

Trabajo doméstico remunerado = trabajo digno



Proyecto de Ley
“Que modifica el artículo 10 de la Ley No. 5407/15 Del Trabajo Doméstico”

Exposición de motivos

Antecedentes

El Código del Trabajo (Ley 213/93) contiene disposiciones que regulan las relaciones laborales realizadas de manera libre, en relación de dependencia y a cambio de una remuneración. Es decir, todo trabajo se presume remunerado. Este Código establece las condiciones generales del trabajo: salario, horas laborales, aguinaldo, vacaciones, causales de despido, etc. No obstante, en esta regulación general, los legisladores crearon categorías especialmente reguladas, entre ellas la correspondiente al empleo doméstico en el apartado “De los trabajadores domésticos”.

Bajo esta categoría de trabajo se limitaron los derechos antes reconocidos bajo la norma general: se disminuye el salario, fijándose una retribución del 40% del salario mínimo legal (art. 151), una jornada laboral de hasta 12 horas diarias, períodos de prueba más extensos y causales de despido, menos días de preaviso, etc. Esta norma resultó ser una de las más discriminativas sostenidas en el sistema jurídico a lo largo del periodo democrático constitucional en el Paraguay.

En 2013 el Senador Derlis Osorio presentó el Proyecto de Ley sobre “Trabajo Doméstico” el cual fue trabajado y discutido ampliamente por las organizaciones de trabajadoras domésticas, centrales sindicales, organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agencia de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género (ONU Mujeres)¹. Esta Mesa presentó propuestas de modificación al articulado presentado por el Senador Osorio a todas las Comisiones a las que fue girado el Proyecto, entre ellas estaba la equiparación del salario de las trabajadoras domésticas al salario mínimo legal conforme la Constitución Nacional y los tratados internacionales ratificados por el país.

El proyecto de ley fue aprobado y se convirtió en la Ley No. 5407/15 del Trabajo Doméstico, estableciendo avances en los derechos de las trabajadoras domésticas, equiparándoles a las y los trabajadores en general en casi todos los aspectos. No obstante, en el artículo 10 mantuvo la discriminación salarial, pasando el salario base del 40% al 60% del salario mínimo legal, lo que equivale actualmente a la suma de Gs. 1.094.400, siendo el salario mínimo para el resto de los trabajadores/as de Gs. 1.824.055.

Las trabajadoras domésticas en Paraguay

¹ Se conformó una mesa de trabajo integrada por las siguientes organizaciones sindicales: Sintradop, Adesp, Sintradi, Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT – A) y Central Nacional de Trabajadores (CNT); instituciones públicas: MM, Instituto de Previsión Social (IPS) y MJT; comisiones asesoras de la Cámara de Senadores: Comisión de Desarrollo Social y Comisión de Equidad y Género; organizaciones de la sociedad civil: Centro de Documentación y Estudios (CDE), Fundación Justicia y Género (FujusgenPy), Asociación de Amas de Casa del Paraguay, Liga de Amas de Casa del Paraguay y Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica (Cidsep UC), además de la OIT y ONU Mujeres. Esta Mesa fue acompañada en todo momento por el asesor del senador Derlis Osorio, el abogado Leopoldo López.

Conforme datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC), 7,3% de las personas económicamente activas (PEA) se dedican al trabajo doméstico, lo que en números absolutos representa cerca de 231 mil personas que generan ingresos para sí y para sus familias ofreciendo su mano de obra como trabajadoras/es domésticas. De este total, el 92% son mujeres, donde 3 de cada 10 son además jefas de hogar, es decir, con sus ingresos sustentan el hogar y sus integrantes, se estima que cerca del 30% se encuentra en situación de pobreza, porcentaje que aumenta a 57% en el caso de mujeres trabajadoras domésticas desempleadas y a 38% de pobreza extrema².

1 de cada 7 mujeres ocupadas en el país trabajan en el ámbito del trabajo doméstico³, lo que representa aproximadamente 181.500 mujeres, frente a unos 17.000 hombres en el sector doméstico. La diferencia entre ambos está en la remuneración, mientras las mujeres ganan en promedio 41% menos de lo percibido por los hombres en las mismas ocupaciones, es decir, mientras un hombre trabajador doméstico (chofer, jardinero) gana un promedio de un millón cuatrocientos mil guaraníes (Gs. 1,400,000) las mujeres ganan 827 mil guaraníes (Gs. 827,000)⁴.

El derecho a la igualdad y la no discriminación en relación al salario doméstico

El presente proyecto de ley se enmarca en los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional: Art 46. *“Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien”*. Y el artículo 48 señala: *“El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”*.

La igualdad, tanto como derecho y principio rector consagrado en nuestra Constitución Nacional, es un pilar fundamental a la hora de someter a un análisis jerárquico y sistemático las leyes. De los artículos citados precedentemente, también se debe tener en cuenta no solo la igualdad ante la ley sino también la de trato dado por la ley, o igualdad en la ley. La situación de las trabajadoras domésticas, histórica y legalmente discriminadas en la normativa laboral, y la falta de una ley que les otorgue un salario mínimo equiparado al mínimo legal para actividades no especificadas, constituye una discriminación en los términos constitucionales y una deuda pendiente por parte del poder Legislativo, cuya obligación es dar relevancia jurídica a una circunstancia discriminatoria.

La idea de igualdad ante la ley como generalidad se halla manifiesta en la primera parte del artículo 46 *“Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos”*. Esta igualdad formal se identifica con la exigencia jurídico política

² UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas *Características y condiciones del trabajo* (UNFPA, 2013)(UNFPA, 2013)(UNFPA, 2013)(UNFPA, 2013)*remunerado en Paraguay. Conociendo una realidad invisible*. Programa Conjunto Oportunidades. DGEEC y otros. Asunción, 2013, p. 56 y 59

³ El empleo doméstico aumenta en las zonas urbanas, donde este llega a representar el 15,8% de la ocupación femenina, lo que implica conforme datos de la Encuesta de Hogares de 2010, 2 de cada 10 mujeres en las áreas urbanas eran trabajadoras domésticas.

⁴ Idem nota 2, p. 59

sintentizada en el principio de igualdad ante la ley. Dicho principio supone el reconocimiento de un mismo estatuto jurídico para todas y todos los ciudadanos, lo que implica la garantía de la paridad de trato en la legislación y en la aplicación del derecho.

La igualdad está estrechamente ligada a la norma siguiente que le complementa: “la no discriminación”, lo que implica, que el Estado no sólo debe tratar a las personas de manera igual, sino que también lo debe hacer sin discriminación. De allí que las y los legisladores no pueden generar diferenciaciones sin justificación, es decir una “diferenciación injusta”, en este sentido no se pueden generar diferencias, equiparaciones o desequilibrios con ventajas o desventajas entre las y los ciudadanos, sin que éstas estén normativa y públicamente justificadas.

La desigualdad de trato normativo en cuanto al salario doméstico no tiene una justificación ni normativa, ni política ni ética, sino que responde al hecho de que en ella se repiten tareas que tradicionalmente han sido realizadas sin remuneración por las mujeres miembros del hogar, por lo que se considera que no requieren calificaciones y carecen de valor. La igualdad es negada a las trabajadoras domésticas cuando de manera especial la legislación laboral les clasifica, distingue y asigna un salario mínimo diferenciado que consiste en un porcentaje del 60% del salario mínimo para actividades generales no especificadas.

El Convenio sobre la Discriminación en el Empleo y Ocupación No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado paraguayo por Ley 1154/66, establece en el artículo 1a) que:

“A los efectos de este Convenio, el término “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”

Del concepto anterior y de los datos expuestos en primer apartado, tenemos que la normativa establecida en el artículo 10 de la Ley 5407/15 constituye una clara discriminación en el empleo y la ocupación en razón del sexo, ya que la brecha salarial de género se ve reforzada por la segregación en el mercado laboral del trabajo doméstico. Mientras representa 16% de la categoría ocupacional de las mujeres, para los hombres equivale solamente un 0,9%: mantener una distinción normativa sobre la tercera mayor categoría de empleo de las mujeres⁵ contribuye a sostener esta brecha, la cual se constituye en una clara discriminación contra la mujeres en contravención a los mandatos constitucionales.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), ratificada por Ley 1215/87 contiene en el artículo 1.1 una definición sobre discriminación basada en el sexo que señala:

“A los efectos de la presente Convención la expresión “discriminación contra la mujer” denotará 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, de los **derechos humanos** y las libertades fundamentales

⁵ ONU Mujeres. *Igualdad de género y principales brechas en Paraguay*. Asunción. 2015. p. 44

en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en **cualquier otra esfera**". (resaltado nuestro)

La distinción hecha en el artículo 10 de la Ley 5407/15 se basa en las características del trabajo y de quien realiza el trabajo doméstico, mayoritariamente mujeres, la norma además tiene por objeto menoscabar el reconocimiento y goce por parte de mismas del derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que les asegure un salario igual sin distinción de ninguna especie.

Es importante aclarar, a los efectos de cualquier tipo de distorsión, que no todo tratamiento jurídico diferente constituye una discriminación, no obstante, esta distinción tiene que estar objetiva y racionalmente justificada. Al respecto, existen en nuestra normativa normas de protección constitucional como la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas o lactantes, las normas de promoción del trabajo de personas con discapacidad, o bien las normas que buscan acelerar el logro de la igualdad a través de las llamadas medidas de acción afirmativa o medidas especiales de carácter temporal (ejemplo: la cuota mínima de mujeres en el artículo 32, inc. r del Código Electoral). Bajo estos preceptos existe una justificación racional y objetiva que tiene que ver con un grupo o situaciones que sufren vulneración de derechos, y en todos los casos se aplica por sobre un mínimo de derechos en el cual todos los otros individuos se encuentran en igualdad. Es decir, las normas que generan distinción se aplican por sobre un estándar mínimo, las normas por debajo de este estándar mínimo constituyen, al contrario, normas discriminativas.

Por último, es importante recordar que la igualdad se desprende de la unidad del género humano y es inseparable de la dignidad (artículo 46 CN), por lo que considerar a un determinado grupo inferior, como es el caso de las trabajadoras domésticas, constituye una norma hostil, discriminativa y antidemocrática.

El salario mínimo legal para llevar una vida “libre y digna”

El Estado paraguayo ha adoptado un régimen de salario mínimo legal basado en el artículo 92 de Constitución Nacional: *“El trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia una existencia libre y digna. La ley consagrará el salario vital mínimo y móvil (...). Corresponde, básicamente, igual salario por igual trabajo”*.

El “salario vital mínimo” hace referencia al ingreso mínimo que requiere una persona y su grupo familiar para cubrir necesidades básicas como alimentación, vivienda, educación, transporte, salud, etc. Sin estas condiciones mínimas la persona trabajadora se ve expuesta a condiciones de pobreza y pobreza extrema, es lo que la Constitución define como los recursos necesario para llevar una vida “libre y digna”.

El salario mínimo establecido por el Estado de manera legal busca cubrir esas necesidades básicas, así lo define el propio Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social: “tiene carácter de derecho fundamental, porque es aquel suficiente para satisfacer las necesidades vitales del trabajador/a consisten en: alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura, y recreaciones honestas, considerándolo como

jefe de familia”⁶.

Legislar por debajo del mínimo vital constituye no sólo una norma discriminatoria como fuera señalado anteriormente, sino implicar condenar a una persona y su grupo familiar a no cubrir siquiera las condiciones mínimas para llevar una vida digna. Por lo tanto, las distinciones que se realizan en torno a ocupaciones deben establecerse por arriba del mínimo legal para “actividades diversas no especificadas”.

Por otro lado, el reconocimiento Constitucional de un salario mínimo vital compromete al Estado en el deber de proteger a las y los trabajadores de condiciones abusivas que pueden generarse de las relaciones de mercado. En el caso del trabajo doméstico, el salario está determinado por lo que el jefe/a de hogar esté dispuesto a pagar, lo que somete a las trabajadoras a aceptar condiciones por debajo del mínimo legal y a practicas abusivas como son los descuentos, retrasos en el pago, etc.

El reconocimiento, no de una parte del salario mínimo (60%) sino del régimen general del salario mínimo legal para el trabajo doméstico obedece a la obligación del Estado de proteger, crear, estimular e incentivar las condiciones socioeconómicas que promuevan oportunidades laborales justas y equitativas, acorde al mandato constitucional. En ese sentido, las mujeres han jugado y juegan un papel vital en el crecimiento económico y sus habilidades y talentos son necesarios para el desarrollo económico y social de nuestra sociedad. Sin embargo, esto no se refleja en su salario y posición en el mercado de trabajo, en donde también tienen escaso poder de negociación de las condiciones de empleo. La labor del Poder Legislativo puede, con el presente proyecto de ley, contribuir enormemente en el cierre de esa brecha salarial de género, ayudando a crear una sociedad más igualitaria y cohesionada. La valoración del trabajo y las habilidades de las trabajadoras domésticas va a motivar su desempeño, promoviendo su independencia económica y la superación de la pobreza.

Por último, el reconocimiento y equiparación del salario doméstico al salario mínimo legal contribuye a promover el trabajo decente en los términos del Convenio 189 de la OIT y la Recomendación 201, ambas ratificadas por el Estado mediante la Ley N° 4819/12.

El pago en especie

Así como un salario por debajo del mínimo general para actividades no especificadas constituye una clara discriminación legal, también lo configura un pago en especie que sea mayor a lo fijado por el artículo 231 del Código del Trabajo. En efecto, la regla es el pago en moneda de curso legal, no obstante, pueden realizarse pagos en especie y de manera “excepcional” de hasta el 30%, siempre que estas prestaciones cumplan con los siguientes tres requisitos: 1) sean apropiadas al uso personal del trabajador/a y de su familia, 2) redunden en beneficio de los mismos y 3) que el valor que se les atribuya sea justo y razonable.

Nótese que la norma general establece esta triple condición ajustada a las necesidades de las y los trabajadores, no a la comodidad del empleador/a. La naturaleza del trabajo doméstico y parte de las objeciones que se han presentado hasta el momento para

⁶ Ver página del Ministerio del Trabajo: <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/pago-obligatorio-del-salario-minimo>

igualar el salario doméstico al mínimo legal han sido que las trabajadoras domésticas con régimen de “sin retiro” reciben la diferencia del salario “en especie”, principalmente comida y habitación. Sin embargo quien se beneficia con el régimen “sin retiro” es el empleador/a, no la trabajadora; porque lo que busca la patronal es que ésta desempeñe a cabalidad sus funciones y por lo general en un tiempo excedido del mínimo legal.

De allí que al beneficiarse las trabajadoras domésticas con el régimen general del salario mínimo podrá establecerse de manera contractual qué beneficios excepcionalmente pueden constituir pago en especie conforme la norma general del artículo 231 del Código del Trabajo.

Obligaciones del Estado paraguayo en el marco del derecho internacional

Las obligaciones asumidas por el Estado paraguayo por medio de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos lo llevan a adoptar y perfeccionar las normativas y políticas nacionales a los efectos de que el derecho internacional y el derecho interno conformen un todo armónico y apunten hacia la misma dirección, develando un propósito común.

A más de dos décadas de la ratificación del Paraguay de los más importantes instrumentos de derechos humanos, y su consecuente inserción al ordenamiento jurídico interno, resulta necesario que el proceso de adecuación normativa esté acorde a los estándares mínimos reconocidos por los instrumentos internacionales en la materia en los sistemas interamericano y universal.

En este sentido, constituye un paso fundamental dotar a las trabajadoras domésticas remuneradas de una protección en pie de igualdad en materia de goce de un salario mínimo, vital y móvil con otros trabajadores y trabajadoras. En el marco del derecho internacional, el Estado ha adquirido obligaciones que han sido constantemente recordadas por órganos que supervisan el cumplimiento de dichos instrumentos, siendo algunas de ellas las siguientes:

El Convenio 189 sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas (Ley N° 4819/12). El Estado paraguayo se obligó a adaptar su legislación a las disposiciones del Convenio, que entre otras cosas, estipula que todo Estado miembro: deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo (art. 11).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92). En marzo de 2013, el Comité que supervisa el cumplimiento de este Pacto señaló que: “El Comité está preocupado por las condiciones de trabajo de las y los trabajadores domésticos y por la falta de protección de sus derechos (arts. 3, 8 y 26) y que el Estado parte debe garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las y los trabajadores domésticos de conformidad con los principios del artículo 8 del Pacto y protegiéndoles en contra de cualquier situación de servidumbre doméstica (...)” (párr. 18, CCPR/C/PRY/CO/3).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – Cedaw (Ley N° 1215/86). El art. 11 dispone que el Estado debe eliminar cualquier tipo de discriminación contra la mujer en el ámbito del empleo, ya sea en

materia de salario, horas de trabajo, seguridad social, asistencia en salud, etc. En el último examen al Estado paraguayo en 2011, el Comité Cedaw recomendó al Estado que entre otras cosas que “adopte todas las medidas necesarias para lograr una mejor aplicación de su legislación laboral, poner remedio a las desigualdades salariales” y “modifique la legislación a fin de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores domésticos, incluido el acceso a las prestaciones de la seguridad social” (párr. 29 E/C.12/PRY/CO/3).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Pidesc (Ley N° 4/92), establece en el art. 8, las garantías que debe prestar el Estado a las condiciones de trabajo, garantizando salario equitativo y asegurándose en especial, que el trabajo de las mujeres no se dé en condiciones inferiores a la de los hombres. El Comité que supervisa el cumplimiento de este tratado recomendó a Paraguay que “modifique los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico, y que incremente el número de inspecciones laborales en este sector” (párr. 26 E/C.12/PRY/CO/3).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Ley N° 3.452/08), el Comité que supervisa la Convención recomendó al Estado que: “a) Aumente las inspecciones laborales y las multas y otras sanciones a los empleadores que exploten a trabajadores migratorios (...), b) Controle las prácticas de empleo en la agricultura y en el trabajo doméstico para que los trabajadores migratorios disfruten de las mismas condiciones de trabajo que los nacionales; (...)” (CMW/C/PRY/CO/1)

La Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos dijo a Paraguay en 2012 que: “El Estado debe llevar a cabo las reformas legislativas necesarias para adecuar los derechos laborales de las personas trabajadoras domésticas a los estándares internacionales, tanto en la remuneración como en la protección social completa, incluyendo el acceso a la jubilación”, y recomendó que: “se siga trabajando en el Anteproyecto de Ley para Trabajadoras Domésticas, en consulta con organizaciones de la sociedad civil y espera que se logren introducir modificaciones legislativas y de seguridad social, que garanticen, entre otras cosas, el salario mínimo vigente para las personas trabajadoras domésticas”. (A/HRC/20/25/Add.2)

Por último, en el **Examen Periódico Universal (EPU)** realizado el 20 de enero de 2016, el Estado paraguayo aceptó la recomendación formulada por el Estado de Brasil que señala: “Garantizar el derecho a la igualdad de las condiciones de trabajo satisfactorias, en particular a las trabajadoras domésticas”. Cabe resaltar que esta recomendación fue Aceptada por el Estado, lo implica que el mismo se ha comprometido a adoptar medidas para su cumplimiento.

El proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objetivo modificar el artículo 10 de la Ley 5407/15 sobre “Trabajo Doméstico” eliminando la discriminación legal que supone el establecimiento del 60% del salario mínimo legal y equiparando el salario base para el trabajo doméstico al régimen de salario mínimo legal del Estado paraguayo.

Proyecto de Ley
“Que modifica el artículo 10 de la Ley No. 5407/15 Del Trabajo Doméstico”

Artículo 1. Modificase el artículo 10 de la Ley No. 5407/15 del “Trabajo Doméstico” cuyo texto queda redactado como sigue:

“Artículo 10. Salario Mínimo Legal.

Las trabajadoras y trabajadores domésticos se beneficiarán del régimen de salario mínimo legal para actividades diversas no especificadas establecido por el Poder Ejecutivo.

Las personas que desempeñen trabajo doméstico en turnos discontinuos o jornadas inferiores a la jornada máxima legal, no podrán recibir remuneraciones que sean proporcionalmente inferiores al salario mínimo legal para esta actividad”.

Artículo 2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.