una parte en expensas o especies. El SINTRADOP apunta que la organización recomienda a sus afiliadas que no acepten un salario menor de 400.000 guaraníes (US\$ 66.82), algo que resulta llamativo considerando que el promedio referido por las estadísticas bordea los 450.000 guaraníes (US\$ 75.18). La secretaria general del sindicato apunta a que existen ciertas necesidades cubiertas y menores requerimientos que para otros tipos de trabajos (calificación, vestimenta), si bien manifiesta que lo ideal sería la equiparación al sueldo mínimo.

Otro factor mencionado es la individualidad del contrato, que permite que las necesidades económicas primen. Romero afirma que las trabajadoras “por necesidad aceptan cualquier cosa”.

En cuanto a las dudas sobre el planteamiento de equiparación, el argumento principal se basa en la difícil situación económica,

que dificulta un pago de esas características. Estas opiniones se corresponden con la literatura, donde se concluye que si los trabajadores del mercado laboral no doméstico no ganan lo suficiente, difícilmente puedan compartir ese sueldo. En un estudio sobre la mujer trabajadora en Costa Rica,¹⁸ el autor es categórico al afirmar que “la delegación del trabajo doméstico a terceras personas contratadas sólo es posible para una minoría decreciente, pues, para poder contratar una empleada doméstica se requiere ganar por lo menos 2 veces el sueldo mínimo”. Si bien en el Paraguay, como ya se señaló anteriormente, los trabajadores domésticos no ganan el sueldo mínimo, esta afirmación apunta un factor digno de tener en cuenta en el proceso de discusión sobre la remuneración en el empleo doméstico.

Una demanda clave es la referida al seguro social. El IPS, en la actualidad, cubre sólo a trabajadores domésticos de Asunción y el área metropolitana. Las peticiones apuntan a que la cobertura sea universal y del 100%. Según los entrevistados pertenecientes a sectores sindicales, se han presentado propuestas de modificaciones a la carta orgánica del IPS que realicen este planteamiento.

Un tema de preocupación es el referido a los hijos de las empleadas domésticas, quienes, según la percepción de quienes trabajan con esos sectores, se desempeñan generalmente en las calles de las áreas urbanas: “los niños que están en la calle, trabajando, vendiendo cosas, en los mercados, en distintas formas son los hijos de las trabajadoras domésticas” manifiesta la presidenta de una central sindical que realiza labor con trabajadoras del sector informal. Esta percepción debiera corroborarse con datos específicos.

Otras reivindicaciones mencionadas son las bonificaciones familiares y los descansos por maternidad para las mujeres, además del derecho al descanso y el establecimiento de horas laborales similares a las que cumplen los demás trabajadores.

Algunos planteamientos mencionan que deben también establecerse políticas específicas de educación y capacitación, si bien no se determinan ni plantean las áreas ni los tópicos en que podría impartirse.

Otras sugerencias apuntan a la concientización sobre la necesidad de organización: “Se debe hacer una campaña principalmente

¹⁸ Wim Dierckxsens (1996), *Impacto del ajuste estructural sobre la mujer trabajadora en Costa Rica*.

de organización de las compañeras para poder lograr defender mínimamente sus derechos” manifiesta el presidente de una central sindical.

8. Cama adentro y cama afuera. Parámetros de profesionalización y de envergadura de trabajo

Una de las cuestiones claves que emerge es que no existe una clasificación del empleo doméstico que establezca con más justicia los beneficios, las remuneraciones y las obligaciones. Si bien las expresiones “cama adentro” y “cama afuera”, equivalentes a “sin retiro” y “con retiro” son de uso común, esta diferenciación no existe en las leyes, lo que genera dificultades, en especial respecto a los descansos y tareas. Varios de los entrevistados se refieren al asunto manifestando la necesidad de cuantificar los aportes en “especies” de los empleadores.

El debate al respecto, sin embargo, no es sencillo, fundamentalmente por las implicancias del trabajo doméstico desarrollado “cama adentro”. Por una parte, parecería claro que cuando el empleo doméstico se efectúa sin retiro resulta en “la supervivencia de formas cuasi feudales de organización social, que implican servilismo y falta de privacidad de la empleada” (Zurutuza y Bercovich, 1987), lo que se constituye en un elemento fundamental para la visión de un mundo estratificado y dual de las mujeres que se dedican a ello.

Por otra parte, apuntar hacia la desaparición de la modalidad “cama adentro” podría significar dejar sin opciones laborales y en situación de mayor desprotección a mujeres jóvenes y solas, que probablemente están alejadas de sus hogares como lo indica la literatura al respecto.¹⁹ Para estas mujeres, además de los hogares particulares, no existen condiciones de alojamiento digno y barato, y salvo el empleo doméstico, quizás no tengan

¹⁹ Véase, por ejemplo, de Gálvez y Todaro, *Yo trabajo así en casa particular*, donde se analizan las historias de las vidas de algunas trabajadoras domésticas. Estas señalan que con ese empleo, las mujeres que deben mantenerse ellas mismas y a otros, enfrentadas a la pobreza y con escasa oferta de trabajo, “optan por la seguridad que ofrece una casa de familia como lugar de trabajo apropiado para una mujer (...) consiguen al mismo tiempo trabajo y lugar donde vivir”.

opciones. La alternativa, en consecuencia, pareciera ser el establecimiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo, en donde en el largo plazo se apunte a la eliminación de esta forma de trabajo –lo que debería estar acompañado de medidas diversas–, y en el corto y mediano plazo, al establecimiento de condiciones claras del trabajo “sin retiro”.

Otros planteamientos interesantes resultan las clasificaciones según la calificación necesaria para un buen desempeño y la caracterización de la envergadura del trabajo, relacionada con las remuneraciones. El establecimiento de parámetros de profesionalización podría ser la respuesta, así como la determinación de la magnitud de las labores que se realizan. Con respecto al primer punto, el planteamiento sería el establecimiento de programas específicos de estudios que provean de calificaciones apropiadas. Con respecto a la magnitud de las labores, el número de personas que viven en las casas, la cantidad de tareas a realizar, así como el tamaño de la vivienda y las horas de trabajo, debieran ser objeto de reglamentaciones específicas.

9. Trabajo infantil doméstico

Con relación al trabajo doméstico de menores, se conocen los estudios realizados y las organizaciones son parte de los esfuerzos para la erradicación del trabajo infantil, si bien, como se dijo anteriormente, en el debate sobre esta cuestión, las voces de niños y niñas trabajadores deben sumarse al análisis y a los planteamientos. El argumento principal es que los niños y niñas verán cercenadas sus posibilidades de educación, como lo manifestó el presidente de una central sindical entrevistado: “Nosotros consideramos que el trabajo de menores es producto de la realidad económica que vive el país. Estamos totalmente en contra, uno debe esforzarse para que los jóvenes se nutran de todas las posibilidades de educación”.

10. La predisposición al debate

Si bien los entrevistados, a excepción de la dirigente del SINTRADOP, reconocen que la atención prestada a esta dimensión ha sido escasa, se observa interés en el tema y predisposición a un debate que apunte a redefiniciones, aunque se puede

presumir que éstas no serán fáciles de consensuar. Algunas centrales están iniciando un proceso de sensibilización de sus dirigentes, fundamentalmente sobre el problema de las criadas, a partir de los trabajos de investigación realizados sobre trabajo infantil doméstico, lo que daría la pauta de que la información precisa puede sensibilizar y sustentar la colocación de un tema en la agenda pública y sectorial.

En consecuencia, se puede concluir que existe interés en el asunto por parte de las personas entrevistadas. Como las mismas son referentes importantes de sus organizaciones, es factible que se promueva e instale en las respectivas agendas un debate sobre posibles redefiniciones del trabajo doméstico remunerado.

E. Conclusiones

El trabajo doméstico remunerado es una actividad laboral que absorbe un porcentaje importante de la PEA ocupada paraguaya. Si bien es necesario un recuento histórico que abarque un período más extenso, se observa que su incidencia se ha mantenido en un nivel cercano al 7% de la PEA ocupada en los últimos 5 años, sin que hayan ocurrido variaciones importantes. Esta actividad laboral se desarrolla principalmente en las zonas urbanas.

Datos de la EPH 2002, así como las conclusiones de los estudios que han analizado el tema, indican que esta categoría ocupacional absorbe principalmente a mujeres jóvenes con escasa educación. El 20.67% de la PEA femenina se dedica a esta ocupación. Datos del 2001 indican que, en la población juvenil de 15 a 29 años, más de la cuarta parte de la PEA femenina se dedica a esta actividad y las estadísticas sobre la niñez trabajadora muestran que el 33% de las niñas trabajadoras son empleadas domésticas. Estas cifras ubican al empleo doméstico como una actividad de entrada al campo laboral de un importante porcentaje de mujeres, desde edades muy tempranas.

El bajo nivel de instrucción es una de las características del sector. Datos sobre el nivel de educación indican que más del 70% sólo tiene instrucción primaria o carece de instrucción. Las mayores oportunidades de educación influyen en los niveles salariales de los hombres, no así en los de las mujeres, como lo

demuestran el hecho que la educación secundaria duplica el monto de las remuneraciones recibidas por los hombres y apenas eleva la de las mujeres.

La remuneración en esta actividad laboral, en un 95% es inferior al salario mínimo. Las discriminaciones por razones de género se evidencian con claridad en estas cifras. Las mujeres son quienes en más del 90% se dedican al trabajo doméstico remunerado, y son, sin embargo, las peor pagadas, recibiendo salarios que alcanzan al 70% de los que reciben los hombres en la misma categoría ocupacional. La mayor profesionalización de los hombres (jardineros, choferes) podría estar incidiendo en esta situación por lo que, para corroborarla, resultaría necesario determinar las tareas y cruzarlas con las remuneraciones percibidas.

Pese a la importancia de esta actividad laboral en la vida de las mujeres, no existe un seguimiento sistemático de las condiciones en las que la misma se desenvuelve, ni registros específicos. En palabras de uno de los entrevistados, es una categoría ocupacional que “no está sujeta a control”.

El trabajo doméstico remunerado es, además, una actividad laboral legalmente discriminada. Y esta discriminación actúa principalmente contra las mujeres. De esto resulta una población de jóvenes mujeres trabajadoras mal pagadas, poco educadas y sujetas a condiciones laborales sin protecciones ni beneficios adecuados. Falta, sin embargo, obtener más información cuantitativa y cualitativa clave sobre esta población: de dónde proviene, qué la impulsa a dedicarse al trabajo doméstico, qué otras expectativas tiene, cuál es el trato que recibe, cuáles son los beneficios que recibe, qué grado de conocimiento tiene de sus derechos, y varios otros datos que podrían posibilitar el diseño de políticas adecuadas al sector.

Otra característica del sector es su escasa organización. Un ínfimo porcentaje está asociado al SINTRADOP, el único sindicato que agrupa a trabajadoras domésticas. Las prioridades de las centrales sindicales están orientadas hacia otros sectores y no observan a éste como importante, probablemente por la escasa vida colectiva de quienes se dedican a esta actividad. El aislamiento de quienes trabajan en el servicio doméstico, la disgregación, la ausencia de espacios de reunión, de encuentro entre trabajadoras domésticas son obstáculos difíciles de superar y fundamentales para la colectivización de los problemas del sector y la formulación de propuestas de mejoría de sus

condiciones. La instalación del tema en las agendas de las centrales sindicales resulta de gran importancia.

Los conceptos en boga sobre el trabajo doméstico remunerado lo ubican en el imaginario de los entrevistados en una categoría de trabajo digno, equiparable a otros, si bien se percibe la necesidad de mayor discusión de actores principales para su ubicación conceptual como un trabajo productivo. Otra percepción clara es que esta actividad se desarrolla en condiciones de infravaloración y hasta de explotación. El tratamiento equiparado que se plantea tiene, sin embargo, sus dificultades, originadas especialmente por la situación de pobreza generalizada, lo que genera un conflicto entre la necesidad de mejores remuneraciones de las empleadas domésticas y la insuficiencia de los salarios de los demás trabajadores, quienes en este propósito salarial pueden constituirse en aliados u obstaculizadores de las iniciativas. Si bien se coincide en que la valorización del trabajo doméstico y su jerarquización es la propuesta más justa, a la que debería propenderse, la remuneración equiparada al salario mínimo no es un planteamiento firme y generalizado entre los entrevistados. La apertura de un debate sobre este punto resulta fundamental, y debe combinarse con el debate sobre la redistribución del trabajo doméstico en la familia.

Finalmente, un elemento cultural clave de la infravaloración del trabajo doméstico remunerado es la inexistencia del trabajo doméstico no remunerado de las amas de casa como actividad económica en las cuentas nacionales. Esta “invisibilidad” contribuye a que sea difícil la internalización en el imaginario colectivo de las características de “trabajo”, en la acepción económica predominante. Ambos conceptos están estrechamente ligados y podría ser interesante un debate concomitante.

Bibliografía

- BECA 2002 *Prácticas culturales frente al trabajo infantil doméstico en Asunción y Gran Asunción en Proyecto Subregional Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros*, CD Rom (Lima, OIT/IPEC).
- Borderías, C.; Carrasco, C.; Alemany C. (comp.) 1994 *Las mujeres y el trabajo: Rupturas conceptuales* (Barcelona, Editorial Icaria, Fundación Hogar del Empleado, FUHEM).
- Céspedes, R. 2002 *Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora según las Encuestas de Hogares* (Asunción, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Paraguay/OIT/IPEC Sudamérica).
- Colazo, C. 2002 *Oferta institucional y políticas públicas frente al trabajo infantil doméstico, en Proyecto Subregional Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros*, CD Rom (Lima, OIT/IPEC).
- Conradi, I. 2000 *Mujer migrante empleada doméstica y su inserción en el trabajo doméstico. Una caracterización a partir de la experiencia del hogar de tránsito Santa Librada*, Tesis para licenciatura en Trabajo Social (Asunción, mimeo).
- Coordinación de Mujeres del Paraguay 1998 *Plataforma política feminista* (Asunción, Coordinación de Mujeres del Paraguay).
- Corvalán, G.; Elías, R. 1999 *Mujer y empleo en áreas de frontera: Impacto del MERCOSUR* (Asunción, Secretaría de la Mujer, Presidencia de la República).
- Corvalán, G.; Arce, M. E. 1990 *El sector informal en el Paraguay. Estudio de casos: Empleadas domésticas y vendedoras ambulantes itinerantes* (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y Grupo de Estudios de la Mujer).
- Dierckxsens, W. 1996 "Impacto del ajuste estructural sobre la mujer trabajadora en Costa Rica", en Thera van Osch (ed.) *Nuevos enfoques económicos. Contribuciones al debate sobre género y economía* (San José).
- Dirección General de Estadísticas y Censos 2003 *Principales resultados EPH/2002* (Asunción, DGEEC).
- _____ 2000 *Principales resultados EPH/1999*, (Asunción, DGEEC).

- _____. *Mano de obra 1997/1998*, <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ManoObra/MO019.htm>.
- Durán, M. A. 1987 *De puertas adentro* (Madrid, Instituto de la Mujer).
- Galeano, L. (comp.) 1982 *Mujer y trabajo en el Paraguay* (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).
- Gálvez, T.; Todaro, R. 1985 *Yo trabajo así en casa particular* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer)
- Heikel, M. V. 1996 *Ser mujer en Paraguay* (Asunción, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos).
- _____. 1998 *Trabajadores a domicilio en Paraguay* (Ginebra, OIT).
- Heisecke, E. et al. 1995 *Las criaditas de Asunción. Trabajo infante juvenil* (Asunción, Asociación de Investigación Económica y Social, ASI ES/Centro de Alternativas de Salud Mental, ATYHA).
- Juventud en Cifras 2003 (Asunción, DGEEC/GTZ/Honorable Cámara de Senadores), <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/biblioteca/juventudencifras2003/Presentacion.pdf>.
- Luna Nueva 2001 *La casa Luna Nueva* (Asunción, Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI/IPEC/OIT).
- Mayta, R.; Peredo, E. 2001 *Perspectiva de acción en la lucha de las trabajadoras del hogar por el derecho a la igualdad* (La Paz).
- Meliá, B. 2003 “Elogio del monolingüismo guaraní”, en L. Bareiro (comp.) *Discriminación y medidas antidiscriminatorias. Debate teórico paraguayo y legislación comparada* (Asunción, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y Centro de Documentación y Estudios, CDE).
- Nikiphorof, B.; Villagra, S. 1987 *El empleo juvenil. Realidades y expectativas* (Asunción, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1995 *Informe de desarrollo humano 1995 desde la perspectiva de género* (Asunción, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD).

- Rivarola, D. 2003 *"Reflexiones en torno a la discriminación y la construcción de ciudadanía"*, en L. Bareiro (comp.) *Discriminación y medidas antidiscriminatorias. Debate teórico paraguayo y legislación comparada* (Asunción, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y CDE).
- Reid, M. 1934 *Economics of household production* (New York, John Wiley).
- Román, M. L.; Soto, C. 1996 *"Trabajo doméstico de las mujeres"*, en *Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay - Año 1996* (Asunción, SERPAJ-Paraguay).
- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República 2002 *II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007* (Asunción, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, Fondo de Población de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Sosa Portillo, Z. 1996 *La migración interna en el Paraguay* (Asunción, DGEEC).
- Soto, C.; González, M.; Martínez, O. 2002 *Evaluación rápida sobre trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay* (Asunción, OIT).
- Todaro, R.; Gálvez, T. 1987 *Trabajo doméstico remunerado: Conceptos, hechos, datos* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).
- Zarza, O. 1996 *Género y participación económica en Paraguay* (San Lorenzo, Ciudad Universitaria, Departamento de Estudios de Población y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas UNA, Fondo de Población de las Naciones Unidas).
- Zurutuza, C.; Bercovich, C. 1987 *Muchacha se necesita. Situación de la empleada doméstica en la Argentina* (Buenos Aires, Centro de Estudios de la Mujer).

Esta publicación ha sido financiada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Esta publicación no necesariamente refleja el punto de vista o las políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ni la mención de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones, implica el respaldo del Gobierno de los Estados Unidos.

Diseño y Diagramación: Comunicación Visual S.R.L.

Fotografía: Marcos Benítez

Impresión:

Asunción, 2005



Trabajo doméstico remunerado en Paraguay

Financiado por el Departamento de
Trabajo del Gobierno de los Estados
Unidos de América