

LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL PERÚ

Supervisión a los sectores encargados de la promoción y defensa de sus derechos

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima – Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
E-mail: defensor@defensoria.gob.pe
Internet: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, octubre de 2013.
500 ejemplares.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-15528

Este Informe de Adjuntía ha sido elaborado por Liliana Salomé Resurrección, con el apoyo de Carla Villarreal López, comisionadas de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, bajo la dirección de Carolina Garcés Peralta, Adjunta (e) para los Derechos de la Mujer. Asimismo, se contó con la asistencia de Milagros Astudillo Pedroza y Yury Marcelo Pérez. En la elaboración y organización de la base de datos se contó con la asistencia de María del Rosario Gonzáles Fernández.

Los aspectos logísticos y administrativos estuvieron a cargo de Milagro Gonzales Martini.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos¹ financiada por ACDI (2006-2013), AECID (2007-2013), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2013) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa “La promoción de la igualdad e inclusión para la realización de los derechos humanos” de la Defensoría del Pueblo.

¹ www.defensoria.gob.pe/canastadefondos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
CAPÍTULO I	
EL TRABAJO DEL HOGAR REMUNERADO EN EL PERÚ	8
1. Una aproximación con enfoque de género	8
2. El trabajo del hogar remunerado: Una labor altamente “generizada”	10
3. El trabajo del hogar en cifras: Aproximación al estado de la cuestión a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)	13
CAPÍTULO II	
LA PROTECCIÓN DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL	25
1. El Sistema Universal de protección de los Derechos Humanos	27
1.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	29
1.1.1. Observaciones generales del Comité DESC	30
1.1.2. Observaciones finales del Comité DESC	32
1.2. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	32
1.2.1. Recomendaciones generales adoptadas por el Comité CEDAW	33
1.2.2. Observaciones finales del Comité CEDAW	35
1.3. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo	36
2. El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos	39
2.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	42
3. Agenda pendiente. La ratificación del Convenio 189 de la OIT	44
CAPÍTULO III	
MARCO NORMATIVO NACIONAL APLICABLE A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR	49
1. Normativa general aplicable a las trabajadoras del hogar	49
2. Normativa específica en materia de trabajo del hogar remunerado	55
3. Comparación de las normas del régimen laboral de la actividad privada y del régimen especial aplicable a las trabajadoras del hogar	58

CAPÍTULO IV	
SUPERVISIÓN A LAS ENTIDADES ESTATALES CON COMPETENCIAS EN LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR	68
1. Objetivo de la supervisión	68
2. Competencia de la Defensoría del Pueblo	68
3. Metodología de la investigación	68
4. Mapeo de actores estatales	70
5. Resultados de la supervisión	74
5.1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	74
5.2. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	87
5.3. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	90
5.4. Ministerio de Relaciones Exteriores	93
5.5. Ministerio de Educación	96
5.6. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	97
5.7. Seguro Social de Salud - EsSalud	102
5.8. Oficina de Normalización Previsional	103
5.9. Municipalidades distritales	105
CONCLUSIONES	110
RECOMENDACIONES	118
BIBLIOGRAFÍA	121

PRESENTACIÓN

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en América Latina existen más de 14 millones de mujeres que trabajan, de manera remunerada, brindando servicios a una familia. Esto quiere decir que 14 de cada 100 trabajadoras son trabajadoras del hogar. Desde un punto de vista estadístico, se trata de la ocupación más importante para las mujeres en la región.² La OIT reconoce, además, que esta cifra podría ser incluso mayor en la realidad, pues difícilmente las estadísticas logran captar a las trabajadoras del hogar que laboran de manera informal y que, por ende, no son registradas por el Estado.

En el Perú, las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado también constituyen un importante grupo laboral que, en el 2012, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, estaba conformado por 404,127 trabajadoras y trabajadores.³ Ello representa el 2.6% de la población económicamente activa (PEA) ocupada. Este sector, además, está compuesto mayoritariamente por mujeres (alrededor del 95%) y su trabajo sostiene parte del crecimiento social y económico del país, al permitir la incorporación de las personas a los mercados de trabajo, de productos y de servicios en condiciones óptimas.⁴

Lamentablemente, a pesar de su contribución a la economía nacional y familiar, esta es una labor que se ha mantenido invisibilizada y, con demasiada frecuencia, las personas que lo realizan se ven expuestas a abusos y afectaciones a sus derechos humanos. Según la OIT, el trabajo del hogar remunerado es una de las ocupaciones con peor calidad del empleo en el mundo, debido —entre otros factores— a las extensas jornadas de trabajo, las bajas remuneraciones, la escasa cobertura de seguridad social y el alto nivel de incumplimiento de las normas laborales.⁵ Esta situación de vulnerabilidad se incrementa debido a prejuicios o estereotipos de género, a los que además se suman otros factores de discriminación como el origen racial o étnico, la edad, la clase social, la condición económica, entre otras.

En atención a ello, nuestra institución, en ejercicio de su mandato constitucional, ha priorizado la supervisión a los sectores directamente responsables de diseñar e implementar políticas y acciones que contribuyan a revertir esta situación. Así, el Informe de Adjuntía N° 007-2013-DP/ADM, «Las trabajadoras del hogar en el Perú. Supervisión a los sectores encargados de la promoción y defensa de sus derechos», se propone evaluar los avances y las dificultades del Estado en esta materia y, de ese modo, plantear

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. «El Trabajo Doméstico Remunerado en América Latina y el Caribe». En: Serie Notas OIT, 2011, p. 2. Consulta: 22 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/documentos/td_nota_oit_1.pdf>

³ Información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en base a la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO

⁴ Cfr. FUERTES MEDINA, Patricia. *Trabajo doméstico remunerado en el Perú. Situación y perspectivas en función del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT*. Lima: OIT/Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2013, p. 32.

⁵ Cfr. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. «El Trabajo Doméstico Remunerado en América Latina y el Caribe». En: Serie Notas OIT, 2011, p. 1. Consulta: 22 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/documentos/td_nota_oit_1.pdf>

recomendaciones que contribuyan a fortalecer la respuesta estatal frente a la situación de desprotección en la que laboran miles de trabajadoras del hogar en el Perú.

Los retos planteados son numerosos pues, a pesar de que han transcurrido diez años desde la publicación de la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar, y su reglamento (ambos del año 2003), el nivel de cumplimiento de estas normas aún es bajo. Por este motivo, es necesario que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo —como ente rector encargado de velar por el cumplimiento de la Ley de los Trabajadores del Hogar— y cada uno de los sectores involucrados refuercen un trabajo intersectorial coordinado que permita implementar políticas públicas que tengan un impacto real en este sector y contribuyan a garantizar el ejercicio pleno de los derechos laborales y sociales que les corresponden. Asimismo, se evidencia la necesidad de reforzar las acciones estatales de difusión, orientación y fiscalización del trabajo del hogar remunerado.

En el presente informe también se identifican y ponen de manifiesto las graves falencias y limitaciones de la legislación actual, que, por ejemplo, no reconoce el derecho a una remuneración mínima vital (RMV), ni tampoco prevé la obligatoriedad de que en estos casos el contrato se celebre por escrito, haciendo más difícil probar el vínculo laboral. Asimismo, varios de los derechos que la Ley de los Trabajadores del Hogar sí contempla (como vacaciones, gratificaciones, compensación por tiempo de servicios, entre otros) son reconocidos de manera solo parcial en comparación con otros regímenes laborales (como el régimen laboral común de la actividad privada) sin que existan motivos objetivos y razonables que justifiquen esta diferencia de trato.

Sobre este punto es importante señalar que, con la adopción del Convenio 189 de la OIT en la centésima Conferencia Internacional de Trabajo —realizada el 16 de junio del año 2011— se ha abierto un espacio importante para el debate público sobre la materia, pues este tratado establece que los Estados parte deben adoptar medidas con la finalidad de asegurar la igualdad de trato, respecto de sus derechos laborales, de las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado.

A la fecha, este Convenio ya cuenta diez ratificaciones, cinco de las cuales corresponden a países del continente americano. El Perú no ha sido ajeno a este debate y diversas instituciones —entre ellas, la Defensoría del Pueblo— se vienen pronunciando a favor de su ratificación, a fin de asegurar condiciones de trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores del hogar. Asimismo, se ha destacado la importancia de que se acojan los criterios expresados en la Recomendación 201, que complementa las disposiciones del citado Convenio.

En este contexto, el presente informe busca evidenciar esta problemática con el fin de contribuir a la adopción de medidas que contribuyan a mejorar la calidad del empleo del gran número de personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado en nuestro país. Para ello es necesaria la adopción de normas que corrijan la discriminación presente en la normativa vigente, así como la implementación y efectiva aplicación de políticas públicas adecuadas.

Nos encontramos frente a un desafío que requiere del compromiso del Estado y de los diversos actores sociales, como los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales,

para que el país crezca integral y sostenidamente. El crecimiento económico que actualmente experimentamos debe servir para garantizar también el efectivo disfrute de plenos derechos laborales y fundamentales, por parte de las mujeres y, en particular, de las mujeres trabajadoras del hogar. Este es un reto que nos debe comprometer a todos.

Lima, octubre de 2013.

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

CAPÍTULO I

EL TRABAJO DEL HOGAR REMUNERADO EN EL PERÚ

El trabajo del hogar remunerado constituye, en la actualidad, una de las labores con mayor déficit de trabajo decente en mundo⁶ debido, entre otras razones, a las extensas jornadas de trabajo, las bajas remuneraciones, la escasa cobertura de seguridad social y el alto nivel de incumplimiento de las normas laborales. A ello se suman una serie de prejuicios y estereotipos social y culturalmente arraigados que hacen más difícil que se le reconozca como una actividad laboral como cualquier otra, pese a que el trabajo doméstico produce la infraestructura material necesaria para que pueda realizarse cualquier otra actividad social, sea pública o privada⁷.

En atención a ello iniciamos este primer capítulo efectuando una aproximación con enfoque de género al trabajo del hogar remunerado en nuestro país, actividad que concentra a un importante número de mujeres y que suele asociarse con aquellas labores de cuidado que las mujeres “naturalmente” –y de manera no remunerada– realizan al interior de los hogares y que suele ser minusvalorada. No resulta ajeno a nuestra realidad, por ejemplo, que cuando una mujer se dedica al trabajo del hogar como ama de casa se diga que “no trabaja”. Por desgracia, esta percepción ha determinado que se asigne a esta actividad un escaso valor económico, social y de prestigio, pese a que para su realización se necesita de un esfuerzo, cuidado y horas de dedicación que muchas otras actividades económicas que sí son socialmente reconocidas no requieren⁸.

1. Una aproximación con enfoque de género⁹

Un primer aspecto a tener en consideración es que el enfoque de género tiene como objetivo la transformación de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y pretende conocer las características de las relaciones de género, lo que está socialmente permitido y prohibido para mujeres y para hombres en todos los niveles de la sociedad. En tal sentido, además de trabajar con las mujeres para resolver sus necesidades prácticas¹⁰ y sus intereses estratégicos¹¹, es preciso diseñar estrategias de intervención para modificar los roles de género de los hombres.

⁶ Así lo ha reconocido la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al respecto ver: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. “El Trabajo Doméstico Remunerado en América Latina y el Caribe”. En: Serie Notas OIT, 2011, p. 1. Consulta: 30 de setiembre de 2013. Disponible en: http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/documentos/td_nota_oit_1.pdf

⁷ Cfr. ASTELARRA Judith. *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. CEPAL: Santiago de Chile, 2004, p. 10. Consulta: 30 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19624/lcl2154e.pdf>

⁸ *Ibidem*.

⁹ Extracto tomado del documento DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Indicadores para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de los gobiernos regionales*. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 23, Lima, diciembre de 2012, p. 18-20.

¹⁰ Se entiende por necesidades prácticas de las mujeres aquellas que surgen de sus vivencias cotidianas y que, por lo tanto, son parte de sus condiciones de vida. Estas necesidades tienden a ser urgentes, inmediatas e identificables: alimentación, alojamientos, ingreso económico y salud, entre otras. En: GARCÍA FALCONI, Sulima. *Diagnóstico integral de necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres del estado de Querétaro*. México. p. 5. En: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Qro/qro01.pdf>. Consulta: 10 de octubre de 2012.

¹¹ Las necesidades estratégicas, por su parte, surgen de la posición o estatus social de hombres y mujeres, el cual, en una sociedad patriarcal, estimula la desigualdad y la opresión del género considerado como inferior o con menos valor. Por tal motivo, ocasionan subordinación, falta de recursos, de educación, vulnerabilidad, entre más pobres y violentados

Los beneficios diferenciales de este enfoque radican en que, a través de él, es posible considerar diversos aspectos de la vida cotidiana de las mujeres que comúnmente no se toman en cuenta para diseñar e implementar proyectos de desarrollo. Por ejemplo, en pocas ocasiones se analiza *la división sexual del trabajo* y sus implicancias en la vida de las mujeres. Esta consiste en la consideración de que las tareas domésticas y de cuidado de otras personas les corresponden a las mujeres, de forma casi exclusiva. Según la CEPAL, la asignación del trabajo doméstico a las mujeres supone una sobrecarga de trabajo y les resta tiempo para capacitación, recreación, y constriñe sus opciones de incorporarse al mercado de trabajos más diversificados y obtener ingresos suficientes, así como sus posibilidades de participar en la actividad social y política.¹²

Asimismo, a través del enfoque de género es posible analizar la distribución desigual del acceso al uso y control de los recursos como la propiedad sobre la tierra, el capital, las nuevas tecnologías, lo que a su vez explica las dificultades de las mujeres pobres para generar ingresos. Entre otros aspectos, las relaciones de poder al interior de las relaciones de pareja, son otra limitante para que las mujeres tomen decisiones libres y participen activamente en su comunidad.

Así, el enfoque de género busca que los intereses, necesidades diferenciadas y las experiencias de las mujeres y de los hombres, constituyan una dimensión integral en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas y sociales, a fin de que no se perpetúen las situaciones de desigualdad. Esta es una función primordial y una de las bases de las políticas de Estado dirigidas a erradicar la violencia, la exclusión social y lograr el desarrollo integral.

En tal sentido, el enfoque de género constituye una herramienta de trabajo, una categoría de análisis con base en las variables sexo y género, que permite identificar los diferentes roles y tareas que desarrollan los hombres y mujeres en una sociedad, así como las relaciones de poder e inequidades. También contribuye a identificar sus causas y consecuencias, y a establecer mecanismos para superar estas brechas, centrando el problema no en las mujeres o los hombres, sino más bien en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión.

Es importante tener en consideración que el Perú ha adoptado el enfoque de género como parte de los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres asumidos hasta la fecha, así como en las políticas públicas aprobadas por la normatividad interna en los últimos años. Entre éstas últimas se encuentran las contenidas en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO) y, más recientemente, en el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 -2017 (PLANIG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP que establece como uno de sus objetivos estratégicos promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en todas las áreas y en todos los niveles de gobierno¹³.

sean los sujetos. Su satisfacción debe facilitar su acceso o las oportunidades de empleo, capacitación, tenencia de la tierra y toma de decisiones. *Ibidem*, p.6

¹² CEPAL. *Pobreza y Desigualdad desde una perspectiva de género*. Panorama Social de América Latina 2002-2003. Naciones Unidas, p. 136.

¹³ “*Transversalización del enfoque de género* en las políticas públicas es el proceso de examinar las implicancias que tiene para hombres y mujeres cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles. Permite hacer de las necesidades e intereses de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas

2. El trabajo del hogar remunerado: Una labor altamente “generizada”

Como se ha señalado, a pesar de ser fundamental para el funcionamiento de la sociedad y la economía, con demasiada frecuencia el trabajo del hogar remunerado es prestado en condiciones precarias que se traducen en extensas jornadas de trabajo, bajas remuneraciones, desprotección física y legal, bajo acceso a la seguridad social, etc.¹⁴

Una aproximación con enfoque de género exige poner en evidencia que esta labor, tradicionalmente subvalorada e insuficientemente regulada, es realizada casi exclusivamente por mujeres. Pero no sólo eso, debe advertirse –además– que esta preponderancia femenina suele estar asociada a la idea de que esta labor no requiere de competencias especiales, sino sólo de habilidades que se consideran “innatas” en las mujeres. Se revelan así un conjunto de ideas o representaciones de lo que la sociedad considera como lo “propio” de las mujeres, cuya identidad de género se construye muchas veces en base a las labores de cuidado¹⁵. El trabajo del hogar remunerado es, en esta medida, una labor altamente “generizada”¹⁶.

Así, entre los aspectos a través de los cuales se expresan estas construcciones socioculturales podemos mencionar:

- a) **Los roles que se atribuyen en razón de género.** Mientras que las mujeres son identificadas como madres o amas de casa, los hombres son vistos como proveedores económicos y jefes del hogar. Desde esta perspectiva, como señala Ruiz Bravo, “lo femenino es reproducción, lo masculino producción”¹⁷. Esta identificación de roles ha dado lugar a la división del trabajo por género, siendo este uno de los ejes y mecanismos más poderosos que perpetúan la discriminación.
- b) **Los espacios que se atribuyen en razón de género.** En estos espacios se actúan los roles antes mencionados y, de manera general, puede decirse que lo público se identifica con lo masculino y lo privado con lo femenino¹⁸. El problema es que

políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se beneficien igualitariamente” (cursivas y negritas en el original). Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, p. 4. Consulta: 9 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf>

¹⁴ Al respecto ver: BASTIDAS, María y Edgardo BALBÍN. *Las mujeres y trabajo decente en el Perú*. Lima: Asociación de Desarrollo Comunal, 2011, p. 123-125.

¹⁵ RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. *Economía del cuidado y política económica: Una aproximación a sus interrelaciones*. CEPAL, 2005, p. 3. Consulta: 1 de octubre de 2013. <http://www.eclac.org/mujer/reuniones/mesa38/C_Rodriguez.pdf>

¹⁶ En el sentido de que se trata de una actividad altamente determinada por el género. Como se ha explicado en el acápite anterior, “hoy se denomina género al conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que se elaboran a partir de la diferencia anatómica entre los sexos. O sea, el género es lo que la sociedad considera lo «propio» de los hombres y lo «propio» de las mujeres. Se reproduce mediante costumbres y valores profundamente tácitos que han sido inculcados desde el nacimiento con la crianza, el lenguaje y la cultura. Cambia históricamente, de época en época, mientras que la diferencia biológica se sostiene a lo largo de los siglos. Es también una lógica cultural omnipresente en todas las situaciones sociales. El ser humano introyecta esquemas mentales de género con los cuales clasifica lo que lo rodea: es un filtro a través del cual percibimos la vida”. LAMAS, Marta. “El enfoque de género en las políticas públicas”, p. 1. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>>

¹⁷ RUIZ BRAVO, Patricia. “Una aproximación al concepto de género”. En: I Curso de Especialización en Género, Derechos Humanos y Constitución. Materiales de lectura. Lima: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional, abril a mayo de 2013, p. 47.

¹⁸ Pero esta no es la única dicotomía que ha emergido en el debate, pues existen también otros dualismos o pares opuestos, como son: racional/irracional, activo/pasivo, pensamiento/sentimiento, razón/emoción, cultura/naturaleza, poder/sensibilidad, objetivo/subjetivo, abstracto/concreto, universal/particular. Olsen da cuenta de ello y afirma que estos dualismos están sexualizados y que constituyen una jerarquía donde el término identificado con lo “masculino”

mientras que el ámbito público adquirió valor económico, social y de prestigio, al ámbito privado sólo se le asignó un valor simbólico¹⁹.

Adicionalmente, esta dicotomía entre lo público y lo privado ha generado un impacto adverso en las mujeres pues muchas de las formas de dominio que se han ejercido sobre ellas se han desarrollado precisamente en contextos íntimos, de la vida cotidiana, a los que la actuación del Estado no ingresa o tiene dificultades para ingresar. Ello se aprecia con gran nitidez en el trabajo del hogar remunerado, que se realiza a puerta cerrada en un espacio donde la fiscalización de las autoridades estatales no puede realizarse de la misma manera que en otras categorías de empleo, donde las labores se realizan en una oficina o en otros lugares de la esfera pública.

En efecto, en este caso, el lugar de labores de una trabajadora doméstica coincide con el hogar de su empleador o empleadora y tiene, por consiguiente, el carácter de un espacio privado y la garantía de la inviolabilidad de domicilio. De ahí que el Derecho tenga el importante desafío de regular mecanismos de articulación que permitan armonizar los derechos a la privacidad y a la inviolabilidad de domicilio del empleador/a y la protección de los derechos básicos de las trabajadoras del hogar²⁰.

Sobre esta cuestión volveremos más adelante, cuando se analice la actuación que ha tenido el Estado, específicamente el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en materia de inspección laboral en favor de las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado en nuestro país.

- c) **Los atributos o características de la personalidad.** A partir de este tercer elemento, se asume que hombres y mujeres tiene una “naturaleza” diferente. Así, por ejemplo, se asocia lo femenino a la emoción, el sacrificio y la renuncia, mientras que lo masculino es asociado con la agresividad, la fuerza y la competencia²¹. Estas características aparentemente “naturales” de las mujeres se consideran más afines a las labores de cuidado de otros, como las que realizan las trabajadoras del hogar. El problema radica en que estos estereotipos sobre las formas de ser, sentir y actuar de mujeres y de hombres tienen un impacto directo en aquello que es social y económicamente valorado (o subvalorado) en el ámbito laboral.

Corresponde, por tanto, que estas concepciones socioculturales sean evidenciadas, examinadas y revertidas, a fin de que el trabajo del hogar remunerado –que es una actividad económica como cualquier otra– se preste en condiciones de igualdad y no discriminación.

Pese a que por largo tiempo estos roles, espacios y atributos no generaron una estructura social que propicie la inserción o sostenibilidad de las mujeres en la esfera productiva, poco

(el primer término de cada par) es considerado como superior frente a lo “femenino”. Cfr. OLSEN, Frances. *El sexo del Derecho*. En: RUIZ, Alicia (compiladora). *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires, Biblos, 2000, p. 25-43.

¹⁹ Cfr. ASTELARRA Judith. *Loc. cit.*

²⁰ Cfr. VALENZUELA, María Elena. “Trabajo doméstico remunerado en América Latina”, p. 20. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/newsletter/ctio/plurales2/trabajo_domestico_ma-elena-valenzuela.pdf>

²¹ RUIZ BRAVO, Patricia. *Óp. cit.* p. 48.

a poco ellas han ido ingresando al mercado laboral. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que muchas veces aún pesa sobre ellas la presión social que las acusa de “descuidar a sus familias”²². Esta situación ha determinado que sean las mujeres quienes sigan asumiendo las labores de cuidado en el hogar, generando una doble jornada laboral, que aún obliga a muchas de ellas a buscar trabajos de medio tiempo o independientes, con menos posibilidades de ingreso y progreso laboral, a fin de compatibilizar sus roles productivo y reproductivo²³.

Al respecto, la Primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2010) nos permitió conocer el número de horas que en el Perú hombres y mujeres destinan a trabajar en el mercado de actividades remuneradas; y, en el hogar, en actividades domésticas no remuneradas. Así, mientras que las mujeres le dedican un promedio semanal de 39 horas con 28 minutos al trabajo doméstico no remunerado, los hombres le dedican 15 horas con 53 minutos semanales. Comparando estos dos resultados, se observa que las mujeres trabajan 23 horas con 35 minutos más que los hombres en las actividades domésticas, trabajo por el que no reciben pago alguno²⁴.

Es precisamente con la finalidad de hacer frente a esta situación que se propone que las labores de cuidado se vuelvan neutrales a fin de “igualar” la participación de los hombres, tal como ha sucedido con la participación de las mujeres en otras actividades que en un primer momento se consideraban sólo masculinas²⁵. Como señala Lamas, “la ausencia de esquemas más compartidos para el cuidado no sólo es un obstáculo para la inclusión en el mercado de trabajo, sino también es un impedimento para la práctica de una ciudadanía social plena”²⁶.

Pero además de ser una labor altamente “generizada”, el trabajo doméstico remunerado en el Perú también ha sido –y sigue siendo– fuertemente condicionado por otros factores de discriminación, como son el origen racial o étnico, edad, discapacidad, clase social, condición económica, entre otros. Esta situación incrementa los niveles de vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres que se dedican a esta labor, configurándose así un supuesto de “discriminación múltiple” o “interseccional”²⁷ que se produce cuando “en una misma persona –o, más frecuentemente, grupo de personas– se unen dos o más formas de

²² LÁZARO CATELLANOS Rosa, Emma ZAPATA MARTELO y Beatriz MARTINEZ CORONA. “Cambios en el trabajo productivo, reproductivo, las relaciones de poder y los modelos de género en mujeres jefas de hogar”. En: *Ra Ximhai*, septiembre-diciembre año/vol 3, número 003, Universidad Autónoma Indígena de México, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, El Fuerte, México. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <<http://www.ejournal.unam.mx/vol03-03/RXM003000303.pdf>>

²³ FEMENÍAS María Luisa y Paula SOZA ROSSI. “Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres”. En: *Sociologías*, Porto Alegre, año 11, Nº 21, jan/jun.2009. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <www.scielo.br/pdf/soc/n21/04.pdf>

²⁴ Cfr. MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. *Brechas de género en el uso del tiempo*. Setiembre de 2011, p. 10. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/banner/Brechas_genero_enelUso_Tiempo.pdf>

²⁵ Cfr. LAMAS Marta. *Op. Cit.* p 3.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ El término discriminación “múltiple” o “interseccional” fue acuñado a finales de los años ochenta por algunas profesoras feministas afroamericanas de Estados Unidos. La más representativa ha sido Kimberlé Crenshaw. Cfr. REY, Fernando. “La Discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo” En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 28, Número 84, Madrid: 2008, p. 255 y ss. Consulta: 16 de octubre de 2013. Disponible en: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=663&IDA=27209>>

discriminación, lo que les hace sustancialmente más vulnerables a los efectos de la misma”^{28, 29}

Al respecto, cabe señalar que existen determinadas representaciones sociales sobre la identidad, trabajo, vínculos, comunidad, etc. que, siendo una herencia colonial³⁰, se han mantenido en América Latina hasta el día de hoy y que se vinculan a las características del trabajo doméstico remunerado. Así, en los países postcoloniales –como es el Perú– el trabajo doméstico suele asociarse a la población indígena, por ser una actividad impuesta a dicha población desde los inicios de la colonia. Los datos históricos revelan que las familias campesinas rurales –mayoritariamente mujeres indígenas– eran tomadas como “sirvientas” de la clase alta, siendo a menudo esclavizadas; estaban prohibidas de casarse o dejar el trabajo y recibían como forma de pago habitación, pensión, medicinas, instrucción religiosa y ropa³¹.

Finalmente, cabe recordar que, de manera tradicional, el trabajo doméstico ha sido la puerta de entrada al mercado de trabajo para mujeres que cuentan con poca educación, que no cuentan con calificaciones o experiencia laboral previa y que carecen de redes sociales, concentrándose así en las mujeres rurales migrantes o en situación de pobreza. Si bien, de acuerdo a cifras de la OIT, el número de las jóvenes rurales ha ido disminuyendo en la región³², el trabajo doméstico sigue siendo una ocupación con alta proporción de mujeres provenientes de familias pobres, indígenas y afrodescendientes.

Por las razones expuestas, dadas las características del trabajo doméstico remunerado, no cabe duda que su adecuado tratamiento, tanto a nivel normativo como de políticas públicas supone un verdadero desafío para los Estados y demanda que las políticas de cambio sean diseñadas e implementadas teniendo en consideración todos los sistemas de exclusión existentes.

3. El trabajo del hogar en cifras: Aproximación al estado de la cuestión a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)

Las cifras que presentamos a continuación buscan formarnos una idea respecto de algunos datos que, de acuerdo a estadísticas oficiales, identifican el trabajo del hogar remunerado en nuestro país. Sin embargo, se debe tener presente que estas cifras constituyen sólo una aproximación a una actividad que, por diversas razones, se caracteriza por su informalidad y, por ende, es muy probable que la población que la realiza permanezca invisibilizada, lo que resulta ser aún más grave en materia de vulneración de derechos.

²⁸ CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo. “Mujer, discriminación múltiple y exclusión social”. En: PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar. (ed.) *Mujeres: Luchando por la igualdad, reivindicando la diferencia*. Madrid, Dykinson, 2010, p. 39.

²⁹ Sobre esta cuestión, cabe señalar que: “aunque la discriminación múltiple no es un fenómeno que afecte exclusivamente a las mujeres, éstas la sufren con más intensidad como consecuencia de su discapacidad, origen racial o étnico, orientación sexual, edad, y, en general por cualquier factor de discriminación concurrente con el género. Ello conduce a situaciones de exclusión del mercado de trabajo y de marginación social muy difíciles de superar por parte de las mujeres, y que obstaculizan, en gran medida, los esfuerzos llevados a cabo para la consecución de la igualdad real y efectiva”. *Ibidem*.

³⁰ QUIJANO, Anibal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina Consulta: 1 de octubre de 2013. En: <<http://ecaths1.s3.amazonaws.com/antropologiaslatinoamericanas/1161337413.Anibal-Quijano.pdf>>

³¹ KUZNESOF, Elizabeth “Historia del servicio doméstico en la América hispana (1492-1980)”. En: Elsa Chaney y Mary García Castro (editoras). *Muchacha, cachifa, criada, empleada, empregadinha, sirvienta...y nada más. Trabajadoras del hogar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1993, pp. 26-28.

³² Cfr. VALENZUELA, María Elena. *Óp. cit.* p. 3.

Según cifras del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra), con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), el número de trabajadoras y trabajadores del hogar representa actualmente es el 2.6 % del total de la población económicamente activa (PEA) ocupada en el Perú. Asimismo, este sector reportó que entre los años 2010 al 2012, se produjo un descenso en el número de trabajadoras y trabajadores del hogar, pasando de ser 475,810 a 404,127³³. Este descenso podría responder a diversos factores –como veremos más adelante– pero no relativiza ni disminuye la importancia de abordar esta materia.

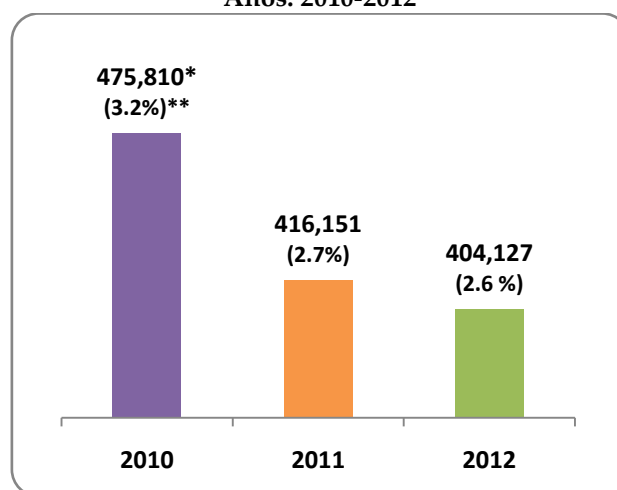
Cuadro N° 1
Porcentaje de trabajadoras/es del hogar respecto de la PEA ocupada
Años: 2010-2012

Indicadores	2010	2011	2012
Total de trabajadores/as del hogar	475,810	416,151	404,127
Porcentaje respecto del total de la PEA ocupada	3.2 %	2.7 %	2.6 %

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Gráfico N° 1
Porcentaje de trabajadoras/es del hogar respecto de la PEA ocupada
Años: 2010-2012



(*) Total de trabajadores/as del hogar

(**) Porcentaje respecto del total de la PEA ocupada

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Esta misma información desagregada por sexos evidencia que la mayoría de personas que se dedican a esta actividad –y por un amplísimo margen– son mujeres: alrededor del 95%. Se advierte, además, que en el mismo período se ha presentado un leve incremento en el porcentaje de hombres trabajadores del hogar, pasando de ser 4.6% en el 2010 a 5.6% en el 2012.

³³ Es importante reiterar que las cifras que aquí se presentan constituyen una aproximación, siendo muy probable que exista una población invisibilizada que se dedica a esta labor. Así, por ejemplo, en un estudio publicado en el año 2011, el Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar (SINTRAHOGARP) señala que la cifra real de trabajadores/as del hogar sería de aproximadamente 700,000 personas. Cfr. BASTIDAS, María y Edgardo BALBÍN. *Óp. Cit.* p. 123.

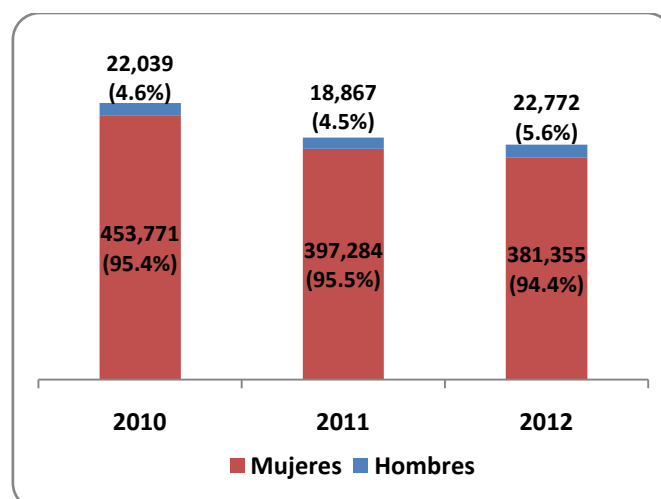
Cuadro N° 2
Evolución en el número de trabajadoras/es del hogar en el Perú
Años: 2010-2012

Indicador	2010		2011		2012	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Mujeres	453,771	95.4%	397,284	95.5%	381,355	94.4%
Hombres	22,039	4.6%	18,867	4.5%	22,772	5.6%
Total	475,810	100.0%	416,151	100.0%	404,127	100.0%

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Gráfico N° 2
Evolución en el número de trabajadoras/es del hogar en el Perú
Años: 2010-2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta es el rango de edades de las personas que se dedican a esta labor. Al respecto, se aprecia que, al año 2012, la mayoría de trabajadoras y trabajadores del hogar tenían entre 14 y 24 años (31.4%), seguido por número de trabajadores/as que tenían entre 30 y 44 años (29.6%).

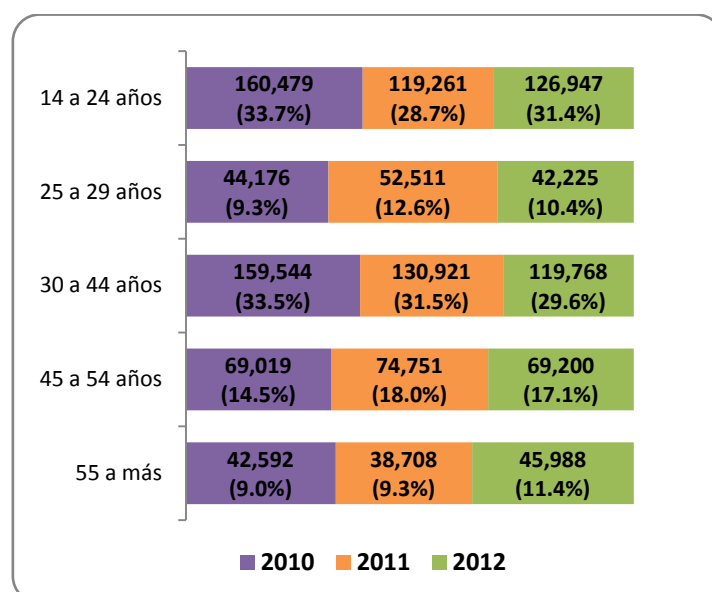
Cuadro N° 3
Rangos de edades de trabajadoras/es del hogar en el Perú
Años: 2010 al 2012

Indicador	2010		2011		2012	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
14 a 24 años	160,479	33.7 %	119,261	28.7 %	126,947	31.4 %
25 a 29 años ³⁴	44,176	9.3 %	52,511	12.6 %	42,225	10.4 %
30 a 44 años	159,544	33.5 %	130,921	31.5 %	119,768	29.6 %
45 a 54 años	69,019	14.5 %	74,751	18.0 %	69,200	17.1 %
55 a más ³⁵	42,592	9.0 %	38,708	9.3 %	45,988	11.4 %
Total	475,810	100.0%	416,151	100.0%	404,127	100.0%

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Gráfico N° 3
Rangos de edades de trabajadoras/es del hogar en el Perú
Años: 2010 al 2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Elaboración: Defensoría del Pueblo

El detalle del Cuadro N° 3 evidencia que si bien –como se ha referido– un importante número de trabajadoras/es del hogar tienen entre 14 y 24 años de edad, el total de personas en este rango de edad disminuyó en más de 2 puntos porcentuales entre los años 2010 y 2012. En cambio, en este mismo período, ha aumentado en algunos puntos porcentuales el número de personas en el rango de edades que va desde los 45 a los 54 años (de 14.5% a 17.1%) y de los 55 años a más (de 9% a 11.4%).

Respecto de esta cuestión, en un estudio publicado en el año 2013, Patricia Fuertes señala que se está produciendo en nuestro país una importante recomposición por edades de la población que realiza esta labor. Así, tras analizar la evolución que se ha producido entre

³⁴ Cifras referenciales para los años 2010, 2011 y 2012.

³⁵ Cifras referenciales para el año 2010.

los años 2004 y 2010, se aprecia una reducción en el número de mujeres de entre 14 y 24 años que se desempeñan como trabajadoras del hogar y aumenta aquel referido a mujeres en el rango de edad de 30 a 44 años³⁶. Según la autora,

[e]sta evolución significa que las jóvenes encuentran hoy otras *opciones de empleo alternativas* al trabajo doméstico. Ello debido a mayores oportunidades de empleo que se abrieron en general para las y los jóvenes con la expansión económica experimentada en el país. Estas nuevas oportunidades de empleo reúnen dos condiciones que las convierten en más atractivas con relación al trabajo doméstico: a) están mejor *valoradas* por la sociedad (tienen mayor prestigio social); y b) tienen mejores condiciones laborales asegurando, por ejemplo, una remuneración mínima vital (RMV) en contraposición a lo que sucede con el trabajo doméstico.³⁷ (Cursivas en el original).

Además de la escasa valoración social –tema sobre el que nos hemos detenido en la primera parte de este capítulo– la autora pone de manifiesto el problema de las bajas remuneraciones. Al respecto, debemos recordar que la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, publicada en el año 2003, no ha reconocido el derecho a la remuneración mínima vital (RMV), limitándose a señalar que “[e]l monto de la remuneración de los trabajadores del hogar en cualquiera de sus modalidades será la señalada por acuerdo libre de las partes”³⁸.

Posiblemente sea esta la principal razón por la que, al año 2012, cerca del 85% de trabajadores/as del hogar reportó que el sueldo que recibía era inferior a la RMV, siendo el promedio del ingreso laboral nominal S/. 457. Asimismo, se detecta un progresivo incremento en el promedio de remuneraciones entre los años 2010 y 2012. Cabe precisar que las cifras que presentamos a continuación excluyen los pagos en especie³⁹.

Cuadro N° 4
Ingreso laboral nominal⁴⁰ (S/.)
Años: 2010 al 2012

Ingreso laboral nominal (S/.)	2010	2011	2012
Promedio	S/. 350	S/. 405	S/. 457
Mediana	S/. 302	S/. 360	S/. 404

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

³⁶ Cfr. FUERTES MEDINA, Patricia. *Trabajo doméstico remunerado en el Perú. Situación y perspectivas en función del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT*. Lima: OIT/Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2013, p. 109.

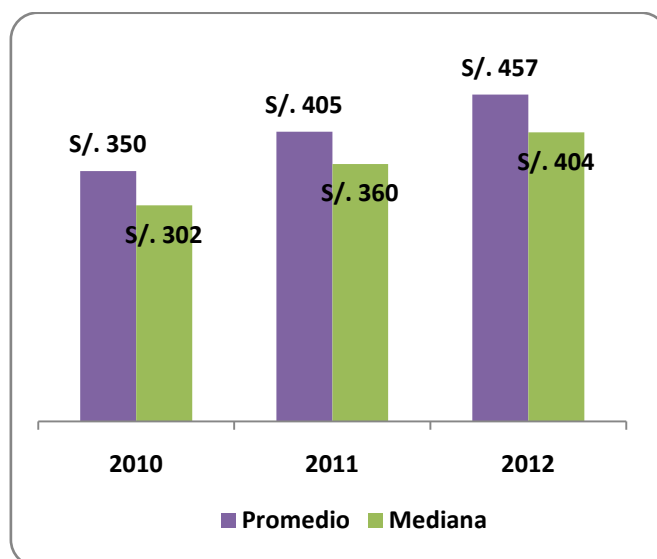
³⁷ *Ibidem*.

³⁸ En estos casos es claro que las partes no se encuentran en una situación de igualdad real, por lo que resulta indispensable establecer mínimos por debajo de los cuales no sea posible negociar. Más adelante haremos referencia a esta cuestión y a la necesidad de que se reconozca la remuneración mínima vital a favor de este grupo de trabajadoras y trabajadores.

³⁹ La exclusión de los pagos en especie está contemplada en el artículo 6° de la Ley N° 27986 – Ley de las Trabajadoras del Hogar y en el artículo 2° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2003-TR.

⁴⁰ Se considera los ingresos de la ocupación principal y del tipo monetario (excluye los pagos en especie).

Gráfico N° 4
Ingreso laboral nominal⁴¹ (S/.)
Años: 2010 al 2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cuadro N° 5
Trabajadoras/es del hogar ocupadas/os según remuneración mínima vital⁴² (RMV)
Años: 2010 al 2012

Ocupados/as según RMV	2010		2011		2012	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Menor de 1 RMV ⁴³	387,694	81.5 %	351,035	84.4 %	342,603	84.8 %
Mayor o igual a 1 RMV	88,116	18.5 %	65,116	15.6 %	61,524	15.2%
Total	475,810	100.0%	416,151	100.0%	404,127	100.0%

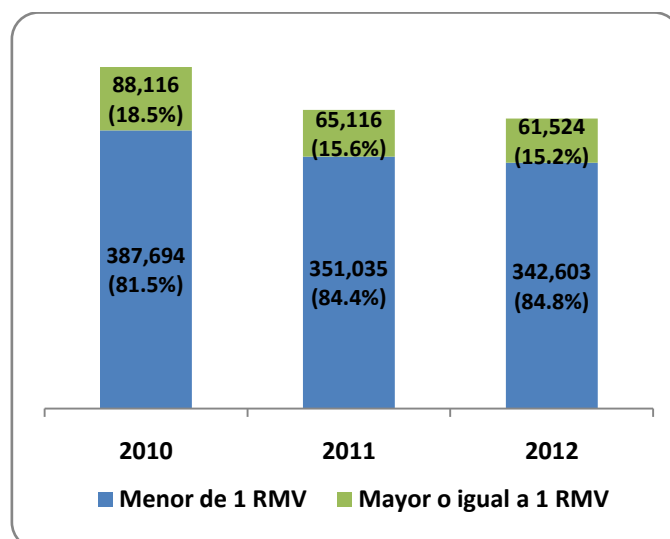
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza.
 Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

⁴¹ Se considera los ingresos de la ocupación principal y del tipo monetario (excluye los pagos en especie).

⁴² Se considera los ingresos de la ocupación principal y del tipo monetario (excluye los pagos en especie).

⁴³ Se considera las siguientes Remuneraciones Mínimas Vitales (RMV): 2010 (S/. 552,5); 2011 (S/. 625,34) y 2012 (S/. 718,85). Cabe señalar que en algunos casos es el promedio de las RMV de los 12 meses.

Gráfico N°5
Trabajadoras/es del hogar ocupadas/os según remuneración mínima vital⁴⁴ (RMV)
Años: 2010 al 2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

En el período comprendido entre los años 2010 y 2012 se identifica un declive en el porcentaje de trabajadoras y trabajadores del hogar que percibe una remuneración igual o mayor a la RMV. Los estudios realizados sobre esta materia evidencian que en Lima se identifican los mayores niveles de remuneraciones para las trabajadoras del hogar, siendo casi el doble de lo que se paga en las ciudades capital de provincia. En Lima también se observan los mayores niveles de formalización del trabajo del hogar remunerado⁴⁵.

Aun reconociendo las mejoras de los últimos años, el hecho de que un elevado porcentaje de trabajadoras/es del hogar perciba una remuneración por debajo de la RMV impacta además, de manera significativa, en su acceso efectivo a la Seguridad Social (pensiones y salud), pues en muchos casos “la retención estipulada por ley para el caso de la previsión social –cobertura en caso de vejez, invalidez y muerte– deviene en una suma considerable”⁴⁶, perjudicando el ingreso neto del trabajador o trabajadora del hogar⁴⁷.

Sobre el particular es importante recordar que la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, establece en su artículo 18°, que “[l]os trabajadores al servicio del hogar bajo relación de dependencia están comprendidos en las disposiciones relativas a la seguridad

⁴⁴ Se considera los ingresos de la ocupación principal y del tipo monetario (excluye los pagos en especie).

⁴⁵ Cfr. FUERTES MEDINA, Patricia. *Op. cit.* p. 82.

⁴⁶ Cfr. Ídem, p. 155.

⁴⁷ El aporte a EsSalud equivale al 9% de la remuneración y es de cargo obligatorio del empleador o empleadora. La base mínima para efectuar su cálculo es la RMV, aunque el trabajador/a gane un sueldo por debajo de dicho monto. De otro lado, el aporte a la ONP equivale al 13% de la remuneración y debe ser retenido al trabajador o trabajadora de hogar por su empleador/a. Al igual que en el caso anterior, el aporte mínimo se calcula sobre la base de la RMV. (Artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27986, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2003-TR). Ver también: SUNAT. “Tasas y cálculo de aportaciones a Essalud y ONP TH”. Consulta: 17 de octubre de 2012. Disponible en: <http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=535:08-tasas-y-calculo-de-aportaciones-a-essalud-y-onp-th&catid=85:trabajadores-del-hogar&Itemid=136>

social, como asegurados obligatorios, en cuanto concierne a todo tipo de prestaciones de salud. En cuanto a sus pensiones pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones”.

En este contexto, un dato relevante respecto de la situación de los/as trabajadoras/es del hogar es su afiliación al Seguro Social de Salud, EsSalud, que tiene por finalidad dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales que corresponden a este régimen contributivo. Sin embargo, sobre este aspecto volveremos de manera específica en el Capítulo IV del presente informe.

Las cifras que presentamos a continuación, elaboradas por el Mintra en base a la ENAHO, consideran, además de los afiliados/as a ESSALUD, a los trabajadores/as afiliados a otros seguros (como el Seguro Integral de Salud, Seguro Privado de Salud, Entidad Prestadora de Salud).

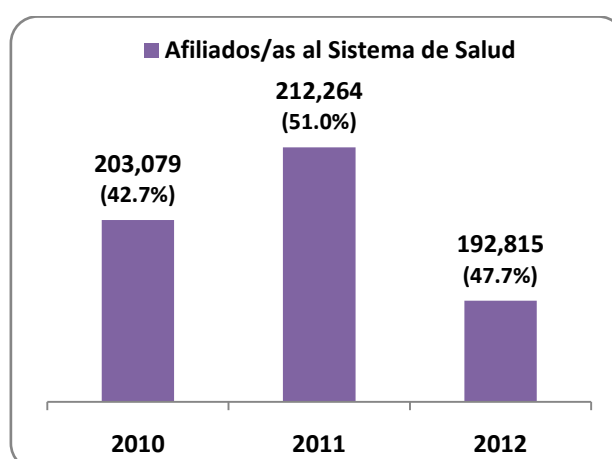
Cuadro N° 6
Trabajadoras/es del hogar afiliados al Sistema de Salud en el Perú
Años: 2010 al 2012

Indicador	2010		2011		2012	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Afiliados/as al Sistema de Salud ⁴⁸	203,079	42.7 %	212,264	51.0 %	192,815	47.7 %

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Gráfico N° 6
Trabajadoras/es del hogar afiliados al Sistema de Salud en el Perú
Años: 2010 al 2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁴⁸ Considera a los trabajadores afiliados a ESSALUD, Seguro Privado de Salud, Entidad Prestadora de Salud, Seguro de FFAA/ Policiales y Seguro Integral de Salud.

De acuerdo a la información contenida en el Cuadro N° 5, entre años los 2010 y 2012, el porcentaje de personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado y que se encuentran afiliadas a algún sistema de salud se ha mantenido alrededor del 50%.

La situación es aún más alarmante si se tiene en cuenta el número de afiliados/as al sistema de pensiones, que se mantuvo alrededor del 9% entre los años 2010 y 2011; y si bien se incrementó en el año 2012, apenas ha alcanzado un 11%.

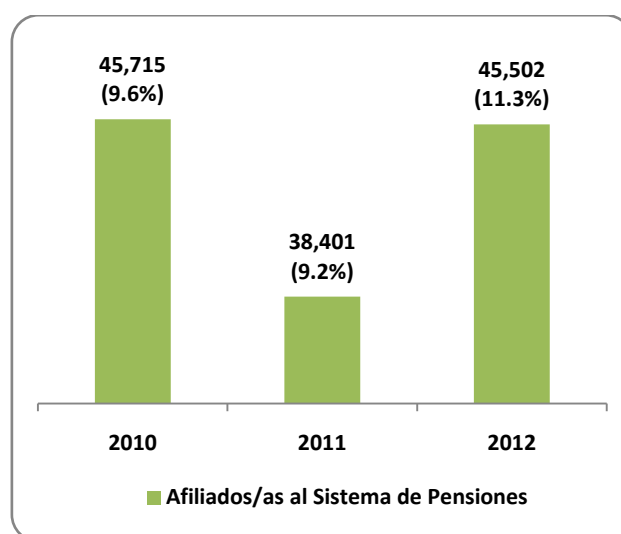
Cuadro N° 7
Trabajadoras/es del hogar afiliados al sistema de pensiones
Años: 2010 al 2012

Indicador	2010		2011		2012	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Afiliados/as al Sistema de Pensiones ⁴⁹	45,715	9.6 %	38,401	9.2 %	45,502	11.3 %

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Gráfico N° 7
Trabajadoras/es del hogar afiliados al sistema de pensiones
Años: 2010 al 2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Otro derecho fundamental importante es la educación, respecto del cual la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, establece lo siguiente “El trabajador al servicio del hogar tiene derecho a la educación. El empleador deberá brindarle las facilidades del caso para poder garantizar su asistencia regular a su centro de estudios fuera de la jornada de trabajo” (artículo 17). Ello es relevante si se tiene en cuenta que, entre los años 2010 y 2012, el porcentaje de trabajadores/as del hogar que sólo cuenta con primaria completa se

⁴⁹ Cifras referenciales para el año 2011.

aproxima al 40%. Por su parte, el número de trabajadores/as del hogar que no cuenta con nivel alguno o sólo cuenta con primaria incompleta bordea el 15%.

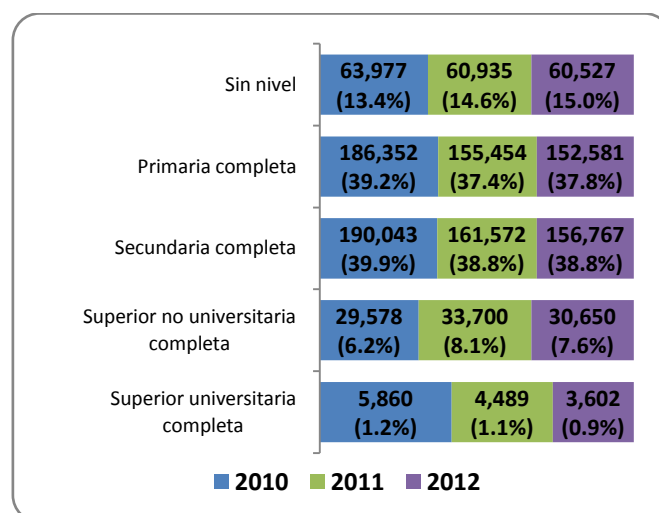
Cuadro N° 8
Nivel educativo de trabajadoras/es del hogar en el Perú
Años: 2010 al 2012

Indicador	2010		2011		2012	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Sin nivel ⁵⁰	63,977	13.4 %	60,935	14.6 %	60,527	15.0 %
Primaria completa ⁵¹	186,352	39.2 %	155,454	37.4 %	152,581	37.8 %
Secundaria completa ⁵²	190,043	39.9 %	161,572	38.8 %	156,767	38.8 %
Superior no universitaria completa ⁵³	29,578	6.2 %	33,700	8.1 %	30,650	7.6 %
Superior universitaria completa ⁵⁴	5,860	1.2 %	4,489	1.1 %	3,602	0.9 %
Total	475,810	100.0%	416,151	100.0%	404,127	100.0%

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Gráfico N° 8
Nivel educativo de trabajadoras/es del hogar en el Perú
Años: 2010 al 2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁵⁰ Sin nivel incluye primaria incompleta.

⁵¹ Primaria incluye secundaria incompleta.

⁵² Secundaria incluye superior incompleta.

⁵³ Cifras referenciales para todos los años.

⁵⁴ Cifras referenciales para todos los años.

Es importante recordar que la educación es, a diferencia de la mayor parte de derechos fundamentales⁵⁵, de carácter irrenunciable, y tiene por finalidad el desarrollo de la persona, constituyendo la base de las estrategias para enfrentar la pobreza y para mejorar las oportunidades laborales de las personas.

Finalmente, con relación a las jornadas laborales, preocupa que en los tres últimos años un alto porcentaje de trabajadores/as del hogar (alrededor del 50%) haya reportado que éstas son superiores a las 48 horas semanales, contraviniendo de esta manera tanto la Ley de los Trabajadores del Hogar como el artículo 25° de la Constitución que establece que “[l]a jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo”.

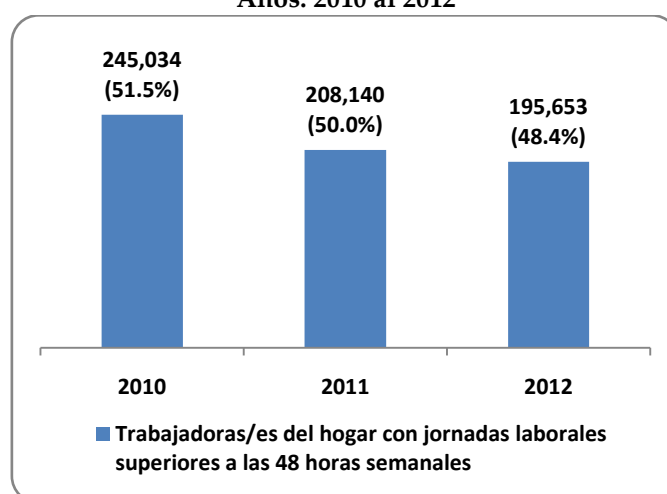
Cuadro N° 9
Jornadas laborales de las/os trabajadoras/es del hogar
Años: 2010 al 2012

Indicador	2010		2011		2012	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Trabajadoras/es del hogar con jornadas laborales superiores a las 48 horas semanales	245,034	51.5 %	208,140	50.0 %	195,653	48.4 %

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Gráfico N° 9
Jornadas laborales de las/os trabajadoras/es del hogar
Años: 2010 al 2012



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁵⁵Como refiere Hurtado Pozo “La deficiencia de la regulación del derecho civil reside en que parte de un presupuesto incorrecto por ser considerado absoluto. Los derechos inherentes a la persona no son inalienables o irrenunciables. Esta declaración contradice el principio constitucional básico de la prioridad de la persona sobre la sociedad y el Estado, así como el de la libertad personal como fundamento del Estado de Derecho (...)” En: HURTADO POZO, José. *Manual de Derecho Penal. Parte General I*. Tercera edición. Lima: Grijley, 2005. pp.494 - 496.

Los aspectos revisados permiten afirmar que las condiciones laborales en las que prestan sus servicios las trabajadoras del hogar en nuestro país no son óptimas, pues –como se ha evidenciado– por lo general enfrentan excesivas jornadas laborales, perciben bajas remuneraciones (inferiores a la RMV), no cuentan con seguro de salud ni están afiliadas al sistema de pensiones, todo lo cual genera la vulneración de diversos derechos fundamentales.

Estas cifras –que como ya se ha referido son sólo referenciales de una realidad sin duda mucho más dramática– evidencian la urgente necesidad de una pronta actuación por parte del Estado, que permita garantizar los derechos fundamentales de las mujeres pertenecientes a este sector laboral que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

CAPÍTULO II

LA PROTECCIÓN DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

En este capítulo daremos una mirada al marco normativo internacional en materia de respeto y promoción de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores domésticos, ámbito en el cual –como se mostrará– se han producido importantes avances. Esto responde, entre otros factores, a que en materia de protección de los derechos humanos se viene desarrollando una clara tendencia a la afirmación de un mayor reconocimiento y protección de los derechos de las personas pertenecientes a grupos o sectores que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y que, por esta razón, requieren de una protección especial que contribuya a su plena realización.

En este contexto, se ha venido tomando cada vez una mayor conciencia de la necesidad de que las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado cuenten con un trato y un reconocimiento especial que hasta hace poco tiempo no existía en el ámbito del Derecho internacional. Así, el 16 de junio del año 2011, en la centésima Conferencia Internacional de Trabajo, se adoptó el Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Este Convenio, que acaba de entrar en vigencia en setiembre de 2013, se encuentra actualmente en pleno proceso de ratificación por los Estados miembros de la OIT.

Sin embargo, es importante enfatizar que la incorporación de normas y garantías específicas para las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado no tienen por objeto sustituir la normatividad general sobre derechos humanos, sino complementar y perfeccionar los instrumentos existentes para la efectiva promoción y defensa de sus derechos. En atención a ello, en la primera parte de este capítulo presentaremos los principales instrumentos de protección de los derechos humanos que, pese a ser generales, resultan aplicables a los trabajadores y trabajadoras del hogar. Posteriormente, centraremos nuestra atención en el contenido del Convenio 189 de la OIT, cuya ratificación aún constituye una tarea pendiente para el Estado peruano.

Pero antes, conviene que dejemos planteadas algunas consideraciones generales sobre la obligatoriedad de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto a nivel universal como regional.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que, en el ámbito del Derecho internacional, los tratados constituyen normas convencionales que se rigen por la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados; y son de obligatorio cumplimiento para los Estados que los suscriben y ratifican. Además, el reconocimiento de la obligatoriedad de un tratado de derechos humanos implica que el Estado parte asuma una serie de responsabilidades de obligatorio cumplimiento, entre ellas la de respetar y garantizar los derechos reconocidos en el instrumento internacional. Asimismo, cabe recordar que la obligación de garantizar los derechos humanos comprende –a su vez– el deber estatal de prevenir, investigar, sancionar y reparar las vulneraciones que se produzcan contra tales derechos⁵⁶.

⁵⁶ En efecto, el artículo 1° CADH dispone que: “Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de

A nivel del Derecho interno, si bien la Constitución vigente no adoptó la fórmula contenida en el artículo 105° de su antecesora, que reconocía jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos⁵⁷, el artículo 55° de la Constitución de 1993 precisa que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. En otras palabras, la Constitución reconoce a los tratados internacionales suscritos y ratificados por el país, entre ellos los referidos a los derechos humanos, como normas del propio Derecho nacional.

Además, en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional peruano ha interpretado que los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen jerarquía constitucional⁵⁸, reconociéndoles la fuerza activa y pasiva que corresponde a este tipo de normas:

El rango constitucional que detentan trae consigo que dichos tratados están dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional; es decir, fuerza activa, conforme a la cual estos tratados han innovado nuestro ordenamiento jurídico incorporando a éste, en tanto derecho vigente, los derechos reconocidos por ellos, pero no bajo cualquier condición, sino a título de derechos de rango constitucional. Su fuerza pasiva trae consigo su aptitud de resistencia frente a normas provenientes de fuentes infraconstitucionales, es decir, ellas no pueden ser modificadas ni contradichas por normas infraconstitucionales e, incluso, por una reforma de la Constitución que suprimiera un derecho reconocido por un tratado o que afectara su contenido protegido⁵⁹.

A ello se debe sumar que los tratados internacionales sobre derechos humanos también constituyen cláusulas hermenéuticas conforme a las cuales deben ser interpretados los derechos y libertades que reconoce la Constitución (de conformidad con su Cuarta Disposición Final y Transitoria)⁶⁰. Y no sólo los tratados, sino también las declaraciones internacionales y las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según los tratados de los que el Perú es parte.

Si bien –en principio – se ha entendido que las declaraciones se distinguen de los tratados porque no tienen carácter obligatorio al no comprometer formalmente a los Estados firmantes, esta distinción no es rígida. Como señala UPRIMNY,

[L]as grandes declaraciones de 1948 (Declaración Universal de Derechos Humanos y Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre) han adquirido carácter

cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. En esta misma línea, la Constitución Política del Perú establece que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (artículo 1°) y que “son deberes primordiales del Estado: defender [...] garantizar la plena vigencia de los derechos humanos [...]” (artículo 44°).

Por su parte, cabe recordar que la Corte IDH en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras exhorta al Gobierno de Honduras a que adopte las medidas necesarias para prevenir nuevos atentados contra los derechos fundamentales en cumplimiento de la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos consagrada en el artículo 1.1 de la Convención. Véase: Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 41 incisos 1 y 2.

⁵⁷ El artículo 105° de la Constitución de 1979 establecía lo siguiente: “Los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tienen jerarquía constitucional. No pueden ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución”.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC (acumulados), del 25 de abril del 2006, fundamento jurídico 26.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 047-2004-AI/TC, de 24 de abril de 2006, fundamentos jurídicos 32 y 33.

⁶⁰ De conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución: “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

vinculante porque los estados les han atribuido esa calidad, por su uso repetitivo y la convicción de su obligatoriedad. Por consiguiente, estos dos instrumentos internacionales se han revestido de carácter consuetudinario.⁶¹

De otro lado, respecto de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos, constituidos según los tratados de los que el Perú es parte, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) que supervisa el cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH), sus sentencias son de obligatorio cumplimiento para el Estado peruano cuando éste resulte responsable. Sin embargo, tanto los estándares internacionales de protección de derechos derivados de las sentencias de la Corte IDH (incluso respecto de otros Estados parte de la CADH) como de sus opiniones consultivas, constituyen parámetros de interpretación vinculantes de los derechos constitucionales. Ello ha sido reconocido expresamente en el artículo V del Código Procesal Constitucional:

Artículo V.- El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

Finalmente, es importante mencionar la necesidad de considerar las observaciones y recomendaciones emitidas por órganos que supervisan la aplicación de los tratados internacionales (como el Comité DESC o el Comité CEDAW) pues, como señala UPRIMNY:

Este conjunto de observaciones y recomendaciones generales se considera jurisprudencia internacional. Los órganos e instituciones que profieren una interpretación autorizada de la normas de derechos humanos, consolidan criterios que deben ser atendidos por los estados, en razón del principio de buena fe en el cumplimiento de los tratados y en el marco de las obligaciones de respeto, protección y garantía frente a los derechos consagrados en el derechos internacional de los derechos humanos.⁶²

Como es propio del Derecho internacional, los Estados deben cumplir con sus compromisos de buena fe; y el respeto de estas observaciones y recomendaciones generales responde precisamente al compromiso asumido por el Estado al ratificar el instrumento internacional por el que fueron creados.

1. El Sistema Universal de protección de los Derechos Humanos

La Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 fueron una importante respuesta de la comunidad internacional a las graves violaciones de derechos que se cometieron durante la Segunda Guerra Mundial. Tras el fin de dicho episodio histórico, ambos instrumentos determinaron que los derechos humanos y la dignidad de la persona se volvieran un asunto internacional; y, en esta medida, un límite a la soberanía de los Estados⁶³:

⁶¹ Cfr. UPRIMNY, Margarita. "La protección internacional de los derechos humanos: el sistema de Naciones Unidas". En: ABRAMOVICH, Víctor, ERAZO, Ximena, y ORBE Jorge (eds.). *Políticas públicas para un Estado social de derechos, el paradigma de los derechos universales*. Santiago, Fundación Henry Dunant, 2008, p. 26.

⁶² *Ídem* p. 32.

⁶³ *Ídem*, p. 25.

Con la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 se reafirman la dignidad y el valor de la persona humana, y la igualdad de derechos de hombres y mujeres. **Queda sentado así que estos temas no hacen más parte de la soberanía de los Estados, sino que hacen parte del orden público internacional.**⁶⁴ (Énfasis agregado)

Este reconocimiento tiene una importancia significativa para la configuración del Derecho internacional de los derechos humanos en la medida que “los sistemas nacionales no fueron capaces de limitar la actividad del Estado y por tanto, permitieron violaciones masivas de los derechos individuales”⁶⁵. De esta manera, la regulación de los derechos humanos en la esfera internacional va aparejada al reconocimiento del hecho de que la protección de la persona humana ya no es un asunto que interese únicamente al Estado donde la persona habita, sino a la comunidad internacional en su conjunto⁶⁶.

Asimismo, como se ha referido anteriormente, la obligación de cumplimiento en materia de derechos humanos se manifiesta a través de dos obligaciones principales: “respeto y garantía de los derechos y libertades consagrados internacionalmente, cualquiera que sea el tipo de documento en el que se consagre; en conjunto con el principio de igualdad y no discriminación”⁶⁷.

Como se recordará, en el ámbito de las Naciones Unidas, los principales instrumentos jurídicos, de carácter general, para la protección de los derechos humanos son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (adoptada el 10 de diciembre de 1948).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado el 16 de diciembre de 1966 y, que entró en vigencia para Perú, el 28 de julio de 1978).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptado el 16 de diciembre de 1966 y, entrado en vigor para Perú el 28 de julio de 1978).

Aunque los instrumentos mencionados no están referidos específicamente al trabajo doméstico remunerado, dado su alcance y contenido pueden ser aplicados a este sector en condición de especial vulnerabilidad. Ello ha sido puesto de manifiesto, por ejemplo, en los informes y recomendaciones de diversos órganos de supervisión y seguimiento de los tratados sobre derechos humanos.

⁶⁴ VILLA, Carmen Rosa. “Mecanismos de Protección de Derechos Humanos”. En: ERAZO, Ximena, MARTÍN, María Pía, y OYARCE, Héctor (eds.). *Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales*. Santiago, LOM Ediciones, 2007. p. 71-72.

⁶⁵ NASH ROJAS, Claudio. “La protección internacional de los derechos humanos en contexto”. En su: *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en acción. Aciertos y desafíos*. México: Editorial Porrúa, 2009, p. 23.

⁶⁶ Cfr. SALMÓN, Elizabeth. “Los tratados de derechos humanos”. En: NOVAK, Fabián y Elizabeth SALMÓN. *Las obligaciones internacionales del Perú en materia de Derechos Humanos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Internacionales, 2002. p. 57.

⁶⁷ NASH ROJAS, Claudio. *Óp. Cit.*, pp. 29-30.

Asimismo, ha tenido lugar un proceso de especificación de los instrumentos internacionales a fin de brindar una especial protección a determinados grupos de personas⁶⁸. De manera enunciativa, podemos mencionar los siguientes:

- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de Naciones Unidas (adoptada el 21 de diciembre de 1965 y entrada en vigor para el Perú, el 29 de octubre de 1971).
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (adoptada el 18 de diciembre de 1979 y entrada en vigor para Perú el 13 de octubre de 1982).
- Convención sobre los Derechos del Niño (adoptada el 20 de noviembre de 1989 y, entrada en vigor para Perú, el 4 de octubre de 1990).
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (adoptada el 18 de diciembre de 1990 y que entró en vigencia en el Perú el 14 de setiembre de 2005).
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (adoptada el 13 de diciembre de 2006 y, entrada en vigor para Perú, el 3 de mayo de 2008), entre otros.

Toda vez que en el estado actual del desarrollo del sistema internacional, las principales obligaciones de los Estados están en los tratados internacionales, ya sean universales (Sistema de Naciones Unidas) o regionales (Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, entre otros), en esta sección nos referiremos a aquellos tratados del sistema universal que se vinculan más estrechamente con la protección de los derechos de las mujeres trabajadoras. Asimismo, reseñaremos algunas observaciones y recomendaciones emitidas por los órganos que supervisan el cumplimiento de dichos tratados internacionales, priorizando aquellas que hacen referencia específicamente a las trabajadoras domésticas.

1.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (en adelante, PIDESC) proporciona el marco jurídico internacional más importante para el reconocimiento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Junto con el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (en adelante, PIDCP) y la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (en adelante, DUDH), conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos, que es el pilar de la protección de los derechos humanos al interior de las Naciones Unidas.

En relación al tema de trabajadoras del hogar, es preciso mencionar que el artículo 7° del PIDESC reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren: un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; condiciones de existencia dignas; igual oportunidad para todas las personas de ser

⁶⁸ UPRIMNY, Margarita. *Óp. Cit.*, p. 26.

promovidas así como el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, vacaciones periódicas pagadas, remuneración por días festivos, entre otros.

Caber tener en consideración que si bien en el sistema de Naciones Unidas existen numerosas convenciones de derechos humanos, sólo algunas de ellas establecieron órganos que supervisan su aplicación, como es el caso del PIDESC, cuyo órgano de control es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), establecido en virtud de la Resolución 1985/17 (28 de mayo de 1985), del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y sobre cuyos pronunciamientos resulta pertinente referirnos para efectos del presente informe.

1.1.1. Observaciones generales del Comité DESC

Las observaciones generales contienen la interpretación que el Comité DESC realiza sobre las disposiciones del PIDESC, las que son fundamentales para comprender el alcance específico de cada uno de sus artículos. En efecto, a través de estas observaciones generales, “los órganos entregan una guía a los Estados para interpretar las obligaciones del tratado”⁶⁹.

Así en la **Observación General N° 16**, del año 2005, sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3° del PIDESC)⁷⁰, el Comité reconoce que el género puede afectar el ejercicio de los derechos humanos en la medida que: “las hipótesis y las expectativas basadas en el género suelen situar a la mujer en situación desfavorable con respecto al disfrute sustantivo de derechos, como el de actuar y ser reconocida como un adulto autónomo y con plena capacidad, participar plenamente en el desarrollo económico, social y político y tomar decisiones sobre sus circunstancias y condiciones propias”⁷¹.

Más adelante, el Comité DESC se refiere de manera expresa a los trabajadores y trabajadoras del hogar, vinculando el derecho reconocido en el artículo 3° del Pacto, según el cual los Estados se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, con el derecho de toda persona a formar sindicatos y afiliarse al de su elección⁷²:

El apartado a) del párrafo 1 del artículo 8 del Pacto obliga a los Estados Partes a garantizar el derecho de toda persona a formar sindicatos y afiliarse al de su elección. Según el artículo 3, leído juntamente con el artículo 8, se permitiría a los hombres y las mujeres que funden asociaciones profesionales para tender a sus problemas específicos. A este respecto, **debería prestarse particular atención a los trabajadores domésticos**, a

⁶⁹ NASH ROJAS, Claudio. *Óp. Cit.*, p. 29.

⁷⁰ Artículo 3° del PIDESC.- “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.

⁷¹ COMITÉ DESC. Observación general N° 16 (2005) *La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 14.

⁷² Artículo 8° del PIDESC.-

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; (...)”.

las mujeres de las zonas rurales, a las mujeres que trabajan en industrias predominantemente femeninas y **a las mujeres que trabajan en el hogar**, que a menudo se ven privadas de este derecho⁷³. (Énfasis agregado)

Para el Comité DESC, el derecho a la igualdad de hombres y las mujeres en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales es obligatorio e inmediatamente aplicable para todos los Estados, los cuales deben garantizar su ejercicio prestando especial atención a las personas o grupos de personas tradicionalmente marginadas o discriminadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

De otro lado cabe mencionar también la **Observación General N° 18**, aprobada el 24 de noviembre de 2005, sobre el artículo 6 del PIDESC⁷⁴. En dicho artículo se consagra de manera general el derecho al trabajo, que –según el PIDESC y siguiendo la interpretación del Comité– ha de ser un *trabajo digno*, vale decir, un trabajo que respete los derechos fundamentales de la persona así como los derechos de los trabajadores y trabajadoras en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración⁷⁵.

Por este motivo, el Comité DESC manifiesta su preocupación respecto de la alta tasa de desempleo y la falta de seguridad en el empleo que lleva a los trabajadores y trabajadoras a buscar oportunidades en sectores no estructurados de la economía. Para atender esta situación, los Estados partes “deben adoptar las medidas necesarias, tanto legislativas como de otro tipo, para reducir en la mayor medida posible el número de trabajadores en la economía sumergida, trabajadores que, a resultas de esa situación, carecen de protección”⁷⁶. Se espera que estas medidas obliguen a los empleadores/as a respetar la legislación laboral y a declarar a sus empleados/as, permitiéndoles así disfrutar de todos sus derechos laborales.

Cabe señalar que, al desarrollar el rol de los Estados frente a la problemática de las personas que laboran en una economía sumergida, el Comité DESC hace referencia expresa a las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado:

[las] medidas [que adopten los Estados] deben reflejar el hecho de que las personas que viven en una economía sumergida lo hacen en su mayor parte debido a la necesidad de sobrevivir, antes que como una opción personal. **Además, el trabajo doméstico y agrícola debe ser debidamente regulado mediante legislación nacional, de forma que los trabajadores domésticos y agrícolas disfruten del mismo nivel de protección que otros trabajadores**⁷⁷. (Énfasis y subrayado agregado)

⁷³ COMITÉ DESC. Observación general N° 16 (2005) *Óp. Cit.*, párr. 25.

⁷⁴ Artículo 6° del PIDESC.-

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

⁷⁵ COMITÉ DESC. Observación general N° 18 (2005) *El derecho al trabajo* (artículo 6), párr. 7.

⁷⁶ *Ídem*, párr. 10.

⁷⁷ *Ídem*, párr. 10.

Finalmente, el Comité DESC recuerda a los Estados partes la obligación de velar por la realización progresiva del derecho al trabajo, para lo cual se debe garantizar su ejercicio sin discriminación alguna y la adopción de medidas concretas en aras de su plena realización⁷⁸.

1.1.2. Observaciones finales del Comité DESC

Para el desarrollo de sus funciones, el citado Comité recibe de cada Estado parte, informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos humanos reconocidos en el PIDESC; y, tras examinar dichos informes, identifica los avances y expresa sus preocupaciones y recomendaciones en forma de "observaciones finales"⁷⁹.

Siguiendo esta fórmula, en mayo de 1997 el Comité DESC instó al Estado peruano a que mejore las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras del hogar y vele porque estas condiciones estén en consonancia con las obligaciones que se derivan del Pacto⁸⁰. Asimismo, de manera general, recomendó al Estado que adopte las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la legislación sobre salario mínimo, seguridad e higiene del trabajo, remuneración igual para hombres y mujeres por trabajo igual, entre otros aspectos. Para tal efecto, enfatizó la necesidad de destinar recursos suficientes a los servicios de inspección laboral a fin de que puedan llevar a cabo su labor de manera adecuada⁸¹.

Posteriormente, tras la presentación de un nuevo informe por parte del Estado peruano, el Comité DESC emitió sus observaciones finales en mayo de 2012. En ellas manifestó su preocupación sobre el empleo informal y el elevado número de trabajadores y trabajadoras que recibe un sueldo inferior al mínimo vital⁸². Asimismo, aunque no mencionó expresamente la temática de los trabajadores y trabajadoras del hogar, recomendó nuevamente al Estado que tome las medidas necesarias para asegurar una igual remuneración para hombres y mujeres por trabajo de igual valor⁸³.

1.2. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es un tratado del Sistema Universal de Derechos Humanos, suscrito y ratificado por el Estado peruano y por tanto, de obligatorio cumplimiento. Asimismo, como se ha explicado anteriormente, al haber sido ratificado por nuestro país, forma parte del derecho nacional (con rango constitucional)⁸⁴ y constituye un parámetro de interpretación de los derechos y libertades que la Constitución reconoce (artículo 55º y Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución).

⁷⁸ La eficacia progresiva del derecho al trabajo constituye un reconocimiento de que la plena efectividad de este derecho no podrá lograrse en un breve período de tiempo; sin embargo, los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de "avanzar lo más expedita y eficazmente posible" hacia su plena aplicación. COMITÉ DESC. Observación general N° 18 (2005) *El derecho al trabajo* (artículo 6), párr. 9.

⁷⁹ COMITÉ DESC. Sitio oficial. Consulta: 28 de octubre de 2012. En: <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/>>

⁸⁰ COMITÉ DESC. E/C.12/1/Add.14, 20 de mayo de 1997., párr. 35.

⁸¹ *Ídem*, párr. 32.

⁸² COMITÉ DESC. E/C.12/PER/CO/2 - 4, 30 de mayo de 2012, párr. 10.

⁸³ *Ídem*, párr. 9.

⁸⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 047-2004-AI/TC, de 24 de abril de 2006, fundamentos jurídicos 32 y 33.

La CEDAW define en su artículo 1° que discriminación contra la mujer es “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.” Además, este tratado establece una serie de medidas que los Estados deben adoptar a efectos de erradicar la discriminación.

Respecto a las trabajadoras del hogar cabe referir en especial lo dispuesto por el artículo 11°, que al establecer las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, es importante señalar que se refiere la necesidad de garantizar el derecho a una igual remuneración, la seguridad social, la protección de la salud y el derecho a las vacaciones pagadas, entre otros aspectos.

1.2.1. Recomendaciones generales adoptadas por el Comité CEDAW

De conformidad con el artículo 21°, inciso 1 de la CEDAW, el Comité encargado de velar por su cumplimiento puede hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados partes.

Así, en la **Recomendación General N° 19** (1992) sobre la violencia contra la mujer⁸⁵, el Comité CEDAW desarrolla el artículo 6° de la Convención, que establece lo siguiente: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

Al interpretar dicho artículo, el Comité señala que la pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades de trata; y que están surgiendo nuevas formas de explotación sexual, entre ellas, la contratación de trabajadoras domésticas:

Además de las formas establecidas, hay nuevas formas de explotación sexual, como el turismo sexual, **la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados** y el casamiento de mujeres de los países en desarrollo con extranjeros. Estas prácticas son incompatibles con la igualdad de derechos y con el respeto a los derechos y la dignidad de las mujeres y las ponen en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos⁸⁶. (Énfasis agregado)

En atención a ello, el Comité recomienda que se adopten medidas preventivas y punitivas para acabar la trata de mujeres y la explotación sexual⁸⁷. Asimismo, de manera específica, recomienda que las medidas destinadas a proteger a las mujeres de la violencia incluyan oportunidades de capacitación y empleo y, la supervisión de las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas⁸⁸.

De otro lado, en la **Recomendación General N° 26** (2008), sobre trabajadoras migratorias, el Comité CEDAW presta especial atención a esta categoría de trabajadoras debido a que pueden ser víctimas de abusos y discriminación especialmente graves. Esto se debe, en muchos casos, al desequilibrio de género que incide en las concepciones sociales sobre lo

⁸⁵ COMITÉ CEDAW. Recomendación General N° 19 (1992), *La violencia contra la mujer*, párr. 13 – 16.

⁸⁶ COMITÉ CEDAW. *Óp. Cit.*, párr. 14.

⁸⁷ COMITÉ CEDAW. *Óp. Cit.*, párr. 24 -g).

⁸⁸ COMITÉ CEDAW. *Óp. Cit.*, párr. 24 -p).

que es o no un trabajo apropiado para las mujeres y que termina limitando sus oportunidades de empleo, restringiendo su desempeño a las funciones que han sido tradicionalmente atribuidas a las mujeres, como el cuidado del hogar o el servicio doméstico⁸⁹.

El Comité CEDAW observa con preocupación que las mujeres migratorias reciben una remuneración inferior a la de los hombres, sufren demoras en los pagos y no siempre pueden ahorrar o transferir sus ahorros de manera segura debido a su aislamiento (como ocurre con las trabajadoras del hogar). Además, en muchos casos, en los sectores en los que predominan las mujeres no se pagan los días de descanso semanal o los feriados nacionales⁹⁰. A ello se suma que:

En los casos en que se les proporciona alojamiento, especialmente en ocupaciones que emplean sobre todo mujeres, como las fábricas y explotaciones agrícolas y **el servicio doméstico**, las condiciones de vida pueden ser inaceptables y caracterizarse por el **hacinamiento y la falta de agua corriente, servicios sanitarios adecuados, privacidad e higiene**. (Énfasis agregado)

Igualmente grave es el hecho de que las trabajadoras del hogar “son particularmente vulnerables a los maltratos físicos y sexuales, la privación de alimentos y del sueño y la crueldad de sus empleadores”⁹¹.

Debido a que las trabajadoras migratorias enfrentan peligros asociados tanto con su estatus migratorio como con el sexo y género, el Comité CEDAW exhorta a los Estados partes a formular políticas amplias para hacer frente a estos factores de discriminación. Asimismo, señala una serie de responsabilidades específicas de los Estados partes, entre las que destaca –por su vinculación con la problemática de las trabajadoras del hogar– la siguiente:

[Los Estados partes], deben velar porque las ocupaciones en que predominan las trabajadoras migratorias, **como el servicio doméstico** y algunas formas de esparcimiento, **estén protegidas por las leyes laborales, en particular los reglamentos relativos a los salarios y las horas de trabajo, los códigos de salud y seguridad y los reglamentos relativos a los días feriados y las vacaciones**. En estos instrumentos jurídicos deben preverse mecanismos que permitan vigilar las condiciones imperantes en los lugares de trabajo de las mujeres migrantes, particularmente en los empleos donde su presencia es mayoritaria⁹².

Además, los Estados partes deben velar porque “los empleadores y agentes de contratación no confisquen o destruyan los documentos de viaje o de identidad pertenecientes a las trabajadoras migratorias”⁹³. En ese sentido, corresponde que se adopten medidas para “poner fin a la reclusión o el encierro forzoso en el hogar de las trabajadoras migratorias, particularmente las que trabajan en el servicio doméstico”⁹⁴.

De otro lado, respecto del acceso a los servicios, el Comité CEDAW señala lo siguiente:

⁸⁹ COMITÉ CEDAW. Recomendación General Nº 26 (2008), *Sobre trabajadoras migratorias*, párr. 15.

⁹⁰ *Ídem*, párr. 15 y 16.

⁹¹ *Ídem*, párr. 20.

⁹² *Ídem*, párr. 26 -b).

⁹³ *Ídem*, párr. 26 -d).

⁹⁴ *Ídem*, párr. 26 -d).

los Estados Partes deben velar por que las trabajadoras migratorias dispongan de servicios adecuados desde el punto de vista lingüístico y cultural, en que se tengan en cuenta las cuestiones de género; por ejemplo, programas de enseñanza de idiomas y conocimientos prácticos, alojamiento de emergencia, atención de la salud, servicios de policía, programas recreativos y programas especialmente concebidos para las trabajadoras migratorias aisladas, **como las empleadas del servicio doméstico y otras que están encerradas en el hogar, además de las víctimas de violencia en el hogar**⁹⁵. (Énfasis agregado)

Finamente, es importante señalar que si bien la Recomendación General N° 26 está dirigida a tratar la problemática de las trabajadoras migrantes, atendiendo a su contenido, es posible afirmar que esta recomendación del Comité CEDAW también alcanza a las trabajadoras del hogar que no son migrantes pues en muchos casos, y por diversos motivos, ellas también se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. Ello, ciertamente, no implica desconocer que la condición de migrante puede intensificar severamente los factores de discriminación que pesan sobre las mujeres.

1.2.2. Observaciones finales del Comité CEDAW

En virtud del artículo 18° de la CEDAW, los Estados partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de dicha Convención y sobre los progresos realizados. El Comité CEDAW examina este informe y se pronuncia bajo la modalidad de “observaciones finales” dirigidas a los Estados partes.

Así, en enero de 1995, el Comité CEDAW examinó el segundo informe periódico del Perú y emitió sus observaciones finales manifestando su preocupación por la alta tasa de desempleo de las mujeres, situación que habría obligado a este sector de la población a buscar empleo en el sector no estructurado y, como consecuencia de ello, sin acceso al crédito, a las prestaciones sociales y al resto de la infraestructura de apoyo⁹⁶. En atención a ello, entre las recomendaciones dirigidas al Estado peruano, el Comité exhortó al gobierno a que garantizara la prestación de servicios sociales tales como la enseñanza, el empleo y la salud, que afectaban notablemente a las mujeres⁹⁷.

Más adelante, en el año 1998, el Comité CEDAW examinó los informes periódicos tercero y cuarto (consolidados) presentados por el Estado peruano y recomendó que despliegue mayores esfuerzos orientados a cumplir con los principios de la equidad en la remuneración y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Asimismo, se pronunció nuevamente sobre la necesidad de educar a las mujeres para su inserción en el trabajo, proporcionar programas de capacitación y reorientación profesional, asegurar su derecho a la seguridad social y a impulsar su acceso a oficios no tradicionales⁹⁸.

⁹⁵ *Ídem*, párr. 26 -i).

⁹⁶ COMITÉ CEDAW. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women: Peru* (paras.398-451). Año: 1995, párr. 440.

⁹⁷ *Ídem*, párr. 444.

⁹⁸ COMITÉ CEDAW *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women* (paras.292-346). Año: 1998, párr. 334.

En el año 2002, el Comité CEDAW examinó el quinto informe periódico de Perú y reiteró su preocupación por la persistencia de discriminación por razón de género en el ámbito laboral:

El Comité observa con preocupación que persiste la discriminación por motivos de género en el mercado de trabajo, incluyendo un limitado acceso de las mujeres al empleo, la baja calidad del mismo al que tienen acceso y su acceso reducido a los recursos y a las nuevas tecnologías. Asimismo, le preocupa al Comité la discriminación salarial y la segregación vertical y horizontal. Preocupa al Comité la mayoritaria y creciente incorporación de mujeres al sector informal o al trabajo parcial, en condiciones de precariedad, sin protección laboral, sin acceso a la seguridad social y sin el debido respeto a sus derechos laborales⁹⁹.

En consecuencia, el Comité CEDAW recomienda que se tomen las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del artículo 11° de la Convención –relativo al derecho al trabajo sin discriminación– y la aplicación de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular, sobre la no discriminación en el empleo y la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres¹⁰⁰.

Posteriormente, en el año 2007, tras examinar el sexto informe periódico del Perú, el Comité CEDAW emite sus observaciones finales, pronunciándose expresamente sobre las trabajadoras del hogar al instar al Estado peruano a que amplíe la definición de violencia contra la mujer, de manera que incluya –entre otros conceptos– al trabajo doméstico forzado¹⁰¹.

1.3. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se remonta al año 1919; cuando –una vez concluida la Primera Guerra Mundial– se dieron los primeros pasos en el sistema internacional para mejorar la protección de los derechos de las personas:

Fundamentalmente, se promueve una actividad importante en el ámbito internacional para hacerse cargo de al menos las siguientes cuestiones: desarrollar un sistema de protección de minorías; **desarrollar un sistema internacional de protección [de] trabajadores (destaca en este campo la creación de la Organización Internacional del Trabajo)**; y profundizar el sistema internacional de protección de las personas refugiadas¹⁰². (Énfasis agregado)

La OIT es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo. Es la única agencia de las Naciones Unidas que tiene un carácter “tripartito”, porque participan representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en la elaboración de sus políticas y programas así como en la promoción del trabajo decente¹⁰³.

⁹⁹ COMITÉ CEDAW. *Concluding comments of the Committee - CEDAW (paras.454–502)*, 2002, párr. 478.

¹⁰⁰ *Ídem*, párr. 479.

¹⁰¹ COMITÉ CEDAW. *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, 2007, párr. 21.

¹⁰² NASH ROJAS, Claudio. “La protección internacional de los derechos humanos en contexto”. En: *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en acción. Aciertos y desafíos*. México: Editorial Porrúa, 2009, p. 24.

¹⁰³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Acerca de la OIT. Consulta: 28 de octubre de 2012. En: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>

A continuación, de manera enunciativa, presentamos una serie de Convenios de la OIT que son relevantes a los efectos del presente informe:

- **Convenio 100. Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. (Entrada en vigor: 23 de mayo de 1953). El Estado peruano lo ratificó el 01 de febrero de 1960.**
En su artículo 2.1 plantea que el Estado parte deberá 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.
- **Convenio 102. Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social (Entrada en vigor: 27 de abril de 1955). Perú ha aceptado las partes II, III, V, VIII y IX. En virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio, el Gobierno se acoge a las excepciones temporales que figuran en los artículos 9,d); 12,2; 15,d); 18,2; 27,d); 48,c) y 55,d). El Estado peruano lo ratificó el 23 de agosto de 1961.**
En su artículo 47° se señala que la contingencia cubierta deberá comprender el embarazo, el parto y sus consecuencias; y la suspensión de ganancias resultantes de los mismos, según la legislación nacional.
- **Convenio 111. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. (Entrada en vigor: 15 de junio de 1960) El Estado peruano lo ratificó el 10 de agosto de 1970.**
Plantea en el artículo 1.1 que la discriminación comprende: (a) 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; (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.
- **Convenio 131. Convenio relativo a la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo. (Entrada en vigor: 29 de abril de 1972) Perú no lo ha ratificado.**
En el artículo 1.1 obliga a los Estados que ratifiquen el Convenio a establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema. Asimismo, de conformidad con su artículo 2°, los salarios mínimos tendrán fuerza de ley, de manera que no podrán reducirse; y la persona o personas que no lo apliquen estarán sujetas a sanciones.
- **Convenio 132. Convenio relativo a las vacaciones anuales pagadas (revisado en 1970). (Entrada en vigor: 30 de junio de 1973) Perú no lo ha ratificado.**
El artículo 3.1 del Convenio reconoce el derecho a gozar de vacaciones anuales pagadas de una duración mínima determinada. Complementariamente, el artículo 3.3 señala que las vacaciones no serán en ningún caso inferiores a tres semanas laborables por un año de servicios.

- **Convenio 138. Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo. (Entrada en vigor: 19 de junio de 1976) Perú, edad mínima especificada: 14 años. El Estado peruano lo ratificó el 13 de noviembre de 2002.**

En el artículo 1° obliga a los Estados miembros a asegurar la abolición efectiva del trabajo infantil y elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el desarrollo físico y mental de las personas menores de edad. Además, en el artículo 3.3 señala que la legislación nacional o la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, podrán autorizar el empleo o el trabajo a partir de la edad de dieciséis años, siempre que garanticen la salud, la seguridad, la moralidad de los adolescentes, y formación profesional en la rama laboral.

- **Convenio 156. Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares. (Entrada en vigor: 11 de agosto de 1983) El Estado peruano lo ratificó el 16 de junio de 1986.**

El preámbulo señala que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional, tanto del hombre como de la mujer, en la sociedad y en la familia. Al respecto el artículo 3.1 señala que el Estado miembro debe permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñarse en un empleo, lo ejerzan sin discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.

- **Convenio 158. Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador. (Entrada en vigor: 23 de noviembre de 1985) Perú no lo ha ratificado.**

Plantea en el artículo 5° como motivos que no constituirán causa justificada para la terminación de la relación de trabajo, entre otros, 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; y la ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad.

- **Convenio 183. Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado) 1952. (Entrada en vigor: 07 de febrero de 2002) Perú no lo ha ratificado.**

El artículo 8° prohíbe al empleador que despida a una mujer embarazada, o durante la licencia o después de haberse reintegrado al trabajo, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia. Asimismo, garantiza a la mujer el derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad.

Por último, es preciso mencionar que si bien todos estos Convenios de la OIT abordan de alguna manera la problemática de los derechos de las y los trabajadores domésticos, son el Convenio 189 de la OIT y la Recomendación 201, los instrumentos clave de la OIT sobre la materia. Sin embargo, el desarrollo respecto a sus contenidos e importancia se realizará con mayor detalle hacia el final de este capítulo.

2. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Como se ha señalado anteriormente, los Sistemas Internacionales de protección de los derechos humanos surgieron como una reacción de la comunidad internacional frente a los horrores vividos durante la Segunda Guerra Mundial¹⁰⁴. El continente americano no fue la excepción y, a inicios del año 1945, se realizó en Ciudad de México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de La Paz, con el objeto de revitalizar y renovar el sistema interamericano¹⁰⁵.

Posteriormente, en el año 1948, durante la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá (Colombia), los Estados miembros del sistema adoptaron su Carta Constitucional: la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En esa misma Conferencia se adoptó –además– la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH). Su contenido posee similitud con el de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y, esto se debe, posiblemente, a que se trata de dos declaraciones contemporáneas. Además, pese a que no adoptó la forma de un tratado, al igual que a la Declaración Universal, se le reconoce un efecto especial vinculante por diversas razones, entre las que se cuenta “su vinculación indirecta con la Convención Americana de Derechos Humanos y el argumento de que habría quedado parcialmente incorporada al Derecho Internacional consuetudinario, aspecto que ha sido expresamente confirmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ha afirmado el carácter vinculante de la Declaración Americana”¹⁰⁶. Como señalan Salmón y Novak, en definitiva, “la Declaración Americana constituye una interpretación autorizada de la Carta de la OEA y de la Convención Americana por lo que sus efectos jurídicos son innegables. Prueba de ello es la afirmación de la Corte Interamericana sobre su competencia para emitir opiniones consultivas acerca de la interpretación de la Declaración en el marco del artículo 64.1 de la Convención Americana”¹⁰⁷.

Cabe sin embargo mencionar que, en su momento, la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue precedida por un arduo debate respecto de su naturaleza jurídica así como sobre sus mecanismos de protección de los derechos humanos:

El muy incipiente estado de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos impidió que los Estados que conformarían la Organización de Estados Americanos adoptaran una convención internacional que produjera obligaciones para los Estados partes y que estableciera un mecanismo internacional para el control del cumplimiento de estas obligaciones. La mayoría de los Estados se inclinó por adoptar sólo una declaración, es decir, un documento que contendría un conjunto de principios para guiar la conducta de los Estados en el ámbito de los derechos humanos, pero que no establecería obligaciones vinculantes para los firmantes. Esto determinó,

¹⁰⁴ VILLA, Carmen Rosa. Mecanismos de Protección de Derechos Humanos. En: ERAZO, Ximena, MARTÍN, María Pía, y OYARCE, Héctor (eds.). *Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales*. Santiago, LOM Ediciones, 2007. p. 71.

¹⁰⁵ MEDINA, Cecilia, y NASH, Claudio (eds.). *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. Santiago, Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2011, p. 5.

¹⁰⁶ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. “Los derechos a la igualdad y no discriminación por razón de sexo en el Derecho Constitucional”. En: *Discriminación sexual y aplicación de la ley*. Volumen IV. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000, p. 146.

¹⁰⁷ NOVAK, Fabián y Elizabeth SALMÓN. *Las obligaciones internacionales del Perú en materia de Derechos Humanos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Internacionales, 2002. p. 101.

naturalmente, la decisión de no crear un mecanismo internacional para la protección de los derechos en ella incorporados¹⁰⁸.

Así, si bien la adopción de estos dos instrumentos –la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre– constituyó un avance importante, no trajo inmediatamente consigo la puesta en marcha de un sistema de protección de los derechos humanos en la región. Ello tuvo lugar sólo a partir del establecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el año 1959, mediante la Resolución VIII de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

A partir de entonces, el próximo paso para establecer un sistema efectivo de protección de los derechos humanos en la región se daría en el año 1969, cuando se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Pacto de San José de Costa Rica). Este importante tratado fija un catálogo de derechos y libertades fundamentales, consagra una serie de obligaciones para los Estados partes, al tiempo que establece dos órganos de supervisión de su cumplimiento: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁰⁹ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La Convención Americana consagra, en principio, sólo derechos civiles y políticos. Sin embargo, su artículo 26°, compromete a los Estados partes a adoptar medidas para lograr progresivamente “la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

A fin de darle una mayor relevancia a los derechos económicos, sociales y culturales, la OEA adoptó, en el año 1988, un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (o Protocolo de San Salvador) que entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

Dicho esto, podemos señalar que los componentes fundamentales del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos que, de manera general, se vinculan a la protección de las trabajadoras del hogar son los siguientes:

- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

Reconoce los siguientes derechos que pueden aplicarse a la particular situación que viven las trabajadoras del hogar: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personales (artículo I), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo II), el derecho a constituir una familia y a recibir protección para ella (artículo VI), el derecho de toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia a recibir protección, cuidados y ayuda especiales (artículo VII), el derecho a la preservación de la salud y bienestar (artículo XI), el derecho a la educación (artículo XII), el derecho al trabajo en

¹⁰⁸ MEDINA, Cecilia, y NASH, Claudio (eds). *Óp. Cit.*, p. 5.

¹⁰⁹ Es importante precisar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no es sólo un órgano de la Convención Americana, sino que también es un órgano de la OEA. Por tanto, la entrada en vigencia de la Convención no puso fin a las actividades que la Comisión había venido desarrollando desde el año 1960. Al respecto ver: MEDINA, Cecilia, y NASH, Claudio (eds). *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. Santiago, Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2011, p. 29.

condiciones dignas y a recibir una justa retribución (artículo XIV), el derecho a la seguridad social (artículo XVI), entre otros.

- **Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José”, adoptado el 22 de noviembre de 1969**

Este tratado que fue ratificado por el Estado peruano el 12 de julio de 1978 y entró en vigor para Perú el 28 de julio de 1978, reconoce los siguientes derechos que pueden ser aplicados a la particular situación que viven las trabajadoras del hogar: el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral (artículo 5°), prohibición de esclavitud y servidumbre (artículo 6°), derecho a la libertad personal (artículo 7°), derecho a la protección de la familia (artículo 17°), derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24°), derecho a la protección judicial (artículo 25°), entre otros.

- **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, adoptado en 1988.**

Este Protocolo fue ratificado por el Perú el 4 de junio de 1995 y reconoce una serie de derechos económicos, sociales y culturales, entre los que destaca el derecho al trabajo, que incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna a través del desempeño de una actividad libremente escogida (artículo 6.1). Asimismo, el Protocolo compromete a los Estados partes a ejecutar y fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo (artículo 6.2).

Asimismo reconoce que el trabajo ha de realizarse en condiciones justas, equitativas y satisfactorias para la persona, especialmente en lo relativo a remuneración, ascenso, estabilidad, seguridad e higiene en el trabajo y descanso (artículo 7). Además, consagra los derechos sindicales (artículo 8), el derecho a la seguridad social (artículo 9), a la salud (artículo 10), a la alimentación (artículo 12), a la educación (artículo 13), la protección de la familia (artículo 15), entre otros.

- **Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará”, adoptada en 1994.**

Esta Convención, ratificada por el Estado peruano el 2 de abril de 1996, define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 1).

Asimismo, según esta Convención, la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual. La violencia también puede ser ejercida en otros ámbitos, como el espacio laboral, las instituciones educativas, los establecimientos de salud, entre otros, donde las mujeres pueden ser víctimas de diferentes manifestaciones de violencia, entre ellas el acoso sexual (artículo 2).

2.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y tiene a su cargo la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Fue creada por la OEA en 1959. Conjuntamente con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), instalada en 1979, constituye una institución del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos¹¹⁰.

La CIDH ejerce su mandato de promover la observancia y defensa de los derechos humanos y ser órgano consultivo de la OEA en esta materia, a través de las siguientes funciones: actúa respecto de peticiones y comunicaciones, atiende solicitudes de medidas urgentes de protección, monitorea la situación de derechos humanos en los Estados de la OEA, y atiende líneas temáticas prioritarias a través de sus Relatorías. Asimismo, ejecuta acciones y actividades que incluyen visitas a los países Miembros de la OEA, adopta informes temáticos y comunicados de prensa y realiza capacitación dirigida a agentes estatales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores del Sistema¹¹¹.

A continuación, se mencionan tanto algunos “Informes país” como un “Caso” conocido por la CIDH, por considerar que sus contenidos guardan relación con la temática de las trabajadoras del hogar.

- **Colombia (Tercer Informe País. 1999. párr. 22)**¹¹²

La CIDH manifestó preocupación sobre la situación de las mujeres, en tanto eran segregadas por el mercado de trabajo urbano que las limitaba a empleos informales y domésticos, con menor reconocimiento socio-económico, menores ingresos, y menores garantías laborales.

- **Paraguay (Tercer Informe País. 2001: párr. 40)**¹¹³

La CIDH expresa su preocupación sobre la discriminación de la legislación laboral respecto del trabajo doméstico, por ejemplo, las disposiciones del Código Laboral, que no se respetan, y que establecen que no podrán recibir menos del 40% del salario mínimo, y que la jornada laboral puede extenderse hasta 12 horas. Señala la Comisión que esta norma tiene gran repercusión sobre las mujeres, que constituyen el gran porcentaje de la población económicamente activa femenina ocupada en el servicio doméstico remunerado (25%), mientras que sólo se afecta al 0.4% de la población económicamente activa masculina.

- **Guatemala (Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala, 2003: párr. 306 y 350)**¹¹⁴

¹¹⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sitio oficial. Consulta: 29 de octubre de 2012. En: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>>

¹¹¹ Para un mayor desarrollo acerca de sus funciones, ver: FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª edición, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 37 y ss.

¹¹² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Tercer informe país Colombia. 1999. p. 336, párr. 22. Consulta: 27 de setiembre de 2013. En: <http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/ddhh_en_colombia_3er_informe_de_la_cidh.pdf>

¹¹³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Consulta: 1 de octubre de 2013. Informe país. En: <<http://www.cidh.org/countryrep/Paraguay01sp/cap.8.htm#F>>

La CIDH señala que cuenta con información sobre la continua discriminación de la mujer en los sectores de trabajo doméstico, por parte de sus empleadores y a veces del gobierno, pues suelen estar privadas de los derechos mínimos de los que deberían gozar, y el Congreso no ha sancionado reformas que les garanticen igual protección de la ley. También hace referencia al trabajo infantil doméstico, señalando que el 11.4% de las niñas trabajan como “empleadas domésticas”, mayormente en contextos urbanos, y la mayoría son indígenas (65%), quienes son enviadas por sus padres como estrategia de sobrevivencia. La jornada de trabajo es de 14 horas diarias, el salario es inferior al mínimo, y no perciben ninguna prestación laboral, seguridad social o atención médica por parte de sus patrones. Asimismo señala que las condiciones de trabajo en general son de alto riesgo psicológico y social.

Como puede apreciarse, en el sistema interamericano, la CIDH reconoce la segregación de la mujer en el mercado de trabajo, hecho que lamentablemente se conjuga con la existencia de normas laborales discriminatorias.

- **Caso María Eugenia Morales De Sierra Vs. Guatemala¹¹⁵**

La peticionaria alega la vulneración de sus derechos por el Estado Guatemalteco, en tanto en su Código Civil se planteaba que la crianza de los hijos y el cuidado del hogar era derecho y obligación de las mujeres, mientras que los hombres tenían la obligación de representar y administrar el patrimonio conyugal. Además sostiene que se limita la actividad laboral o profesional de las mujeres casadas, quienes estaban condicionadas a que dicha actividad no afectara su rol de madre, pudiendo el esposo oponerse a las actividades de la mujer fuera del hogar si tenía razones justificadas.

Al respecto, la CIDH señaló que las normas que limitan los derechos laborales de las mujeres se basan en una lógica protectora a la familia y a los hijos e hijas pero que no se demuestra el vínculo entre el derecho laboral de la mujer casada y la protección de la familia. Además, sostiene que se limita el derecho de la mujer a elegir sus medios de desarrollo y sustento personal, su derecho a buscar empleo e infringe la esfera personal de la víctima, lo cual avala una subordinación económica de *jure* o de facto que, a la larga, la obliga a soportar situaciones de violencia. De otro lado, la Comisión señala que la existencia de este tipo de normas refuerza hábitos culturales sobre el rol de la mujer casada y sus límites de actuación.

Si bien este caso no guarda directa relación con el tema del trabajo doméstico remunerado, su importancia radica en que sí reconoce el derecho al trabajo de las mujeres sin condicionar su ejercicio a la existencia de un pronunciamiento por parte del esposo o pareja que, bajo el argumento de salvaguardar el bienestar de la familia y los hijos/as, podría negarse a conceder este “permiso” a la esposa. De esta manera, se trata de un pronunciamiento que contribuye a romper los esquemas tradicionales de género, en virtud de los cuales las mujeres tenían que dedicarse exclusivamente al cuidado de la familia, e implica no sólo una reorganización de la familia, a fin de establecer responsabilidades

¹¹⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Consulta: 1 de octubre de 2013. En: <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/GUATEMALA.2003.pdf>>

¹¹⁵ Caso 11.625. Informe de fondo N° 4/01, 19 de enero de 2010. Consulta: 1 de octubre de 2013. En: <https://www.u-cursos.cl/derecho/2010/1/CPRBSIDH/1/material_docente/bajar?id_material=271632>

compartidas en el cuidado, sino también de la actuación del Estado para sostener estas responsabilidades de cuidado mediante políticas públicas.

A partir de este contexto de reorganización familiar y social expresamente planteado por la CIDH resulta claro el rol fundamental que asumen las trabajadoras del hogar en apoyo de las familias y de la sociedad en su conjunto.

3. Agenda pendiente. La ratificación del Convenio 189 de la OIT

En el ámbito internacional, se advierte una clara tendencia hacia la afirmación de un mayor reconocimiento y protección de los derechos de las trabajadoras y trabajadores domésticos, siendo la aprobación del Convenio 189 de la OIT y la Recomendación 201, su evidencia más palpable.

Esto se debe a que hoy en día existe una mayor conciencia sobre la situación de vulnerabilidad que enfrenta este sector de la población, generada muchas veces por la discriminación múltiple¹¹⁶ de la que suelen ser víctimas por motivos de sexo, raza, condición económica y social, entre otros factores. A ello se suma que el espacio en el que se desarrolla esta labor es considerado privado o doméstico, lo que mantiene al margen a las autoridades oficiales, incrementando el riesgo y la desprotección de las trabajadoras y trabajadores del hogar.

Cabe reiterar que lo que se busca con estos instrumentos, por tanto, no es sustituir la normativa internacional de trabajo, que –como no podría ser de otro modo– les resulta plenamente aplicable, sino reforzar su protección pues la experiencia demuestra que los derechos de las trabajadoras y trabajadores del hogar se protegen en mucha menor medida que los del resto de trabajadores. Esta constatación amerita que se adopten medidas específicas que contribuyan a revertir la situación descrita, a fin de complementar y perfeccionar la normatividad vigente para la efectiva defensa y promoción de sus derechos fundamentales.

Por este motivo, es importante tener en cuenta que el reconocimiento de la especificidad de los derechos de las y los trabajadores del hogar, tanto por el Derecho internacional de los derechos humanos cuanto por las normas elaboradas al interior de cada país, implica la generación de responsabilidad tanto para el Estado como para los particulares ante el incumplimiento del deber de garantía de sus derechos fundamentales. En tal sentido, su desconocimiento debe originar la correspondiente investigación y sanción contra quienes resulten responsables de su vulneración.

- **El Convenio 189 de la OIT**

El Convenio 189 de la OIT, sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos fue adoptado en Ginebra, en la Centésima Reunión de la Conferencia

¹¹⁶ “Los fenómenos de discriminación múltiple se producen cuando en una misma persona –o, más frecuentemente, grupo de personas– se unen dos o más formas de discriminación, lo que les hace sustancialmente más vulnerables a los efectos de la misma”. CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo. “Mujer, discriminación múltiple y exclusión social”. En: PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar. (ed.) *Mujeres: Luchando por la igualdad, reivindicando la diferencia*. Madrid, Dykinson, 2010, p. 39.

Internacional de Trabajo, el 16 de junio de 2011. Entró en vigor, recientemente, el 5 de setiembre de 2013, pero el Perú aún no lo ha ratificado.

Este convenio obliga a los Estados miembros a adoptar medidas para asegurar la promoción y protección de los derechos humanos de las y los trabajadores domésticos (artículo 3°) y a promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Asimismo plantea las bases para que se respete la edad mínima de los y las trabajadores domésticos; y que, en caso de personas menores de 18 años, no se les prive de la escolaridad obligatoria, ni de sus oportunidades para acceder a la enseñanza superior o a una formación profesional (artículo 4°).

De otro lado, obliga a los Estados parte a disponer medidas contra toda forma de abuso, acoso y violencia (artículo 5°), así como a brindar condiciones de empleo equitativas y decentes (artículo 6°). También obliga a los Estados a informar a los trabajadores domésticos sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible, de preferencia, mediante contratos escritos (artículo 7°).

Protege los derechos de las y los trabajadores domésticos migrantes (artículo 8°). Asimismo, el Convenio obliga a los Estados parte a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas de trabajo, compensación de las horas extraordinarias, períodos de descanso diarios y semanales y, vacaciones anuales pagadas, tomando en cuenta que los períodos durante los cuales los trabajadores domésticos no disponen libremente de su tiempo y permanecen a disposición del hogar deberán considerarse como horas de trabajo (artículo 10°).

Asimismo este convenio es importante pues exige que los y las trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo y sin discriminación por motivo de sexo (artículo 11°), un entorno de trabajo seguro y saludable (artículo 13°), así como la protección de la seguridad social y maternidad en igualdad de condiciones que los trabajadores en general (artículo 14°). De otro lado obliga a los Estados parte a adoptar medidas para proteger a las trabajadoras y trabajadores domésticos de las prácticas abusivas de las agencias de empleo (artículo 15°), y para el acceso a recursos efectivos en tribunales y otros mecanismos de resolución de conflictos (artículo 16°).

Los países que, a la fecha de conclusión del presente informe, han ratificado este convenio son:

Cuadro N° 10
Ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos¹¹⁷

Nº	País	Fecha de ratificación
1	Uruguay	14 de junio de 2012 (en vigor)
2	Filipinas	5 de setiembre de 2012 (en vigor)
3	Islas Mauricio	13 de setiembre de 2012 (en vigor)
4	Nicaragua	10 de enero de 2013
5	Italia	22 de enero de 2013
6	Paraguay	7 de mayo de 2013
7	Bolivia	15 de abril de 2013
8	Sudáfrica	20 de junio de 2013
9	Guyana	9 de agosto de 2013
10	Alemania	20 de setiembre de 2013

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Nótese que el primer país en ratificarlo fue Uruguay, el 14 de junio de 2012; y que cinco (5) de los diez (10) países que –a la fecha– lo han ratificado son del continente americano.

Independientemente de la tendencia del derecho internacional que existe en la mayoría de los Estados y en virtud de la cual la sola ratificación del tratado implica que éste se aplica de manera directa en el derecho interno (sistema monista)¹¹⁸, existen disposiciones que pueden requerir una adecuación normativa, especialmente, en aspectos que la legislación de cada país no contempla, como puede ser, dependiendo de cada país, el contrato escrito obligatorio, la inscripción en planillas obligatoria, el pago de horas extraordinarias, nocturnas y por trabajo en días feriados, la determinación de la jornada de 8 horas, el derecho al preaviso por despido, el derecho a la indemnización por despido, el derecho al descanso pre y postnatal, entre otros¹¹⁹.

Se trata pues de derechos para los trabajadores/as del hogar que hasta entonces no les habían sido reconocidos de manera específica y que en aplicación del principio de igualdad y no discriminación corresponden a todo trabajador/a en general. Por tanto, de ratificar el Perú este Convenio resultará imprescindible que analice la normativa nacional vigente a fin de adecuarla a lo dispuesto por el Convenio 189 y la Recomendación 201, por lo que a continuación resulta importante referirnos brevemente a esta última.

- **La Recomendación 201 de la OIT**

¹¹⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Consulta: 10 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:2551460,>

¹¹⁸ El sistema monista o de recepción automática es una de las tres posibilidades sobre las cuales los Estados pueden optar al legislar sobre la incorporación o forma como las normas internacionales (los tratados) ingresan al ordenamiento interno. De acuerdo a la tesis monista, esta incorporación se hace de manera directa, es decir, con la sola ratificación o adhesión del tratado por parte del Estado. En otras palabras, se parte de la concepción unitaria del sistema internacional y del orden jurídico estatal lo que supone que la norma de Derecho internacional se incorpora en el Derecho interno de manera inmediata. NOVAK, Fabián y Elizabeth SALMÓN. *Las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos*. Lima: IDEI/PUCP, 2002, pp. 108 -109.

¹¹⁹ PEREIRA, Milena y VALIENTE, Hugo. *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los Estados del MERCOSUR*, pp. 17, 21-22, 26, 32, 33, 38, 41. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/doc_trabdom.pdf>

Adoptada el 16 de junio de 2011¹²⁰, esta recomendación contiene una serie de disposiciones que complementan el Convenio 189 y que, si bien no son obligatorias, sirven de parámetro de interpretación de su contenido. Así recomienda, entre otros aspectos, que los Estados parte adopten medidas para asegurar que las y los trabajadores domésticos disfruten de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

Establece también ciertas condiciones para asegurar el derecho a la salud, en especial de las personas menores de edad. Asimismo, encomienda a los Estados reglamentar las condiciones de trabajo y de vida de las y los trabajadores domésticos menores de 18 años y mayores de la edad mínima para el empleo definida en la legislación nacional, que en el caso peruano es de 14 años¹²¹.

De otro lado, se recomienda la protección de las y los trabajadores domésticos del abuso, el acoso y la violencia, creando por ejemplo mecanismos de queja accesibles; investigaciones y acciones judiciales adecuadas; programas para su reubicación y readaptación, proporcionándoles inclusive alojamiento temporal y atención de salud.

Con relación a las horas de trabajo, recomienda el registro exacto de las horas laboradas, horas extraordinarias y períodos de disponibilidad laboral inmediata, así como los períodos de descanso de manera que puedan tomar las comidas y pausas. Se recomienda, además, reglamentar los períodos durante los cuales las y los trabajadores domésticos no disponen libremente de su tiempo y permanecen a disposición de los miembros del hogar. También se recomienda disponer medidas especiales para las y los trabajadores del hogar de horario nocturno.

Otro aspecto importante radica en las recomendaciones sobre el alojamiento; como una habitación separada, privada, amoblada, ventilada y con un cerrojo, cuya llave maneje el o la trabajadora doméstica; acceso a instalaciones sanitarias en buenas condiciones; iluminación suficiente, calefacción y aire acondicionado, teniendo en consideración las condiciones del hogar; comidas de buena calidad y cantidad suficiente, adaptadas, cuando proceda y en la medida de lo razonable, a las necesidades culturales y religiosas de los trabajadores domésticos.

Además, se recomienda la promoción de buenas prácticas por parte de las agencias de empleo privadas en relación con las y los trabajadores domésticos. Asimismo, el reforzamiento de la capacidad de las oficinas nacionales de estadística para recopilar eficazmente los datos necesarios sobre estos/as trabajadores/as que permitan diseñar de manera más adecuada la política pública sobre la materia.

En base a todo lo expuesto, es evidente que si bien el Convenio 189 – aún no ratificado por el Perú- y la Recomendación 201 de la OIT son los principales instrumentos que establecen de manera específica los derechos de las trabajadoras domésticas, existen otros

¹²⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Conferencia Internacional del Trabajo. Actas Provisionales 100.a reunión, Ginebra, 16 de junio de 2011. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157834.pdf>

¹²¹ Artículo 51° de la Ley N° 27337, Código de Niños y Adolescentes. Al respecto, como se ha señalado anteriormente, las particularidades de la problemática del trabajo doméstico infantil demandan un tratamiento especializado, que sin lugar a dudas escapa a los límites establecidos para la elaboración de este documento, más aún teniendo en cuenta que el Perú tiene como política pública la erradicación del trabajo infantil. Por este motivo, la problemática existente en torno al trabajo de niños, niñas y adolescentes no será materia de análisis en esta oportunidad.

instrumentos del sistema de protección universal e interamericano de derechos humanos que coadyuvan a identificar los estándares de protección de este grupo de mujeres en especial condición de vulnerabilidad.

En el ámbito universal, destaca el PIDESC que reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; condiciones de existencia dignas; el descanso, la limitación razonable de las horas de trabajo, vacaciones periódicas pagadas, pago por días festivos, entre otros. De igual manera, la CEDAW dispone que los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en el empleo. Al respecto, la Recomendación General N° 19 del Comité CEDAW ha manifestado su preocupación al reconocer como una nueva forma de explotación sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados. De otra parte, entre los convenios de la OIT vinculados a la materia, es preciso mencionar al Convenio N° 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor; el Convenio N° 102 sobre la seguridad social; el Convenio N° 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación; el Convenio N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, siendo los 14 años la edad mínima especificada por el Perú; el Convenio N° 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares.

Respecto al ámbito interamericano, es importante referir al Protocolo de San Salvador pues establece que los Estados parte reconocen que el derecho al trabajo supone que toda persona goce de condiciones laborales justas, equitativas y satisfactorias. Para ello, se comprometen a garantizar en sus legislaciones nacionales la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna; un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción; la limitación razonable de las horas de trabajo así como el descanso, las vacaciones pagadas, la remuneración de los días feriados, entre otros.

Cabe asimismo recordar la importancia de la Convención de Belem do Pará, que comprende entre las manifestaciones de violencia de género a aquella que se comete en la unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, así como aquella que puede ser ejercida en otros ámbitos como el espacio laboral.

Sin embargo, dadas las diversas manifestaciones de discriminación de las que son víctimas las trabajadoras del hogar y que parten del hecho mismo de la existencia de un menosprecio social al propio trabajo doméstico es que resulta evidente la insuficiencia de la regulación nacional e internacional vigente en materia del trabajo doméstico remunerado y, por ende la consiguiente urgencia de la ratificación del Convenio 189 de la OIT así como de la revisión y la adecuación de la legislación peruana a los estándares internacionales de protección de las trabajadoras domésticas.

CAPÍTULO III

MARCO NORMATIVO NACIONAL APLICABLE A LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR

En este capítulo realizaremos una aproximación al tratamiento jurídico brindado al trabajo del hogar remunerado en nuestro país. Asimismo, se examinarán los principales avances y también las dificultades más apremiantes que se advierten en la vigente regulación emitida por el Derecho interno sobre la materia.

En tal sentido se hará referencia, en primer lugar, a la normativa que resulta aplicable de manera general (que rige también para los demás trabajadores y trabajadoras) para luego centrar el análisis en las disposiciones legales y reglamentarias que han sido específicamente emitidas para regular a las trabajadoras del hogar como sector de la población económicamente activa (PEA) ocupada.

1. Normativa de carácter general aplicable a las trabajadoras del hogar¹²²

A continuación se presenta el marco normativo interno aplicable a las trabajadoras y trabajadores en general y, por extensión, a las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado en el Perú.

▪ La Constitución Política del Perú de 1993

Consagra expresamente la primacía de la persona humana y del respeto a su dignidad (artículo 1°). Asimismo, reconoce derechos fundamentales como la vida, identidad, libre desarrollo, integridad, intimidad, opinión, honor, asociación, identidad étnica y cultural, libertad y seguridad personal, disfrute del tiempo libre y descanso, salud, seguridad social, entre otros. Reconoce también en su artículo 2° inciso 2 que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

El trabajo, como derecho fundamental, ha sido consagrado en el artículo 2°, inciso 15 que reconoce que: “Toda persona tiene derecho a trabajar libremente con sujeción a ley”, y el artículo 22° según el cual: “El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”.

Otro artículo conexo a los citados es el 23°, según el cual “El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan”. El mismo artículo establece, además, que: “Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Finalmente, se dispone que “nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento”.

¹²² Esta sección ha sido elaborada sobre la base del Capítulo III del Documento Defensorial N° 21 titulado: “Las trabajadoras del hogar en el Perú. Una mirada al marco normativo nacional e internacional establecido para su protección”, con información actualizada al 30 de setiembre de 2013, fecha en que se concluyó el presente estudio.

Con relación a los derechos del trabajador, el artículo 24° establece que “el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual [...]”.

Respecto de la jornada ordinaria de trabajo, el artículo 25° dispone que “la jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo [...] Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio”.

De otra parte, resulta importante mencionar que, de acuerdo al artículo 26°, los principios que se deben respetar en la relación laboral son:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.
2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.
3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

Por último, es pertinente mencionar que, de conformidad con el artículo 27°, “la ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”; y, de acuerdo al artículo 28°:

El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.
2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales.
La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social [...]

- **Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual (publicada el 27 de febrero de 2003).**

Esta norma plantea en su disposición final Décimo Segunda que los trabajadores y las trabajadoras del hogar que sean víctimas de hostigamiento sexual tienen derecho a acogerse a las acciones establecidas en dicha ley, en el capítulo pertinente a los servidores del sector privado.

- **Reglamento de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES (publicado el 26 de noviembre de 2003).**

El artículo 28° de este reglamento señala que los trabajadores y trabajadoras del hogar víctimas de hostigamiento sexual tienen derecho a acogerse a las acciones previstas en dicha norma y a las disposiciones relativas a los servidores del sector privado. Para tal efecto, se considerará falta grave al hostigamiento sexual producido entre los trabajadores/as del hogar y el empleador o cualquier miembro de la familia.

- **Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LIO) (publicada el 16 de marzo de 2007).**

El artículo 6° de la LIO establece como parte de los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales: “garantizar **un trato no discriminatorio a las**

trabajadoras del hogar” (énfasis agregado). Asimismo, de manera general, el Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales deberán garantizar a todo trabajador y trabajadora “el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo y una idéntica remuneración por trabajo de igual valor [...]”, entre otros.

- **Decreto Supremo 027-2007-PCM, que define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional (publicado el 25 de marzo de 2007).**

En materia de igualdad, constituyen políticas nacionales de obligatorio cumplimiento (artículo 2°): la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado (inciso 2.1), así como la garantía del ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres (inciso 2.3).

Cabe también destacar que, en lo que se refiere a las Políticas Nacionales de Empleo¹²³, éstas tienen por finalidad promover la creación del empleo decente diferenciando las características y necesidades de mujeres y hombres, especialmente, de aquellas poblaciones que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad¹²⁴.

- **Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (publicada el 22 de julio de 2006).**

Señala en su artículo 1° que el objeto de la ley es regular el Sistema de Inspección del Trabajo, su composición, estructura orgánica, facultades y competencias. Asimismo, destaca que la inspección del Trabajo es un servicio público orientado a vigilar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de la seguridad social, de conformidad con el Convenio N° 81 de la OIT¹²⁵, siendo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el encargado del Sistema de Inspección del trabajo.

Adicionalmente, el artículo 4° inciso 5 de la ley establece que, en el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en: “Los domicilios en los que presten

¹²³ Con fecha 21 de junio de 2011 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N° 052-2011-PCM, “Decreto Supremo que modifica el numeral 9, Políticas Nacionales en materia de Empleo y MYPE, sub numeral 9.1 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM”. Este Decreto Supremo refiere que las Políticas Nacionales de Empleo son de alcance para todas las entidades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, de conformidad con lo establecido por en el numeral 1 del artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

¹²⁴ Así, entre las políticas específicas aprobadas en esta materia se encuentra la siguiente: “Promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres y la no discriminación en el mercado de trabajo, garantizando el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres, en particular de aquellas en situación de vulnerabilidad”. (Política específica número 5.1 del Anexo que forma parte integrante del Decreto Supremo N° 052-2011-PCM).

¹²⁵ El Convenio N° 81 de la OIT establece principios respecto de la determinación de los campos de la legislación que abarca la inspección del trabajo, las funciones y la organización del sistema de inspección, los criterios de contratación, el estatus y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo, y sus competencias y obligaciones.

servicios los trabajadores del hogar, con las limitaciones a la facultad de entrada libre de los inspectores, cuando se trate del domicilio del empleador”.

- **Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR (publicado el 29 de octubre de 2006).**

En su artículo 24° establece las infracciones graves en materia de relaciones laborales, precisando que, para el caso de las/os trabajadoras/es del hogar, se configura una infracción grave cuando el empleador no proporciona hospedaje, ni alimentación ni facilidades para la asistencia regular al centro de estudios de la trabajadora, cuando corresponda (inciso 13).

- **Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2009-MIMDES (publicado el 27 de marzo de 2009).**

En un estudio realizado hace algunos años por el MIMP (entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) se puso de manifiesto el grave problema de violencia que enfrentan las mujeres que se dedican al trabajo del hogar remunerado en nuestro país. Así, según las conclusiones de dicha investigación, “más de la mitad de trabajadoras del hogar entrevistadas manifiesta haber sido víctima de maltrato. 54% reconoció que habían sido maltratadas psicológicamente en la vivienda donde trabajan en los últimos doce meses y 11% refirió haber sufrido violencia física. Casi la tercera parte de ellas, además, informó haber sido víctima de hostigamiento y/o violencia sexual”¹²⁶.

Siguiendo la definición contenida en la Convención de *Belém Do Pará*¹²⁷, se entiende por violencia contra la mujer “Cualquier acción o conducta que, basada en su condición de género, cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. Así, comprende a la violencia física, sexual y psicológica, que puede tener lugar en la comunidad y ser perpetrada por cualquier persona. Son algunos ejemplos de ella: la violación, el abuso sexual, la tortura, el secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, así como la trata de personas.

En relación a la trata de personas las Naciones Unidas la define como “la acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza, a la coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión de pagos o beneficios a una persona que tenga autoridad sobre la víctima; con fines de explotación, lo que incluye la explotación de la prostitución ajena, la explotación sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud y la extracción de órganos”¹²⁸.

Si bien el artículo 153° del Código Penal peruano tipifica la trata de personas y el artículo 3.a del Protocolo de Palermo contempla también una definición, su concepto no resulta ser del todo claro para los operadores jurídicos. Ello debido a que se suele confundir el delito de trata con otras figuras delictivas que tienen redacción similar, como es el caso del

¹²⁶ VIVIANO LLAVE, Teresa. *Detrás del mandil: Trabajadoras del hogar víctimas de maltrato y hostigamiento sexual*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), 2007, p. 55.

¹²⁷ Al respecto, ver el Capítulo 2, sobre el marco normativo internacional para la protección de los derechos humanos de las trabajadoras del hogar.

¹²⁸ NACIONES UNIDAS. *Manual para la lucha contra la trata de personas*. Nueva York. 2007, p. xii.

favorecimiento de la prostitución (artículo 179° del Código Penal y el de proxenetismo (artículo 181° del Código Penal).

Ahora bien, teniendo en consideración los principales elementos y conductas que caracterizan a la trata de personas¹²⁹ y la distinguen de figuras afines, y que el bien jurídico protegido es la dignidad humana en la medida que se busca garantizar que un ser humano no sea instrumentalizado por otro, en opinión de la Defensoría del Pueblo la trata de personas puede definirse como un “circuito de conductas” que se inicia desde que la víctima es contactada hasta que es puesta a disposición para ser explotada. Y el circuito de conductas implica la movilización de la misma¹³⁰.

La trata ha sido reconocida como un delito contra la libertad de las personas a nivel nacional e internacional, y cabe hacer referencia a ella a efectos del presente informe debido a que el 80% de las víctimas son mujeres y niñas¹³¹, quienes son engañadas con falsas promesas de trabajo para ser trasladadas a lugares donde serán forzadas a trabajar en el servicio doméstico o brindando servicios sexuales de manera gratuita, o por un pago que no llega a cubrir sus necesidades más básicas¹³².

Por todo lo expuesto resulta relevante referir aquí el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015, que constituye, en la actualidad, la política pública más importante para la prevención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Este Plan propone el desarrollo y ejecución de políticas públicas orientadas a abordar la problemática de la violencia contra la mujer, incorporándose un enfoque intersectorial y participativo de los diferentes niveles de gobierno, reconociendo la necesaria intervención y coordinación de todos los sectores en el marco de un Estado unitario y descentralizado.

- **Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2011-PCM (publicado el 23 de junio de 2011).**

El Plan Bicentenario es un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que tiene seis Ejes Estratégicos, de los cuales, el cuarto se refiere a “Economía, competitividad y empleo”. Sobre el particular, se propone como uno de los lineamientos de política promover el acceso de las mujeres a los mercados de trabajo. Además, se plantea como Objetivo Estratégico número 5, el incremento de los empleos adecuados para la modernización inclusiva. Para estos efectos, se proponen acciones diversas como incentivar la formalización del empleo y el reconocimiento de los derechos laborales.

¹²⁹ De acuerdo a lo dispuesto por el Protocolo de Palermo y al artículo 153° del Código penal las conductas características de la trata de personas son la captación o convencimiento de la víctima, su transporte o movilización, el traslado a otro lugar, su acogida, y recepción y finalmente su retención que implica privarla de libertad en contra de su voluntad, Cfr. Informe Defensorial N° 158. *La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes*. Lima: Defensoría del Pueblo, diciembre de 2012.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ CEPAL. “¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?”. CEPAL. Octubre. 2009, p. 40. Consulta: 10 de julio de 2012. Disponible en <<http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/2/37892/Niunamas2009.pdf>>

¹³² Sobre la trata de personas, es importante precisar que las particularidades de esta problemática demandan un tratamiento especializado que escapa a los límites establecidos para la elaboración de este informe. No obstante, es importante mencionar que, a nivel interno, se encuentra vigente la Ley N° 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes; y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2008-IN. Asimismo, cabe señalar que en el año 2012 la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N° 158 titulado: “*La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes*”.

- **Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP (Planig) (publicado el 18 de agosto de 2012).**

El lineamiento número 4 del Planig está referido a “Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres”, especialmente frente a la persistencia de regímenes laborales especiales en los que se ubican mayoritariamente las mujeres, como es el caso de las trabajadoras del hogar.

En ese sentido, se ha previsto como Objetivo Estratégico número 5 garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres. Para dicho efecto, el resultado 5.2 “Los y las trabajadoras del hogar gozan de plenos derechos laborales” plantea como metas al 2017: (a) la modificación de la Ley de Trabajadores del Hogar, para que les sean garantizados los mismos derechos que a cualquier otro trabajador/a; y, (b) que el 50% de las trabajadoras del hogar cuenten con seguro social.

Son responsables en esta tarea: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) y el Poder Legislativo.

- **Decreto Supremo N° 020-2012-TR, que aprueba normas reglamentarias para el funcionamiento de las Agencias Privadas de Empleo (publicado el 30 de diciembre de 2012)¹³³.**

El objetivo de esta norma es regular la actividad de colocación laboral realizada por las agencias privadas de empleo, que son aquellas personas jurídicas de derecho privado que intervienen en el mercado de trabajo con el fin de vincular la oferta y la demanda de empleo (sin formar parte de la relación laboral).

La colocación laboral constituye uno de los medios más frecuentes a través de los cuales las trabajadoras del hogar acceden a la oferta de empleo en nuestro país; y por ello es importante tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 6º de esta norma, “queda prohibido realizar cobro alguno a los buscadores de empleo como consecuencia del servicio de colocación, así como condicionar la colocación a la adquisición de algún bien o servicio”. Asimismo, este servicio debe brindarse con pleno respeto de los derechos fundamentales de las trabajadoras del hogar y sin discriminación de ningún tipo.

Haciendo un balance de las normas generales emitidas en el país que han sido sistematizadas en esta sección podemos concluir que la mayor parte de ellas no hacen referencia expresa a las trabajadoras del hogar o que, si lo hacen, su aproximación es solo contingente pues no realizan un mayor desarrollo al respecto ni establecen mecanismos específicos para su protección.

¹³³ Esta norma sustituye al Decreto Supremo N° 005-2003-TR, publicado el 24 de mayo de 2003, que crea el Registro Nacional de Agencias Privadas de Empleo.

Finalmente, aunque no se trata de una norma jurídica, sino de un conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, es importante señalar que el **Acuerdo Nacional** (suscrito por representantes de las organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil y del gobierno el 22 de julio del 2002) tiene una política de Estado que está referida a la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación¹³⁴. Esta política recoge el compromiso y prioriza la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, los niños, niñas y adolescentes. En atención a ello, se determina que el Estado combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.

Por su parte, la Décimo Cuarta Política de Estado sobre acceso al empleo pleno, digno y productivo recoge el compromiso de mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Con este objetivo se establece que el Estado promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar.

2. Normativa específica en materia de trabajo del hogar remunerado

Hace diez años se aprobó en nuestro país la primera norma con rango de ley que regula específicamente el trabajo del hogar remunerado: la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, publicada el 3 de junio del año 2003.

Anteriormente esta materia había sido regulada únicamente por normas con rango reglamentario; siendo una de las más importantes: el Decreto Supremo N° 002-TR, Decreto Supremo sobre Beneficios Sociales de los Trabajadores Domésticos, publicado en 1970.

Este Decreto Supremo reconocía, entre otros derechos: el descanso diario (al menos 8 horas de descanso nocturno), el descanso semanal (24 horas continuas), vacaciones pagadas (15 días por cada año de servicios), compensación en caso de producirse un cese sin haber incurrido en causal de pérdida de beneficios sociales (15 días de remuneración por cada año de servicios), seguro social obligatorio (que cubriera los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte).

Esta norma fue expresamente derogada por la ya mencionada Ley N° 27986, cuyo contenido y alcances desarrollaremos a continuación¹³⁵.

▪ Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar (publicada el 3 de junio de 2003)

De conformidad con esta norma, son trabajadores/as del hogar quienes efectúan labores de aseo, cocina, lavado, asistencia, cuidado de niños/as y demás propias de la conservación de una residencia o casa-habitación y del desenvolvimiento de la vida de un hogar (artículo 2°)¹³⁶.

¹³⁴ Décimo Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional.

¹³⁵ La Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 27986, establece lo siguiente: “Déjense sin efecto los Decretos Supremos Núms. 23 D.T. del 30 de abril de 1957 y 002-TR del 10 de marzo de 1970, la Resolución Suprema N° 018 del 14 de diciembre de 1957 y demás disposiciones que se opongan a la presente Ley”.

¹³⁶ La Ley N° 27986 excluye de los alcances de esta ley a las actividades que, pese a ser similares a las descritas, se presten para empresas o con las cuales el empleador obtenga un lucro o beneficio económico cualquiera (artículo 2°).

Esta labor puede ser desarrollada bajo dos modalidades: “cama afuera” o “cama adentro”. En este último caso, corresponderá al empleador/a brindar un hospedaje adecuado al nivel económico del centro de trabajo en el que presta sus servicios, así como alimentación (artículo 16°). La norma también hace referencia expresa al derecho a la educación, estableciendo que el empleador/a deberá brindarle facilidades al trabajador/a para que pueda asistir regularmente a su centro de estudios fuera de la jornada de trabajo (artículo 17°).

De otro lado, la ley dispone que el contrato de trabajo para la prestación de servicios en el hogar será celebrado en forma verbal o escrita (artículo 3°). Sin embargo, en la práctica los contratos son celebrados de manera verbal y la ausencia de un contrato escrito puede generar –y de hecho genera– dificultades para probar la relación laboral, lo que coloca al trabajador/a del hogar en una situación de mayor vulnerabilidad. En consecuencia, es importante que la legislación avance en este punto hacia el establecimiento de la obligatoriedad de la formalidad escrita para este tipo de contratos, pues ello contribuirá a brindar una mayor protección para sus derechos.

Adicionalmente, las/os trabajadoras/es del hogar –cualquiera sea la modalidad bajo la cual prestan sus servicios– gozan de los siguientes derechos:

- **Remuneraciones:** La ley establece que la remuneración será pagada por períodos mensuales, quincenales o semanales (artículo 6°) y que su monto será fijado por el acuerdo libre de las partes (artículo 5°). Precisa, además, que el empleador se encuentra en la obligación de proporcionar alojamiento y/o alimentación al trabajador o trabajadora del hogar, sin que tales conceptos puedan ser considerados como parte integrante de su remuneración. En consecuencia, el salario o remuneración debe tener un contenido monetario, no se admiten los pagos en especie.
- **Descanso semanal y vacaciones:** Las trabajadoras y trabajadores del hogar tienen derecho a veinticuatro (24) horas continuas de descanso semanal, el mismo que será fijado de común acuerdo entre las partes. Asimismo, gozan del derecho a un descanso anual remunerado de quince (15) días luego de un año continuo de servicios (artículo 10°).
- **Descanso remunerado en días feriados:** Las trabajadoras y trabajadores del hogar gozan de descanso remunerado los días feriados señalados para los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. No obstante, previo acuerdo entre las partes, se puede compensar el día de descanso trabajado, mediante el pago de una sobretasa equivalente del 50% de remuneración, adicional a la remuneración de un día (artículo 11°).
- **Gratificaciones:** Gozan también del derecho a una gratificación por Fiestas Patrias y a otra por Navidad, las cuales deben ser abonadas en la primera quincena de los meses de julio y diciembre. El monto de las gratificaciones equivale al 50% de la remuneración mensual (artículo 13°).
- **Compensación por tiempo de servicios:** La ley reconoce este derecho, que equivale a quince días de remuneración por cada año de servicios o la parte

proporcional de dicha cantidad por la fracción de un año (artículo 9º). Para hacer efectivo su pago, se prevén dos posibilidades: (a) el pago directo al terminar la relación laboral dentro del plazo de cuarenta y ocho horas; o (b) al finalizar cada año de servicios con carácter cancelatorio.

- **Indemnización:** Por la naturaleza de confianza del trabajo, el empleador/a puede dar por concluido el contrato sin expresión de causa, en cuyo caso corresponde que le dé a su trabajador/a un preaviso de quince (15) días. Si el empleador/a decidiera hacer efectivo el despido de manera inmediata (prescindiendo del preaviso), la Ley establece que el trabajador o trabajadora tendrá derecho a una indemnización equivalente a la remuneración total de quince (15) días (artículo 7º).
- **Seguridad social:** Las trabajadoras y trabajadores al servicio del hogar están comprendidos en las disposiciones relativas a la seguridad social, como asegurados obligatorios, en cuanto concierne a todo tipo de prestaciones de salud. Respecto a sus pensiones pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones (artículo 18º).

Finalmente, la Tercera Disposición Final y Complementaria de la norma establece que en lo que no se oponga a lo dispuesto en dicha ley, a las relaciones laborales de las trabajadoras y trabajadores del hogar les son aplicables las disposiciones del régimen laboral de la actividad privada.

- **Reglamento de la Ley de los Trabajadores del Hogar, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2003-TR (publicada el 3 de junio de 2003).**

Este reglamento desarrolla el contenido de la Ley N° 27986, precisando –por ejemplo– las características de las constancias de pago que las trabajadoras y trabajadores del hogar deben emitir, conforme a ley (artículo 3º). Precisa, además, el cálculo de la compensación por tiempo de servicios (artículo 5º), el récord para el goce del derecho de vacaciones (artículo 6º), la base del cálculo para el aporte mínimo al seguro social de salud (artículo 10º), entre otros aspectos previstos en la ley.

Finalmente, establece que corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra) velar por el cumplimiento de los derechos y beneficios que corresponde a las trabajadoras y trabajadores del hogar.

- **Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación contra las trabajadoras del hogar (publicado el 30 de marzo de 2009).**

Esta norma califica como actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar las situaciones en que el empleador/a las obliga a usar uniformes, mandiles, delantales o cualquier otra vestimenta identificatoria o distintivo identificatorio en espacios o establecimientos públicos (artículo 1.1).

Incluye también los casos en que responsables de establecimientos públicos y privados cuenten con mecanismos, regulaciones, servicios o acciones que tengan por finalidad o por resultado un acto discriminatorio contra las trabajadoras del hogar (artículo 1.2).

De otro lado, encarga al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) implementar un sistema de atención de denuncias, mediante su Dirección de Defensoría de Oficio y Servicios Jurídicos Populares. Asimismo, encarga al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (hoy MIMP) y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) implementar campañas informativas dirigidas a las trabajadoras del hogar sobre sus derechos.

Respecto a su contenido general cabe destacar, de un lado, el que la norma se refiera expresamente a trabajadoras del hogar del sexo femenino, lo que constituye un reconocimiento normativo de que se trata de una actividad fundamentalmente desempeñada por mujeres. Asimismo acierta en reconocer que los actos de discriminación por parte de establecimientos públicos y privados pueden ser por objeto o inclusive por resultado, esto último ante las innegables manifestaciones de discriminación que, en los hechos, enfrentan quienes realizan esta labor.

3. Comparación de las normas del régimen laboral de la actividad privada y del régimen especial aplicable a las trabajadoras del hogar

Este acápite tiene por objetivo plantear las principales diferencias existentes entre las normas que regulan el régimen específico del trabajo del hogar remunerado y las normas del régimen laboral común aplicable a las y los trabajadores de la actividad privada, cuya regulación general en materia de remuneración, jornada de trabajo, descanso, vacaciones, indemnización por despido, entre otras materias, son desarrolladas extensamente en el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N.º 003-97-TR, y normas complementarias.

Cabe mencionar que estas materias han sido ampliamente desarrolladas a nivel infraconstitucional debido a que la Constitución vigente ha delegado esta tarea en el legislador. Sin embargo, es innegable que la Norma Fundamental establece el marco director que, de manera obligatoria, debe orientar su regulación¹³⁷, y que, siendo norma suprema del Estado y de aplicación directa, no puede ser contradicha por normas de rango inferior.

Así, por ejemplo, respecto de la remuneración el artículo 24º de la Constitución establece lo siguiente: “[e]l trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. [...] Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”.

Con relación a la jornada de trabajo y al descanso anual vacacional –como se ha señalado– el artículo 25º de la Constitución establece que: “La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo”. Asimismo, “[l]os trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio”.

¹³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N.º 0027-2006-AI/TC, de 21 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 12.

De otro lado, cabe recordar que, con relación a la protección frente al despido arbitrario, el artículo 27º de la Constitución señala que: “La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario”. Por tanto, más allá de las tipologías de despido y de las consecuencias previstas para estos casos, la Constitución ha establecido una reserva de ley en esta materia¹³⁸.

Teniendo en cuenta el marco constitucional aplicable, mencionamos a continuación las diferencias más saltantes que existen entre el régimen específico de las/los trabajadoras/es del hogar y las normas del régimen laboral común aplicable a los trabajadores sujetos a la actividad privada:

- **Remuneración:** La Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar no reconoce el derecho al salario mínimo vital al señalar que la remuneración se pacta entre las partes¹³⁹.
- **Vacaciones:** Las/os trabajadoras/es sujetos al régimen laboral de la actividad privada cuentan con 30 días de vacaciones pagadas por cada año de servicios¹⁴⁰, mientras que a las/os trabajadoras/es del hogar únicamente se les reconoce 15 días de vacaciones pagadas por el mismo periodo¹⁴¹.
- **Pago por trabajo en feriados:** En caso que trabajen un día feriado, las y los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada reciben una sobretasa equivalente al 100% de su salario, adicional a la remuneración del día de trabajo¹⁴². Sin embargo, en este mismo supuesto, la sobretasa que reciben las/os trabajadoras/es del hogar equivale sólo al 50% de su remuneración¹⁴³.
- **Compensación por tiempo de servicios:** Los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada reciben, como tope para computar la CTS, el 100% de su remuneración mensual¹⁴⁴. En cambio, en el caso de las/os trabajadoras del hogar la CTS equivale a quince (15) días de remuneración por cada año de servicios¹⁴⁵.
- **Gratificaciones:** Los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada reciben gratificaciones por Fiestas Patrias y por Navidad equivalentes al 100% de su remuneración mensual¹⁴⁶; mientras que las gratificaciones de las/los trabajadoras/es del hogar sólo asciende al 50% de su remuneración mensual¹⁴⁷.
- **Indemnización en caso de despido:** Las normas del régimen laboral común aplicable a los trabajadores sujetos a la actividad privada disponen que la indemnización por despido arbitrario es equivalente a una remuneración y media

¹³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0027-2006-AI/TC, de 21 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 25.

¹³⁹ Artículo 5° de la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar.

¹⁴⁰ Artículo 10 del Decreto Legislativo N° 713, Legislación sobre descansos remunerados.

¹⁴¹ Artículo 12° de la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar.

¹⁴² Artículos 8° y 9° del Decreto Legislativo N° 713, Legislación sobre descansos remunerados.

¹⁴³ Artículo 11° de la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar.

¹⁴⁴ Artículo 10° del TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, aprobado por Decreto Supremo N° 001-97-TR.

¹⁴⁵ Artículo 9° de la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar.

¹⁴⁶ Artículos 1° y 2° de la Ley N° 27735, Ley que regula el otorgamiento de gratificaciones.

¹⁴⁷ Artículo 13° de la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar.

ordinaria mensual por cada año completo de servicios con un máximo de doce (12) remuneraciones¹⁴⁸. Sin embargo, para el caso de las/os trabajadoras/es del hogar, la ley establece que por la naturaleza de confianza del trabajo, el empleador/a podrá separar del empleo al trabajador/a sin expresión de causa, dándole un preaviso de quince (15) días o pagándole una indemnización equivalente a la remuneración total de quince (15) días si prescindiera de este preaviso¹⁴⁹.

Si bien no se puede negar que la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar, significó en su momento un avance hacia el reconocimiento de una serie de derechos que antes no eran expresamente reconocidos a favor de este sector de la población, es indudable que aún existen una serie de diferencias entre dicho régimen especial y el régimen laboral de la actividad privada, que sitúan a las/os trabajadoras/es del hogar en una situación de clara desventaja frente a los demás trabajadores, sin existir justificación para dicha diferencia, vulnerándose de esta manera su derecho fundamental a la igualdad y no discriminación.

En cuanto a su definición, el principio/derecho de igualdad supone que todos los seres humanos deben ser tratados como iguales, salvo que existan criterios relevantes para un tratamiento diferenciado, no pudiendo en consecuencia establecerse diferenciaciones injustas¹⁵⁰.

Al respecto, tanto la jurisprudencia internacional como nacional (y también comparada), vienen desarrollando una doctrina que permite interpretar y determinar, en cada caso concreto, cuándo nos encontramos ante un caso de diferenciación objetiva y razonable, y cuándo ante un caso de desigualdad arbitrario, bajo el denominado “Test de igualdad”¹⁵¹. La diferencia de trato que se prohíbe es aquella que resulta injustificada por no estar fundada en una base objetiva y razonable.

La situación se agrava cuando las diferencias impactan negativamente en personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, como es el caso de las trabajadoras del hogar. Así, la discriminación se vincula directamente con aquellos prejuicios en virtud de los cuales se considera a determinadas personas o grupos de personas como inferiores, respondiendo por ello a una concepción irrazonable, odiosa y humillante, que va directamente contra la dignidad humana¹⁵²; tal es el caso de la discriminación por sexo, raza, religión, condición social, etc.¹⁵³

¹⁴⁸ Artículo 38° del TUO del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR

¹⁴⁹ Artículo 7° de la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar.

¹⁵⁰ Cabe asimismo tener en cuenta la transformación experimentada por el concepto de igualdad desde su inicial formulación histórica con un contenido puramente formal de igualdad ante la ley, restringido a prohibir la generación de diferenciaciones arbitrarias, hasta su dimensión actual, enriquecida al otorgársele carácter material, obligando a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad de las personas o grupos sociales marginados sea real, sustancial, de hecho o de oportunidades.

¹⁵¹ En varias oportunidades, el Tribunal Constitucional peruano ha empleado el denominado “Test de Igualdad” a fin de determinar la constitucionalidad de medidas que incorporaban tratamientos diferenciados. Al respecto ver: Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC (acumulados), de 25 de abril de 2006, fundamentos jurídicos 65 y ss.; Exp. N° 01875-2006-PA/TC, de 5 de junio de 2006, fundamentos jurídicos 15 y ss.; entre otras.

¹⁵² GARCÍA MORILLO, Joaquín. “La Cláusula general de igualdad”. En: Academia de la Magistratura. Materiales del Módulo Derecho Constitucional del Programa de Formación de Aspirantes. Lima, 1997, p. 249.

¹⁵³ BILBAO UBILLÚS, Juan María y Fernando REY MARTÍNEZ. Veinte años de jurisprudencia sobre la igualdad constitucional. En: la Constitución y la práctica del derecho. Tomo I. Colectivo dirigido por Manuel Aragón y Julián Martínez-Simancas. Navarra: Aranzadi, 1998, p. 251.

También es importante tener en cuenta que la discriminación tiene que ver con la pertenencia a un grupo. Así, la discriminación que en los hechos se manifiesta contra una persona, afecta en realidad a todas las personas que componen o integran dicho grupo discriminado. De otro lado, la prohibición de discriminación se proyecta tanto sobre el actuar de todos los poderes públicos, como también respecto de las relaciones entre los particulares. De esta manera, el Estado se encuentra obligado a intervenir en el ámbito privado cuando se produce daño a terceros a través de la vulneración de sus derechos fundamentales.

Como puede apreciarse, resulta clara la vinculación entre la real vigencia del derecho a la igualdad y no discriminación en el país y la necesidad de modificar aquellas normas que injustificadamente incorporan un tratamiento distinto a las trabajadoras del hogar en relación al reconocimiento de sus derechos laborales, más aun teniendo en cuenta que – como ya se ha referido– la propia Constitución establece un marco de protección general a las y los trabajadores que requiere ser respetado.

Así, por ejemplo, de acuerdo a la ley vigente, un trabajador o trabajadora del hogar gozará sólo del 50% de vacaciones, gratificaciones, pago por laborar en días feriados y CTS, sin que exista una causa objetiva y razonable para ello, pues debe entenderse que está realizando un trabajo como cualquier otro. Además, no se les reconoce el derecho a la remuneración mínima vital, lo que, además de impedirles contar con un sueldo digno que permita cubrir sus necesidades básicas y bienestar, tendrá repercusiones en el ejercicio de otros derechos, pues la RMV es la base mínima para calcular los aportes a EsSalud y a la ONP¹⁵⁴ (el aporte a EsSalud equivale al 9% de la remuneración, mientras que el aporte a la ONP equivale al 13%)¹⁵⁵.

Las diferencias anotadas no sólo vulneran lo dispuesto por la Constitución sino que tampoco se condicen con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en tratados internacionales como la CEDAW, que plantea la no discriminación de la mujer en diferentes ámbitos, siendo uno de ellos el ámbito laboral. Tampoco se adecúa al Convenio 111 de la OIT, ratificado por el Perú, que reconoce el derecho a la no discriminación en el empleo y la prohibición de cualquier tipo de distinción, así como la igualdad de oportunidades. Del mismo modo, no se estarían observando las recomendaciones del Comité DESC, que como hemos visto, desde el año 1997¹⁵⁶ se pronunció expresamente sobre la necesidad de mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras del hogar en nuestro país.

Atendiendo al Derecho interno, es preciso recordar que las últimas normas emitidas por el Estado peruano vienen reconociendo la necesidad de cambiar el marco normativo actualmente vigente en materia de trabajo del hogar remunerado. Así, los objetivos trazados por la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (LIO), contempla entre sus lineamientos “garantizar un trato no discriminatorio a las trabajadoras del hogar” (artículo 6°, inciso h).

¹⁵⁴ Artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27986, aprobado por D.S. N° 015-2003-TR.

¹⁵⁵ SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Informe N° 003-2007-SUNAT/2B0000. Consulta: 2 de octubre de 2013 Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/oficios/2007/oficios/i0032007.htm>>

¹⁵⁶ Al respecto, ver: COMITÉ DESC. E/C.12/1/Add.14, 20 de mayo de 1997., párr. 35; y, COMITÉ DESC. E/C.12/PER/CO/2 - 4, 30 de mayo de 2012, párr. 10.

En este mismo sentido el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (Planig), aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, ha previsto la necesidad de modificación de la Ley de Trabajadores del Hogar, a fin de que a las personas pertenecientes a este sector de la población se les garantice los mismos derechos que a cualquier otro trabajador/a¹⁵⁷.

Cuadro N° 11
Comparación del régimen especial de trabajadoras/es del hogar y las normas del
régimen laboral de la actividad privada

	Ley N° 27986 y su reglamento	Ley de Productividad y Competitividad Laboral y normas complementarias
Tipo de contrato	Artículo 3°.- Celebración del contrato de trabajo El contrato de trabajo para la prestación de servicios en el hogar será celebrado en forma verbal o escrita.	Artículo 4°.- En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado. El contrato individual de trabajo puede celebrarse libremente por tiempo indeterminado o sujeto a modalidad. El primero podrá celebrarse en forma verbal o escrita y el segundo en los casos y con los requisitos que la presente Ley establece. También puede celebrarse por escrito contratos en régimen de tiempo parcial sin limitación alguna. D.S. N° 003-97-TR, TUO del D.L. N° 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral
Remuneración	Artículo 5°.- Monto de la remuneración El monto de la remuneración de los trabajadores del hogar en cualquiera de sus modalidades será la señalada por acuerdo libre de las partes. El empleador se encuentra en la obligación de proporcionar alimentación y/o alojamiento al trabajador del hogar, adecuados al nivel económico del empleador. Tales conceptos no serán considerados como parte integrante de la remuneración.	Artículo 5°.- Los servicios para ser de naturaleza laboral, deben ser prestados en forma personal y directa sólo por el trabajador como persona natural. No invalida esta condición que el trabajador pueda ser ayudado por familiares directos que dependan de él, siempre que ello sea usual dada la naturaleza de las labores. Artículo 6°.- Constituye remuneración para todo efecto legal el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición. Las sumas de dinero que se entreguen al trabajador directamente en calidad de alimentación principal, como desayuno, almuerzo o refrigerio que lo sustituya o cena, tienen naturaleza

¹⁵⁷ En el año 2011, el entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (hoy MIMP) organizó una Mesa de Trabajo Interinstitucional entre el Ministerio de Educación (Minedu), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra), sindicatos y organizaciones privadas. En dicha oportunidad, se acordaron tres puntos como propuestas indispensables de modificatoria de la Ley de trabajadores del hogar: (a) en primer lugar, que los contratos sean celebrados sólo de forma escrita, (b) el reconocimiento del derecho a la remuneración mínima vital; y (c) el derecho a una jornada laboral de ocho (8) horas continuas o efectivas.

		remunerativa. No constituye remuneración computable para efecto de cálculo de los aportes y contribuciones a la seguridad social así como para ningún derecho o beneficio de naturaleza laboral el valor de las prestaciones alimentarias otorgadas bajo la modalidad de suministro indirecto. D.S. N° 003-97-TR, TUO del D.L. N° 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral Artículo 19°.- No se consideran remuneraciones computables las siguientes: a) Gratificaciones extraordinarias u otros pagos que perciba el trabajador ocasionalmente, a título de liberalidad del empleador o que hayan sido materia de convención colectiva, o aceptadas en los procedimientos de conciliación o mediación, o establecidas por resolución de la Autoridad Administrativa de Trabajo, o por laudo arbitral. Se incluye en este concepto a la bonificación por cierre de pliego; b) Cualquier forma de participación en las utilidades de la empresa; c) El costo o valor de las condiciones de trabajo; d) La canasta de Navidad o similares; e) El valor del transporte, siempre que esté supeditado a la asistencia al centro de trabajo y que razonablemente cubra el respectivo traslado. Se incluye en este concepto el monto fijo que el empleador otorgue por pacto individual o convención colectiva, siempre que cumpla con los requisitos antes mencionados; f) La asignación o bonificación por educación, siempre que sea por un monto razonable y se encuentre debidamente sustentada; g) Las asignaciones o bonificaciones por cumpleaños, matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento y aquellas de semejante naturaleza. Igualmente, las asignaciones que se abonen con motivo de determinadas festividades siempre que sean consecuencia de una negociación colectiva. h) Los bienes que la empresa otorgue a sus trabajadores, de su propia producción, en cantidad razonable para su consumo directo y de su familia; i) Todos aquellos montos que se otorgan al trabajador para el cabal desempeño de su labor, o con ocasión de sus funciones, tales como movilidad, viáticos, gastos de
--	--	---

		representación, vestuario y en general todo lo que razonablemente cumpla tal objeto y no constituya beneficio o ventaja patrimonial para el trabajador; j) La alimentación proporcionada directamente por el empleador que tenga la calidad de condición de trabajo por ser indispensable para la prestación de los servicios, o cuando se derive de mandato legal. Artículo 20.- Tampoco se incluirá en la remuneración computable la alimentación proporcionada directamente por el empleador que tenga la calidad de condición de trabajo por ser indispensable para la prestación de los servicios, o cuando se derive de mandato legal. D.S. N° 001-97-TR, TUO de la Ley de CTS Ley de Compensación por Tiempo de Servicios
Vacaciones	Artículo 12º.- Vacaciones Los trabajadores del hogar tienen derecho a un descanso anual remunerado de quince días luego de un año continuo de servicios. El récord trunco será compensado a razón de tantos dozavos y treintavos de la remuneración como meses y días computables hubiere laborado, respectivamente.	Artículo 10º.- El trabajador tiene derecho a treinta días calendario de descanso vacacional por cada año completo de servicios. Dicho derecho está condicionado, además, al cumplimiento del récord que se señala a continuación: a) Tratándose de trabajadores cuya jornada ordinaria es de seis días a la semana, haber realizado labor efectiva por lo menos doscientos sesenta días en dicho período. b) Tratándose de trabajadores cuya jornada ordinaria sea de cinco días a la semana, haber realizado labor efectiva por lo menos doscientos diez días en dicho período. c) En los casos en que el plan de trabajo se desarrolle en sólo cuatro o tres días a la semana o sufra paralizaciones temporales autorizadas por la Autoridad Administrativa de Trabajo, los trabajadores tendrán derecho al goce vacacional, siempre que sus faltas injustificadas no excedan de diez en dicho período. Se consideran faltas injustificadas las ausencias no computables para el récord conforme al artículo 13 de esta Ley. Decreto Legislativo N° 713 Legislación sobre descansos remunerados Artículo 16º.- La remuneración vacacional es equivalente a la que el trabajador hubiera percibido habitual y regularmente en caso de continuar laborando. Se considera remuneración a este efecto, la computable para la compensación por tiempo

		de servicios, con excepción por su propia naturaleza de las remuneraciones periódicas a que se refiere el Artículo 18 del Decreto Legislativo N° 650. Artículo 23.- Para que proceda el abono de récord trunco vacacional el trabajador debe acreditar un mes de servicios a su empleador. Cumplido este requisito el récord trunco será compensado a razón de tantos dozavos y treintavos de la remuneración como meses y días computables hubiera laborado, respectivamente. Decreto Supremo N° 12-92-TR Reglamento del Decreto Legislativo N° 713, sobre descansos remunerados
Pago por trabajo en feriados	Artículo 11°.- Trabajo en días feriados Los trabajadores al servicio del hogar gozan de descanso remunerado los días feriados señalados para los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Previo acuerdo, se puede compensar el día de descanso trabajado, mediante el pago de una sobretasa equivalente del 50% de remuneración, adicional a la remuneración de un día.	Artículo 8°.- Los trabajadores tienen derecho a percibir por el día feriado no laborable la remuneración mínima ordinaria correspondiente a un día de trabajo. Su abono se rige por lo dispuesto en el artículo 4 de la presente Ley, salvo el Día de Trabajo, que se percibirá sin condición alguna. Artículo 9°.- El trabajo efectuado en los días feriados no laborables sin descanso sustitutorio dará lugar al pago de la retribución correspondiente por la labor efectuada, con una sobretasa de 100%. Decreto Legislativo N° 713 Legislación sobre descansos remunerados
Compensación por tiempo de servicios	Artículo 9°.- Compensación por tiempo de servicios La compensación por tiempo de servicios equivale a quince (15) días de remuneración por cada año deservicios o la parte proporcional de dicha cantidad por la fracción de un año, y será pagada directamente por el empleador al trabajador al terminar la relación laboral dentro del plazo de cuarenta y ocho horas. También podrá pagarse al finalizar cada año de servicios con carácter cancelatorio.	Artículo 10°.- La remuneración computable para establecer la compensación por tiempo deservicios de los trabajadores empleados y obreros, se determina en base al sueldo o treinta jornales que perciba el trabajador según el caso, en los meses de abril y octubre de cada año, respectivamente, y comprende los conceptos remuneratorios señalados en el artículo precedente. D.S. N° 001-97-TR, TUO de la Ley de CTS Ley de Compensación por Tiempo de Servicios
Gratificaciones	Artículo 13°.- Gratificaciones Los trabajadores al servicio del hogar tienen derecho a una gratificación por Fiestas Patrias y a otra por Navidad. Las gratificaciones serán abonadas en la primera quincena de los meses de julio y diciembre. El monto de las mismas es equivalente al 50% de la remuneración mensual.	Artículo 1°.- Objeto y campo de aplicación La presente Ley establece el derecho de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, a percibir dos gratificaciones en el año, una con motivo de Fiestas Patrias y la otra con ocasión de la Navidad. Este beneficio resulta de aplicación sea cual fuere la modalidad del contrato de trabajo y el

		tiempo de prestación de servicios del trabajador. Artículo 2.- Monto de las gratificaciones El monto de cada una de las gratificaciones es equivalente a la remuneración que perciba el trabajador en la oportunidad en que corresponde otorgar el beneficio. Para este efecto, se considera como remuneración, a la remuneración básica y a todas las cantidades que regularmente perciba el trabajador en dinero o en especie como contraprestación de su labor, cualquiera sea su origen o la denominación que se les dé, siempre que sean de su libre disposición. Se excluyen los conceptos contemplados en el Artículo 19 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios. Ley N° 27735 Ley que regula el otorgamiento de gratificaciones Artículo 4.- Oportunidad de pago El pago de las gratificaciones se efectúa en la primera quincena de julio y diciembre, respectivamente; este plazo es indisponible para las partes. Artículo 5.- Gratificación trunca 5.1. El derecho a la gratificación trunca se origina al momento del cese del trabajador, siempre que tenga cuando menos un mes íntegro de servicios. 5.2. El monto de la gratificación trunca se determina de manera proporcional a los meses calendarios completos laborados en el período en el que se produzca el cese. Se entiende por período a los establecidos en el punto 3.3 del presente reglamento. 5.3. La remuneración computable es la vigente al mes inmediato anterior al que se produjo el cese, y se determina conforme lo establece el punto 3.1 de la presente norma. 5.4. La gratificación trunca se paga conjuntamente con todos los beneficios sociales dentro de las 48 horas siguientes de producido el cese. Reglamento de la Ley 27735, que regula el otorgamiento de gratificaciones D.S. 005-2002-TR
Indemnización por despido sin causal	Artículo 7º.- Terminación del contrato de trabajo Los trabajadores del hogar podrán renunciar al empleo dando un	Artículo 18º.- En caso de renuncia o retiro voluntario, el trabajador debe dar aviso escrito con 30 días de anticipación. El empleador puede exonerar este plazo por

	preaviso de quince días. El empleador podrá exonerarlo de este plazo. Asimismo, por la naturaleza de confianza del trabajo, el empleador podrá separar del empleo al trabajador sin expresión de causa dándole un preaviso de quince (15) días o pagándole una indemnización equivalente a la remuneración total de quince (15) días si prescindiera de este preaviso.	propia iniciativa o a pedido del trabajador; en este último caso, la solicitud se entenderá aceptada si no es rechazada por escrito dentro del tercer día. Artículo 22º.- Para el despido de un trabajador sujeto a régimen de la actividad privada, que labore cuatro o más horas diarias para un mismo empleador, es indispensable la existencia de causa justa contemplada en la ley y debidamente comprobada. La causa justa puede estar relacionada con la capacidad o con la conducta del trabajador. La demostración de la causa corresponde al empleador dentro del proceso Judicial que el trabajador pudiera interponer para impugnar su despido. Artículo 38º.- La indemnización por despido arbitrario es equivalente a una remuneración y media ordinaria mensual por cada año completo de servicios con un máximo de doce (12) remuneraciones. Las fracciones de año se abonan por dozavos y treintavos, según corresponda. Su abono procede superado el periodo de prueba. D.S. Nº 003-97-TR, TUO del D.L. Nº 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral
--	--	--

En virtud de lo expuesto resulta claro que, a diferencia de otras materias donde el marco normativo sí resulta respetuoso del derecho a la igualdad y no discriminación y donde las vulneraciones más bien se producen a partir del incumplimiento de dichas normas; en la regulación sobre trabajadoras del hogar aún persisten normas discriminatorias. En consecuencia, resulta indispensable llevar a cabo un análisis exhaustivo que permita, sobre la base del denominado test de igualdad, eliminar todas aquellas disposiciones que resultan discriminatorias y que por ende vulneran la prohibición de discriminación y sus demás derechos fundamentales¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Independientemente de su carácter de derecho autónomo, el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación es un derecho relacional, concepto que se encuentra vinculado al carácter indivisible e interdependiente de los derechos fundamentales. Este carácter relacional se refiere a que las exigencias que demanda su respeto se encuentran vinculadas a la protección de otros derechos fundamentales, por lo que su afectación suele relacionarse con un derecho o conjunto de derechos que trasciende al derecho especialmente protegido, como ocurre en el caso concreto de las trabajadoras del hogar pues muchas veces se vulneran paralelamente sus derechos laborales, a la integridad, salud, identidad, integridad, libre desarrollo, entre otros.

CAPÍTULO IV

SUPERVISIÓN A LAS ENTIDADES ESTATALES CON COMPETENCIAS EN LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR

1. Objetivo de la supervisión

En este capítulo se dan a conocer los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo a un conjunto de entidades públicas con competencias en materia de protección y promoción de los derechos de las trabajadoras del hogar en nuestro país. En ese sentido, la finalidad de la presente investigación no es otra que, a partir de la información oportunamente solicitada y proporcionada por las propias entidades responsables, se cuente con un diagnóstico en virtud del cual elaborar recomendaciones que contribuyan a mejorar las condiciones en las que se desarrolla el trabajo del hogar remunerado en el Perú.

2. Competencia de la Defensoría del Pueblo

De conformidad con los artículos 161° y 162° de la Constitución Política del Perú y con el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, este organismo constitucional autónomo es el encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la adecuada prestación de los servicios públicos.

En ese sentido, según el artículo 9° de la referida Ley Orgánica, la Defensoría del Pueblo realiza investigaciones conducentes a determinar si la omisión o actuación de la administración estatal afecta el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Por su parte, el artículo 26° de esta misma ley establece la facultad de la Defensoría del Pueblo de formular recomendaciones como resultado de sus investigaciones e informes.

Este mandato se ejerce con particular énfasis respecto de los derechos de personas pertenecientes a sectores de la sociedad que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como es el caso de las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado. Como se ha visto en el primer capítulo, se trata de una ocupación realizada fundamentalmente por mujeres en un escenario marcado por la informalidad, con extensas jornadas laborales que exceden las 8 horas legalmente establecidas, bajos salarios, escaso acceso a la seguridad social, condiciones laborales inseguras e incompatibles con la dignidad humana y, en general, con un alto nivel de incumplimiento de las normas que buscan brindarles protección. Por este motivo, la supervisión de las acciones que viene realizando el Estado para revertir esta situación constituye una tarea prioritaria para nuestra institución y motiva la publicación del presente informe.

3. Metodología de la investigación

El informe contiene una parte teórico descriptiva sobre las características y la problemática del trabajo del hogar remunerado y el tratamiento normativo que a nivel nacional e internacional se ha venido otorgando al tema (aspectos que han sido tratados en los capítulos I, II y III, respectivamente).

Por su parte el presente capítulo comprende la presentación y análisis de los resultados obtenidos a partir de la supervisión defensorial realizada a los distintos ministerios y organismos públicos que, conforme a la normativa vigente, tienen responsabilidades que cumplir en materia de trabajo del hogar remunerado en el Perú y, por ende, en la defensa y promoción de los derechos de quienes lo ejercen.

Para la supervisión de la actuación de los sectores y organismos supervisados, se diseñaron fichas de recojo de información, solicitándose a cada entidad pública que reportara las acciones realizadas en el marco de sus competencias, entre los años 2010 y 2013, a favor de las trabajadoras y los trabajadores del hogar¹⁵⁹.

Cabe enfatizar que los resultados que se presentan en este informe responden estricta y exclusivamente a la información que dichas entidades han remitido en cumplimiento del deber de cooperación establecido en los artículos 161° de la Constitución¹⁶⁰ y 16° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo¹⁶¹. Por tanto, estos resultados no pretenden establecer una medición exacta de la situación real respecto al cumplimiento de la normatividad estatal que brinda protección a las trabajadoras y los trabajadores del hogar, sino más bien constituirse en una aproximación objetiva respecto a los alcances y limitaciones que se han venido generando en esta materia a partir de lo informado por los propios sectores con responsabilidades en la materia.

Cabe mencionar que para la elaboración de las fichas de recojo de información se tuvo en cuenta el marco normativo que regula el trabajo del hogar remunerado en nuestro país, así como los reglamentos y planes que establecen responsabilidades específicas a las entidades del Estado. Entre estas normas destacan:

- La Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, publicada el 3 de junio de 2003 en el diario oficial *El Peruano*.
- El Decreto Supremo N° 015-2003-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley de los Trabajadores del Hogar, publicado el 20 de noviembre de 2003 en el diario oficial *El Peruano*.
- El Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar, publicado el 30 de marzo de 2009 en el diario oficial *El Peruano*.

¹⁵⁹ Temporalmente, este informe toma como punto de partida el año 2010 debido a que un año antes (el 30 de marzo de 2009) se publicó el Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar. En esta medida, se consideró que luego de nueve meses de su publicación, en enero de 2010 ya había transcurrido un tiempo prudencial para que los sectores encargados de su cumplimiento realizaran las adecuaciones correspondientes.

¹⁶⁰ Artículo 161°: “La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere”.

¹⁶¹ Artículo 16° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo: “Las autoridades, funcionarios y servidores de los organismos públicos proporcionarán las informaciones solicitadas por el Defensor del Pueblo, así como facilitarán las inspecciones que éste disponga a los servicios públicos, establecimientos de la Policía Nacional y penitenciarios y entidades estatales sometidas a su control. Para tal objeto podrá apersonarse, incluso sin previo aviso, para obtener los datos o informaciones necesarias, realizar entrevistas personales, o proceder al estudio de expedientes, informes, documentación, antecedentes y todo otro elemento que, a su juicio, sea útil”.

- El Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES, que aprueba el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2006-2010, publicado el 15 de setiembre de 2005¹⁶² en el diario oficial *El Peruano*.
- El Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, que aprueba el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, publicado el 18 de agosto de 2012 en el diario oficial *El Peruano*.

Asimismo, se tomó en cuenta las principales disposiciones que definen las competencias de las entidades públicas involucradas, como son sus normas de creación, sus leyes organización y funciones y sus reglamentos.

4. Mapeo de actores estatales

En esta sección se realiza un mapeo de los actores estatales que cumplen funciones constitucionales y legales en torno a la promoción y defensa de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del hogar, ya sea porque tienen un mandato legal específico o porque sus acciones inciden sobre el ejercicio de sus derechos.

Así, por ejemplo, entre los actores cuyas competencias en la materia están expresamente previstas en la normativa vigente se encuentran:

- El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS).

A continuación, detallamos las normas que expresamente atribuyen a dichos ministerios responsabilidades en la promoción y defensa de los derechos de las trabajadoras del hogar:

Cuadro N° 12
Normas que atribuyen responsabilidades específicas al
MTPE, MIMP y MINJUS

Ministerio	Rectoría	Normas
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Es el ente rector en materia de trabajo y promoción del empleo. (Artículo 5° de su Ley de Organización y Funciones, Ley N° 29381).	• La Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar. • El Decreto Supremo N° 015-2003-TR, Reglamento de la Ley de los Trabajadores del Hogar. • El Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar. • El Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, que aprueba el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.

¹⁶² Si bien esta norma no se encuentra vigente, ha sido considerada al momento de la elaboración de las fichas de recojo de información toda vez que atribuía responsabilidades a algunos sectores considerados en la presente supervisión, responsabilidades que debían ser cumplidas durante la vigencia del plan (como se ha señalado anteriormente, la presente supervisión defensorial también comprende el año 2010).

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Es el ente rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables. (Artículo 2° de su Ley de Organización y Funciones, Decreto Legislativo N° 1098).	• El Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar. • El Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, que aprueba el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Tiene la finalidad de promover y difundir los derechos humanos, postulando políticas de acceso a la justicia, con énfasis en las personas en condición de vulnerabilidad. (Artículo 5° de su Ley de Organización y Funciones, Ley N° 29809).	• El Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar. • El Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, que aprueba el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017.

Existen además—como ya se ha mencionado— otros actores cuyas competencias no están expresamente previstas en la normatividad citada en el cuadro anterior; pero que tienen competencias que inciden en el ejercicio de los derechos que la legislación vigente reconoce a favor de los trabajadores y las trabajadoras del hogar; y que, por tanto, son clave para mejorar su estatus y las condiciones en las que actualmente realizan su labor¹⁶³.

Tal es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Educación (MINEDU) que, de conformidad con el artículo 79° de la Ley General de Educación (Ley N° 28044), tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado. Esta misma ley señala que la educación básica es obligatoria y gratuita cuando la imparte el Estado, teniendo por objeto satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de niños, niñas, jóvenes y personas adultas (artículo 32°). Se organiza en: a) Educación Básica Regular, b) Educación Básica Alternativa; y c) Educación Básica Especial.

Toda vez que en nuestro país, el porcentaje de trabajadoras/es del hogar que no cuenta con educación primaria y secundaria completa sigue siendo significativo¹⁶⁴, nos encontramos frente a un sector de la población que suele acceder a la Educación Básica Alternativa (EBA), por lo que resulta importante fortalecerla como medio para garantizar el derecho a la educación de las personas pertenecientes a sectores en especial situación de vulnerabilidad. Esto resulta fundamental atendiendo a que el ejercicio de su derecho a la educación contribuirá a su desarrollo, así como a la generación de mayores oportunidades de empleo y de mejorar su calidad de vida.

Lo dicho respecto del MINEDU constituye sólo un ejemplo de las posibilidades de actuación que existen y que pueden implementarse a favor de los derechos de los trabajadores y trabajadoras del hogar, incluso desde aquellos ministerios que no tienen responsabilidades expresamente previstas en la Ley N° 27986, su reglamento y en las normas complementarias.

¹⁶³ Al respecto, ver también el mapeo de actores y procesos elaborado por FUERTES MEDINA, Patricia en: *Trabajo doméstico remunerado en el Perú. Situación y perspectivas en función del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT*. Lima: OIT/Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2013, p. 170 y ss.

¹⁶⁴ Al respecto, ver el Capítulo I del presente informe.

Pero no únicamente los ministerios son actores clave para mejorar el estatus de los trabajadores y trabajadoras del hogar. También podemos destacar, por ejemplo, el importante rol que cumple la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), que constituye un Organismo Técnico Especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas¹⁶⁵, cuya labor se vincula con el trabajo del hogar remunerado porque ejerce facultades de administración respecto de obligaciones no tributarias de EsSalud y de la ONP, de acuerdo a lo establecido en los convenios interinstitucionales correspondientes.

Como se ha señalado en el capítulo anterior, los trabajadores y trabajadoras al servicio del hogar bajo relación de dependencia están comprendidos en las disposiciones relativas a la seguridad social, como asegurados/as obligatorios/as, en cuanto concierne a todo tipo de prestaciones de salud; mientras que respecto a sus pensiones pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones¹⁶⁶. Así, en el marco de sus competencias, la SUNAT ha establecido un Registro de empleadores, trabajadores del hogar y sus derechohabientes (Resolución de Superintendencia N° 191-2005-SUNAT, publicada el 1 de octubre de 2005 en el diario oficial *El Peruano*); y en los últimos años ha buscado facilitar la declaración y/o pago de las contribuciones de los empleadores/as.

Teniendo en cuenta lo anterior, el siguiente cuadro presenta otros actores clave en el Poder Ejecutivo que –además del MTPE, MIMP y MINJUS– cumplen un importante rol en el marco de sus competencias.

Cuadro N° 13
Otros actores clave en el Poder Ejecutivo

Actores	Competencias	¿Por qué su actuación es clave para mejorar el estatus de los/as trabajadores/as del hogar?
Ministerios		
Ministerio de Educación	Formula las políticas nacionales en materia de educación, cultura, deporte y recreación, en armonía con los planes del desarrollo y la política general del Estado. Supervisa y evalúa su cumplimiento y formula los planes y programas en materias de su competencia ¹⁶⁷ .	El porcentaje de trabajadoras/es del hogar que no cuenta con primaria ni secundaria completa sigue siendo significativo en nuestro país ¹⁶⁸ , por lo que nos encontramos frente a un sector de la población que suele acceder a la Educación Básica Alternativa (EBA).
Ministerio de Relaciones Exteriores	Ejerce funciones dentro de los siguientes ámbitos de competencia: política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional ¹⁶⁹ .	Se estima que un considerable número de migrantes peruanas se desempeñan como trabajadoras del hogar en el extranjero ¹⁷⁰ , por lo que forman parte

¹⁶⁵ La SUNAT goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa, de conformidad con el artículo 3° de la Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de diciembre de 2011.

¹⁶⁶ Artículo 18° de la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar.

¹⁶⁷ Artículo 4° del Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación, publicada en el diario oficial *El Peruano* 12 de octubre de 1992.

¹⁶⁸ Al respecto, ver el Capítulo I del presente informe.

¹⁶⁹ Artículo 4° de la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de mayo de 2009.

¹⁷⁰ FUERTES MEDINA, Patricia. *Óp. Cit.* p. 141.

		de un grupo en situación de especial vulnerabilidad.
Organismos Públicos		
SUNAT	Ejerce facultades de administración respecto de obligaciones no tributarias de EsSalud y de la ONP, de acuerdo a lo establecido en los convenios interinstitucionales correspondientes ¹⁷¹ .	Tiene a su cargo el “Registro de Empleadores de Trabajadores del Hogar, Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes” ¹⁷² .
EsSalud	Brinda cobertura a los asegurados y sus derechohabientes. Otorga prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud ¹⁷³ .	Las trabajadoras y los trabajadores del hogar están comprendidos en las disposiciones relativas a la seguridad social, como asegurados obligatorios, en cuanto concierne a todo tipo de prestaciones de salud ¹⁷⁴ .
ONP	Tiene a su cargo la administración del Sistema Nacional de Pensiones. Asimismo, tiene entre sus funciones reconocer, declarar, calificar, verificar, otorgar, liquidar y pagar derechos pensionarios con arreglo a ley, de los regímenes previsionales que se le encarguen ¹⁷⁵ .	Las trabajadoras y los trabajadores del hogar están comprendidos en las disposiciones relativas a la seguridad social. Respecto de sus pensiones, pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones ¹⁷⁶ .

Un actor distinto a los mencionados y de no menor importancia es el Congreso de la República. Como se ha señalado en el Capítulo II del presente informe, el Estado peruano aún no ha ratificado el Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, motivo por el cual es importante recordar que, de conformidad con el artículo 56° de la Constitución, antes de su ratificación por el Presidente de la República, el Convenio 189 de la OIT requiere ser aprobado por el Congreso¹⁷⁷. Además –e independientemente de ello– resulta indispensable que el Congreso revise la legislación que actualmente regula el régimen laboral de las/los trabajadoras/es del hogar, atendiendo al reconocimiento sólo parcial o “disminuido” que a la fecha se viene otorgando a sus derechos.

Otros actores relevantes son los gobiernos regionales y locales. En efecto, de conformidad con el artículo 43° de la Constitución, el Estado peruano es unitario y descentralizado. Asimismo, el artículo 189° de la Constitución establece que: “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas

¹⁷¹ Artículo 5° de la Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT.

¹⁷² Resolución de Superintendencia N° 191-2005-SUNAT, publicada el 1 de octubre de 2005 en el diario oficial *El Peruano*.

¹⁷³ Artículo 1° inciso 1.2 de la Ley N° 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de enero de 1999.

¹⁷⁴ Artículo 18° de la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar.

¹⁷⁵ Artículo 3° de la Ley N° 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de mayo de 2005.

¹⁷⁶ Artículo 18° de la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar.

¹⁷⁷ Artículo 56° de la Constitución: “Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado. También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución”.

circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”. Además, los artículos 191° y 194° de la Constitución reconocen que los gobiernos regionales y locales gozan de autonomía política, económica y administrativa.

Cabe recordar al respecto que, en el marco del proceso de descentralización del Estado peruano, se ha producido la asignación de competencias y transferencias de funciones en materias vinculadas al trabajo y promoción del empleo y también en materia de derechos humanos e igualdad de oportunidades, las cuales se encuentran establecidas en diversas normas jurídicas vigentes.

5. Resultados de la supervisión

5.1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es un organismo del Poder Ejecutivo que, de conformidad con el artículo 4° de su Ley de Organización y Funciones¹⁷⁸, responde a una serie de áreas programáticas de acción, entre las que se encuentran: los derechos fundamentales en el ámbito laboral, las materias socio-laborales y relaciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, la inspección en el trabajo, la promoción del empleo, la seguridad social, entre otras.

En este mismo sentido, el artículo 3° de su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2010-TR (publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de abril de 2010), plantea entre sus funciones rectoras: formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias sociolaborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normativa laboral, entre otros.

Asimismo, como se ha señalado, es importante recordar que:

- La Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, establece en su Sexta Disposición Final y Complementaria que el MTPE es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de dicha ley.
- El Reglamento de la Ley de los Trabajadores del Hogar, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2003-TR, establece en su Segunda Disposición Complementaria que corresponde al MTPE velar por el cumplimiento de los derechos y beneficios que le corresponde a los trabajadores y trabajadoras del hogar, prioritariamente a través de sus servicios de defensa y asesoría gratuita, promoviendo la solución concertada de los conflictos sobre la materia.
- El Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar, encarga al MTPE (conjuntamente con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) la realización de campañas

¹⁷⁸La Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de junio de 2009.

informativas destinadas a difundir entre los trabajadores y trabajadoras del hogar el conocimiento de los derechos de los que gozan, así como de los mecanismos institucionales para su defensa.

- El Plan Nacional de Igualdad de Género, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP, tiene como Objetivo Estratégico 5 garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres. En ese sentido, plantea como resultado 5.2 que los trabajadores y trabajadoras del hogar gocen de plenos derechos laborales; y entre los actores responsables de alcanzar dicho resultado se menciona expresamente al MTPE.
- Si bien ya no se encuentra vigente, atendiendo a los alcances temporales de la presente supervisión (2010 al 2013) es importante considerar también el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010¹⁷⁹ (PIO). Este plan establecía como Objetivo Estratégico 4.1 que las mujeres y varones acceden, permanecen y se desarrollan en el mercado laboral con equidad de género. En ese sentido, preveía como acción estratégica la gestión concertada del Poder Legislativo, Ejecutivo, gobiernos regionales y locales para aprobar normas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores del hogar. Entre las entidades responsables se mencionaba expresamente al MTPE.

Atendiendo al marco normativo citado y a la importancia del trabajo del hogar remunerado para el desarrollo económico y social del país, corresponde al MTPE ejercer e incidir en sus funciones rectoras en este ámbito, más aún teniendo en cuenta que se trata de personas pertenecientes a un sector laboral que, como hemos visto, viene siendo afectado por múltiples vulneraciones a sus derechos fundamentales¹⁸⁰.

A partir de la supervisión realizada presentamos a continuación los principales hallazgos respecto de las acciones realizadas por el MTPE en esta materia entre los años 2010 y 2013. Cabe referir que a fin de organizar la información que nos ha sido alcanzada por las diversas unidades orgánicas del dicho ministerio, presentamos las acciones reportadas en cuatro grandes ejes: a) difusión, b) orientación, c) inspección del trabajo, y d) promoción del empleo¹⁸¹.

a) Difusión:

En el marco de sus competencias, corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ejercer funciones ejecutoras en materia de difusión de la normativa laboral y de

¹⁷⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de setiembre de 2005.

¹⁸⁰ Al respecto, ver el Capítulo I.

¹⁸¹ Se trata de una diferenciación metodológica que no necesariamente responde a la estructura organizacional del MTPE. Por este motivo, es importante precisar que las labores de difusión y promoción del empleo (que corresponden a dos ejes distintos) pueden distinguirse en función de su finalidad. Así, mientras que las acciones de difusión tienen por objeto fomentar un mayor conocimiento de la regulación vigente en materia de trabajo del hogar remunerado, las acciones de promoción del empleo se orientan más bien a mejorar las oportunidades laborales de este sector.

mecanismos de defensa ante el incumplimiento de dicha normatividad, en coordinación con los gobiernos regionales y locales (por tratarse de una competencia compartida)¹⁸².

Asimismo, el artículo 3º del Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar, establece que el MTPE desarrollará campañas informativas destinadas a difundir el conocimiento de los derechos que la Constitución y las normas legales consagran a favor de las trabajadoras y trabajadores del hogar, así como los mecanismos institucionales para su defensa.

En atención a la obligación prevista en el marco normativo vigente, se consultó a dicho Ministerio respecto de las actividades de difusión realizadas específicamente en materia de trabajo del hogar remunerado entre los años 2010 y 2013.

En respuesta a nuestra solicitud, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, que constituye un órgano desconcentrado del MTPE –en tanto no sean transferidas sus competencias al régimen especial de Lima Metropolitana– con ámbito de acción en la provincia de Lima, reportó las siguientes acciones realizadas por dos de sus unidades orgánicas:

- La Sub Dirección de Defensa Legal Gratuita y Asesoría al Trabajador¹⁸³.
- La Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales y de la Seguridad y Salud en el Trabajo¹⁸⁴.

Cuadro N° 14
Actividades de difusión realizadas por la Sub Dirección de Defensa Legal Gratuita y Asesoría al Trabajador

Año	Actividades de difusión	Nº de beneficiarias/os
2010	02 charlas informativas sobre los derechos de las/os trabajadoras/es del hogar.	56
2011	02 charlas informativas sobre los derechos de las/os trabajadoras/es del hogar.	76
2012	01 charla informativa sobre los derechos de las/os trabajadoras/es del hogar.	53
2013 ⁽¹⁾	01 charla informativa sobre los derechos de las/os trabajadoras/es del hogar.	26

Fuente: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana.

(1) Primer trimestre del año 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹⁸² Al respecto, el artículo 8º de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo establece lo siguiente:

“8.1. En el marco de sus competencias, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo cumple las siguientes funciones compartidas con los gobiernos regionales y locales: (...) d) **Ejercer funciones ejecutoras en materia de difusión de la normativa laboral y de mecanismos de defensa ante el incumplimiento de la normativa laboral**, mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia laboral y promoción del empleo en aquellos casos específicos de alcance nacional o suprarregional, en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales respectivos” (énfasis agregado).

¹⁸³ SUB DIRECCIÓN DE DEFENSA LEGAL GRATUITA Y ASESORÍA DEL TRABAJADOR. Informe N° 492-2013-MTPE/1/20.22, de fecha 22 de julio de 2013.

¹⁸⁴ DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. Oficio N° 584-2013-MTPE/1/20.3, de fecha 16 de julio de 2013.

Cuadro N° 15
Actividades de difusión realizadas por la Dirección de Promoción y Protección de los
Derechos Fundamentales y de la Seguridad y Salud en el Trabajo

Año	Actividades de difusión	Nº de beneficiarias/os
2010	01 Seminario 01 Feria informativa 01 Taller 43 Capacitaciones	4111
2011	02 Ferias informativas 05 Capacitaciones	1065
2012	01 Seminario 01 Feria informativa 07 Capacitaciones	1356
2013 ⁽¹⁾	01 Feria informativa 01 Taller 02 Capacitaciones	250

Fuente: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana.

(1) Primer trimestre del año 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo a la información reportada, las actividades de difusión tienen por objeto informar no sólo a las trabajadoras y trabajadores del hogar sobre sus derechos, sino también a los empleadores y empleadoras sobre las obligaciones que les corresponden de acuerdo a la normativa vigente. Por ello son diversas las estrategias empleadas por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana para llevar a cabo esta labor de difusión, comprendiendo actividades como: la realización de ferias informativas, capacitaciones, talleres, seminarios, charlas informativas, entre otros.

Siendo así, resulta indispensable que estas acciones se lleven a cabo de manera sostenida y articulada al interior del propio Ministerio y en coordinación con los demás niveles de gobierno, de manera que se cumpla efectivamente con la finalidad de difundir, informar y sensibilizar a la población respecto de la importancia de que las trabajadoras del hogar gocen plenamente de los beneficios laborales y sociales que les corresponden de acuerdo a ley.

Una iniciativa que esperamos pueda contribuir al logro de este objetivo ha sido reportada por la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE¹⁸⁵, que cuenta actualmente con un proyecto denominado *“Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de los(as) trabajadores(as) del hogar”*¹⁸⁶. Este

¹⁸⁵La Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE “es un Órgano de línea responsable de formular las políticas públicas y funciones sustantivas orientadas a la promoción de la libertad sindical, la erradicación del trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil, la igualdad de oportunidades y no discriminación, entre otros derechos fundamentales en el trabajo (...). Depende jerárquicamente del Viceministro de Trabajo”. Asimismo, en el marco de la política del sector, “propone las normas y reglamentos, formula y de ser el caso emite directivas, lineamientos, mecanismos y procedimientos en el ámbito nacional, en materia de promoción, protección, respeto y cumplimiento de los Derechos Fundamentales, así como Seguridad y Salud en el Trabajo”. (Artículo 52º del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2010-TR)

¹⁸⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. Oficio N° 347-2013-MTPE/2/15, de fecha 4 de julio de 2013.

plan tiene como objetivo general mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras del hogar, a través de la ejecución de actividades orientadas a elevar el nivel de cumplimiento de la normativa sobre la materia. Para ello, cuenta con cinco (5) ejes estratégicos: a) orientación y difusión, b) fiscalización, c) trabajo infantil, d) trabajo forzoso y, e) sindicalización¹⁸⁷.

Específicamente en materia de orientación y difusión, se tiene previsto incrementar el nivel de información de los empleadores/as y los trabajadores y trabajadoras del hogar, respecto de temas como: la jornada de trabajo, los beneficios laborales y sociales, la seguridad y salud en el trabajo, hostigamiento sexual, estrategias de prevención y erradicación del trabajo infantil peligroso, estrategias de prevención y erradicación de la trata y trabajo forzoso, entre otros.

Para el logro de estos objetivos, se cuenta con determinadas líneas de acción que comprenden: la realización de actividades (talleres/seminarios), herramientas (dípticos, trípticos, afiches y manuales), estrategias comunicacionales (spots televisivos y/o cuñas radiales), etc., los cuales serían ejecutados por cada unidad orgánica del MTPE de acuerdo a sus competencias.

Si bien varias de estas acciones ya han venido ejecutándose desde el mes de marzo del presente año, se espera que este Plan –que articula dichas acciones, dándoles coherencia y sistematicidad– sea aprobado oficialmente a través de una Resolución Ministerial, lo que al cierre de esta investigación aún se encuentra pendiente.

b) Orientación:

De conformidad con el artículo 7° de la Ley de Organización y Funciones del MTPE, dicho ministerio tiene entre sus funciones diseñar y promover la implementación de sistemas, modelos, mecanismos y procedimientos de atención de consultas en los niveles nacional, regional y local, y en las materias de su competencia. En el ámbito del trabajo del hogar remunerado, estas funciones permiten brindar asesoría y orientación tanto a las trabajadoras y trabajadores del hogar como a sus empleadores/as sobre los derechos laborales y sociales que corresponden a aquéllos.

Así, entre los años 2010 y 2013 (primer trimestre), la Dirección Regional de Lima Metropolitana del MTPE atendió un total de 9,550 consultas por parte de trabajadoras y trabajadores del hogar. Esta cifra supera ampliamente el total de consultas realizadas por los empleadores/as de trabajadoras/es del hogar en el mismo periodo, que fue de 1,835 en total.

A partir de la información reportada, se observa –además– que en ambos casos las consultas fueron realizadas mayoritariamente por mujeres, tanto por las trabajadoras del

¹⁸⁷ Los ejes mencionados abordan tres temáticas que no están comprendidas en la presente supervisión: trabajo infantil, trabajo forzoso y sindicalización. Los límites trazados para el presente estudio no nos permitirían abordar de manera integral estos tres aspectos del trabajo del hogar remunerado debido a que, por sus características, requieren una aproximación especializada, que atienda tanto a los datos de la realidad, como a la normativa específica de la materia, así como a los estándares internacionales que les son aplicables (por ejemplo, con relación al trabajo de niños, niñas y adolescentes, el Estado peruano ha ratificado el Convenio 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil y el Convenio 138 de la OIT, sobre la edad mínima de admisión al empleo).

hogar (91,5% de consultas realizadas), como por las empleadoras (56,9% de consultas realizadas).

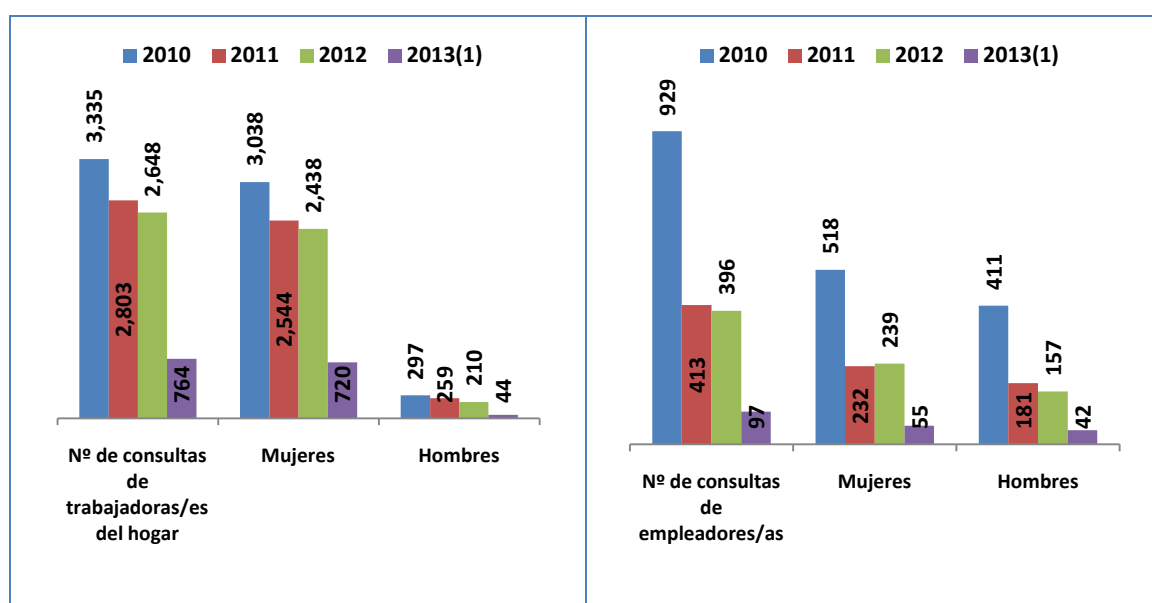
Cuadro N° 16
Número de consultas realizadas en materia trabajo del hogar remunerado

Año	N° de consultas de trabajadoras/es del hogar	Desagregado		N° de consultas de empleadores/as	Desagregado	
		Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres
2010	3,335	3,038	297	929	518	411
2011	2,803	2,544	259	413	232	181
2012	2,648	2,438	210	396	239	157
2013 ⁽¹⁾	764	720	44	97	55	42
Total	9,550	8,740	810	1,835	1,044	791
%	100%	91,5%	8,5%	100%	56,9%	43,1%

Fuente: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana

(1) Primer trimestre del año 2013.

Gráfico N° 10
Número de consultas realizadas en materia trabajo del hogar remunerado



Fuente: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana

(1) Primer trimestre del año 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe mencionar que una de las mayores dificultades que estarían enfrentando las trabajadoras del hogar para acceder a los servicios de asesoría y orientación, así como de liquidaciones de beneficios sociales, es el horario de atención en el que regularmente se prestan dichos servicios (de lunes a viernes y en horario de oficina). Este horario coincide con la jornada laboral de una persona que se dedica al trabajo del hogar remunerado, para quien resulta muy difícil ausentarse, sobre todo si los empleadores/as también están ausentes por motivos laborales, quedando exclusivamente la trabajadora doméstica al cuidado del hogar y de sus integrantes (niños/as, personas adultas mayores, etc.). Por este motivo, en la mayoría de los casos, el único día de la semana del que dispondría el trabajador o trabajadora del hogar para realizar este tipo de consultas es el día domingo.

Atendiendo a esta necesidad, y a fin de garantizar una mayor accesibilidad a sus servicios, el MTPE, a través de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, viene, a la fecha, atendiendo a los/as trabajadores/as del hogar dos (2) domingos de cada mes. Este servicio se inició en el mes de marzo de 2013 y está previsto hasta el mes de diciembre del año en curso¹⁸⁸.

Cuadro N° 17
Atención en las áreas de consultas y liquidaciones para trabajadoras/es del hogar
Domingos de 8:00 am a 5:00 pm

Año	N° total de atenciones	Desagregado	
		Mujeres	Hombres
2013 ⁽¹⁾	62	61	1

Fuente: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana

(1) Del 10 de marzo de 2013 al 14 de julio de 2013.

Hasta la primera quincena de julio de 2013, sesenta y dos (62) trabajadoras/es del hogar se habían beneficiado con la asesoría, orientación y los servicios de liquidación que brinda el MTPE los días domingo. Por ello, dada su importancia y los destacables esfuerzos realizados por el MTPE para su implementación, consideramos necesario mantener este servicio y, en la medida de lo posible, ampliar sus alcances (pues actualmente se presta únicamente en la ciudad de Lima). Lo expuesto deberá, sin embargo, ir de la mano con el fortalecimiento de las acciones de difusión a fin de que un número mayor de trabajadoras y trabajadores del hogar puedan beneficiarse de él.

c) Inspección del trabajo:

La inspección del trabajo –de conformidad con la regulación vigente– es “el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, así como de orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, todo ello de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo”¹⁸⁹. Cabe precisar que el citado convenio se refiere específicamente a la inspección del trabajo y fue ratificado por el Estado peruano en el año 1960.

En atención a ello, el trabajo del hogar remunerado está comprendido dentro de los alcances del Sistema de Inspección del Trabajo, por lo que le corresponde a este sistema contribuir al adecuado cumplimiento de la normativa que regula dicha actividad (normatividad a la que nos hemos referido extensamente en el Capítulo III del presente informe, al cual nos remitimos).

En ese sentido, el artículo 4° la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establece que “en el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las

¹⁸⁸ SUB DIRECCIÓN DE DEFENSA LEGAL GRATUITA Y ASESORÍA DEL TRABAJADOR. Informe N° 492-2013-MTPE/1/20.22, de fecha 22 de julio de 2013.

¹⁸⁹ Artículo 1 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2006.

normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas”. En consecuencia, de conformidad con el inciso 5 del citado artículo, puede ser ejercida en:

Los domicilios en los que presten servicios los trabajadores del hogar, **con las limitaciones a la facultad de entrada libre de los inspectores, cuando se trate del domicilio del empleador.** (Énfasis agregado).

La limitación a la facultad de entrada libre de los inspectores, a la que hace referencia la Ley General de Inspección del Trabajo, se sustenta en el artículo 2º, inciso 9 de la Constitución, que consagra el derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio:

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho: (...) 9. A la inviolabilidad del domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley.

Este derecho también ha sido reconocido en instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (que el Estado peruano ratificó en el año 1978), en cuyo artículo 11º, numeral 2 se establece lo siguiente: “Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, **en su domicilio** o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación” (énfasis agregado).

A nivel interno, el Tribunal Constitucional ha evidenciado la estrecha relación que existe entre este derecho fundamental y el respeto a la vida privada y familiar:

el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en cuanto al derecho a la inviolabilidad de domicilio, precisando que en una acepción específica encarna el espacio físico y limitado que la propia persona elige para domiciliar, quedando facultada para poder excluir a otros de dicho ámbito impidiendo o prohibiendo la entrada en él; y, en una acepción más amplia, la inviolabilidad de domicilio encuentra su asentamiento preferente, no exclusivo, en la vida privada de las personas, de modo que no se refiere a la protección de la propiedad, posesión u otros derechos reales, sino a la necesidad de preservar el carácter privado e íntimo de lo que en él hay de emanación de la persona¹⁹⁰.

Atendiendo a las características propias del trabajo del hogar remunerado, observamos que se trata de una actividad que se realiza precisamente dentro del ámbito de protección a que se refiere el derecho a la inviolabilidad de domicilio, ámbito que –como se ha visto– se encuentra protegido constitucionalmente. Esto lleva a que la labor inspectiva no pueda desarrollarse de la misma forma que en otras categorías de empleo, donde por regla general el espacio de labores no coincide con el domicilio del empleador o empleadora.

Sobre esta cuestión y las dificultades que incorpora a la labor inspectiva –en el marco de la presente supervisión defensorial– un representante del MTPE manifestó lo siguiente:

¹⁹⁰Resolución del Tribunal Constitucional recaída en el Expedientes N° 3691-2009-PHC/TC, del 18 de marzo de 2010, fundamento jurídico 10.

Se debe tener en cuenta que, en casi todos los casos, cuando se realizan las diligencias inspectivas originadas por una Orden de Inspección, en la que se apersona el inspector del trabajo al centro laboral, los titulares de la propiedad argumentan que no se puede ingresar a su domicilio y que se necesita autorización judicial para ingresar a dicho domicilio¹⁹¹.

Esta dificultad evidencia la necesidad de regular mecanismos de articulación que permitan armonizar los derechos a la privacidad y a la inviolabilidad de domicilio del empleador/a y la protección de los derechos básicos de las trabajadoras y trabajadores del hogar¹⁹². Para ello resulta indispensable, por ejemplo, que los inspectores de trabajo cuenten con reglas claras que orienten su actuación en este tipo de supuestos, por lo que preocupa que actualmente no se cuente con un protocolo de actuación que regule de manera específica cómo debe desarrollarse la inspección del trabajo del hogar remunerado.

No obstante, de acuerdo a lo reportado por representantes de la Dirección General de Inspección del Trabajo del MTPE, a la fecha se viene gestionando la aprobación de dos propuestas normativas en relación a la materia de Trabajadores/as del Hogar:

- Una Directiva General que establece reglas para la verificación del cumplimiento de las obligaciones laborales establecidas en el Régimen Laboral de los/las Trabajadores/as del Hogar.
- Un Protocolo de actuación inspectiva en materia de Trabajadores/as del Hogar.

Si bien la Defensoría del Pueblo no ha tenido acceso al contenido de estos dos documentos (por tratarse de proyectos aún en trámite a nivel interno), consideramos que se trata de dos iniciativas importantes en la medida que buscan fortalecer la labor inspectiva a favor de las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado.

De otro lado, la Dirección General de Inspección del Trabajo (DGIT) –que viene gestionando la aprobación de estos proyectos– es, además, el órgano encargado de centralizar la información proveniente del ámbito regional y local en materia de inspección del trabajo¹⁹³. Por este motivo fue consultada sobre las actividades de fiscalización que se han venido realizando desde el Estado, entre los años 2010 y 2013, en materia de trabajo del hogar remunerado. En el siguiente recuadro se presenta la información que nos brindó¹⁹⁴

¹⁹¹ DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO. Oficio N° 1959-2013-MTPE/1/20.4, de fecha 5 de agosto de 2013. Adicionalmente, se estarían presentando otras dificultades conexas, como por ejemplo: “cuando el trabajador/a presenta su denuncia ante este Ministerio para que se verifiquen y garanticen sus derechos laborales y esta persona reserva su identidad con la finalidad de que no sea identificado por su empleador; sin embargo, la fiscalización se realiza en una casa-habitación y el denunciante es el único trabajador”. Otra dificultad estaría relacionada con los horarios: “No se precisa el horario en la que el Inspector del Trabajo puede asistir y encontrar no solo al trabajador sino al empleador en el centro de trabajo, para que precise las condiciones laborales del trabajador” (Ibíd.).

¹⁹²Cfr. VALENZUELA, María Elena. “Trabajo doméstico remunerado en América Latina”, p. 20. Consulta: 1 de octubre de 2013. http://www.trabajo.gob.ar/downloads/newsletter/ctio/plurales2/trabajo_domestico_ma-elena-valenzuela.pdf

¹⁹³ Ello de conformidad con el artículo 58º, inciso o, del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2010-TR y publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de abril de 2010.

¹⁹⁴Informe N° 276-2013-MTPE/2/16.1, de fecha 26 de setiembre de 2013.

Cuadro N° 18
Diligencias de fiscalización registradas en el Sistema Informático de Inspección del Trabajo

Fiscalización en materia de trabajadoras/es del hogar					
Año	Nº de órdenes de inspección	Nº de centros inspeccionados	Nº de trabajadoras/es comprendidas/os	Nº de empleadoras/es infraccionadas/os	Nº de trabajadoras/es afectadas/os
2010 ⁽¹⁾	14	14	10	0	0
2011 ⁽²⁾	17	17	11	3	3
2012 ⁽³⁾	4	4	2	1	1
2013 ⁽⁴⁾	1	1	1	0	0
Total	36	36	24	4	4

Fuente: Sistema Informático de Inspección del Trabajo del MTPE.

Elaboración: MTPE, DOIT

Nota técnica: Los datos registrados corresponden al 12.09.2013

(1) La información corresponde a los departamentos de Cusco, La Libertad y Piura, así como a Lima Metropolitana.

(2) La información corresponde a los departamentos de Arequipa, Cusco, La Libertad, Piura y Tumbes. Asimismo, a Lima Metropolitana y Callao.

(3) La información corresponde a los departamentos de Arequipa y La Libertad, así como a Lima Metropolitana.

(4) La información corresponde a Lima Metropolitana.

De acuerdo a los datos proporcionados por la Dirección General de Inspección del Trabajo, entre enero de 2010 y agosto de 2013 se han emitido treinta y seis (36) órdenes de inspección, se ha inspeccionado treinta y seis (36) centros laborales y se han impuesto infracciones en cuatro (4) casos. Se trata de cifras bastante reducidas si se tiene en cuenta que estamos ante una labor con elevados índices de incumplimiento de normas laborales, escasa cobertura de seguridad social, entre otras dificultades que han llevado a organismos internacionales como la OIT a afirmar que se trata de una de las labores con mayor déficit de trabajo decente en el mundo¹⁹⁵ y que se pueden explicar, entre otras razones, por el desconocimiento o el temor a las represalias que puede generar dicha denuncia.

Cabe precisar, respecto del cuadro anterior, que las cifras que allí se presentan corresponden a las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo que cumplieron con reportar esta información a la Dirección General de Inspección del Trabajo¹⁹⁶. Entre ellas, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana aparece de manera constante durante los más de tres años que abarcó la presente supervisión defensorial. Por este motivo, fue consultada de manera específica sobre el número de órdenes de inspección emitidas durante dicho periodo dentro de su

¹⁹⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "El Trabajo Doméstico Remunerado en América Latina y el Caribe". En: Serie Notas OIT. Publicada el 6 de diciembre de 2010, p. 1. Consulta: 7 de octubre de 2013.

<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---srosantiago/documents/publication/wcms_178173.pdf>

¹⁹⁶ La labor de la DGIT de centralizar la información de las actuaciones inspectivas, "se cumple a través del Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT), en el cual las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de los Gobiernos Regionales (DRTPE), a través de sus Direcciones de Inspección del Trabajo, o los órganos regionales que hacen sus veces, consignan los datos de las actuaciones inspectivas desarrolladas. Sin embargo, no todas las DRTPE tienen implementado el SIIT, y entre las que lo tienen implementado, algunas no cumplen con ingresar la información respectiva". DIRECCIÓN DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN. Informe N° 258-2013-MTPE/2/16.1, de fecha 10 de setiembre de 2013.

ámbito de competencias. Los datos que nos fueron proporcionados por esta dirección aparecen en el siguiente recuadro.

Cuadro N° 19
Diligencias de fiscalización realizadas por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana

Año	N° de órdenes de inspección	N° de empleadoras/es infraccionadas/os
2010	6	0
2011	4	2
2012	2	0
2013 ⁽¹⁾	1	1

Fuente: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana.

(1) Primer trimestre del año 2013.

Además de insistir en nuestra preocupación respecto del reducido número de inspecciones realizadas, consideramos importante señalar aquí que, de acuerdo a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, las infracciones cometidas con mayor frecuencia por los empleadores/as “son infracciones graves y muy graves, siendo estas referidas a las normas sociolaborales, como no inscribir en el régimen de seguridad social de salud y pensiones, no pagar las gratificaciones legales, no pagar íntegramente las remuneraciones, no efectuar el depósito de la CTS, entre otros incumplimientos laborales, así como obstrucciones a la labor inspectiva”¹⁹⁷. Dichos incumplimientos se encuentran regulados en los artículos 24º (numerales 24.4 y 24.5), 44º y 46º del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo¹⁹⁸.

d) Promoción del empleo:

El MTPE también tiene entre sus funciones promover el empleo digno y productivo y la inserción en el mercado de trabajo en un marco de igualdad de oportunidades, especialmente para los grupos vulnerables de la población (como es el caso de las trabajadoras del hogar), mediante la definición de planes, estrategias, programas y

¹⁹⁷ DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO. Oficio N° 1959-2013-MTPE/1/20.4, de fecha 5 de agosto de 2013.

¹⁹⁸En los artículos mencionados, el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, establece lo siguiente:

Artículo 24º.- “Son infracciones graves, los siguientes incumplimientos: [...]”

24.4. No pagar u otorgar íntegra y oportunamente las remuneraciones y los beneficios laborales a los que tienen derecho los trabajadores por todo concepto, incluidos los establecidos por convenios colectivos, laudos arbitrales, así como la reducción de los mismos en fraude a la ley.

24.5. No depositar íntegra y oportunamente la compensación por tiempo de servicios”.

Artículo 44º.- “Constituyen infracciones graves la falta de inscripción o la inscripción extemporánea de trabajadores u otras personas respecto de la que exista la obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean éstos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado.

Asimismo, constituye infracción grave que el empleador afilie al trabajador a alguno de los sistemas de pensiones, sin previamente haberle entregado el “Boletín Informativo”, o que habiéndolo entregado no respete los plazos señalados en el segundo párrafo del artículo 16 de la Ley N° 28991”.

Artículo 46º.- “Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: [...]”

46.2. La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de acreditar su identidad o la identidad de las personas que se encuentran en los centros o lugares de trabajo ante los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares”, entre otras.

proyectos nacionales. Cabe precisar que, de conformidad con la Ley de Organización y Funciones del MTPE, estas son funciones compartidas con los gobiernos regionales y locales¹⁹⁹.

Asimismo, forman parte de las competencias de dicho ministerio –competencias que además comparte con los gobiernos regionales– establecer normas, lineamientos y procedimientos que permitan la promoción del empleo a través de la articulación de servicios que comprendan la capacitación para el trabajo, la certificación de competencias laborales, el acceso a la información del mercado de trabajo, la difusión en materia de promoción del empleo, entre otros²⁰⁰.

Con relación a estas funciones, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana señaló que ha venido desarrollando una serie de actividades de promoción del empleo, formación profesional y capacitación laboral a favor de las trabajadoras y trabajadores del hogar en el marco de sus competencias.

Entre las acciones más destacadas, realizadas entre los años 2010 y 2012²⁰¹, se encuentran:

- La realización de 15 talleres de capacitación con el objetivo de promover el empleo digno y mejorar las posibilidades de trabajo de este sector de la población.
- La colocación laboral de 305 trabajadoras y trabajadores del hogar.
- La ejecución del Plan de Actuación “Tu Experiencia Vale”.

Respecto del Plan de Actuación denominado “Tu Experiencia Vale” (aprobado en el año 2009, mediante Resolución Ministerial N° 054-2009-TR), es importante precisar que tenía por objeto:

Reconocer el resultado del proceso de evaluación del desempeño laboral realizado a los trabajadores, que aprendieron a través de la experiencia y adquirieron competencias a partir de su desempeño laboral en una actividad laboral, una actividad social, a través de la experiencia personal, o en forma autodidacta²⁰².

Cabe mencionar que para su realización, se celebró un convenio interinstitucional entre el MTPE y la Asociación Nacional de Trabajadores del Hogar-ANTRAH, siendo esta última la encargada de realizar las evaluaciones de desempeño. A continuación se detalla el número de trabajadoras/es del hogar que recibió una constancia de reconocimiento por parte del MTPE tras aprobar satisfactoriamente el proceso de evaluación realizado por la entidad evaluadora (ANTRAH).

¹⁹⁹ Artículo 8º, numeral 8.1.a de la Ley de Organización y Funciones del MTPE.

²⁰⁰ Artículo 8º, numeral 8.2.b de la Ley de Organización y Funciones del MTPE.

²⁰¹ La información reportada por el Mintra en esta sección sólo comprendió las actividades realizadas hasta el año 2012.

²⁰² DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y CAPACITACIÓN LABORAL. Oficio N° 1107-2013-MTPE/1/20.5, de fecha 26 de junio de 2013.

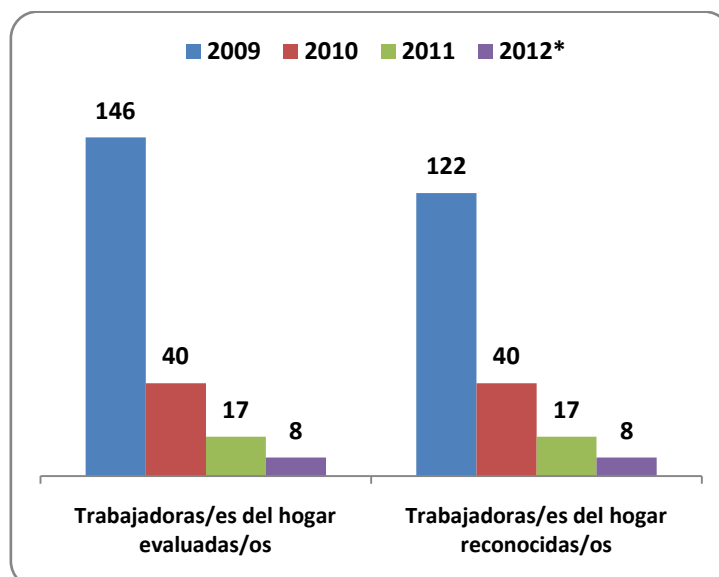
Cuadro N° 20
Trabajadoras/es del hogar beneficiadas/os en el marco del Plan de Actuación
denominado “Tu Experiencia Vale”

Año	Trabajadoras/es del hogar evaluadas/os	Trabajadoras/es del hogar reconocidas/os
2009	146	122
2010	40	40
2011	17	17
2012*	8	8
Total	211	187

Fuente: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana.

(*) Esta actividad se realizó hasta el mes de marzo de 2012.

Gráfico N° 11
Trabajadoras/es del hogar beneficiadas/os en el marco del Plan de Actuación
denominado “Tu Experiencia Vale”



Fuente: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana.

(*) Esta actividad se realizó hasta el mes de marzo de 2012.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo a la información proporcionada por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, esta actividad se realizó únicamente hasta el mes de marzo de 2012, debido a que culminó la vigencia del convenio entre el MTPE y ANTRAH, no pudiendo renovarse con posterioridad²⁰³.

²⁰³ Respecto de la no renovación de dicho convenio, la Dirección Regional manifestó lo siguiente: “Esta actividad se realizó hasta el mes de marzo de 2012, debido a la finalización de la vigencia del convenio con la Asociación Nacional de Trabajadores del Hogar – ANTRAH y la recomendación realizada por la Dirección General de Formación Profesional, [que] mediante Oficio N° 581-2012-MTPE/3/19 remite [el] Informe Técnico N° 005-2012-MTPE/3/19.2, sobre adecuación de la entidad evaluadora ANTRAH a las Resoluciones Ministeriales N° 026-2010-TR y N° 161-2010-TR, así como a los protocolos del Servicio de Certificación de Competencias Laborales. Al respecto, la entidad evaluadora ANTRAH no puede cumplir con los requisitos de autorización para Centros de Certificación de Competencias, por lo cual no es posible la aprobación y/o la inscripción de dicho convenio interinstitucional”. DIRECCIÓN DE

Si bien se trata de una iniciativa importante, su cobertura ha sido limitada pues durante todo su periodo de vigencia (poco más de tres años) sólo se logró certificar a 187 trabajadoras/es del hogar. Ello podría haber respondido, entre otros factores, a la falta de una mayor difusión de este servicio, sumada a la disociación entre los días y horarios establecidos y las obligaciones laborales de las trabajadoras/es del hogar²⁰⁴.

5.2. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) –de conformidad con el artículo 2° de su Ley de Organización y Funciones– es un organismo del Poder Ejecutivo, rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables²⁰⁵.

Tiene como misión diseñar, establecer, promover, ejecutar y supervisar las políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables, consideradas como “grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos”²⁰⁶.

Asimismo, el artículo 5° de su Ley de Organización y Funciones establece entre las competencias de dicho ministerio: la protección de los derechos de las mujeres; la prevención, protección y atención de la violencia contra la mujer y la familia; la atención y recuperación de las víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso; la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad; la promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género; la promoción de la igualdad de oportunidades, entre otras.

Atendiendo a las competencias que le han sido legalmente atribuidas, el MIMP cumple un importante rol en la promoción y defensa de los derechos de las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado en nuestro país, toda vez que –como se ha señalado– este sector de la población se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, no sólo por su condición de mujeres y la subvaloración de su trabajo en la sociedad, sino también debido a la coexistencia de otros factores de discriminación como pueden ser la edad, la raza, la condición económica y social, etc. lo que determina que en muchos casos nos encontremos ante supuestos de “discriminación múltiple”²⁰⁷.

Además de las competencias contempladas en su Ley de Organización y Funciones, es importante recordar que –de manera específica– el Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar (publicado el 30 de marzo de 2009), encarga expresamente al MIMP (conjuntamente con el MTPE) desarrollar “campañas informativas destinadas a difundir en los trabajadores del hogar el

PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y CAPACITACIÓN LABORAL. Oficio N° 1107-2013-MTPE/1/20.5, de fecha 26 de junio de 2013.

²⁰⁴Cfr. FUERTES MEDINA, Patricia. *Óp. Cit.*, p. 62.

²⁰⁵La Ley de Organización y Funciones del MIMP fue aprobada por el Decreto Legislativo N° 1098, publicado en el diario oficial *El Peruano* con fecha 20 de enero de 2012.

²⁰⁶Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

²⁰⁷Sobre el particular, nos remitimos al primer capítulo del presente estudio.

conocimiento de los derechos que la Constitución y las normas legales consagran en su favor y los mecanismos institucionales para su defensa” (artículo 3°).

Atendiendo al marco normativo citado, se consultó a dicho Ministerio sobre las campañas informativas desarrolladas específicamente en beneficio de las trabajadoras y los trabajadores del hogar. En respuesta a nuestra solicitud, el MIMP nos remitió la siguiente información²⁰⁸:

Cuadro N° 21
Campañas o actividades informativas realizadas por el MIMP a favor de las trabajadoras y trabajadores del hogar

Año	Campaña o actividad	Objetivo y fecha de realización
2010	Feria informativa dirigida a las trabajadoras y trabajadores del hogar.	Brindar asesoría y orientación legal sobre sus derechos (28 de marzo).
2011	Feria informativa y pasacalle por los derechos de las trabajadoras del hogar.	Conmemorar el Día Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (30 de marzo).
	Participación en el lanzamiento de la campaña regional por la ratificación del Convenio 189 de la OIT (organizada por la OIT).	Promover la ratificación del Convenio 189 de la OIT, sobre trabajo doméstico remunerado (18 de agosto).
	Reunión de trabajo sobre el Convenio 189 de la OIT.	Informar sobre las acciones realizadas por el sector para impulsar su ratificación (10 de octubre).
2012	[No se reportaron actividades]	[No se reportaron actividades]
2013 ⁽¹⁾	Feria de derechos para trabajadoras y trabajadores del hogar.	Brindar asesoría sobre los derechos laborales, orientación legal y ayuda para conseguir un empleo (24 de marzo).

Fuente: Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación - MIMP.

(1) Primer trimestre del año 2013.

En el periodo comprendido entre los años 2010 y 2013 (primer trimestre), el MIMP reporta un total de cinco (5) actividades de difusión, tres (3) de las cuales se realizaron con motivo del “Día Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras del Hogar”, que se conmemora el 30 de marzo de cada año²⁰⁹. El objetivo de estas actividades fue, principalmente, brindar asesoría legal y orientación a las trabajadoras y trabajadores del hogar sobre sus derechos. Adicionalmente, las dos (2) actividades restantes tuvieron por objeto impulsar la ratificación del Convenio 189 de la OIT, sobre trabajo doméstico remunerado²¹⁰.

²⁰⁸ MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. Oficio N° 2895-2013-MIMP/SG, de fecha 17 de setiembre de 2013.

²⁰⁹ Mediante Decreto Supremo N° 005-2007-TR, publicado el 6 de marzo de 2007, se declara el día 30 de marzo de cada año como el “Día Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras del Hogar”.

²¹⁰ Estas actividades se enmarcan dentro de un conjunto de acciones que desde el año 2011 viene realizando el MIMP con miras a la ratificación del Convenio N° 189 por parte del Estado peruano. Así, por ejemplo, con fecha 7 de noviembre de 2011, el MIMP emitió el Informe N° 068-2011-MIMDES/DGM/DDCM, en el que opina favorablemente sobre su ratificación (Cfr. MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. Oficio N° 2895-2013-MIMP/SG, de fecha 17 de setiembre de 2013). Asimismo, es importante destacar que su Plan Operativo Institucional correspondiente al año fiscal 2013, aprobado por Resolución Ministerial N° 363-2012-MIMP, establece entre las principales tareas de la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación: “Acciones de incidencia política para la aprobación de normas como: Convenio N° 183 de la OIT (protección de la maternidad), **Convenio N° 189 de la OIT (trabajadores del hogar)**”. (Énfasis agregado).

Llama la atención, sin embargo, que el número de actividades sea aún muy reducido; e incluso que en el año 2012 no se haya reportado la realización de ninguna campaña o actividad informativa destinada a difundir entre las/os trabajadoras/es del hogar el conocimiento de sus derechos y los mecanismos institucionales para su defensa, mandato que se encuentra expresamente establecido en el Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que hemos citado anteriormente²¹¹.

Además de las acciones descritas, el MIMP ha publicado documentos informativos sobre la temática del trabajo del hogar remunerado, con el fin de contribuir al conocimiento y difusión de los derechos que corresponden a las personas que se dedican a esta labor. Entre ellos destacan los siguientes:

- *“Detrás del mandil: Trabajadoras del hogar, víctimas de maltrato y hostigamiento sexual”*, elaborado por Teresa Viviano Llave. Fue publicado en el año 2007.
- *“Trabajadora y trabajador del hogar. Tú tienes derechos, conócelos y exígelos”*, elaborado por la Dirección General de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Se realizaron tres ediciones en los años 2009, 2010 y 2011.
- Historieta sobre trabajadoras del hogar (título no especificado). Se realizaron dos ediciones en los años 2010 y 2011.

Son también destacables los esfuerzos realizados por el MIMP para promover una regulación no discriminatoria en materia laboral para las trabajadoras y los trabajadores del hogar. Así, por ejemplo, en el año 2011, el entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (hoy MIMP) organizó una Mesa de Trabajo Interinstitucional con el MTPE, el MINEDU, los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros. En dicha oportunidad se acordaron tres puntos como propuestas indispensables de modificatoria de la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar: (a) que los contratos sean celebrados sólo de forma escrita, (b) el reconocimiento del derecho a la remuneración mínima vital; y (c) el derecho a una jornada laboral de ocho (8) horas continuas o efectivas²¹².

Ese mismo año el MIMP realizó la consulta sobre el proyecto del Plan Nacional de Igualdad de Género a las trabajadoras del hogar como grupo específico. Al año siguiente, el 18 de agosto de 2012, el Poder Ejecutivo aprobó el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, mediante el Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP. Dicho plan contempla como uno de sus objetivos estratégicos garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres. En ese sentido, contempla como uno de sus resultados esperados, que las trabajadoras y los trabajadores del hogar gocen de plenos derechos laborales (objetivo estratégico 5). Asimismo, establece como metas al 2017: (a) la modificación de la Ley de Trabajadores del Hogar, garantizando los mismos derechos de cualquier trabajador/a; y, (b) que el 50% de trabajadoras y trabajadores del hogar cuenten con seguro social.

²¹¹ Como hemos señalado, el artículo 3° del Decreto Supremo 004-2009-TR establece que: “Los Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social [hoy MIMP] y de Trabajo y Promoción del Empleo desarrollarán campañas informativas destinadas a difundir en los trabajadores del hogar el conocimiento de los derechos que la Constitución y las normas legales consagran en su favor y los mecanismos institucionales para su defensa”.

²¹² Cfr. FUERTES MEDINA, Patricia. *Op. Cit.*, p. 135-136. Ver también: MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. *Seguimiento a la Ejecución del Plan Operativo Institucional Reformulado 2011 (Primer Trimestre)*. Oficina General de Planificación y Presupuesto, mayo de 2011, p. 39.

Si bien el plazo contemplado en el Planig es extenso (son metas al 2017), en diversas oportunidades el MIMP ha manifestado su disposición de trabajar en aras de que las metas antes señaladas se alcancen en el más breve plazo posible.

5.3. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) es un organismo del Poder Ejecutivo con competencia en materia de: derechos humanos; defensa jurídica del Estado; acceso a la justicia; política penitenciaria; defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico; regulación notarial y registral; supervisión de fundaciones; y relación del Estado con entidades confesionales. Ello de conformidad con el artículo 4° de su Ley de Organización y Funciones, aprobada por la Ley N° 29809²¹³.

Así, atendiendo a las competencias que le han sido legalmente atribuidas, el MINJUS tiene como misión promover y difundir los derechos humanos, postulando políticas de acceso a la justicia, con énfasis en las personas en condición de vulnerabilidad. Asimismo –de acuerdo a su Ley de Organización y Funciones– vela por la vigencia del Estado Constitucional de Derecho y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, postulando la vigencia de los principios de igualdad, legalidad, transparencia, ética pública, seguridad jurídica y paz social²¹⁴.

Específicamente en materia de trabajo del hogar remunerado, es importante recordar que en el año 2009, fue publicado el Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que encarga al MINJUS la implementación de un Sistema de Atención de Denuncias referidas a actos de discriminación en contra de trabajadoras y trabajadores del hogar. Al respecto, dicha norma establece expresamente lo siguiente:

Artículo 2.- Sistema de Atención de Denuncias

El Ministerio de Justicia implementará, a través de su Dirección de Defensoría de Oficio y Servicios Jurídicos Populares, un Sistema de Atención de Denuncias de oficio o de parte referidas a las conductas previstas en el artículo 1, las que deberán ser tratadas bajo los principios de reserva y confidencialidad, bajo responsabilidad.

Cabe señalar que el artículo 1° del Decreto Supremo N° 004-2009-TR, al que hace referencia la disposición citada, establece que incurre en un acto de discriminación el empleador/a que establece como condición a quien se desempeña como trabajador o trabajadora de su hogar: “usar uniformes, mandiles, delantales o cualquier otra vestimenta identificatoria o distintivo identificatorio en espacios o establecimientos públicos como parques, plazas, playas, restaurantes, hoteles, locales comerciales, clubes sociales y similares”. Asimismo, incurren en actos de discriminación “los responsables de establecimientos públicos y privados cuyos mecanismos, regulaciones, servicios o acciones tengan como finalidad o resultado la constitución de un acto discriminatorio contra los trabajadores del hogar”.

Otro aspecto del citado artículo 2° del Decreto Supremo N° 004-2009-TR que conviene precisar es que, con posterioridad a su publicación, se aprobó la vigente Ley de Organización y Funciones del MINJUS y se modificó su Reglamento de Organización y

²¹³La Ley N° 29809, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de diciembre de 2011.

²¹⁴Artículo 5° de la Ley de Organización y Funciones del MINJUS.

Funciones (en los años 2011 y 2012, respectivamente). Como consecuencia de estas modificaciones normativas, las competencias respecto de la implementación del Sistema de Atención de Denuncias fueron asumidas por la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia²¹⁵.

En atención a ello, y en el marco de la presente supervisión defensorial, consultamos al MINJUS si el Sistema de Atención de Denuncias había sido implementado. Si bien su respuesta fue afirmativa, precisó que este servicio se encuentra a cargo de los defensores públicos, quienes brindan asesoría legal y defensa de víctimas en el marco de sus competencias; en ese sentido, “[s]us servicios no se encuentran destinados específicamente para la atención de denuncias de actos de discriminación en contra de los trabajadores del hogar, por lo que se atiende dichos casos de acuerdo a la necesidad del servicio”²¹⁶.

Siendo así, se indagó por el número de denuncias presentadas entre los años 2010 y 2013 específicamente en el marco de lo dispuesto por el artículo 2° del Decreto Supremo N° 004-2009-TR. La respuesta proporcionada por el MINJUS se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 22
Denuncias presentadas ante el MINJUS en el marco de lo dispuesto por el artículo 2° del Decreto Supremo N° 004-2009-TR

Año	Número de denuncias
2010	-
2011	-
2012 ⁽¹⁾	16
2013 ⁽²⁾	8
Total	24

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

(1) Información del segundo semestre de 2012.

(2) Información de enero a mayo de 2013.

El MINJUS reporta un total de veinticuatro (24) denuncias, las cuales fueron registradas a partir del segundo semestre del año 2012, tras haberse incluido en su Sistema de Casos un acápite especial referido a trabajadoras y trabajadores del hogar. Asimismo, precisó que esta cifra comprende también las intervenciones efectuadas de oficio sobre la materia, toda vez que el artículo 2° del Decreto Supremo N° 004-2009-TR contempla dicha posibilidad. Al respecto, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia manifestó lo siguiente: “[p]ara llevar a cabo una intervención de oficio a cargo del Ministerio de Justicia deben configurarse conductas que vulneren un derecho; asimismo se interviene cuando existen casos mediáticos y/o dramáticos difundidos en los medios de comunicación”²¹⁷.

²¹⁵ De conformidad con el artículo 101° del Reglamento de Organización y Funciones del Minjus, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS (publicado el 20 de abril de 2012), la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia “es el órgano de línea encargado de conducir, regular, promover, coordinar, y supervisar el servicio de Defensa Pública; la Conciliación Extrajudicial; y promover y difundir el uso de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, garantizando el acceso a la justicia y el derecho de defensa de todas las personas. Depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia”.

²¹⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Oficio N° 1466-2013-JUS/SG, de fecha 24 de setiembre de 2013.

²¹⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Oficio N° 1466-2013-JUS/SG, de fecha 24 de setiembre de 2013.

En estos casos (tanto en los que fueron conocidos a solicitud de la persona interesada como de oficio) el MINJUS refirió haber designado un/a abogado/a a fin de brindar asesoría legal especializada a las trabajadoras y trabajadores del hogar; sin embargo, no se reportaron acciones adicionales. En tal sentido, se desconoce si con posterioridad alguno de los casos denunciados dio lugar a la instauración de procedimientos administrativos o procesos judiciales y cuál fue su resultado final, información que resulta fundamental a fin de conocer si dicha asesoría contribuyó a la protección de sus derechos a partir del inicio de las acciones legales correspondientes.

De otro lado, cabe señalar que el MINJUS se encuentra comprendido entre los organismos responsables de alcanzar el Objetivo Estratégico 5 del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017²¹⁸, que plantea como uno de sus resultados esperados que las trabajadoras y trabajadores del hogar gocen de plenos derechos laborales (resultado 5.2 de la matriz del plan). En atención a ello, dicho ministerio ha venido realizando actividades de difusión de manera descentralizada, por ejemplo:

- En Huancavelica, beneficiando a 22 personas.
- En La Libertad, beneficiando a 973 personas.
- En Lambayeque, beneficiando a 70 personas.

En total, estas actividades han beneficiado a 1,065 personas²¹⁹. Adicionalmente, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia reporta que “el Minjus ha realizado acciones de coordinación con otras instancias participando mediante campañas multisectoriales con el servicio de asesoría legal en coordinación con los Defensores Públicos de Familia, Civil y Laboral y Defensa de Víctimas, en donde se han atendido a usuarios trabajadores del hogar” (sic).

Respecto de las acciones implementadas por el MINJUS, cabe concluir que si bien representa un avance que se haya incluido en su Sistema de Casos un acápite especial referido a las trabajadoras y los trabajadores del hogar, el número de casos reportados sobre esta materia aún es muy reducido. Ello podría responder, en primer lugar, a que no se trata de un servicio específicamente diseñado con este fin, que consideramos es el sentido que debe darse al artículo 2° del Decreto Supremo N° 004-2009-TR, cuando encarga al MINJUS la implementación de un Sistema de Atención de Denuncias (de oficio o de parte) referidas concretamente a los actos de discriminación cometidos en contra de trabajadoras y trabajadores de hogar. Otro factor, vinculado al anterior, es que la ciudadanía y específicamente las trabajadoras del hogar aún desconocen que pueden acceder a este servicio, por lo que resulta indispensable que el MINJUS refuerce las acciones de difusión que viene desarrollando sobre la materia, más aún cuando se trata de una asesoría y defensa que resulta fundamental para un sector de la población que carece de recursos económicos y, por ende, requiere especialmente de este apoyo legal.

²¹⁸ El Planig fue aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP y publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto de 2012.

²¹⁹ La información reportada por dicho ministerio no precisa si este número comprende (y en qué proporción) a las trabajadoras y trabajadores domésticos y/o a sus empleadores/as.

5.4. Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores es un organismo del Poder Ejecutivo que ejerce sus funciones dentro de los siguientes ámbitos de competencia: política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional. Asimismo, la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones de dicho ministerio²²⁰, precisa que el sector relaciones exteriores está integrado por: “el Ministerio de Relaciones Exteriores conformado por la Cancillería, sus órganos desconcentrados en el Perú y los órganos del servicio exterior –integrados por las embajadas, las representaciones permanentes ante organismos internacionales, las oficinas consulares, las delegaciones oficiales y las misiones especiales– y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional”²²¹.

Atendiendo a las competencias que le han sido legalmente atribuidas, la presente supervisión defensorial estuvo orientada a indagar sobre las acciones desarrolladas por dicho ministerio en el marco de la adopción del Convenio N° 189 de la OIT, sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos; y la Recomendación 201²²². Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores señaló lo siguiente:

El 16 de junio de 2011, la 100° Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio Nro. 189 y la Recomendación Nro. 201 sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos.

El Convenio contó con una mayoría de 396 votos a favor, 16 votos en contra y 63 abstenciones; y su Recomendación, con 434 votos a favor, 8 votos en contra y 42 abstenciones.

Por instrucciones del Ministerio de Trabajo, la Delegación gubernamental peruana que participó en la citada Conferencia, votó a favor de la adopción del Convenio y su Recomendación²²³. (Énfasis agregado)

Han transcurrido más de dos años desde la adopción de este convenio en la Conferencia Internacional del Trabajo, pero aún está pendiente su ratificación por parte del Estado peruano. En atención a ello, se consultó al Ministerio de Relaciones Exteriores si había realizado alguna acción adicional, con miras a su ratificación.

Al respecto, dicho ministerio señaló que en virtud del Convenio N° 144 de la OIT²²⁴ –ratificado por el Estado peruano en el año 2004– “es obligatorio poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas entre los representantes del gobierno, de

²²⁰ La Ley N° 29357 fue publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 13 de mayo de 2009.

²²¹ Artículo 3° de la Ley N° 29357.

²²² En el Capítulo II del presente informe se desarrolla el contenido del Convenio N° 189 de la OIT y de la Recomendación 201; asimismo, se sostiene la importancia de la ratificación de dicho convenio por parte del Estado peruano a fin de mejorar las condiciones en las que actualmente laboran las trabajadoras y los trabajadores del hogar en nuestro país.

²²³ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Of. (DGM-DAS) Nro. 4-4/77. Acciones desde la Cancillería en materia de trabajo doméstico, de fecha 24 de setiembre de 2013.

²²⁴ El Convenio N° 144 de la OIT sobre la consulta tripartita fue ratificado por el Estado peruano con fecha 8 de noviembre de 2004 y tiene por objeto que los Estados asuman el compromiso de poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la OIT.

los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la OIT”²²⁵.

En ese contexto, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) –que es un órgano de composición tripartita²²⁶– constituye un paso obligatorio a nivel interno para la ratificación de este tratado internacional; y por este motivo:

En setiembre del 2011, apenas se recibieron las copias certificadas del Convenio Nro. 189 y la Recomendación Nro. 201, el Ministerio de Relaciones Exteriores cumplió con trasladar los citados instrumentos al Ministerio de Trabajo [y Promoción del Empleo], a efectos de ser sometidos a consideración del CNTPE.

En octubre del 2011, la Cancillería cursó una comunicación al Ministerio de Trabajo [y Promoción del Empleo], sugiriendo que considere la ratificación del Convenio Nro. 189 como un asunto prioritario en la agenda del CNTPE.

De acuerdo a lo expresado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, tanto el Convenio N° 189 de la OIT como la Recomendación 201 fueron remitidos al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el año 2011. A la fecha de conclusión del presente informe, dichos instrumentos aún se encuentran en el CNTPE.

Además de los aspectos mencionados, se consultó al Ministerio de Relaciones Exteriores si había desarrollado otras acciones y/o proyectos, entre los años 2010 y 2013, específicamente para coadyuvar a la efectiva protección y/o promoción de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del hogar. En respuesta a nuestra solicitud, dicho ministerio refirió las siguientes acciones²²⁷:

Cuadro N° 23
Otras acciones realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores a favor de los derechos de las trabajadoras y trabajadores del hogar.

Año	Actividades y/o proyectos
2011	El MRE participó en el V Foro Global sobre Migración y Desarrollo bajo el tema central “Tomando acción sobre la Migración y el Desarrollo: Coherencia, Capacidades y Cooperación”. En dicho Foro se realizó la Mesa de Trabajo: Movilidad Laboral y Desarrollo, en la cual se abordó el tema “Cuidadores a nivel mundial en la confluencia entre migración y desarrollo” centrado en el tema de los trabajadores domésticos migrantes, identificados como un grupo particularmente vulnerable por la inexistente o insuficiente regulación y por tratarse en su mayoría de mujeres procedentes de países de bajos ingresos.
2012	La sección consular de nuestra Embajada en Montevideo participó en las Jornada Taller

²²⁵Ibídem.

²²⁶ De conformidad con el artículo 105° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2010-TR, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo “es un mecanismo de diálogo social y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y capacitación laboral, y de protección social para el desarrollo nacional y regional. Está integrado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo quien lo preside, y por las organizaciones más representativas de los trabajadores y de los empleadores, así como por las organizaciones sociales representativas vinculadas a los Sectores del Ministerio”.

²²⁷ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Of. (DGM-DAS) Nro. 4-4/77. Acciones desde la Cancillería en materia de trabajo doméstico, de fecha 24 de setiembre de 2013.

	para trabajadoras domésticas en Uruguay, actividad organizada conjuntamente con la ONG Cotidiano Mujer-Articulación Feminista MARCOSUR. El objetivo fue conocerse y hablar de sus derechos, inquietudes, aspiraciones y problemas cotidianos.
2013	La representación del Perú en Ginebra participó del debate sobre el rol de las estadísticas migratorias para la elaboración de informes y de políticas migratorias, realizado en el marco del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En dicho debate se abordó la importancia de obtener datos sobre la migración en general y sobre las poblaciones tradicionalmente “vulnerables o invisibles”: migrantes irregulares, trabajadores domésticos, migrantes en situación de detención administrativa e hijos de inmigrantes.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Además de las acciones mencionadas, el Ministerio de Relaciones Exteriores refirió haber suscrito, en el año 2012, con el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América, un convenio de cooperación para la difusión de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras migrantes, así como sobre los deberes de sus empleadores/as²²⁸. Si bien no se trata de un convenio específicamente diseñado para beneficiar a las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado, el ministerio señala que las peruanas y peruanos que se dedican a esta labor se verán beneficiados.

Cabe finalmente mencionar, respecto del fenómeno migratorio, que en un informe publicado por la Defensoría del Pueblo en el año 2009, se evidencia que en los últimos ochenta años, más de tres millones de peruanos y peruanas salieron del país para residir en el extranjero; dos millones de ellos lo hicieron entre los años 1990 y 2007²²⁹. Asimismo, se detectó que la migración peruana se caracteriza por una tendencia mayoritariamente femenina (53.3%)²³⁰. Por este motivo, como señala Fuertes “la cuestión del trabajo doméstico remunerado se revela crucial, pues se estima que una parte considerable de las mujeres peruanas migrantes se desempeña principalmente en el sector de trabajo doméstico de los países de destino”²³¹.

En atención a ello, se consultó al Ministerio de Relaciones Exteriores si actualmente cuenta con un registro de migrantes que se dedican al trabajo del hogar remunerado en el extranjero. Si bien su respuesta fue negativa, dicho ministerio reconoció la importancia de contar con esta información a fin de realizar acciones focalizadas:

La gran mayoría de nuestros inmigrantes no desean declarar que realizan trabajos domésticos en el exterior. Sin embargo, el contar con un registro con esta información ayudaría a realizar acciones focalizadas conforme a los acuerdos del Convenio 189 de la OIT, luego de su ratificación por el Estado peruano. Se podría considerar incluirlo como opción voluntaria al momento del registro de nacionales en el exterior²³².

²²⁸ “Cartas de Arreglo sobre la protección de la Seguridad y Salud en el Trabajo” y “Cartas de Arreglo sobre leyes y Reglamentos sobre Salarios y Horas”. La suscripción se realizó con fecha 11 de junio de 2012, con un periodo de vigencia de tres años (prorrogables). *Ibidem*.

²²⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Migraciones y derechos humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes*. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 146. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009, p. 179.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ FUERTES MEDINA, Patricia. *Óp. Cit.*, p. 141.

²³² MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Of. (DGM-DAS) Nro. 4-4/77. Acciones desde la Cancillería en materia de trabajo doméstico, de fecha 24 de setiembre de 2013.

Consideramos importante que se adopten las medidas necesarias para implementar un registro o base de datos que permita conocer el número de peruanos y peruanas que se dedican al trabajo del hogar remunerado en el extranjero; lo que, por cierto, deberá ir de la mano con la necesidad de establecer políticas de Estado que coadyuven a dignificar y valorar este trabajo, a fin de evitar el temor o vergüenza que –conforme a lo señalado– se presenta aún en las personas que realizan esta labor²³³. Esta información contribuirá a la adopción de decisiones estratégicas y oportunas respecto de este grupo en situación de vulnerabilidad.

5.5. Ministerio de Educación

El artículo 79° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, establece que el MINEDU es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado. La misma ley señala, en su artículo 32°, que la Educación Básica es obligatoria y, cuando la imparte el Estado, gratuita. Tiene por objeto satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos, considerando las características individuales y socioculturales de los educandos; y se organiza en: a) Educación Básica Regular, b) Educación Básica Alternativa; y c) Educación Básica Especial.

Atendiendo a que el porcentaje de trabajadoras y trabajadores del hogar que no cuenta con primaria ni secundaria completas sigue siendo significativo²³⁴, nos encontramos frente a un sector de la población que suele acceder a la Educación Básica Alternativa (EBA). Esta es una modalidad que, teniendo los mismos objetivos y calidad equivalente a la de la Educación Básica Regular, enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales²³⁵. Además, se organiza flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los y las estudiantes²³⁶.

En atención a ello, se consultó al MINEDU por el número de trabajadoras y trabajadores del hogar que se encuentran actualmente estudiando en los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA). Asimismo, se le consultó si entre los años 2010 y 2013 había desarrollado alguna acción o proyecto específicamente destinado a promover el derecho a la educación de las trabajadoras y trabajadores del hogar.

Al respecto, el MINEDU señaló lo siguiente:

[...] el Censo Escolar 2013 recoge información referida a la ocupación de los estudiantes de los CEBA, que incluye específicamente al trabajador o trabajadora del hogar. La respuesta por parte de los directores de dichas instituciones educativas se medirá a fines del 2013, no contándose con información estadística antes de este año.

²³³ Al respecto, ver el Capítulo I del presente informe; asimismo, los testimonios contenidos en el Documento Defensorial N° 21 titulado: “Las trabajadoras del hogar en el Perú. Una mirada al marco normativo nacional e internacional establecido para su protección”, Lima: Defensoría del Pueblo, 2012, p. 18.

²³⁴ Al respecto, ver el Capítulo I del presente documento, en el acápite relativo a las características del trabajo doméstico remunerado en el Perú.

²³⁵ Artículo 37° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación.

²³⁶ Cabe recordar que el artículo 17° de la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, establece expresamente que el trabajador o trabajadora al servicio del hogar tiene derecho a la educación; y, en consecuencia, el empleador tiene la obligación de brindarle las facilidades del caso para poder garantizar su asistencia regular a su centro de estudios fuera de la jornada de trabajo.

Asimismo, la Dirección General de Educación Básica Alternativa – DIGEBA, en el marco de lo dispuesto por la Ley General de Educación y su reglamento, trabaja para que cada CEBA, sobre la base del diseño curricular básico de la Educación Básica Alternativa, realice el proceso de contextualización y diversificación curricular, teniendo en cuenta principalmente las necesidades y demandas de las estudiantes. En dicho contexto, la DIGEBA se encuentra trabajando para que la información con que los CEBA cuentan, pueda ser sistematizada en el mediano plazo, a través del Sistema de la Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa – SIAGE, aún en proceso de implementación²³⁷.

De acuerdo a la información reportada por dicho ministerio, a la fecha no se cuenta con información respecto del número de trabajadoras y trabajadores del hogar que acceden a los CEBA. Sin embargo, de la respuesta proporcionada por el MINEDU se desprende que se estarían emprendiendo acciones para revertir esta situación, por ejemplo, a partir de la realización del Censo Escolar 2013²³⁸ y de la sistematización de la información con que cuentan los CEBA.

Preocupa que en el periodo comprendido en la presente supervisión (de enero de 2010 al primer trimestre de 2013) no se haya reportado ninguna acción o proyecto dirigido a promover el derecho a la educación de las trabajadoras y trabajadores del hogar. Ello podría estar relacionado con la ausencia de información a la que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por lo que se espera que las acciones recientemente emprendidas por el Minedu contribuyan a que se tenga una mayor claridad sobre las necesidades y demandas específicas de los y las estudiantes que acceden a los CEBA.

Finalmente, es importante que, desde el Sector Educación, se fortalezca la Educación Básica Alternativa como medio para garantizar el derecho a la educación de sectores en especial condición de vulnerabilidad²³⁹. Esto resulta fundamental atendiendo a que el ejercicio del derecho a la educación contribuirá al desarrollo de la persona, así como a la generación de mayores oportunidades de empleo y de mejorar su calidad de vida.

5.6. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

De conformidad con lo establecido por la Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)²⁴⁰, que tiene entre sus funciones: administrar, aplicar, fiscalizar y recaudar los tributos internos del Gobierno Nacional con excepción de los municipales, así como proponer y

²³⁷MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Oficio N° 174-2013-MINEDU/SPE, de fecha 21 de junio de 2013.

²³⁸El MINEDU anexó a su oficio de respuesta una cédula borrador correspondiente al Censo Escolar 2013 (Educación Básica Alternativa), en la que existe un rubro referido a la ocupación de los y las estudiantes. Esta sección menciona expresamente la ocupación de trabajador/a del hogar (información que de acuerdo a la cédula censal deberá ser desagregada por sexos). *Cfr. Ibídem.*, p. 3.

²³⁹En el año 2012 la Defensoría del Pueblo realizó un estudio a propósito del cual se tomó el testimonio de un grupo de trabajadoras del hogar, quienes manifestaron que los CEBA presentan serias deficiencias en su funcionamiento y organización, comprometiendo así el ejercicio del derecho fundamental a la educación de aquellas personas que, por diversos motivos, no tuvieron acceso o no pudieron concluir la Educación Básica Regular, que es el caso de un gran número de trabajadoras del hogar. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Las trabajadoras del hogar en el Perú. Una mirada al marco normativo nacional e internacional establecido para su protección*. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 21, Lima, 2012, p. 34.

²⁴⁰La Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de diciembre de 2011.

participar en la reglamentación de las normas tributarias y aduaneras. Asimismo, puede dictar normas en materia tributaria, aduanera y de organización interna en el ámbito de su competencia²⁴¹.

Las competencias de la SUNAT se vinculan con el trabajo del hogar remunerado porque de conformidad con el artículo 5° de la Ley N° 29816 “la SUNAT también podrá ejercer facultades de administración respecto de otras obligaciones no tributarias de ESSALUD y de la ONP, de acuerdo a lo que se establezca en los convenios interinstitucionales correspondientes”. Ello resulta relevante porque, como se ha mencionado anteriormente, las trabajadoras y los trabajadores al servicio del hogar bajo relación de dependencia están comprendidos en las disposiciones relativas a la seguridad social, como asegurados/as obligatorios, en cuanto concierne a todo tipo de prestaciones de salud; mientras que respecto a sus pensiones pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones²⁴².

Por este motivo en el año 2005, en el marco de sus competencias, la SUNAT estableció el “Registro de Empleadores de Trabajadores del Hogar, Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes”, mediante Resolución de Superintendencia N° 191-2005-SUNAT²⁴³. En su artículo 2°, dicha resolución establece que deben inscribirse en el registro a cargo de la SUNAT, las siguientes personas naturales:

- a) El Empleador y el Trabajador del Hogar que hubieran iniciado el vínculo laboral a partir del mes de noviembre de 2004, siempre que dicho vínculo se encuentre vigente a la fecha en que se realice la inscripción en el Registro.
- b) El Empleador y el Trabajador del Hogar que inicien un vínculo laboral a partir de la fecha de vigencia de la presente norma.
- c) El Empleador que ha presentado el Formulario N° 1076 “Trabajadores del Hogar” con errores en su identificación o en la del Trabajador del Hogar a su cargo.
- d) El Empleador y el Trabajador del Hogar que no cumplan con lo dispuesto en la Única Disposición Final de la presente Resolución²⁴⁴.
- e) Los Derechohabientes de los Trabajadores del Hogar, cuando se den los supuestos establecidos en los literales anteriores.

Asimismo, la norma establece que “los Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes serán inscritos en el Registro por el Empleador o su representante. De igual manera, cualquier modificación, actualización y baja de inscripción vinculadas a la inscripción de los Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes en el Registro, será realizada por el Empleador o su representante” (artículo 2°).

²⁴¹ Artículo 5° de la Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT.

²⁴² Artículo 18° de la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar.

²⁴³ La Resolución de Superintendencia N° 191-2005-SUNAT fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de octubre de 2005.

²⁴⁴ La Única Disposición Final de la Resolución de Superintendencia N° 191-2005-SUNAT establece lo siguiente: “La SUNAT considerará inscritos en el Registro a aquellos empleadores que, durante los períodos tributarios enero a diciembre del año 2004, hubieran presentado hasta el 20 de junio del presente año, como mínimo tres (3) declaraciones originales a través del Formulario N° 1076 «Trabajadores del Hogar» para un mismo Trabajador del Hogar; así como a los Trabajadores del Hogar que declararon dichos Empleadores, siempre que tanto el Empleador como el referido trabajador se encuentren identificados con el DNI y los datos consignados en el citado Formulario coincidan con la información del RENIEC, relacionada con la identificación del Empleador y del Trabajador del Hogar. Asimismo, se considerarán inscritos los Derechohabientes de los Trabajadores del Hogar que se hubieran registrado ante el EsSalud hasta el 31 de agosto de 2005. (...)”.

Atendiendo al marco normativo citado, se consultó a la SUNAT por el número de trabajadores y trabajadoras del hogar que se encuentran actualmente inscritos/as en este registro.

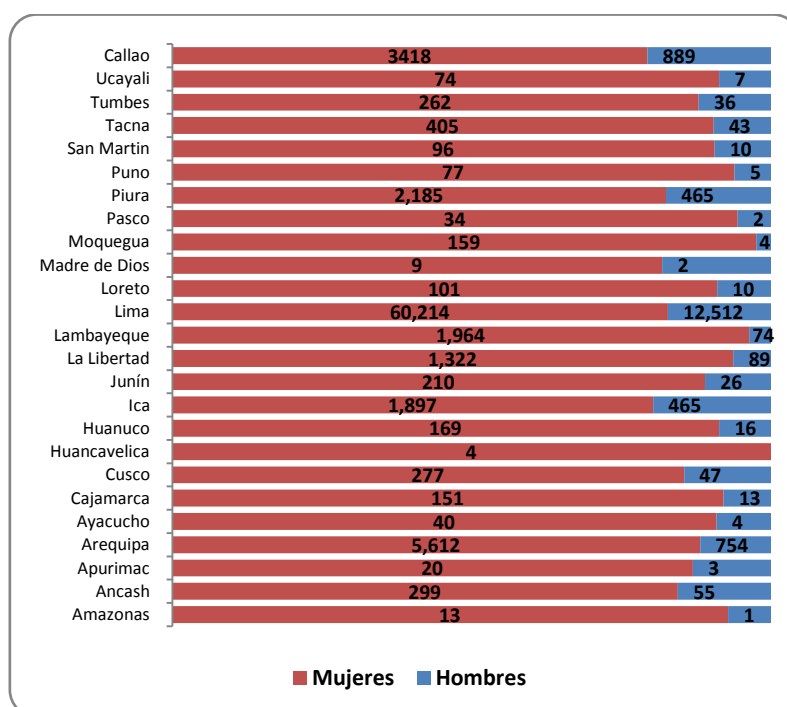
Cuadro N° 24
Total de trabajadoras y trabajadores del hogar registradas/os por departamento y desagregado por sexos

N°	Departamento	Total	Desagregado	
			Mujeres	Hombres
1	Amazonas	14	13	1
2	Ancash	354	299	55
3	Apurímac	23	20	3
4	Arequipa	6,366	5,612	754
5	Ayacucho	44	40	4
6	Cajamarca	164	151	13
7	Cusco	324	277	47
8	Huancavelica	4	4	0
9	Huánuco	185	169	16
10	Ica	2,362	1,897	465
11	Junín	236	210	26
12	La Libertad	1,411	1,322	89
13	Lambayeque	2,038	1,964	74
14	Lima	72,726	60,214	12,512
15	Loreto	111	101	10
16	Madre de Dios	11	9	2
17	Moquegua	163	159	4
18	Pasco	36	34	2
19	Piura	2,650	2,185	465
20	Puno	82	77	5
21	San Martín	106	96	10
22	Tacna	448	405	43
23	Tumbes	298	262	36
24	Ucayali	81	74	7
25	Callao(*)	4,307	3,418	889
	Total	94,544	79,012	15,532

Fuente: SUNAT

(*) Provincia Constitucional.

Gráfico N° 12
Número de trabajadoras y trabajadores del hogar registradas/os desagregado por sexos



Fuente: SUNAT

Elaboración: Defensoría del Pueblo

SUNAT reporta –con datos del registro al 18 de junio de 2013– que actualmente se encuentran inscritos/as un total de 94,544 trabajadoras y trabajadores del hogar a nivel nacional. Esta información resulta preocupante pues se trata de una cifra muy inferior al total de personas que se estima se dedican al trabajo del hogar remunerado en nuestro país.

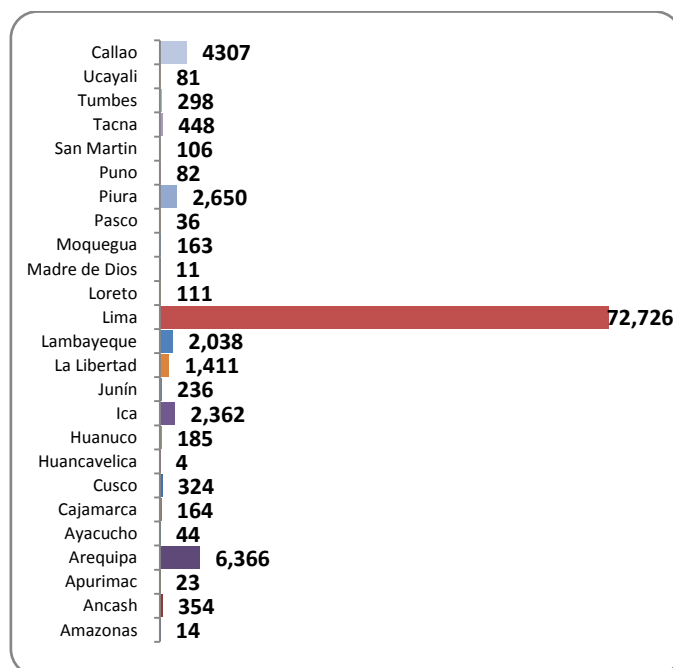
En el primer capítulo del presente informe señalamos que según cifras del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con base en la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO, el número de trabajadoras y trabajadores de hogar en el Perú en el año 2012 fue de 404,127²⁴⁵. Si se toma como referencia esta cifra, notaremos que sólo el 23.4% de trabajadoras y trabajadores del hogar se encuentran inscritas/os en el registro, lo que compromete el derecho a la seguridad social en salud y pensiones del 76.6% restante²⁴⁶.

Otro aspecto que se desprende de la información brindada por la SUNAT es que el mayor número de trabajadoras y trabajadores del hogar registrados se encuentra en el departamento de Lima (72,726 personas). Le siguen–aunque con una significativa diferencia–el departamento de Arequipa (6,366 personas), la Provincia Constitucional del Callao (4,307), el departamento de Piura (2,650), el departamento de Ica (2,362), el departamento de Lambayeque (2,038) y el departamento de La Libertad (1,411).

²⁴⁵ Incluso se advirtió que las cifras que aquí se presentan son sólo referenciales pues por diversos factores –a los que nos hemos referido extensamente en la primera parte de este estudio– muchas veces es negado o no declarado, permaneciendo oculto en las estadísticas oficiales.

²⁴⁶ Como se ha señalado, si bien respecto de sus pensiones las trabajadoras y los trabajadores del hogar pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones, este tipo de trabajadoras/es son asegurados obligatorios a EsSalud (artículo 18° de la Ley N° 27986, Ley de Trabajadores del Hogar).

Gráfico N° 13
Número de trabajadoras y trabajadores del hogar registradas/os por departamento



Fuente: SUNAT

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto de la mayor concentración de trabajadoras y trabajadores del hogar en departamentos de la Costa, y fundamentalmente en Lima, Patricia Fuertes señala que “los principales flujos de fuerza de trabajo doméstico en el Perú se generan de los poblados rurales y/o intermedios hacia las ciudades cabecera o capitales de departamento. Seguidamente, se suele dar el salto de las capitales de departamento o región hacia la región de Lima, ciudad donde se encuentra el *gran* mercado de trabajo doméstico”²⁴⁷. Ello podría responder, entre otros factores, a las mayores remuneraciones que se pagan en la capital: “En Lima se identifican los mayores niveles de remuneraciones para las trabajadoras del hogar. Estas son casi el doble de lo que se paga en las ciudades capitales de provincia”²⁴⁸.

Sin embargo, el nivel de registro es aún muy bajo a nivel nacional, motivo por el cual la SUNAT reporta haber llevado a cabo las siguientes acciones de difusión y coordinación con otras entidades públicas y organizaciones privadas:

Con ocasión de la implementación del Registro se realizaron una serie de acciones de difusión con entidades que agrupan a trabajadores del hogar, tales como: el Centro de Capacitación para Trabajadores del Hogar, el Instituto de Promoción y Formación de Trabajadores del Hogar y la Asociación Grupo de Trabajo Redes – AGTC (La Casa de Panchita) y participamos de manera conjunta con el Ministerio de Trabajo y de Promoción del Empleo en la campaña para dar a conocer las obligaciones relacionadas con los trabajadores del hogar²⁴⁹.

²⁴⁷FUERTES MEDINA, Patricia. *Óp. Cit.*, p. 82.

²⁴⁸*Idem* p. 81.

²⁴⁹ SUNAT. Oficio N° 370-2013-SUNAT/100000, de fecha 15 de julio de 2013.

Asimismo, mediante Resolución de Superintendencia N° 245-2008-SUNAT, se buscó facilitar la declaración y/o pago de las contribuciones a la seguridad social de los empleadores/as de trabajadores del hogar mediante la utilización del Sistema Pago Fácil²⁵⁰.

En el año 2010, se implementó un módulo web especializado para brindar información –a través del portal institucional de la SUNAT– a empleadoras/es y a trabajadoras/es del hogar²⁵¹. Posteriormente, se publicó la Resolución de Superintendencia N° 091-2011/SUNAT, por la cual facilitan la realización de la declaración y el pago de las contribuciones a la seguridad social, a través de SUNAT Virtual²⁵².

Si bien son destacables los esfuerzos que la SUNAT refiere haber venido realizando, como se ha señalado, aún es muy reducido el número de empleadoras/es que ha cumplido con realizar esta inscripción, por lo que resulta importante reforzar las actividades de difusión, manteniendo una coordinación permanente con otras entidades públicas con competencias en la materia (como el MTPE, ESSALUD, ONP, entre otros).

5.7. Seguro Social de Salud –ESSALUD

El Seguro Social de Salud (ESSALUD) es un organismo público adscrito al Sector Trabajo y Promoción del Empleo, con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable²⁵³. De conformidad con su norma de creación, “tiene por finalidad dar cobertura a los asegurados y sus derechohabientes, a través del otorgamiento de prestaciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales que corresponden al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud, así como otros seguros de riesgos humanos”²⁵⁴.

Como hemos indicado en el acápite anterior, la Ley N° 27986 establece que “los trabajadores al servicio del hogar bajo relación de dependencia están comprendidos en las disposiciones relativas a la seguridad social, como asegurados obligatorios, en cuanto concierne a todo tipo de prestaciones de salud”²⁵⁵. Por su parte, el Reglamento de esta misma ley precisa que “los trabajadores del hogar son considerados afiliados regulares del Seguro Social de Salud siempre que laboren una jornada mínima de cuatro horas diarias”²⁵⁶.

²⁵⁰ La Resolución de Superintendencia N° 245-2008-SUNAT fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de enero de 2009.

²⁵¹ El módulo web especializado de la SUNAT para trabajadoras y trabajadores del hogar, así como sus empleadores/as puede encontrarse en la siguiente dirección electrónica:

<http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=528:01-consulta-del-empleador-del-trabajador-del-hogar&catid=85:trabajadores-del-hogar&Itemid=136>

²⁵² La Resolución de Superintendencia N° 091-2011/SUNAT fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de abril de 2011. Asimismo, cabe precisar que el 5 de setiembre de 2012, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Resolución de Superintendencia N° 203-2012-SUNAT, que en su artículo 8° establece lo siguiente: “A partir del 1 de octubre de 2012, no podrá utilizarse el formulario preimpreso N° 1076 «Trabajadores del Hogar» para la declaración y pago de las contribuciones al EsSalud, a la ONP bajo el Régimen del Decreto Ley N.º 19990 y las primas por concepto de EsSalud Vida (actualmente «+Vida Seguro de Accidentes»), salvo lo dispuesto en el artículo 9. A partir de dicha fecha, los conceptos antes mencionados se declararán y pagarán únicamente a través del Sistema Pago Fácil o, de ser el caso, a través del Formulario Virtual N.º 1676 Trabajadores del Hogar, incluidas las declaraciones rectificatorias”.

²⁵³ Artículo 1.1 de la Ley N° 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de enero de 1999.

²⁵⁴ Artículo 1.2 de la Ley N° 27056, Ley de creación del Seguro Social de Salud.

²⁵⁵ Artículo 18° de la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar.

²⁵⁶ Artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27986, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2003-TR.

Para llevar a cabo esta labor, ESSALUD realiza coordinaciones permanentes con la SUNAT en la medida que “la información de los trabajadores del hogar afiliados a EsSalud, así como de quienes corresponde el derecho de cobertura es proporcionada por SUNAT, en el marco de lo establecido en la Ley N° 27334, su reglamento y normas modificatorias”²⁵⁷. Ello confirma el problema que había sido advertido en el acápite anterior respecto de la afectación del derecho a la seguridad social en salud de las trabajadoras y los trabajadores del hogar como consecuencia de la falta de inscripción en el “Registro de Empleadores de Trabajadores del Hogar, Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes” a cargo de la SUNAT.

En el marco de la presente supervisión, se consultó a EsSalud por el número total de trabajadoras y trabajadores del hogar que actualmente se están beneficiando del Seguro Social de Salud.

Cuadro N° 25
Número total de trabajadoras y trabajadores del hogar que actualmente se están beneficiando del Seguro Social de Salud - EsSalud

Número total de trabajadores/as del hogar	Desagregado	
	Mujeres	Varones
90,545	63,411	27,134
Porcentaje	70%	30%

Fuente: EsSalud

Según la información reportada por ESSALUD en julio de 2013, el número total de trabajadoras y trabajadores del hogar que actualmente se está beneficiando del Seguro Social de Salud asciende a 90,545. Es importante señalar que se trata de una cifra incluso menor al número de personas inscritas en el registro a cargo de la SUNAT, lo que pone de manifiesto no sólo la importancia de que se lleve a cabo la inscripción sino también que los aportes sean realizados de manera oportuna.

El panorama actual da cuenta de un escenario de desprotección en perjuicio de un sector especialmente vulnerable de la PEA ocupada y, por tanto, demanda que se adopten medidas efectivas y coordinadas entre los diferentes actores estatales con competencias en la materia, a fin de que realmente se garantice el derecho a la seguridad social en salud que corresponde a todas las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado en nuestro país.

5.8. Oficina de Normalización Previsional

La Oficina de Normalización Previsional (ONP) es el organismo público del Sector Economía y Finanzas que tiene entre sus funciones reconocer, declarar, calificar, verificar, otorgar, liquidar y pagar derechos pensionarios con arreglo a ley, de los regímenes previsionales que se le encarguen²⁵⁸. Tiene a su cargo la administración del Sistema

²⁵⁷ SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD. Oficio N° 415-PE-ESSALUD-2013, de fecha 23 de julio de 2013.

²⁵⁸ Artículo 3° de la Ley N° 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de mayo de 2005.

Nacional de Pensiones a que se refiere el Decreto Ley N° 19990, así como de otros regímenes previsionales a cargo del Estado, que le sean encargados conforme a ley²⁵⁹.

De conformidad con el artículo 18° de la Ley N° 27986, las trabajadoras y los trabajadores del hogar pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones. Asimismo, el artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27986, precisa que “para los efectos de las aportaciones al Sistema Nacional o al Sistema Privado de Pensiones, la condición de empleador corresponde a la persona natural a cuyo servicio labora el trabajador del hogar. El aporte correspondiente se calculará en base a la remuneración mínima vital”²⁶⁰.

Al igual que en el caso de EsSalud, la ONP manifestó a la Defensoría del Pueblo que “el registro de asegurados que incluye a los Trabajadores del Hogar es realizado por la SUNAT, entidad que ha implementado un proceso específico y diferenciado para la inscripción del empleador y el trabajador del hogar”²⁶¹. Al respecto, la Ley N° 28532 contempla como una función de la ONP “coordinar con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) las actividades necesarias para el control de las aportaciones recaudadas; supervisar el ejercicio de las facultades de administración delegadas con arreglo a lo establecido en los convenios interinstitucionales suscritos”²⁶², obligación de coordinación que –en opinión de la Defensoría del Pueblo– resulta indispensable; y, sin embargo, sobre la cual la ONP no ha hecho referencia.

En atención a las competencias legalmente atribuidas a la ONP, consultamos a este organismo público por el número de personas que actualmente se están beneficiando con una pensión de jubilación.

Cuadro N° 26
Número de pensionistas que fueron trabajadoras/es del hogar

Número de pensionistas que fueron trabajadores/as del hogar	Desagregado	
	Mujeres	Hombres
1,218 ⁽¹⁾	990	228
Porcentaje	81.3%	18.7%

Fuente: Dirección de Prestaciones (Equipo de Trabajo de Pago de Prestaciones)

(1) Cantidad de Pensionistas con pago de pensiones en marzo de 2013

Al igual que en los casos anteriores, las cifras evidencian que sólo un reducido número de trabajadoras y trabajadores de hogar han logrado acceder a una pensión de jubilación, pues de acuerdo a la información reportada por la ONP, el número de pensionistas, ex trabajadoras/es del hogar –con pago de pensiones en marzo de 2013 – ascendía solo a 1,218 personas. En relación con los resultados presentados, esta cifra resulta ser bastante baja, más aun si tenemos en consideración que, conforme se ha referido, el número de trabajadoras y trabajadores del hogar no inscritos en el registro a cargo de la SUNAT es tan elevado.

²⁵⁹ Artículo 2° de la Ley N° 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional.

²⁶⁰ El Reglamento de la Ley N° 27986 fue aprobado por Decreto Supremo N° 015-2003-TR.

²⁶¹ OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL. Oficio N° 766-2013-GG/ONP, de fecha 15 de agosto de 2013.

²⁶² Artículo 3° inciso 5 de la Ley N° 28532, Ley que establece la reestructuración integral de la Oficina de Normalización Previsional.

5.9. Municipalidades distritales

En esta sección presentamos los resultados de una supervisión exploratoria que la Defensoría del Pueblo ha llevado a cabo en el nivel local de gobierno, a fin de indagar sobre las acciones que las municipalidades vienen desarrollando a favor de las trabajadoras y los trabajadores del hogar.

Esta supervisión se ha llevado a cabo únicamente en la ciudad de Lima, tomando como referencia la relación de agencias de empleo inscritas en el Registro Nacional de Agencias de Empleo a cargo del MTPE, con empresas vigentes al año 2013²⁶³. Cabe recordar que las agencias de empleo son personas jurídicas de derecho privado que intervienen en el mercado de trabajo a efectos de vincular la demanda y la oferta de empleo (sin formar parte de la relación laboral)²⁶⁴. Estudios realizados sobre esta actividad evidencian que ella opera especialmente en el sector de trabajadoras y trabajadores del hogar²⁶⁵.

Por este motivo, a partir del referido registro de agencias de empleo a cargo del MTPE, se remitieron fichas de recojo de información a un total de veinte (20) municipalidades distritales con agencias de empleo registradas en el ámbito de sus respectivas circunscripciones:

- Municipalidad de Ate
- Municipalidad de Breña
- Municipalidad de Chorrillos
- Municipalidad de Comas
- Municipalidad de Jesús María
- Municipalidad de La Molina
- Municipalidad de Lince
- Municipalidad de Los Olivos
- Municipalidad de Magdalena del Mar
- Municipalidad de Miraflores
- Municipalidad de Pueblo Libre
- Municipalidad del Rímac
- Municipalidad de San Borja
- Municipalidad de San Isidro
- Municipalidad de San Juan de Lurigancho
- Municipalidad de San Martín de Porres
- Municipalidad de San Miguel

²⁶³Última relación disponible a la fecha de diseño de la presente investigación. Cfr. MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. Registro Nacional de Agencias Privadas de Empleo – RENAPE. Consulta: 1 de julio de 2013. Disponible en: <<http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=591&tip=9>>

Cabe sin embargo referir que se trata sólo de aquellas agencias que han cumplido con la obligación legal de registrarse, quedando de lado todas aquellas agencias de empleo que, en los hechos, vienen funcionando sin cumplir con los requisitos de ley.

²⁶⁴Artículo 2°, inciso 2.1 de las Normas reglamentarias para el funcionamiento de las agencias privadas de empleo. Esta norma fue aprobada por Decreto Supremo N° 020-2012-TR, publicado en el diario oficial *El Peruano* con fecha 30 de diciembre de 2012.

²⁶⁵Al respecto se ha señalado que “las agencias de empleo son actores importantes en el mercado de trabajo doméstico en un contexto de crecimiento de las clases medias en el país (segmentos B y C) y surgen para cubrir vacíos existentes en la provisión de trabajo doméstico para estos sectores tales como la falta de información, de garantías y de seguridad en la contratación de trabajo doméstico. Según señalan las especialistas consultadas, las agencias de empleo canalizan la oferta de trabajo doméstico especialmente hacia los niveles socioeconómicos B y C”. FUERTES MEDINA, Patricia. *Óp. Cit.*, p. 91.

- Municipalidad de Santa Anita
- Municipalidad de Santiago de Surco
- Municipalidad de Surquillo

Adicionalmente, se consideró dentro de esta supervisión a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que ejerce sus competencias y funciones en el ámbito de la provincia de Lima y tiene un régimen especial, de conformidad con el artículo 198° de la Constitución vigente, la Ley de Bases de Descentralización²⁶⁶, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales²⁶⁷ y la Ley Orgánica de Municipalidades²⁶⁸.

A partir de los datos reportados por las propias municipales se observa que cinco de las municipalidades supervisadas realizaron acciones específicamente destinadas a la promoción y defensa de los derechos de las trabajadoras y trabajadores del hogar:

a) Municipalidad de La Molina

La Municipalidad de La Molina reportó acciones únicamente para el año 2013, las cuales estuvieron vinculadas a la difusión de derechos y a la capacitación laboral de las trabajadoras y los trabajadores del hogar. Asimismo, un representante de dicha municipalidad señaló que está pendiente la coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que les permita realizar un trabajo dirigido a este objetivo²⁶⁹.

b) Municipalidad de Magdalena del Mar

El 23 de enero de 2009 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ordenanza N° 363-MDMM, que declara de interés distrital la promoción y defensa de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del hogar en el distrito de Magdalena del Mar. Asimismo, implementa en el distrito el “Programa Municipal de Servicios” dirigido tanto a las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado como a las familias empleadoras. Es importante destacar que dicho programa brinda los siguientes servicios gratuitos:

- a) Asesoría legal en asuntos que surjan como consecuencia de la relación trabajadores del hogar-empleadores.
- b) Información en asuntos laborales para trabajadores del hogar y familias empleadoras.
- c) Apoyo psicológico y de desarrollo personal para los trabajadores del hogar
- d) Actividades de recreación para trabajadores del hogar.²⁷⁰

Asimismo, se dispone la creación de un “Registro de Trabajadores del Hogar”, a cargo del Departamento de DEMUNA y Atención a las personas con Discapacidad.

Adicionalmente, entre los años 2010 y 2013, la Municipalidad de Magdalena del Mar reporta haber realizado cursos y talleres que han beneficiado a un total de 154 personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado²⁷¹.

²⁶⁶La Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de julio de 2002.

²⁶⁷ La Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de noviembre de 2002.

²⁶⁸La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de mayo de 2003.

²⁶⁹ MUNICIPALIDAD DE LA MOLINA. Oficio N° 546-2013-MDLM-GDH, de fecha 12 de agosto de 2013.

²⁷⁰ Artículo 2° de la Ordenanza N° 363-MDMM.

²⁷¹ MUNICIPALIDAD DE MAGDALENA DEL MAR. Oficio N° 111-2013-DEMUNA/OMAPED-MDMM, de fecha 5 de agosto de 2013.

Cuadro N° 27
Número de trabajadoras/es del hogar que se beneficiaron con cursos y talleres desarrollados por la Municipalidad de Magdalena del Mar

Año	Número de beneficiarios/as
2010	20
2011	30
2012	50
2013	54
Total	154

Fuente: Municipalidad de Magdalena del Mar

De otro lado, la Municipalidad de Magdalena del Mar señala que ha venido coordinado con otras entidades públicas y privadas a fin de realizar un trabajo en red a favor de las trabajadoras y los trabajadores del hogar. Así, por ejemplo, ha contribuido a dar difusión al servicio de orientación y liquidaciones que brinda el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dos domingos de cada mes²⁷². También participa en la Mesa de Coordinación Multisectorial contra las peores formas de trabajo infantil en Lima Metropolitana (para lo cual coordina con la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE).

c) Municipalidad de Miraflores

La Municipalidad de Miraflores reportó que durante el año 2011 se realizó una campaña de promoción, difusión y sensibilización de los derechos de las trabajadoras del hogar, para lo cual se contó con: 3,000 volantes distribuidos en establecimientos comerciales del distrito; 44,000 revistas conteniendo la nota sobre la defensa de los derechos de las trabajadoras del hogar. Esta información también fue difundida a través del portal web de la municipalidad.

Posteriormente, en el año 2012, informa que se dio inicio a una campaña de fiscalización a las agencias de empleo privadas en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En el marco de sus respectivas competencias, ambos niveles de gobierno fiscalizaron que las agencias de empleo privadas estuvieran desarrollando sus actividades conforme a ley; por ejemplo, cumpliendo con estar inscritas en el Registro Nacional de Agencias Privadas de Empleo—a cargo del MTPE— y contando con una licencia de funcionamiento del gobierno local.

Finalmente, la Municipalidad de Miraflores refiere que en el año 2013, ha continuado realizando acciones de difusión y sensibilización en materia de trabajo del hogar remunerado²⁷³ y ha participado en instancias de coordinación, como la Mesa de Coordinación Multisectorial contra las peores formas de trabajo infantil de Lima Metropolitana²⁷⁴.

²⁷²Al respecto, ver en este capítulo el acápite referido a las labores de orientación que viene desarrollando el MTPE a favor de las trabajadoras y trabajadores del hogar.

²⁷³ Para el año 2013, el número de beneficiarios/as de las labores de difusión desarrolladas por la Municipalidad de Miraflores no ha sido especificado.

²⁷⁴Cfr. MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES. Oficio N° 649-2013-SG/MM, de fecha 5 de agosto de 2013.

d) Municipalidad Metropolitana de Lima

A nivel normativo, la Municipalidad Metropolitana de Lima reporta la publicación, en el año 2010, del Decreto de Alcaldía N° 005²⁷⁵, que fija el precio a cobrar por el servicio de “Capacitación y Certificación para las Trabajadoras del Hogar” en el Texto Único de Servicios No Exclusivos de dicha municipalidad. La finalidad de esta capacitación es –de acuerdo a los considerandos de dicho decreto de alcaldía– contribuir a la mejora del trabajo del hogar remunerado. Sin embargo, a partir de la información proporcionada a la Defensoría del Pueblo no ha sido posible identificar el número de beneficiarias/os que hasta la fecha habría tenido este servicio.

De otro lado, la Municipalidad Metropolitana de Lima refiere que ha realizado actividades de difusión respecto de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del hogar a través de festivales, charlas informativas, talleres, participación en mesas de trabajo, entre otros. Cabe señalar, además, que dicha municipalidad cuenta con un centro de atención integral contra la violencia hacia la mujer Warmi Wasi, que ha atendido casos de violencia cometida contra trabajadoras del hogar, brindándoles asesoría legal y soporte psicológico²⁷⁶.

Finalmente, la Municipalidad Metropolitana de Lima señala que ha realizado coordinaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar del Perú (SINTRAHOGARP), el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar de la Región Lima (SINTTRAHOL) y con otros actores de la sociedad civil vinculados a la materia como la Casa de Panchita, el Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), entre otros.

e) Municipalidad de Santiago de Surco

La Municipalidad de Santiago de Surco ha referido que, a través del programa Surco Laborando, viene realizando actividades de inserción laboral. Si bien no se trata de un servicio orientado específicamente a las trabajadoras y los trabajadores del hogar, este municipio ha informado que en ocasiones se registran postulantes que desean realizar esa labor, pasando por un proceso de evaluación y capacitación; y que en estos casos la Municipalidad de Santiago de Surco les brinda orientación sobre sus derechos laborales y sociales, así como sobre la normativa vigente en materia de trabajo del hogar remunerado²⁷⁷.

En suma, a partir de la información reportada por las entidades públicas supervisadas por la Defensoría del Pueblo, de manera general, se evidencia la urgente necesidad de fortalecer las acciones de difusión de la normatividad que regula el trabajo doméstico remunerado y brinda protección a las miles de personas que se dedican a esta labor a nivel nacional, ello independientemente de la ya referida necesidad de incorporar las modificaciones que garanticen una normatividad no discriminatoria de las trabajadoras del hogar. Además, resulta fundamental que se garantice un mayor nivel de fiscalización por

²⁷⁵El Decreto de Alcaldía N° 005, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9 de abril de 2010.

²⁷⁶ El número de casos es, sin embargo, aún muy reducido pues sólo se reportan (2) atenciones a trabajadoras del hogar en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2013.

²⁷⁷ MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO DE SURCO. Oficio N° 539-2013-SGSBDC-GDHE-MSS, de fecha 5 de agosto de 2013.

parte del Estado que garantice que los derechos y beneficios que la Constitución y la ley les reconoce o, en su defecto, se contemplen mecanismos legales eficaces para asegurar su cumplimiento en caso de vulneración, así como las sanciones y reparaciones correspondientes.

Como se ha señalado, las cifras oficiales revelan un escenario de desprotección para las trabajadoras y los trabajadores del hogar, por lo que urge la adopción de medidas efectivas y coordinadas entre los diferentes actores estatales con competencias en la materia, en los tres niveles de gobierno. Estos esfuerzos deben ser acompañados de una voluntad política decidida a reducir drásticamente el nivel de incumplimiento de las normas relativas a las vacaciones, gratificaciones, CTS, seguridad social en salud y pensiones, jornadas laborales, entre otras.

Asimismo, el Estado debe garantizar que aquellos servicios destinados a brindarles orientación, asesoría y defensa legal gratuita sean servicios de calidad, estén disponibles y sean accesibles a nivel nacional.²⁷⁸ Lamentablemente, de acuerdo a la información reportada por las entidades públicas supervisadas, el acceso de este sector de la población a los servicios que les brinda el Estado es aún muy reducido. Ello, además de evidenciar nuevamente la necesidad de fortalecer las acciones de difusión, pone de manifiesto que resulta imprescindible adoptar medidas que atiendan a su particular necesidad y situación a fin de que, por ejemplo, no se produzca una disociación entre las obligaciones laborales de las trabajadoras y los trabajadores del hogar y los días y horarios en los que el Estado les brinda sus servicios.

De otro lado, se ha evidenciado la necesidad de contar con información oficial, a partir de bases de datos o registros, que permitan conocer el número de trabajadoras y trabajadores del hogar que acceden a los CEBA; asimismo, del número de peruanos y peruanas que se dedican al trabajo del hogar remunerado en el extranjero. Esta información, que actualmente no está disponible, resulta indispensable para la adopción de decisiones estratégicas y oportunas respecto de este grupo en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo desea recordar a las entidades públicas supervisadas que resulta indispensable que se lleven a cabo evaluaciones periódicas sobre el nivel de impacto que tienen sus acciones en beneficio de este sector de la población, las que por cierto deben ser de carácter programático y no aislado. Sólo así será posible analizar críticamente las actividades que se están desarrollando con el objeto de garantizar que el trabajo doméstico remunerado se realice en condiciones acordes con la dignidad humana y con pleno respeto de los derechos fundamentales de quienes lo ejercen.

²⁷⁸Es preciso señalar que entre los estándares propuestos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) para evaluar el nivel de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados parte de los tratados sobre derechos humanos se encuentran: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Ver al respecto Observación General N° 12 sobre el Derecho a una alimentación adecuada; la Observación General N° 13 sobre el Derecho a la Educación, a la Observación General N° 14 sobre el Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud; la Observación General N° 15 sobre el Derecho al agua, entre otros.

CONCLUSIONES

1. El trabajo del hogar remunerado es considerado una de las labores con mayor déficit de trabajo decente en el mundo, debido –entre otras razones– a las extensas jornadas de trabajo, las bajas remuneraciones, la escasa cobertura de seguridad social y el alto nivel de incumplimiento de las normas laborales.

Por este motivo, en el ámbito internacional se viene desarrollando una clara tendencia a la afirmación de un mayor reconocimiento y protección de los derechos de las personas que se dedican a esta labor, cuya importancia es fundamental no sólo para la mejora económica de las familias sino también para el desarrollo económico y social de los Estados. Una muestra de ello es que el 16 de junio del año 2011, en la centésima Conferencia Internacional de Trabajo, se adoptaron el Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT, que buscan garantizar un trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

2. En nuestro país –según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en base a cifras de la ENAHO– alrededor 404,127 personas se dedican al trabajo del hogar remunerado, lo que constituye el 2.6% de la población económicamente activa (PEA) ocupada. De acuerdo a esta misma información, en el año 2012, cerca del 85% de trabajadores/as del hogar recibía un sueldo por debajo de la remuneración mínima vital (RMV), siendo el promedio del ingreso laboral nominal S/. 457 (sin considerar los pagos en especie).

Adicionalmente, si se analiza esta información desagregada por sexos, se pone de manifiesto que la mayoría de personas que se dedican a esta actividad –y por un amplísimo margen– son mujeres: alrededor del 95%.

Sin embargo, es importante señalar que estas cifras constituyen sólo una aproximación a una labor que por diversos factores se ha mantenido invisibilizada (economía sumergida) y, por ende, el número real de trabajadoras y trabajadores del hogar en nuestro país sería aun mucho mayor.

3. La preponderancia femenina en este sector suele estar asociada a la idea de que no requiere de competencias especiales, sino sólo de habilidades que se consideran innatas o consustanciales a las mujeres. Se revelan así un conjunto de ideas o representaciones de lo que la sociedad considera como lo “propio” de las mujeres, cuya identidad de género se construye muchas veces en base a las labores de cuidado. Lamentablemente, esta percepción ha determinado que se le asigne al trabajo doméstico un escaso valor económico, social y de prestigio, pese a que esta labor permite contar con las condiciones necesarias para que pueda realizarse cualquier otra actividad social, sea pública o privada.
4. A los prejuicios basados en el género se suman otros factores de discriminación como el origen racial o étnico, edad, clase social, condición económica, entre otros. Ello acentúa sustancialmente la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las trabajadoras del hogar, pues con frecuencia enfrentan también el fenómeno de la discriminación múltiple o interseccional, que se produce cuando en una misma

persona, o grupo de personas, concurren simultáneamente dos o más formas de discriminación, lo que contribuye a su marginación y exclusión social.

I. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO NACIONAL

5. En el año 2003, se aprobó en nuestro país la primera norma con rango de ley que regula específicamente el trabajo del hogar remunerado: la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar (ese mismo año el Decreto Supremo N° 015-2003-TR aprobó su reglamento). Si bien, en su momento, esta ley constituyó un avance importante en el reconocimiento de los derechos laborales y sociales de quienes realizan esta labor, hoy estos logros resultan insuficientes no sólo debido a que sus normas realizan un reconocimiento sólo parcial de los derechos que les corresponden, sino porque carece de mecanismos suficientes para garantizar su cumplimiento.
6. Entre los aspectos más problemáticos de la legislación actual figura la ausencia del reconocimiento del derecho a una remuneración mínima vital (RMV). Al respecto, la Ley de los Trabajadores del Hogar se limita a señalar que el monto de la remuneración se fija por el acuerdo libre entre las partes, soslayando el hecho de que no se trata de una negociación en la que las partes se encuentren en igualdad de condiciones. Por este motivo, es necesario que se establezcan mínimos por debajo de los cuales no sea posible establecer un acuerdo válido.
7. Otra dificultad radica en que el contrato de trabajo, de acuerdo a la Ley de los Trabajadores del Hogar, puede ser celebrado en forma verbal o escrita. Sin embargo, en la práctica, los contratos son celebrados de manera verbal y la ausencia de un contrato escrito puede generar –y de hecho genera– una serie de dificultades para probar la relación laboral.
8. Existen, además, diferencias significativas entre este régimen especial de la Ley N° 27986 (aplicable a las trabajadoras y los trabajadores del hogar) y el régimen laboral común (aplicable a las trabajadoras y los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada). Entre ellas destacan:
 - a) **Vacaciones:** El régimen especial de la Ley N° 27986 reconoce 15 días de vacaciones pagadas por cada año de servicios, mientras que las personas sujetas al régimen laboral de la actividad privada cuentan con 30 días de vacaciones pagadas por el mismo periodo.
 - b) **Gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad:** Las gratificaciones de las trabajadoras y los trabajadores del hogar ascienden al 50% de la remuneración mensual, mientras que las personas sujetas al régimen laboral de la actividad privada perciben gratificaciones equivalentes al 100% de su remuneración mensual.
 - c) **Trabajo en días feriados:** De conformidad con el régimen especial de la Ley N° 27986, a las trabajadoras o trabajadores del hogar que laboren en días feriados se les reconoce una sobretasa equivale al 50% de su remuneración; mientras que, en este mismo supuesto, las personas sujetas al régimen laboral de la actividad privada tienen derecho a una sobretasa equivalente al 100% de su salario.

- d) **Compensación por tiempo de servicios (CTS):** El régimen especial de la Ley N° 27986 prevé una CTS que equivale a quince (15) días de remuneración por cada año de servicios; mientras que el régimen laboral de la actividad privada establece como tope para computar la CTS, el 100% de la remuneración mensual.

Estas diferencias sitúan a los trabajadores y trabajadoras del hogar en una posición de clara desventaja frente al resto de trabajadores/as sujetos al régimen laboral de la actividad privada, sin que exista una causa objetiva y razonable que justifique esta diferencia de trato. Se debe tener en cuenta, además, que en estos casos las diferencias establecidas a nivel normativo operan directamente en perjuicio de personas pertenecientes a un grupo históricamente discriminado y en especial situación de vulnerabilidad.

9. Las características del régimen especial vigente aplicable a las trabajadoras y los trabajadores del hogar no es concordante con el marco dispuesto por la Constitución así como por las normas y pronunciamientos internacionales en materia de igualdad y no discriminación para todos los trabajadores y las trabajadoras. Por este motivo, la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (publicada el 16 de marzo de 2007), precisa expresamente en su artículo 6° –como parte de los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales– que debe garantizarse un trato no discriminatorio a las trabajadoras del hogar.
10. En este mismo sentido, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP) contempla, entre sus objetivos estratégicos, garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres. Para dicho efecto, se plantea como meta la modificación de la Ley de los Trabajadores del Hogar, para que les sean garantizados los mismos derechos que a cualquier otro trabajador/a. Sin embargo, preocupa que ésta haya sido planteada como una meta “al 2017”, plazo que, en opinión de la Defensoría del Pueblo, resulta excesivamente amplio.

II. SUPERVISIÓN A LOS SECTORES CON COMPETENCIAS EN LA MATERIA

A. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

11. Corresponde al MTPE velar por el cumplimiento de los derechos y beneficios que establece la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, prioritariamente a través de sus servicios de defensa y asesoría gratuita, promoviendo la solución concertada de los conflictos sobre la materia. Asimismo, la normativa vigente le encarga la realización de campañas informativas destinadas a difundir entre los trabajadores y las trabajadoras del hogar el conocimiento de los derechos de los que gozan, así como de los mecanismos institucionales para su defensa.
12. Los principales hallazgos respecto de las acciones realizadas por el MTPE en esta materia se organizaron en cuatro grandes ejes:
- a) **Difusión:** Las estrategias empleadas por el MTPE para llevar a cabo las labores de difusión comprendieron actividades como: realización de ferias informativas,

capacitaciones, talleres, seminarios, charlas informativas, publicaciones, entre otras. Sin embargo, en la mayoría de los casos se detecta que estas actividades disminuyeron anualmente de manera progresiva en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2013 (por ejemplo, a partir de la información reportada por Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana).

- b) **Orientación:** Entre los años 2010 y 2013 (primer trimestre), la Dirección Regional de Lima Metropolitana del MTPE atendió un total de 9,550 consultas por parte de trabajadoras y trabajadores del hogar. Esta cifra supera ampliamente el total de consultas realizadas por los empleadores/as de trabajadoras/es del hogar en el mismo periodo, que fue de 1,835 en total. A partir de la información reportada, se observa, además, que en ambos casos las consultas fueron realizadas mayoritariamente por mujeres, tanto por las trabajadoras del hogar (91,5% de consultas realizadas), como por las empleadoras (56,9% de consultas realizadas).

Cabe destacar que, a fin de garantizar una mayor accesibilidad a sus servicios, el MTPE, a través de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, viene atendiendo a los/as trabajadores/as del hogar dos (2) domingos de cada mes. Este servicio se inició en el mes de marzo de 2013 y está previsto hasta el mes de diciembre del año en curso

- c) **Inspección:** Si bien la inspección del trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, en el caso del trabajo del hogar remunerado se configura una situación particular pues el centro de labores coincide con el domicilio del empleador o empleadora; en consecuencia, se trata de una actividad que se realiza dentro del ámbito de protección a que se refiere el derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio.

Los representantes del MTPE han puesto de manifiesto las dificultades que ello representa. Además, no se cuenta con una Directiva y/o Protocolo de actuación inspectiva en materia de trabajadores/as del hogar; no obstante, existen dos proyectos que buscan establecer reglas para la verificación del cumplimiento de las obligaciones laborales en este sector, que se encuentran actualmente pendientes de aprobación.

De otro lado, de acuerdo a la información reportada por la Dirección General de Inspección del Trabajo –que es el órgano encargado de centralizar la información proveniente del ámbito regional y local en materia de inspección del trabajo–, entre enero de 2010 y agosto de 2013, se han emitido treinta y seis (36) órdenes de inspección, se ha inspeccionado treinta y seis (36) centros laborales y se han impuesto infracciones en cuatro (4) casos. Se trata de cifras bastante reducidas si se tiene en cuenta el elevado nivel de incumplimiento de las normas sociolaborales en materia de trabajo del hogar remunerado.

- d) **Promoción del empleo:** El MTPE ha venido desarrollando una serie de actividades de promoción del empleo, formación profesional y capacitación laboral a favor de las trabajadoras y trabajadores del hogar en el marco de sus competencias.

Así, por ejemplo, se ejecutó el Plan de Actuación denominado “Tu Experiencia Vale”, a fin de reconocer el resultado del proceso de evaluación del desempeño laboral realizado a las/os trabajadoras/es del hogar, que aprendieron a través de la experiencia y adquirieron competencias a partir de su desempeño laboral. Sin embargo, esta actividad se realizó únicamente hasta el mes de marzo de 2012, debido a que culminó la vigencia del convenio celebrado entre el MTPE y la Asociación Nacional de Trabajadores del Hogar-ANTRAH (entidad evaluadora), no habiéndose renovado con posterioridad.

B. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)

13. El MIMP es un organismo del Poder Ejecutivo, rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables. En este marco, ha venido realizando un conjunto de actividades para promover una regulación no discriminatoria en materia laboral a favor de las trabajadoras y los trabajadores del hogar; por ejemplo, a través de la instalación e implementación de grupos de trabajo (integrados por representantes de entidades públicas y privadas vinculadas a la materia) para la elaboración y/o discusión de propuestas normativas.
14. Es importante destacar que el MIMP ha opinado favorablemente respecto de la ratificación del Convenio 189 de la OIT, sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos; y viene realizando actividades con el objeto de impulsar su ratificación por parte del Estado peruano (mesas de trabajo, acciones de incidencia, etc.).
15. La normativa vigente también encarga al MIMP la realización de campañas informativas destinadas a difundir entre los trabajadores y las trabajadoras del hogar el conocimiento de los derechos de los que gozan, así como de los mecanismos institucionales para su defensa. Al respecto, llama la atención que el número de campañas informativas sea aún muy reducido pues desde el año 2010 al primer trimestre de 2013, el MIMP reportó sólo un total de cinco (5) campañas; e incluso en el año 2012 no se reportó la realización de ninguna actividad de este tipo.

C. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)

16. En materia de trabajo del hogar remunerado es importante recordar que en el año 2009, fue publicado el Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que encarga al MINJUS la implementación de un Sistema de Atención de Denuncias referidas a actos de discriminación en contra de trabajadoras y trabajadores del hogar.
17. De acuerdo a la información reportada por dicho Ministerio, este sistema ya fue implementado; sin embargo, este servicio no se encuentra destinado específicamente a la atención de denuncias de actos de discriminación en contra de las/os trabajadoras/es del hogar, pues está a cargo de los defensores públicos, quienes brindan asesoría legal y defensa de víctimas en el marco de sus competencias.
18. A partir del segundo semestre del año 2012, tras haberse incluido en su Sistema de Casos un acápite especial referido a trabajadoras y trabajadores del hogar, el MINJUS reporta un total de veinticuatro (24) denuncias en esta materia. En estos casos, se designó un/a abogado/a a fin de brindar asesoría legal especializada a las trabajadoras

y los trabajadores del hogar; sin embargo, no se reportaron acciones adicionales. En tal sentido, se desconoce si con posterioridad alguno de los casos denunciados dio lugar a la instauración de procedimientos administrativos o procesos judiciales y cuál fue su resultado final, información que resulta fundamental a fin de conocer si dicha asesoría contribuyó a la protección de sus derechos a partir del inicio de las acciones legales correspondientes.

D. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

19. El 16 de junio de 2011, en la 100° Conferencia Internacional del Trabajo se adoptó el Convenio N° 189 de la OIT y la Recomendación N° 201 sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos. De acuerdo a lo reportado por el MRE, la delegación gubernamental peruana que participó en la citada Conferencia –por instrucciones del MTPE– votó a favor de la adopción de ambos instrumentos.

Posteriormente, en setiembre del 2011, en cuanto se recibió las copias certificadas del Convenio N° 189 y la Recomendación N° 201, dicho ministerio cumplió con trasladar los citados instrumentos al MTPE, a efectos de que sean sometidos a consideración del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE). Asimismo, la Cancillería cursó una comunicación al MTPE, sugiriendo que considere la ratificación del Convenio N° 189 como un asunto prioritario en la agenda del CNTPE.

20. De otro lado, el MRE señaló que actualmente no cuenta con un registro de migrantes que se dedican al trabajo del hogar remunerado en el extranjero. Al respecto precisó que si bien la gran mayoría de migrantes no desea declarar que realizan trabajos domésticos, se podría considerar incluirlo como opción voluntaria al momento del registro de nacionales en el exterior.

E. Ministerio de Educación (MINEDU)

21. De acuerdo a la información reportada por el MINEDU, a la fecha no se cuenta con información respecto del número de trabajadoras y trabajadores del hogar que acceden a los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA). Sin embargo, dicho ministerio reporta que se han emprendido acciones para revertir esta situación, por ejemplo, a partir de la realización del Censo Escolar 2013 y la sistematización de la información con que actualmente cuentan los CEBA.
22. Preocupa que en el periodo comprendido en la presente supervisión (de enero de 2010 al primer trimestre de 2013) no se haya reportado ninguna acción o proyecto dirigido a promover el derecho a la educación de las trabajadoras y los trabajadores del hogar.

F. SUNAT

23. La SUNAT tiene entre sus competencias ejercer facultades de administración respecto de determinadas obligaciones no tributarias, como las aportaciones correspondientes a ESSALUD y la ONP. Por este motivo, en el año 2005, en el marco de sus competencias, estableció el denominado “*Registro de Empleadores de Trabajadores del Hogar, Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes*”.

24. Actualmente, se encuentran inscritos/as en dicho registro un total de 94,544 trabajadoras y trabajadores del hogar a nivel nacional (con datos del registro al 18 de junio de 2013). Esta información resulta preocupante pues se trata de una cifra muy inferior al total de personas que se estima se dedican al trabajo del hogar remunerado en nuestro país: 404,127 personas. En consecuencia, si tomamos en cuenta esta cifra referencial (que, como se ha señalado anteriormente, podría ser mucho mayor), solo el 23.4% de personas que se dedican a esta labor se encontrarían inscritas en el registro, lo que compromete el derecho a la seguridad social del 76.6% restante.

G. Seguro Social de Salud – ESSALUD

25. De acuerdo a la normativa vigente, las trabajadoras y los trabajadores al servicio del hogar bajo relación de dependencia están comprendidos en las disposiciones relativas a la seguridad social, como asegurados obligatorios, en cuanto concierne a todo tipo de prestaciones de salud.
26. De acuerdo a la información reportada por ESSALUD, el número total de trabajadoras y trabajadores del hogar que actualmente se está beneficiando del seguro social de salud asciende a 90,545 (con datos al mes de julio de 2013). Es importante señalar que se trata de una cifra incluso menor al número de personas inscritas en el registro a cargo de la SUNAT, lo que pone de manifiesto que, para que este sector pueda gozar efectivamente de este derecho, resulta indispensable no sólo que se lleve a cabo la inscripción correspondiente en el registro de la SUNAT, sino también que los aportes sean realizados de manera oportuna por los/as empleadores/as.

H. Oficina de Normalización Previsional (ONP)

27. La regulación vigente establece que las trabajadoras y los trabajadores del hogar tienen derecho a gozar de una pensión de jubilación, para lo cual pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones o por el Sistema Privado de Pensiones.
28. De acuerdo a la información reportada por la ONP, el número de pensionistas, ex trabajadoras/es del hogar –con pago de pensiones en marzo de 2013 – ascendía solo a 1,218 personas. Al igual que en los casos anteriores, esta cifra evidencia que sólo un reducido número de trabajadoras y trabajadores de hogar ha logrado acceder a una pensión de jubilación.

III. ACCIONES DESARROLLADAS POR LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LIMA METROPOLITANA

29. Si bien la presente supervisión ha tenido como propósito indagar acerca de las acciones realizadas por el gobierno central, específicamente por los sectores con competencias en esta materia, la Defensoría del Pueblo ha realizado también una supervisión exploratoria en el nivel local de gobierno.
30. Para ello, se solicitó información a un total de veinte (20) municipalidades distritales de Lima Metropolitana, de las cuales cuatro (4) reportaron la adopción de medidas específicamente destinadas a contribuir a la promoción y defensa de los derechos de

las trabajadoras y los trabajadores del hogar. Entre las acciones reportadas destacan las siguientes:

- a) La Municipalidad de La Molina reportó acciones únicamente para el año 2013, las cuales estuvieron vinculadas a la difusión de derechos y a la capacitación laboral de las trabajadoras y los trabajadores del hogar.
 - b) La Municipalidad de Magdalena del Mar publicó en el año 2009 la Ordenanza N° 363-MDMM, que declara de interés distrital la promoción y defensa de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del hogar en el distrito. Asimismo, ha implementado el “Programa Municipal de Servicios” dirigido tanto a las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado como a las familias empleadoras. Dicho programa brinda –de manera gratuita– asesoría legal, apoyo psicológico y actividades de recreación.
 - c) La Municipalidad de Miraflores, en el año 2012, dio inicio a una campaña de fiscalización a las agencias de empleo privadas en coordinación con el MTPE. En el marco de sus respectivas competencias, ambos niveles de gobierno fiscalizaron que dichas agencias estuvieran desarrollando sus actividades conforme a ley.
 - d) La Municipalidad de Santiago de Surco, a través del programa Surco Laborando, viene realizando actividades de inserción laboral. Si bien no se trata de un servicio orientado específicamente a las trabajadoras y los trabajadores del hogar, cuando se registran estas postulaciones se les brinda orientación sobre sus derechos laborales y sociales, así como sobre la normativa vigente en materia de trabajo del hogar remunerado.
31. También se solicitó información a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que ejerce sus competencias y funciones en el ámbito de la provincia de Lima y tiene un régimen especial, de conformidad con la Constitución y las leyes. Dicha Municipalidad reporta haber realizado actividades de difusión respecto de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del hogar. Además, cuenta con un centro de atención integral contra la violencia hacia la mujer *Warmi Wasi*, que ha atendido casos de violencia cometida contra trabajadoras del hogar, brindándoles asesoría legal y soporte psicológico.
32. En suma, dadas las características del trabajo doméstico remunerado, no cabe duda que su adecuado tratamiento -tanto a nivel normativo como de políticas públicas- constituye un verdadero desafío para el Estado y demanda que las políticas de cambio sean diseñadas e implementadas desde una perspectiva de género y teniendo en consideración todos los sistemas de exclusión existentes que afectan a las mujeres que realizan esta labor.

RECOMENDACIONES

Al Congreso de la República

1. MODIFICAR la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, con la finalidad de:
 - a) Reconocer a favor de las trabajadoras y los trabajadores del hogar el derecho a la remuneración mínima vital (RMV).
 - b) Establecer que el contrato para la prestación del trabajo del hogar remunerado se celebre en forma escrita, a fin de facilitar su probanza.
 - c) Reconocer a favor de las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado derechos no menores a los que se reconoce a favor de los demás trabajadores y trabajadoras; en especial en lo relativo a: vacaciones, gratificaciones, sobretasa por laborar en días feriados y compensación por tiempo de servicios (CTS).
2. APROBAR el Convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, de conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 26647, Ley que establece las normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano.

Al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

3. ADOPTAR medidas que contribuyan a fortalecer las acciones de difusión respecto de los derechos de las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado. Para ello, se recomienda al MTPE –como ente rector en materia de trabajo y promoción del empleo– articular esfuerzos con los demás ministerios, organismos públicos y niveles de gobierno con competencias en la materia.
4. APROBAR el proyecto denominado “Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de los(as) trabajadores(as) del hogar”, que tiene como objetivo general mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras del hogar, a través de la ejecución de actividades orientadas a elevar el nivel de cumplimiento de la normativa sobre la materia.
5. CONSTITUIR una instancia de coordinación intersectorial que contemple la participación de los gobiernos regionales y locales y de la sociedad civil, que facilite la realización de un trabajo coordinado y articulado, en el marco de sus respectivas competencias.
6. APROBAR, atendiendo a las características del trabajo del hogar remunerado y a las normas constitucionales y legales vigentes, una directiva y/o protocolo que establezca reglas para la inspección y verificación del cumplimiento de las obligaciones laborales correspondientes al régimen laboral del trabajo del hogar remunerado.

7. MANTENER y, de ser posible, AMPLIAR los servicios de asesoría, orientación y liquidación de beneficios sociales que brinda a las trabajadoras y los trabajadores del hogar.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)

8. ADOPTAR las medidas necesarias para alcanzar, en el más breve plazo posible, el Objetivo Estratégico N° 5 (resultado 5.2) del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 a fin de que las trabajadoras y los trabajadores del hogar gocen de plenos derechos laborales. Para ello, se recomienda al MIMP –como ente rector en las políticas nacionales y sectoriales sobre mujer y promoción y protección de las poblaciones vulnerables– realizar acciones de coordinación con el MTPE, así como con los demás sectores y niveles de gobierno con competencias en la materia.
9. IMPLEMENTAR medidas para fortalecer la difusión de los derechos laborales y sociales que corresponden a las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado, así como respecto de los mecanismos institucionales para su defensa, de conformidad con el artículo 3° del Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que precisa los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar.

Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)

10. ADOPTAR medidas para fortalecer los servicios de asistencia y defensa legal gratuita de las trabajadoras y los trabajadores del hogar, de conformidad con lo previsto en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 004-2009-TR, que dispone la implementación de un Sistema de Atención de Denuncias de oficio o de parte referidas a los actos de discriminación en contra de trabajadoras/es del hogar
11. IMPLEMENTAR medidas para fortalecer las acciones de difusión respecto de los derechos que corresponden a las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado, así como respecto del Sistema de Atención de Denuncias que tiene a su cargo.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

12. ADOPTAR las medidas necesarias para implementar un registro o base de datos que permita conocer el número de peruanos y peruanas que se dedican al trabajo del hogar remunerado en el extranjero, que contribuya a la adopción de decisiones estratégicas y oportunas respecto de este grupo de personas en situación de vulnerabilidad.

Al Ministerio de Educación (MINEDU)

13. SISTEMATIZAR la información que se obtenga del Censo Escolar 2013 a fin de contar con datos oficiales respecto del número de trabajadoras y trabajadores del hogar que actualmente acceden a los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA).
14. IMPLEMENTAR acciones dirigidas a promover el derecho a una educación de calidad para las trabajadoras y los trabajadores del hogar, como medio para la generación de

mayores oportunidades de empleo, contribuir a su desarrollo y mejorar su calidad de vida.

A la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)

15. IMPLEMENTAR acciones que favorezcan el registro, la declaración y el pago de contribuciones a la seguridad social en salud y pensiones, adoptando las medidas necesarias para que un mayor número de empleadores/as cumpla con inscribir a su trabajador o trabajadora del hogar en el *“Registro de Empleadores de Trabajadores del Hogar, Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes”*.
16. IMPLEMENTAR medidas para fortalecer las acciones de información y difusión respecto de la existencia de este registro y la obligación de inscripción que existe en virtud de la normatividad vigente.

A la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y al Seguro Social de Salud (ESSALUD)

17. ADOPTAR las medidas necesarias para dar una mayor información y difusión del derecho a la seguridad social en salud y pensiones del que son titulares las personas que se dedican al trabajo del hogar remunerado, manteniendo una coordinación permanente con otras entidades públicas con competencias en la materia (como el MTPE, SUNAT, entre otras).

A las municipalidades distritales

18. ADOPTAR acciones coordinadas con los otros niveles de gobierno y, en concreto, con los sectores y organismos estatales involucrados en la protección y promoción de sus derechos, a fin de contribuir a la difusión, promoción y defensa de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del hogar. Estas acciones de coordinación podrían concretarse a través de la instalación de mesas de trabajo, la celebración de convenios de cooperación interinstitucional, la suscripción de actas de compromiso, entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

ASTELARRA Judith. *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. CEPAL: Santiago de Chile, 2004, p. 10. Consulta: 30 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19624/lcl2154e.pdf>

BASTIDAS, María y Edgardo BALBÍN. *Las mujeres y trabajo decente en el Perú*. Lima: Asociación de Desarrollo Comunal, 2011.

BILBAO UBILLÚS, Juan María y Fernando REY MARTÍNEZ. Veinte años de jurisprudencia sobre la igualdad constitucional. En: *la Constitución y la práctica del derecho*. Tomo I. Colectivo dirigido por Manuel Aragón y Julián Martínez-Simancas. Navarra: Aranzadi, 1998.

CEPAL. “¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?”. CEPAL. Octubre. 2009, p. 40. En: <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/2/37892/Niunamas2009.pdf> Consulta: 10 de julio de 2012

CEPAL. *Pobreza y Desigualdad desde una perspectiva de género*. Panorama Social de América Latina 2002-2003. Naciones Unidas, p. 136.

CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo. “Mujer, discriminación múltiple y exclusión social”. En: PÉREZ DE LA FUENTE, Oscar. (ed.) *Mujeres: Luchando por la igualdad, reivindicando la diferencia*. Madrid, Dykinson. 2010.

COMITÉ CEDAW Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Año: 1998.

COMITÉ CEDAW. Concluding comments of the Committee – CEDAW. 2002.

COMITÉ CEDAW. Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Peru. 2007.

COMITÉ CEDAW. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Peru. 1995.

COMITÉ CEDAW. Recomendación General N° 26 (2008), Sobre trabajadoras migratorias.

DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. “Los derechos a la igualdad y no discriminación por razón de sexo en el Derecho Constitucional”. En: *Discriminación sexual y aplicación de la ley*. Volumen IV. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 158 “La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes.” Lima, diciembre de 2012.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Migraciones y derechos humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes*. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 146. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009.

FEMENÍAS María Luisa y Paula SOZA ROSSI. "Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres". En: Sociologías, Porto Alegre, año 11, Nº 21, jan/jun.2009. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: www.scielo.br/pdf/soc/n21/04.pdf

FUERTES MEDINA, Patricia. *Trabajo doméstico remunerado en el Perú. Situación y perspectivas en función del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT*. Lima: OIT/Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2013.

GARCÍA FALCONI, Sulima. *Diagnóstico integral de necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres del estado de Querétaro*. México. p. 5. En: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Qro/qro01.pdf>. Consulta: 10 de octubre de 2012.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. "La Cláusula general de igualdad". En: Academia de la Magistratura. Materiales del Módulo Derecho Constitucional del Programa de Formación de Aspirantes. Lima, 1997.

HURTADO POZO, José. *Manual de Derecho Penal. Parte General I*. Tercera edición. Lima: Grijley, 2005.

KUZNESOF, Elizabeth "Historia del servicio doméstico en la América hispana (1492-1980)". En: Elsa Chaney y Mary García Castro (editoras). *Muchacha, cachifa, criada, empleada, empregadinha, sirvienta...y nada más. Trabajadoras del hogar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1993.

LAMAS, Marta. "El enfoque de género en las políticas públicas", p. 1. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>

LÁZARO CATELLANOS Rosa, Emma ZAPATA MARTELO y Beatriz MARTINEZ CORONA. "Cambios en el trabajo productivo, reproductivo, las relaciones de poder y los modelos de género en mujeres jefas de hogar". En: *Ra Ximbai*, septiembre-diciembre año/vol 3, número 003, Universidad Autónoma Indígena de México, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, El Fuerte, México. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/vol03-03/RXM003000303.pdf>

MEDINA, Cecilia, y NASH, Claudio (eds). *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. Santiago, Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2011.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. *Brechas de género en el uso del tiempo*. Setiembre de 2011.

NACIONES UNIDAS. "Manual para la lucha contra la trata de personas". Nueva Cork. 2007.

NACIONES UNIDAS. "Manual para la lucha contra la trata de personas". Nueva Cork. 2007. P. xii

NASH ROJAS, Claudio. *“La protección internacional de los derechos humanos en contexto”*. En su: *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en acción. Aciertos y desafíos*. México: Editorial Porrúa, 2009.

NOVAK, Fabián y Elizabeth SALMÓN. *Las obligaciones internacionales del Perú en materia de Derechos Humanos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Internacionales, 2002. p. 101.OIT. 2010

OLSEN, Frances. El sexo del Derecho. En: RUIZ, Alicia (compiladora). *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires, Biblos, 2000.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *“El Trabajo Doméstico Remunerado en América Latina y el Caribe”*. En: Serie Notas OIT. Publicada el 6 de diciembre de 2010, p. 1. Consulta: 7 de octubre de 2013.

PEREIRA, Milena y VALIENTE, Hugo. *Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los Estados del MERCOSUR*, pp. 17, 21-22, 26, 32, 33, 38, 41. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/doc_trabdom.pdf>

Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, p. 4. Consulta: 9 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf>

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina Consulta: 1 de octubre de 2013. En: <<http://ecaths1.s3.amazonaws.com/antropologiaslatinoamericanas/1161337413.Anibal-Quijano.pdf>>

REY, Fernando. *“La Discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”* En: Revista Española de Derecho Constitucional. Año 28, Número 84, Madrid: 2008, p. 255 y ss. Consulta: 16 de octubre de 2013. Disponible en: <<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=663&IDA=27209>>

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. *Economía del cuidado y política económica: Una aproximación a sus interrelaciones*. CEPAL, 2005, p. 3. Consulta: 1 de octubre de 2013. http://www.eclac.org/mujer/reuniones/mesa38/C_Rodriguez.pdf

RUIZ BRAVO, Patricia. *“Una aproximación al concepto de género”*. En: I Curso de Especialización en Género, Derechos Humanos y Constitución. Materiales de lectura. Lima: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional, abril a mayo de 2013.

SALMÓN, Elizabeth. *“Los tratados de derechos humanos”*. En: NOVAK, Fabián y Elizabeth SALMÓN. *Las obligaciones internacionales del Perú en materia de Derechos Humanos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto de Estudios Internacionales, 2002.

UPRIMNY, Margarita. *“La protección internacional de los derechos humanos: el sistema de Naciones Unidas”*. En: ABRAMOVICH, Víctor, ERAZO, Ximena, y ORBE Jorge (eds.). *Políticas públicas para un Estado social de derechos, el paradigma de los derechos universales*. Santiago, Fundación Henry Dunant, 2008.

VALENZUELA, María Elena. *“Trabajo doméstico remunerado en América Latina”*, p. 20. Consulta: 1 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/newsletter/ctio/plurales2/trabajo_domestico_m_a-elena-valenzuela.pdf>

VILLA, Carmen Rosa. *“Mecanismos de Protección de Derechos Humanos”*. En: ERAZO, Ximena, MARTÍN, María Pía, y OYARCE, Héctor (eds.). *Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales*. Santiago, LOM Ediciones, 2007.

VILLA, Carmen Rosa. *“Mecanismos de Protección de Derechos Humanos”*. En: ERAZO, Ximena, MARTÍN, María Pía, y OYARCE, Héctor (eds.). *Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales*. Santiago, LOM Ediciones, 2007.

VIVIANO LLAVE, Teresa. *Detrás del mandil: Trabajadoras del hogar víctimas de maltrato y hostigamiento sexual*. Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), 2007, p. 55.