



**Instituto de Desarrollo Económico y Social
Programa de Estudios Socio-Económicos Internacionales**

Serie

Documentos para Discusión

**Esa vieja dupla: empleo y protecciones sociales...
Un análisis de la regulación del empleo doméstico
en Argentina**

LORENA POBLETE

N°16/2014

El proyecto de cooperación internacional **“Empleo doméstico y desigualdad social. Los casos francés y argentino desde una perspectiva comparada”** (A12H02), integrado al PESEI, resulta de un acuerdo entre **CIS-CONICET/IDES** y **CLERSÉ-Université de Lille 1**, y cuenta con el financiamiento de **MINCYT** (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) y **Programme ECOS-Sud**.

El objetivo de este proyecto es estudiar, desde una perspectiva comparada, la evolución de los empleos domésticos en Argentina y en Francia, centrándose en el análisis de la regulación, las trayectorias laborales y las desigualdades sociales.

El estudio de la regulación incluye el análisis de las instituciones, de las leyes y dispositivos de aplicación, así como también de la manera en la que las trabajadoras y los empleadores hacen uso de las reglamentaciones. El análisis de las trayectorias laborales, por su parte, permite comprender desde una perspectiva cualitativa las transformaciones de este tipo de actividad. Finalmente, el estudio de las desigualdades sociales implica, por un lado, el análisis de la posición de las trabajadoras domésticas en el mercado de trabajo y su participación en el Estado de bienestar; y por otro, el análisis de los mecanismos de jerarquización social que estructuran esta relación laboral.

Tal como lo muestran los cuatro documentos propuestos para la discusión (nº13/2014; nº14/2014; nº15/2014 y nº16/2014), el proyecto propone un abordaje pluridisciplinario donde la historia, la antropología, la sociología y el análisis jurídico permiten iluminar distintos aspectos del mismo problema.

Esa vieja dupla: empleo y protecciones sociales... Reflexiones en torno a la regulación del servicio doméstico en Argentina*

Lorena Poblete*

Resumen

En Argentina, como en otros países, el empleo doméstico representa una parte significativa del trabajo femenino. Sin embargo, la calidad del empleo (salarios, protecciones sociales, condiciones de trabajo) siguen todavía siendo muy deficientes. El mejoramiento de las condiciones de trabajo y empleo de estas trabajadoras se encuentra en el centro de las preocupaciones de numerosas regulaciones nacionales e internacionales (por ejemplo, la Convención no. 189 y las recomendaciones no. 201 adoptadas por la OIT en 2011). El objetivo de transformar a los “sirvientes” en trabajadores se hace explícito. Se busca entonces un fortalecimiento de los reglamentos que rigen esa relación laboral especial (salario mínimo, formalización de la relación de trabajo, extensión de derechos sociales, negociaciones colectivas, promoción de la tercerización, etc.). En ese contexto, la nueva ley recientemente implementada en Argentina se presenta como un avance en términos de protecciones laborales. Por primera vez, la ley reconoce como trabajadoras a todas las empleadas domésticas, sin importar el número de horas que trabajen.

Sin embargo (y esa es la hipótesis que guía este trabajo), la falta de reconocimiento de un estatuto laboral específico – particularmente el de asalariado – produce una fragmentación al interior del conjunto de trabajadoras domésticas. Esto se debe a que la extensión de las protecciones sociales a todas las trabajadoras domésticas no significa el acceso efectivo a los mismos derechos. Por la estructura misma del sistema de protecciones sociales, la ley protege menos a las trabajadoras domésticas que se encuentran más expuestas a los riesgos sociales; es decir, a las trabajadoras domésticas que trabajan sólo algunas horas para diferentes empleadores. A través del análisis de la regulación y los debates parlamentarios, el objetivo de este trabajo es analizar las consecuencias de esta nueva ley en lo que respecta a las protecciones sociales.

* Este texto, preparado para ser presentado en el Congreso de LASA 2014, presenta algunos resultados de las investigaciones realizadas en el marco del proyecto de cooperación internacional “*Empleo doméstico y desigualdad social. Los casos francés y argentino desde una perspectiva comparada*” (A12H02) que forma parte del PESEI.

* Investigadora del Centro de Investigaciones Sociales CIS-CONICET/IDES y docente del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. lorena.poblete@conicet.gov.ar

Abstract

Like in others countries, domestic jobs represent a significant part of the women employment in Argentina. Job quality (wages, welfare, working conditions) remains often very bad. The improvement of the situation of workers is at the heart of the concerns of many national and international regulations (including Convention No. 189 and No. 201 recommendations adopted by the ILO in 2011). The willingness to incrementally transform the "servants" as regular workers is frequently claimed. This aim has taken most often the path of strengthening regulations governing the particular employment relationship (minimum wage, formalization of the employment relationship, extension of social rights, collective bargaining, encouraging the development of service providers, etc.). In this context, the new law recently implemented in Argentina is presented as an advance in terms of legal protections for domestic workers. For the first time, the law recognizes as workers all domestic workers regardless of number of hours they work per week.

However, (and this is the hypothesis on this paper) lack of recognition of a specific employment status -employee status- results in fragmentation within domestic workers. The extension of social protection to all domestic workers does not mean real access to the same social rights. The law gives less protection to domestic workers who are more exposed to social risks: domestic workers who work only a few hours for different employers. Through the analysis of regulation and parliamentary debates, the aim of this paper is to analyze the consequences of the new law in terms of social protection.

Esa vieja dupla: empleo y protecciones sociales... Un análisis de la regulación del empleo doméstico en Argentina

Lorena Poblete

En Argentina, el trabajo doméstico representa una parte significativa del empleo femenino: 17% de las mujeres ocupadas y 23% de las asalariadas. En su mayoría, se trata de trabajadoras mayores de 40 años (56,6%). Aquellas en edades intermedias (entre 25 y 39 años) representan 33,4% del total (Pereyra, 2012: 182). Estas trabajadoras presentan niveles de escolaridad muy bajos: el 80% no alcanzó a completar el secundario (MT, 2006). Son mayoritariamente argentinas, 31% migraron de alguna provincia hacia el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Las migrantes de otros países representan 14%. Si bien 37% son cónyuges de un trabajador principal, 39% de ellas son jefas de hogar (Álvarez & Beccaria, 2013). Es decir que los ingresos del hogar dependen de su inserción en el mercado de trabajo.

El servicio doméstico se caracteriza por altos niveles de precariedad. La mayoría de las trabajadoras no logra completar la jornada laboral. Sólo 19,6% trabaja más de 40 horas semanales; 39,6% trabaja entre 16 y 39 horas; 32,4% entre 6 y 15 horas; y 9,3% menos de 6 horas (Pereyra, 2012: 180). La rotación es muy alta. En 2010, 28,7% tenía una antigüedad menor a un año; 47,9% entre uno y cinco años; y sólo 23,3% había permanecido en el mismo trabajo más de cinco años (Pereyra, 2012: 181). El nivel de formalidad en este sector ha sido históricamente muy bajo. Si bien la tasa de registro ha aumentado en los últimos años, pasando del 5% en 2003 al 16% en 2013, 84% de las trabajadoras domésticas permanece aún en la informalidad (Álvarez & Beccaria, 2013). Esto significa que no tienen acceso al sistema de seguridad social y que sus salarios no se ajustan a los niveles fijados por el Estado. En efecto, el salario mensual promedio de las trabajadoras no registradas es 48% menor que el de las registradas (Pereyra, 2012: 177).

Respecto de las modalidades de contratación, siguen siendo mayoritarias las que trabajan para un solo empleador, y dentro de este grupo, son muy pocas las que trabajan y viven en el domicilio del empleador (alrededor de 3%). Sin embargo, entre

2004 y 2013, disminuyó el porcentaje de trabajadoras domésticas trabajando para un único empleador y aumentó el de aquellas que trabajan para dos o más empleadores. En 2004, las que trabajaban para un empleador representaban 79,2% del total de trabajadoras domésticas (MT, 2006), y en 2013, 70,5%. Las que trabajaban en dos casas pasaron de 12% a 17%, y las que trabajan para tres o más empleadores, de 8,5% a 12,4% en el mismo período (Pereyra, 2014).

La informalidad se relaciona de alguna manera con las modalidades de contratación dado que la regulación existente hasta 2013 dejaba de lado a numerosas trabajadoras domésticas. El “Estatuto Especial del Servicio Doméstico” creado por el Decreto/Ley 326/56 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en 1956, sólo permitía la inscripción de aquellas empleadas domésticas que trabajaban al menos cuatro horas durante cuatro días en la misma casa. Según datos del Ministerio de Trabajo (2006), en 2004, 52,8% del total de trabajadoras domésticas quedaba excluida de ese régimen especial. Entre las que trabajaban para un solo empleador, 50,6% trabajaba menos de 16 horas semanales. Respecto de aquellas que trabajan para distintos empleadores, 61,2% no llegaba a cubrir 16 horas para el mismo empleador.

En 2000, en el marco de una reforma tributaria, la ley 25.239 estableció un nuevo régimen especial de seguridad social que permitía la incorporación de las trabajadoras domésticas que trabajan al menos 6 horas para un mismo empleador. A partir de ese momento, con la vigencia de ambos regímenes, el 90,6% de las trabajadoras estaba en condiciones de registrarse (MT, 2006). Luego, en 2006, se permitió la incorporación del 9,4% restante en calidad de trabajadoras monotributistas¹. Es decir que a partir de ese año, el conjunto de las trabajadoras domésticas podía registrarse en alguno de los tres regímenes existentes. Sin embargo, solo el 9% estaba registrada (Álvarez & Beccaria, 2013).

Aún si los niveles de informalidad disminuyeron significativamente durante la primera década del siglo XXI, siguieron siendo muy altos. En consecuencia, en 2013, luego de tres años de debates de los distintos pre-proyectos de ley presentados, se aprobó la ley 26.844. Esta ley representa la extensión de derechos laborales y sociales a

¹ El régimen de Pequeños Contribuyentes o Monotributistas se crea en 1998 en el marco de una reforma fiscal. La Ley 24.977 permite, a los trabajadores de bajos ingresos –principalmente trabajadores cuentapropistas– de incorporarse al régimen fiscal y de seguridad social a través del pago de un impuesto simplificado.

todas las trabajadoras domésticas, sin importar el número de horas trabajadas. El hecho de trabajar al menos una hora, las hace sujeto de derecho. Desde la aprobación de la nueva ley de “Personal de Casas Particulares”, el trabajo doméstico está regulado por un estatuto especial, pero los derechos están equiparados con los que garantiza la ley de Contrato de Trabajo que regula la actividad de los asalariados del sector privado.

Sin embargo, esta extensión de los derechos laborales y sociales reconocida a nivel de la regulación presenta dificultades en su aplicación. Se observa claramente un desfase entre las pretensiones inscriptas en la ley y las posibilidades de reconocimiento concreto de los derechos laborales y sociales. Si bien todas las trabajadoras están protegidas “*de jure*”, no todas lo están “*de facto*” (Chen, 2011: 178). Más allá de las dificultades relacionadas con los diferentes dispositivos socio-técnicos que participan en el proceso de aplicación de la ley, desde nuestro punto de vista, lo que imposibilita el reconocimiento de los mismos derechos a todas las trabajadoras domésticas es la indefinición del estatuto laboral que la ley les reconoce.

La nueva ley no “califica” la relación de trabajo propia de las trabajadoras domésticas. En términos jurídicos, la “calificación” de una relación laboral determina el régimen jurídico aplicable (Lyon-Caen, 2006: 92). Nuestra hipótesis es que la falta de reconocimiento de un régimen laboral específico -particularmente, el de asalariado- resulta en una fragmentación del sistema de protecciones sociales, y por consiguiente en la instauración de desigualdades en el acceso.

El objetivo de este trabajo es entonces analizar las implicaciones que tiene la manera en que se estructura el sistema de protecciones sociales instaurado por la nueva ley. En el marco de una sociología histórica de las regulaciones, este estudio se basa en el análisis de decretos, resoluciones, leyes y debates parlamentarios. El trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera, a modo de marco contextual, se presenta el sistema de protecciones sociales argentino. En la segunda sección, se analizan los nuevos derechos que la ley 26.844 reconoce a las trabajadoras domésticas. En la tercera, se analiza la génesis del régimen de protecciones sociales que rige a todas las trabajadoras domésticas desde la aprobación de la nueva ley. Finalmente, en la cuarta sección se estudian las disparidades producidas por el régimen de protecciones sociales. El trabajo concluye con una reflexión sobre las implicaciones que tiene la falta

de reconocimiento de un estatuto laboral específico respecto del acceso a las protecciones sociales.

1. Los tres pilares del sistema de protección social: salud, pensiones, asignaciones familiares

Desde sus inicios, en los años 50, el sistema argentino de protecciones sociales muestra claramente la influencia del modelo bismarkiano. El sistema se estructura en función del lugar que ocupan los individuos en el mercado de trabajo, es por ello que tanto los modos de acceso al sistema como los beneficios están condicionados por la existencia de un vínculo laboral formal (Danani & Hintze, 2011).

En 1969, con la reforma general del sistema de jubilaciones, se hace todavía más clara la impronta de ese modelo. Según Arza, en ese momento se instaura “un sistema bismarkiano más puro: un sistema contributivo asociado a la historia del trabajo de cada trabajador y administrado por el Estado bajo un régimen de reparto” (Arza, 2010: 265). Esta reforma refuerza la relación entre las contribuciones y los beneficios, es decir que estos últimos dependen directamente de la capacidad contributiva del trabajador durante su trayectoria laboral. Los diversos regímenes de seguridad social que existían hasta ese momento se unifican en dos regímenes principales: el correspondiente a los asalariados (ley 18.037) y el de los trabajadores autónomos (ley 18.038). El primero se financia a través de las contribuciones patronales y el segundo a través de las contribuciones obligatorias que realizan los trabajadores independientes según la categoría de ingresos en las que están inscriptos.

El sistema de salud contiene dos regímenes diferentes: uno contributivo y otro universal. Dentro del régimen contributivo se encuentra un sistema obligatorio, asociado a los sindicatos o colegios profesionales (Sistema de Obras Sociales), y un sistema de seguros privados voluntario (medicina pre-paga). Los seguros privados funcionan como un régimen alternativo para el conjunto de los no asalariados, ya sean trabajadores independientes o empresarios. Este sistema contributivo se complementa con un régimen de carácter universal provisto por los hospitales públicos y los centros de salud.

Las asignaciones familiares, desde sus inicios, representan un derecho exclusivo de los asalariados, y se financian sobre la base de una contribución del empleador. En 1969, se unifican las Cajas de Compensación que administran las contribuciones y los beneficios; al mismo tiempo que se estandarizan las asignaciones. Según lo establecido por la ley 18.017, éstas incluyen las asignaciones por matrimonio, por nacimiento de hijo, por cónyuge, por hijo, por familia numerosa, por escolaridad primaria, y por estudios medios y superiores.

Durante los años 90, el sistema de seguridad social sufrió profundas modificaciones. La crisis previsional de los años 80 fue la antesala de la importante reforma del sistema previsional cristalizada en la Ley 24.241 de 1993. Esta nueva regulación autorizó la privatización parcial del sistema al instaurar un régimen de capitalización gestionado por fondos de pensión. A partir de ese momento y hasta finales del 2008, el sistema previsional quedó conformado como un sistema mixto donde convivían un régimen de reparto y un régimen de capitalización (Alonso, 2000). Si bien el sistema estaba estructurado en torno a contribuciones ligadas a relaciones de trabajo formales, distintos impuestos contribuían igualmente a su financiamiento (Arza, 2010).

Una novedad que introduce esta ley es la incorporación "voluntaria" de toda "persona física" sin importar la tarea que realiza. La ley autoriza la integración al régimen de trabajador independiente de todo individuo aún si no desarrolla una actividad remunerada para un tercero, sino una actividad no remunerada para sí mismo y sus prójimos. El legislador piensa aquí en las "amas de casas" que quieran contribuir voluntariamente con el objeto de acceder a beneficios previsionales. Esto marca un cambio en un sistema que, si bien sigue siendo contributivo, deja de asociar las contribuciones exclusivamente a la inserción formal en el mercado de trabajo (Poblete, 2008). Aún si esa "vieja pareja -trabajo y seguridad social-" (Supiot, 1995) parece en crisis, su vigencia no será cuestionada.

Respecto del sistema de seguros de salud, la reforma consistió en la desregulación de las Obras Sociales; es decir, la apertura del mercado de servicios de salud. La libre elección de las Obras Sociales suponía que, por una parte, liberaría a los beneficiarios "cautivos" que estaban obligados a asociarse al seguro de salud de su sindicato. Por otra, se establecería un sistema de competencia que resultaría en el

mejoramiento de los servicios prestados (Belmartino, 2005). Si bien las aseguradoras privadas no fueron incluidas en el sistema de libre elección, realizaron acuerdos que les permitían hacerse cargo de la gestión de los recursos de las Obras Sociales y de la prestación de los servicios. Según Belmartino, esto significó la destrucción del sistema de subsidios cruzados entre beneficiarios con diferentes niveles de ingresos al interior de la misma Obra Social (Belmartino, 2005). Al quedar incorporados por defecto a un seguro privado, aquellos trabajadores con mayor capacidad contributiva, adicionando montos suplementarios, podían suscribir a mejores planes de salud. Esto agudizó la segmentación por ingresos en un sistema muy fragmentado, donde el acceso a distintos niveles de servicios era tributario de la capacidad de financiamiento y negociación de cada gremio.

En lo que respecta a las asignaciones familiares, en 1996, la Ley 24.714 derogó al régimen instaurado en 1969. Con el objeto de limitar este beneficio, la ley estableció un tope máximo de ingresos, por zonas. Salvo en el caso de las asignaciones por maternidad o por hijo discapacitado, solo podían cobrar las asignaciones familiares quienes percibían ingresos, como activos o pasivos, menores a los establecidos por la ley. Esta nueva regulación estableció dos regímenes: un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto para los asalariados del sector privado y del sector público, para los beneficiarios de seguros de Riesgos de Trabajo y del Seguro de Desempleo; y un subsistema no contributivo destinado a los trabajadores jubilados o pensionados por discapacidad (Bertranou & Grushka, 2002). La ley excluye explícitamente, en su artículo 2, al personal de servicio doméstico. A partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo (Decreto PEN 1602/09), se incorpora un tercer subsistema al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714. Se trata de un subsistema no contributivo destinado a trabajadores desocupados o insertos en la economía informal, que perciban ingresos menores al Salario Mínimo Vital y Móvil.

En la actualidad, el sistema de protecciones sociales está estructurado como un sistema mixto. Sigue siendo, como en sus orígenes, "institucionalmente híbrido" (Lo Vuolo, 1998). Si bien es presentado como predominantemente contributivo dado que la mayoría de los trabajadores está integrada a regímenes de este tipo, numerosos sistemas no contributivos se han ido desarrollando en la última década (Bertranou,

2010). En la mayoría de los casos, estos sistemas proveen un equivalente en términos de derechos sociales a los trabajadores con una trayectoria laboral discontinua o caracterizada por una participación sostenida en el mercado informal. Ese es el caso de la Asignación Universal por Hijo que aparece en el vocabulario técnico de los ministerios como "asignación familiar para desocupados"; las "pensiones no contributivas asistenciales" cuyos beneficiarios son los trabajadores con discapacidad y las madres que tienen siete hijos o más; las jubilaciones semi-contributivas correspondientes a la moratoria previsional; y las pensiones no contributivas asistenciales por vejez destinadas a trabajadores que alcanzaron los 70 años de edad, que no cuentan con recursos, y que no completaron el mínimo de contribuciones al sistema de seguridad social. Sin embargo, en el caso particular de las trabajadoras domésticas, el acceso a las protecciones sociales estuvo siempre condicionado a las contribuciones realizadas. Probablemente, a raíz del nivel de informalidad que ha presentado históricamente el sector, las regulaciones de las distintas épocas han priorizado la formalización de las relaciones laborales por sobre la extensión de derechos sociales a través de regímenes no contributivos.

2. Protección para todas las trabajadoras domésticas: la nueva ley de 2013

La ley del "Personal de Casas Particulares" es presentada como un avance en términos de legislación porque al derogar el estatuto especial del servicio doméstico instaurado en 1956, permite el reconocimiento de derechos laborales y sociales a todas las trabajadoras domésticas. Aunque la Argentina no ratificó todavía la Convención 189 de la OIT², durante los debates parlamentarios se plantea explícitamente que uno de los objetivos de la ley es alcanzar los estándares propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (ILO, 2012, 2010; McCann & Murray, 2010). Si bien se optó por la creación de un régimen especial en lugar de incorporar a las trabajadoras domésticas a la ley de Contrato de Trabajo, la nueva regulación reconoce que tienen los mismos derechos que dicha ley garantiza al resto de los trabajadores. A través de esta posición, el legislador subraya que si bien el trabajo doméstico es un "trabajo

² La Convención 189 de la Organización Internacional del Trabajo fue adoptada en la 100ª reunión CIT, del 16 de junio de 2011.

como ningún otro" (Mundlak & Shamir, 2011), los trabajadores deben ser considerados como cualquier otro trabajador (Blackett, 2011). Contrariamente a lo señalado por la literatura (Chen, 2011; Vega Ruiz, 2011, Calleman, 2011), para el legislador, lo que lo hace un tipo de trabajo particular no es tanto el lugar donde se desarrolla la actividad como las características del empleador. Éste es definido como un "trabajador" que no "obtiene ningún lucro o beneficio económico directo" de la actividad realizada por la trabajadora doméstica. Es por ello que puede asumir, sólo en parte, las responsabilidades relativas a la relación laboral.

En relación con las condiciones de trabajo, en la ley del "Personal de Casas Particulares" se inscriben algunos derechos ya presentes en el Decreto/Ley 326/56. Entre ellos se destacan la obligatoriedad de descanso semanal -particularmente para quienes trabajan y viven en el domicilio de los empleadores-, la provisión de ropa y elementos de trabajo, así como también una alimentación sana. La nueva ley avanza en hacer explícitos los límites de la jornada laboral (8 horas diarias y 48 horas semanales), y extiende el descanso semanal en acuerdo con lo que establece la Ley de Contrato de Trabajo (35 horas corridas a partir de las 13h del día sábado). Un nuevo elemento que introduce la nueva regulación es la protección contra riesgos de trabajo. En los debates parlamentarios, los legisladores subrayan que las trabajadoras domésticas están expuestas a numerosos riesgos a raíz del trabajo que realizan, además de los riesgos a los que puedan exponerse en los trayectos hacia y desde el trabajo. Sin embargo, este aspecto crucial de la ley todavía no ha sido reglamentado.

En relación con el tipo de contrato de trabajo, la nueva ley establece la libertad para elegir la forma contractual, pero garantiza la presunción de contrato por tiempo indeterminado. Se establece un período de prueba menor al reconocido en el decreto derogado con el objeto de evitar que las trabajadoras domésticas se encuentren durante un largo período en una situación precontractual. El período de prueba es de 30 días para el personal sin retiro y 15 días para el personal con retiro cuando éstos no superen los 3 meses calendario (art.7). El Decreto/Ley de 1956 establecía un período de prueba de 90 días, idéntico al que rige actualmente para el conjunto de los asalariados del sector privado. La ley 26.844 regula explícitamente las condiciones de ruptura del contrato de trabajo, y establece la obligatoriedad del pago de indemnización por despido cuando este no haya sido justificado. La indemnización a la

que tienen derecho las trabajadoras domésticas depende de la antigüedad en el puesto de trabajo. Los montos fijados por la nueva regulación se corresponden con los establecidos en la Ley de Contrato de Trabajo (1 mes por cada año trabajado o fracción de 3 meses).

En cuanto a las remuneraciones, al igual que el Decreto/Ley de 1956, una autoridad estatal tiene a su cargo la determinación un salario mínimo para cada una de las categorías de trabajadores. En la nueva ley, no es el Poder Ejecutivo el que fija las remuneraciones sino la Comisión Nacional de Trabajo de Casas Particulares, formado por representantes de los ministerios Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social y Economía, así como por representantes de las trabajadoras y de los empleadores. Se establece también que deberán ser pagadas las horas extras. Los porcentajes de los montos fijados son idénticos a los establecidos en la Ley de Contrato de Trabajo (50% durante las semana y 100% los fines de semana). La nueva ley también regula el pago de aguinaldo. Si bien, por costumbre, muchas empleadas domésticas, aún si no estaban registradas, percibían este beneficio (Pereyra, 2012), desde la vigencia de la nueva ley, los empleadores tienen la obligación de pagar el salario anual complementario en dos momentos del año (50% del salario mensual en cada caso).

Probablemente, la mayor innovación propuesta por la ley 26.844 sea la reglamentación de las licencias. En relación con las vacaciones anuales, al ajustarse a lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo, la nueva regulación aumenta los días de vacaciones pagas en relación con los años de antigüedad. En la nueva normativa, las licencias por enfermedad también son homologadas a las reconocidas al resto de los asalariados del sector privado. El Decreto/Ley de 1956 reconocía un máximo de 30 días de licencia por enfermedad. Desde la vigencia de la nueva ley, las empleadas domésticas tienen derecho a un máximo de 3 meses de licencia por enfermedad por año cuando tengan menos de 5 años de antigüedad en el puesto de trabajo, y hasta 6 meses cuando tengan más de 5 años. Por primera vez, se les reconocen a las trabajadoras domésticas licencias especiales: por matrimonio, fallecimiento de un familiar, examen, etc. Pero particularmente, la nueva ley reconoce el “derecho a la familia” dado que incluye la licencia por maternidad. La ley regula claramente este

último caso, previendo incluso la posibilidad de combinar una licencia por maternidad y una licencia por enfermedad si fuera necesario.

En lo que respecta a las protecciones sociales, no hay ninguna innovación ya que la nueva ley se limita a mantener vigente el Régimen Especial de la Seguridad Social para Empleadas Domésticas instaurado en 2000, sin mayores modificaciones. El hecho de que la ley 26.844 equipare los derechos de las trabajadoras domésticas a los de los asalariados del sector privado, no significa necesariamente un reconocimiento tácito de que ese estatuto laboral es el que califica la posición de la trabajadora doméstica, y por consiguiente define la relación entre la trabajadora y el empleador como una relación de empleo. Además, al determinar que se encuentran bajo el régimen de seguridad social instaurado por la ley 25.239, la clasificación de la posición de la trabajadora doméstica se vuelve menos precisa todavía, dado que este régimen, desde su creación, pareció poder albergar al conjunto de las trabajadoras domésticas, ya sea que fueran asalariadas o trabajadoras independientes.

3. Trabajadoras domésticas: ¿asalariadas o trabajadoras independientes?

El Régimen Especial de la Seguridad Social para Empleadas Domésticas surge en el marco de una reforma fiscal, con el objeto de incentivar la regularización de la situación de más del 50% de las trabajadoras domésticas que, por trabajar menos de 4 horas por día, 4 veces por semana para un mismo empleador, se encontraban excluidas del régimen establecido por el Estatuto del Servicio Doméstico de 1956. La ley 25.239 que regula el nuevo régimen especial establece que el mismo "es de carácter obligatorio para los empleados que presten servicios dentro de la vida doméstica y que no importen para el dador de trabajo lucro o beneficio económico" (art.1). La aplicación de este régimen es complementaria con la del Estatuto del Servicio Doméstico (Decreto/Ley 326/56) que en 2000 está todavía vigente.

Se trata de un sistema contributivo financiado por un aporte obligatorio del "dador de trabajo" y un aporte voluntario del trabajador. A los fines de la financiación de las prestaciones sociales provistas (seguro médico y jubilaciones), la ley establece en su artículo 3, que:

“los dadores de trabajo deberán ingresar las siguientes sumas mensuales en conceptos de aportes del trabajador con destino al Régimen de Seguro Nacional de Salud y contribuciones patronales con destino al Régimen de Reparto del Sistema de Jubilación y Pensiones, según la cantidad de horas trabajadas por el trabajador”.

El monto que el dador de trabajo debe ingresar sólo cubre el total de las contribuciones obligatorias que dan derecho a las prestaciones sociales, cuando la trabajadora doméstica trabaja por lo menos 16 horas semanales. Por consiguiente, a los efectos de poder beneficiar de las prestaciones sociales, la trabajadora “podrá” realizar contribuciones complementarias. La ley 25.239 establece claramente que estas contribuciones son “voluntarias”. El valor de las mismas resulta de la diferencia entre el monto fijado por la ley como valor mínimo de aporte al sistema de salud y al sistema de jubilaciones, y la suma pagada obligatoriamente por el dador de trabajo en función de las horas trabajadas. Es decir, que el trabajador doméstico tiene que completar las contribuciones sociales pagadas por el dador de trabajo cuando trabaje menos de 16 horas en una misma casa. Si, además, quiere incluir a su grupo familiar en el seguro de salud, debe realizar contribuciones suplementarias (art.5). Este régimen autoriza a la trabajadora doméstica a elegir el seguro de salud que considere más apropiado, dentro del conjunto de Obras Sociales que aceptan a los trabajadores domésticos. Dado que en 2000 estaba todavía vigente el sistema de capitalización, la ley prevé que los trabajadores puedan realizar contribuciones voluntarias a este sistema con el fin de aumentar sus beneficios previsionales (art.7).

La ley 25.239 establece que la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) será quien tendrá la responsabilidad de definir los modos de aplicación de este nuevo régimen, simplificando y controlando las contribuciones tanto de los dadores de trabajo como de los trabajadores (art.8). Es por ello que es la AFIP quien, a través de la Resolución General 841/2000, define las categorías de trabajadoras domésticas y los montos correspondientes a cada uno de los aportes obligatorios.

Dos criterios permiten definir el monto de los aportes y contribuciones: a) la condición de actividad (activa o pasiva –es decir, jubilado-); b) y el número de horas trabajadas. Los trabajadores que ya perciben algún tipo de pensión están eximidos de las contribuciones al sistema de jubilaciones. Respecto de las horas trabajadas, el

nuevo régimen establece tres categorías: 1) 16 horas o más; 2) entre 12 y menos de 16 horas; y 3) entre 6 y menos de 12 horas.

Si bien el legislador explicita que el Régimen Especial de Seguridad Social es complementario al Estatuto del Servicio Doméstico (Decreto/Ley 326/56) aún vigente, el nuevo régimen genera un espacio de superposición con el estatuto anterior respecto de las trabajadoras domésticas que trabajan 16 horas o más. El Estatuto del Servicio Doméstico regula la actividad de las trabajadoras domésticas que trabajan al menos 4 horas, 4 días a la semana para un mismo empleador. El nuevo Régimen Especial no especifica la manera en la que se distribuyen las horas semanales. Lo que segmenta a las trabajadoras y determina los montos de las contribuciones son los rangos de horas trabajadas para un mismo empleador. Por consiguiente, una trabajadora doméstica que trabaje 8 horas, dos veces por semana para un mismo dador de trabajo quedaría excluida del Estatuto del Servicio Doméstico, pero puede incorporarse al Régimen Especial de Seguridad Social.

Estos límites imprecisos dieron lugar a una demanda realizada por la Obra Social del Personal Auxiliar de Casas Particulares, que es el seguro de salud estipulado para las empleadas domésticas registradas bajo el Estatuto del Decreto/Ley 326/56. Esta demanda y la sentencia de la Gerencia de Asuntos Jurídicos harán explícita la falta de calificación de la trabajadora doméstica en el nuevo régimen.

Según la Gerencia de Asuntos Jurídicos, el nuevo régimen especial no deroga el Estatuto del Servicio Doméstico ya que éste se aplica a los "trabajadores dependientes", mientras que el título XVIII de la Ley 25.239: "solo se refiere a 'empleados' o 'trabajadores', pero nunca 'dependientes'". En consecuencia, "la nueva normativa se refiere solamente a los trabajadores autónomos, mientras que los dependientes quedan abarcados por el Estatuto del Servicio Doméstico" (Resolución SSS266/2000). Este dictamen de la Gerencia de Asuntos Jurídicos determina entonces que los trabajadores domésticos dependientes integrados a una Obra Social del Sistema Nacional de Salud deben permanecer en el régimen general. Por el contrario, los trabajadores domésticos "no dependientes" deben obligatoriamente registrarse en el nuevo régimen.

La decisión de la Gerencia de Asuntos Jurídicos no se basa simplemente en una cuestión de vocabulario, donde la ausencia de la palabra "dependiente" o la

presencia de la denominación “dadores de trabajo” (en lugar de “empleadores”) serían determinantes. Sino que toma en cuenta el modelo de régimen contributivo que estructura cada uno de los regímenes especiales, es decir el correspondiente al Decreto/Ley 326/56 y el relativo a la Ley 25.239. En el primer caso, el empleador realiza el total de los aportes correspondientes al trabajador que es considerado un trabajador en relación de dependencia.

En el segundo caso, las contribuciones al sistema de seguridad social del dador de trabajo son proporcionales al número de horas trabajadas. Como dijimos anteriormente, sólo en el caso de que la trabajadora doméstica trabaje más de 16 horas, el aporte obligatorio del dador de trabajo cubre el total de los aportes mínimos requeridos. En los otros casos, son las trabajadoras domésticas quienes deben completar los aportes obligatorios para poder percibir los beneficios sociales. Si bien este régimen contributivo no es idéntico al régimen de seguridad social de los trabajadores independientes, se basa en ese modelo. El legislador podría argumentar que la reducción de las contribuciones patronales se relaciona más con el interés de que los empleadores regularicen la situación de sus empleadas domésticas que con la lógica contributiva del régimen de trabajadores independientes. Lo cierto es que en la documentación disponible, ese argumento no aparece de manera explícita. Por el contrario, la ley 25.239 retoma las especificaciones sobre las contribuciones voluntarias casi de la misma manera en que aparecen enunciadas en la ley 24.241, las relativas al régimen de trabajadores independientes.

Luego de seis años de vigencia del Régimen Especial de la Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, y sin que se observe un aumento significativo del registro de las trabajadoras domésticas³, en el marco de una nueva reforma fiscal, y en el contexto de un importante programa de formalización del empleo no registrado, la ley 26.063 incorpora algunas modificaciones. Sin embargo, en el título VI, como ignorando el dictamen de la Gerencia de Asuntos Jurídicos del 2000, vuelve a establecer que el régimen creado por la ley 25.239 es de aplicación obligatoria para:

“aquellos sujetos que prestan servicio dentro de la vida doméstica y no importen para el dador de trabajo lucro o beneficio económico, en los

³ Desde la vigencia de este régimen sólo se incorporaron 71.488 trabajadoras (Salim & D'Angela, 2006: 14).

términos previstos por la referida norma, sea que dichos sujetos encuadren como sujetos en relación de dependencia –de conformidad con lo estipulado por el Estatuto del Servicio Doméstico (Decreto 326/56)- o como trabajadores independientes” (art.15).

Acá aparece el vocabulario propio de la prestación de servicios, más que el vocabulario relativo a las relaciones laborales. El trabajador no es un “empleado” sino un “sujeto” que “presta servicio”, y el “empleador” es un “dador de trabajo” que no obtiene ni lucro ni beneficio económico del servicio prestado. Sin embargo, la Ley 26.063 incorpora explícitamente a aquellas trabajadoras domésticas que califica como “asalariadas” por el número de horas trabajadas y la regularidad de la actividad que realizan; y a aquellas que califica como “trabajadores independientes” en razón de la multiplicidad de clientes inferida del número de horas trabajadas.

Con el objeto de promover la formalización de las trabajadoras domésticas, la Ley 26.063 establece además exenciones impositivas para los dadores de trabajo. Quienes empleen a una trabajadora doméstica podrán deducir de su impuesto a las ganancias las contribuciones patronales y las contraprestaciones pagadas por los servicios prestados, siempre que no superen el límite establecido por la AFIP (art.16)⁴. Consciente del beneficio que representa para los “dadores de trabajo” esta reducción fiscal, y con el objeto de extender las prestaciones sociales a los niños y los jóvenes, el legislador incluye en el artículo 17 de la ley, la posibilidad de que el dador de trabajo realice una contribución suplementaria para incorporar a los hijos de la trabajadora doméstica. Si bien el modo en el que se realizan las contribuciones patronales permanece idéntico al establecido por la Ley 25.239, el legislador agrega que:

“para el supuesto en que el trabajador deseara ingresar al sistema de Obra Social a sus hijos y ante la inexistencia de Obra Social de cónyuge, las diferencias aludidas (...) serán soportadas por el dador de trabajo”.

⁴ Esta medida fue bastante eficaz, dado que en 2006 se incorporaron al Régimen Especial de la Seguridad Social de Empleados Doméstico 142.195 trabajadoras (Salim & D'Angela, 2006: 14). Si bien, no se dispone de datos respecto del total de trabajadoras domésticas, ni del número absoluto de trabajadoras domésticas registradas, que permitan poner en contexto esta cifra, puede decirse que el número de trabajadoras registradas ese año representa el doble del total de trabajadoras registradas desde la vigencia de ese régimen en 2000.

Esta versión del artículo relativo a las contribuciones del Régimen Especial del Servicio Doméstico produjo una reacción inmediata del Poder Ejecutivo. La ley 26.063, sancionada el 9 de noviembre de 2005, fue observada por el Poder Ejecutivo Nacional en un Decreto del 6 de diciembre del mismo año (Decreto PEN 1515/2005). Lo que se cuestiona es principalmente la redacción del tercer párrafo del artículo 17 donde se especifica que el dador de trabajo será responsable del pago de las contribuciones al sistema de seguros de salud relativas a los hijos de la trabajadora doméstica. Los argumentos que avanza el Poder Ejecutivo son de distinta naturaleza. En primer lugar, subraya la contradicción con una normativa existente. En segundo lugar, se argumenta la inconstitucionalidad de ese artículo. Finalmente, el tercer argumento se sustenta en el principio de primacía de la realidad que estaría definiendo el estatuto laboral con el que corresponde calificar a la empleadas domésticas.

Desde un plano técnico, se argumenta que:

"dicha disposición modificaría el criterio imperante establecido para la cotización de la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), cuya imposición sobre empleadores y trabajadores no varía en orden a las cargas de familia de estos últimos" (PEN 1515/2005).

La creación de esta contribución unificada (CUSS) se establece en el artículo 87 del Decreto Presidencial 2284/91, del 31 de octubre de 1991. Esta contribución reúne los aportes correspondientes al seguro de salud, al sistema previsional, al fondo de desempleo y a las cajas de asignaciones familiares. Concieme exclusivamente a los empleados en relación de dependencia y a sus empleadores. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo estaría aquí argumentando que esta nueva contribución es contraria a la regulación relativa al trabajo dependiente. Por lo que implícitamente se reconoce en este régimen se encuentran incluidas trabajadoras domésticas que revisten esa calificación.

Desde la perspectiva del respecto a la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo sostiene que esa normativa:

"produce una selección inversa en contra de los trabajadores domésticos casados y/o con hijos, ya que su contratación deviene más

onerosa para el dador de trabajo, lo que afecta la libertad de trabajo y contratación garantizada por la Constitución Nacional" (PEN 1515/2005).

En este caso, esta reglamentación sería discriminatoria y por lo tanto anticonstitucional. Finalmente, el último argumento movilizado por el Poder Ejecutivo se sustenta en el "principio de primacía de la realidad" que lleva a considerar la imposibilidad de aceptar que el dador de trabajo pague las contribuciones de los hijos de las trabajadoras domésticas dado que no tiene por qué asumir ninguna responsabilidad en tanto que empleador, ya que se trata de una locación de servicios. El Ejecutivo enfatiza:

"que, a su vez, no debe perderse de vista que en la mayoría de los casos nos encontramos ante verdaderas locaciones de servicios, sin que existan a su respecto antecedentes en materia de seguridad social que impongan al locatario tal carga" (PEN 1515/2005).

Efectivamente, cuando se trata de una locación de servicios, quien presta el servicio tiene a su cargo el pago del conjunto de las contribuciones sociales. En la regulación vigente, esto significa que el trabajador tiene que inscribirse en el régimen de trabajador autónomo, o en calidad de monotributista si sus ingresos se encuentran dentro de los límites marcados por el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

Más allá que los tres argumentos movilizados por el Poder Ejecutivo correspondan a órdenes diferentes, subrayan que las trabajadoras domésticas incorporadas en este régimen pueden ser tanto trabajadoras en relación de dependencia como trabajadoras independientes. Sin embargo, en ningún caso se especifica cuáles serían los atributos reconocidos en cada uno de estos estatutos.

Un año después, en 2006, la Resolución General de la AFIP 2055/06 incorpora por primera vez al sistema de seguridad social a las trabajadoras domésticas que trabajan menos de 6 horas para un mismo empleador. Estas trabajadoras, que eran las únicas que quedaban fuera de toda regulación, pueden incorporarse al régimen de Monotributo en la categoría más baja. A través del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, pueden cotizar para acceder al seguro de salud y al sistema previsional. En este régimen, principalmente destinado a la formalización de

actividades independientes de bajos ingresos, los trabajadores –porque son considerados como trabajadores independientes- tienen que asumir el total del pago de las contribuciones al sistema de seguridad social.

La ambivalencia sobre cuál es el estatuto, y por consiguiente el régimen de empleo que se les aplica a las trabajadoras domésticas inscriptas en el Régimen Especial de Seguridad Social del Servicio Doméstico, parece ser una constante desde su aprobación en 2000. Finalmente, ellas pueden ser consideradas tanto trabajadoras asalariadas como trabajadoras independientes porque esa clasificación no modifica en nada la estructura del régimen contributivo que se basa en categorías definidas en función del número de horas trabajadas para un mismo empleador. Es precisamente esta estructura fragmentada la que dará origen a posiciones fuertemente desiguales respecto a los niveles de contribución y a las posibilidades de acceso real a las prestaciones.

Durante los debates parlamentarios que dieron origen a la nueva ley, no se hace mención a las implicaciones que tiene el mantener vigente el Régimen Especial de Seguridad Social de los Empleados del Servicio Doméstico creado por la Ley 25.239. El legislador parece más preocupado en igualar los derechos laborales de las trabajadoras domésticas respecto del resto de los trabajadores del sector privado, que en igualar los derechos sociales en relación con los otros trabajadores y al interior del mismo conjunto de trabajadoras domésticas.

4. ¿Las mismas protecciones para todas las trabajadoras domésticas?

La Resolución General 2055/06 de la AFIP de 2006, que actualiza los montos de las contribuciones, es el primer documento que pone en evidencia las disparidades en términos de contribuciones que genera el Régimen Especial de la Seguridad Social para Empleados Domésticos⁵. Con el fin de clarificar los montos correspondientes a las contribuciones obligatorias de los dadores de trabajo y a las contribuciones voluntarias

⁵ Las tablas con las diferencias que las trabajadoras tenían que aportar como contribuciones voluntarias en función de la modelización de situaciones planteada por la AFIP se publicaron solamente entre 2006 y 2009, en las Resoluciones Generales de la AFIP 2055/06; 2431/08 y 2538/09.

(o complementarias) de las trabajadoras, la AFIP publica cuadros con las diferencias de aportes a partir de ciertos casos hipotéticos.

El primer caso, que es el de referencia, corresponde a aquellas trabajadoras domésticas que trabajan 16 horas o más para un mismo empleador y que no tienen que pagar contribuciones complementarias para poder acceder al seguro de salud y al beneficio jubilatorio. Otros casos en los que el aporte está cubierto integralmente por el dador de trabajo es el de las trabajadoras domésticas que trabajan para dos o tres empleadores entre 12 y 15 horas para cada uno, o cuando trabajan para tres empleadores entre 6 y 11 horas semanales.

Entre las que necesitan realizar contribuciones suplementarias para acceder al sistema de protección social, se encuentran las que trabajan para un único empleador, entre 12 y 15 horas semanales, y las que trabajan entre 6 y 11 horas. Las primeras tienen que aportar en calidad de contribución voluntaria el 34,3% del valor total de las contribuciones que permiten el acceso a los beneficios sociales, y las segundas el 66,3%.

En la resolución no aparece ninguna justificación para estas diferencias. Podría suponerse que en ese momento, según los relevamientos estadísticos disponibles, el porcentaje de aquellas que deberían (o podrían) pagar contribuciones voluntarias puede estimarse como relativamente bajo: sólo 20,8% del total de trabajadoras domésticas trabajaba para dos o más dadores de trabajo (MT, 2006: 181). Sin embargo, cuando se analiza el número de días que trabajan a la semana, se puede inferir que aquellas susceptibles de tener que completar las contribuciones del dador de trabajo alcanzan el 47,7%, ya que no trabajan más de tres días a la semana (MT, 2006: 182). Por lo tanto, el alto porcentaje que representan las contribuciones voluntarias respecto del total puede significar la imposibilidad, para un gran número de trabajadoras domésticas, de acceder realmente a los beneficios sociales.

En 2008, en la Resolución General 2431/08 de la AFIP, que aumenta el monto de las contribuciones obligatorias, aparecen nuevos casos hipotéticos en los que las trabajadoras necesitan realizar aportes voluntarios para poder acceder al sistema de seguridad social. En esta nueva modelización, solo aquellas que trabajan para un empleador 16 horas o más y las que trabajan para 3 empleadores entre 12 y 15 horas para cada uno, están eximidas de contribuciones voluntarias. Para aquellas que

trabajan para dos empleadores, entre 12 y 15 horas en cada casa, el aporte complementario representa el 10% del monto total fijado como base de acceso a los beneficios. Para aquellas que trabajan entre 6 y 11 horas, en dos casas, el monto a abonar es del 30% del total, y si trabajan en tres casas es de 18%. Quienes tienen que realizar aportes voluntarios mayores son aquellas que trabajan el mínimo de horas para un único empleador, ya que les corresponde abonar el 72% del total de las contribuciones sociales que permiten acceso a las prestaciones sociales.

Estos datos dan cuenta del diferencial de horas que necesitan trabajar las trabajadoras domésticas para poder acceder, sin contribuciones voluntarias, a los beneficios del sistema de protección social. Mientras las que trabajan para un empleador pueden hacerlo sólo 16 horas semanales, las que trabajan para tres empleadores necesitan trabajar entre 36 y 45 horas. Esto pone en evidencia que el Régimen Especial de Seguridad para Empleados del Servicio Doméstico está principalmente estructurado en función de aquellas que trabajan por lo menos media jornada para un mismo empleador.

Otro dato que refuerza esta afirmación es la constatación de los ajustes en función de la inflación se realizan exclusivamente respecto de los montos obligatorios correspondientes a los dadores de trabajo que contratan a una trabajadora doméstica por más de 16 horas semanales. Entre 2006 y 2009, el monto de las contribuciones totales aumentó en un promedio de 6% anual; y entre 2009 y 2013, alrededor de 15% por año. Sin embargo, sólo se modificó el valor de las contribuciones obligatorias respecto de la categoría "más de 16 horas". Lo que significa que, para las trabajadoras que trabajan pocas horas para muchos empleadores, el aporte del dador de trabajo representa cada vez menos respecto del valor total de las contribuciones que permiten la percepción de los beneficios sociales. Si en 2006, para aquellas que trabajan entre 6 a 11 horas para un mismo empleador, las contribuciones patronales obligatorias representaban 33,6% del total de las contribuciones básicas, hoy representan sólo 15%. Esto significa que para cubrir el monto de las contribuciones básicas con aportes obligatorios, estas trabajadoras domésticas tienen que multiplicar el número de dadores de trabajo y el número de horas trabajadas. Sin embargo, dado que por razones prácticas ese número no es multiplicable al infinito, de hecho, el

acceso a las prestaciones sociales depende de su capacidad para realizar contribuciones voluntarias.

Este aumento de las contribuciones obligatorias que se observa a lo largo de estos últimos años se debe al aumento de los aportes destinados al sistema de salud. El hecho de que el monto de esta contribución haya aumentado 56% en 7 años, mientras las otras contribuciones siguen estables, muestra claramente que el Estado tiene posiciones diferentes respecto de los dos sub-régímenes de protecciones sociales incluidos en la ley 25.239. Las contribuciones relativas al sistema de salud se muestran prioritarias respecto de las contribuciones dirigidas al sistema de jubilaciones. Esto puede explicarse por el hecho que, en la práctica, dado el nivel de contribuciones que pueden alcanzar, es probable que las trabajadoras domésticas se encuentren incluidas en las jubilaciones asistenciales por vejez. Por consiguiente, si bien el Régimen Especial de Seguridad Social de los Empleados Domésticos se presenta como un régimen contributivo, efectivamente, sólo el seguro de salud se sostiene bajo ese esquema.

En síntesis, la estructura misma del régimen instaurado por la Ley 25.239, donde conviven una estructura contributiva propia de un régimen de tipo asalariado con una estructura contributiva propia de un régimen tipo independiente, produce una fuerte segmentación dentro del conjunto de las trabajadoras domésticas. Mientras algunas tienen el acceso a las protecciones sociales asegurado por las contribuciones obligatorias de losadores de trabajo, otras se encuentran frente a fuertes dificultades para completar las contribuciones mínimas, y así poder acceder realmente a las prestaciones sociales.

Conclusión: ni asalariadas ni trabajadoras independientes

En el debate parlamentario, la discusión se focaliza en la disyuntiva entre la creación de un nuevo estatuto laboral especial o la incorporación de las trabajadoras domésticas al ámbito de la ley que rige las actividades de los asalariados del sector privado. Entre los pre-proyectos presentados, hay uno que busca modificar el

Decreto/Ley 326/56 para incorporar algunos derechos⁶, como el derecho a la licencia por maternidad; cinco pre-proyectos proponen la incorporación de las trabajadoras domésticas al ámbito de la Ley de Contrato de Trabajo⁷; y otros dos proponen la creación de un Régimen Especial⁸. El resultado final de las discusiones, cristalizado en la nueva ley, representa un compromiso entre las distintas posiciones: un régimen especial donde se homologan los derechos de las trabajadoras domésticas a los derechos de los asalariados del sector privado. El legislador además deja abierta la puerta para que en el futuro el acercamiento entre ambos regímenes pueda ser más directo, ya que acepta que puedan referirse algunas cuestiones a la Ley de Contrato de Trabajo.

Implícitamente, al buscar extender el ámbito de aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo se las concibe como asalariadas. Sin embargo, en el nuevo régimen especial, la definición estatutaria queda en suspenso. La Ley 26.844 no establece explícitamente un estatuto laboral. Esto permite entonces conservar como régimen de protecciones sociales al instaurado por la Ley 25.239, donde la ambivalencia en términos estatutarios da lugar a la coexistencia de dos tipos de regímenes contributivos diferentes.

Tal como lo muestran las distintas resoluciones de la AFIP, la superposición de estos dos regímenes produce fuertes disparidades en términos de acceso a las protecciones sociales dentro del conjunto de trabajadoras domésticas. Estas desigualdades parecen, sin embargo, imperceptibles para un legislador que prioriza la protección de las trabajadoras domésticas que se desempeñan de manera regular y continua; es decir, cuya actividad se concentra en los servicios prestados a un mismo empleador bajo un régimen de tiempo parcial. Aquellas que por razones personales, o por la estructura misma de ese mercado de trabajo no pueden acceder a ese tipo de posición, quedan en los márgenes del sistema de protecciones sociales. La falta de acceso real a los beneficios sociales, lleva a estas trabajadoras domésticas a depender ya sea de las protecciones universales en relación con la salud, ya sea de las protecciones no contributivas en lo que respecta a las jubilaciones y pensiones.

La pregunta sobre la igualdad frente al acceso a los derechos queda opacada por la pregunta respecto de la igualdad de derechos. En el debate parlamentario, la

⁶ Pre-proyecto 3188-D-10.

⁷ Pre-proyectos: 4193-D-09, 5374-D-09, 0696-D-10, 0451-S-10, 2068-S-11.

⁸ Pre-proyectos: 0001-PE-10 y 1026-D-10.

discusión sobre el tercer pilar del sistema de protecciones sociales, es decir las asignaciones familiares, se da en los mismos términos aunque la resolución sea diferente. Numerosos son los legisladores que a la hora de aprobar la ley 26.844 hacen explícito su desacuerdo con la exclusión de las trabajadoras domésticas del régimen de asignaciones familiares. Para muchos de ellos, se trata de un derecho todavía por alcanzar en ese proceso de igualación de derechos respecto del resto de los trabajadores del sector privado.

Precisamente, la exclusión de estas trabajadoras tiene que ver con la lógica contributiva sobre la que se funda el régimen general de asignaciones familiares de los asalariados. Lo que se pone aquí en cuestión es la capacidad contributiva de los empleadores, no la de las trabajadoras domésticas. Según el legislador, la obligación de otro aporte al sistema de seguridad social por parte el empleador constituye un obstáculo al registro de la trabajadora doméstica. Es por ello que en medio de esa tensión entre la necesidad de formalizar ese tipo de relaciones laborales y la intención de extender efectivamente las protecciones sociales, el legislador decide que la protección destinada a la familia, en el caso particular de las trabajadoras domésticas, quedará subsumida al régimen no contributivo. La ley 26.844 permite entonces que las trabajadoras domésticas accedan a la Asignación Universal por Hijo, aún si se encuentran registradas o si perciben ingresos mayores que el salario mínimo.

En este caso, como en el Régimen Especial de Seguridad Social de los Empleados del Servicio Doméstico, la preocupación del legislador es que las contribuciones del dador de empleo no sean la causa del no registro de la trabajadora doméstica. Según el legislador, el dador de trabajo, caracterizado como “otro trabajador”, no está en condiciones de asumir todas las cargas sociales asignadas al “empleador” en los términos de la Ley de Contrato de Trabajo. Es por ello que, siguiendo el modelo de la subcontratación laboral, en el caso de las trabajadoras que se desempeñan en distintos domicilios, las cargas sociales tienen que ser compartidas “solidariamente” por los diversos dadores de empleo. En el caso en que no sea posible, el legislador se plantea dos opciones: solicitar la participación de las trabajadoras en el régimen contributivo o excluirlas del mismo.

Estos arreglos *ad hoc* solamente pueden tener lugar cuando no existe una calificación precisa de la relación laboral; es decir, una definición del estatuto laboral

que se les reconoce a las trabajadoras domésticas. El hecho de calificar la relación que une a la trabajadora doméstica con su dador de trabajo como una relación salarial implica necesariamente la aceptación de una convención particular de reparto de riesgos y responsabilidades inscripta en el derecho laboral (Morin, 2000). Esta convención, establecida entre una empresa empleadora y un trabajador, se estructura, según Morin, en función de cuatro tipos de riesgos: el "riesgo económico", el "riesgo del empleo", el "riesgo físico del trabajo" y el "riesgo social".

El "riesgo económico" se relaciona con los cambios en el mercado de productos y con la calidad del trabajo efectuado. Es decir, que está compuesto a su vez por dos formas del riesgo: el "riesgo empresarial" y el "riesgo de la prestación laboral". El "riesgo empresarial" tiene que ver con la evolución de los mercados, con los cambios tecnológicos, con las transformaciones en los modos de consumo, con las modificaciones de las regulaciones comerciales, etc. Por su parte, el "riesgo de la prestación laboral" es el que se relaciona con la ejecución del trabajo del cual depende la calidad del producto. El primero se enmarca en el mercado de productos, y el segundo en el mercado de trabajo (Morin, 2000: 732). El "riesgo del empleo" tiene que ver con la seguridad del empleo, es decir con la continuidad de la relación laboral dentro de la organización productiva. El tercero, el "riesgo físico del trabajo" está relacionado con la seguridad que permite el cumplimiento real de la actividad: la higiene del lugar de trabajo, la seguridad en el ejercicio mismo de la actividad y la prevención de accidentes de trabajo. Por último, el "riesgo social" tiene su origen en la pérdida o disminución de la capacidad de obtener ingresos. Se relaciona con los riesgos sociales que dieron origen al sistema de seguridad social: enfermedad, envejecimiento, discapacidad y pérdida de empleo. También pueden ser incluidos otro tipo de prestaciones, como las asignaciones familiares, ayuda para estudio, subvenciones para el cuidado de niños, etc. (Morin, 1999: 33-34).

A lo largo del siglo XX, esta convención se cristalizó en el contrato de trabajo asalariado. Este contrato define un intercambio particular entre un empleador y un trabajador que, para el derecho laboral, se encuentran en posiciones asimétricas. A través de la firma de un contrato de trabajo, el trabajador intercambia subordinación jurídica por seguridad (Supiot, 1999, 2002). "El asalariado que pone su fuerza de trabajo a disposición del empleador no corre el riesgo de la empresa; acepta la subordinación

a cambio de cierta seguridad basada en los mecanismos de la solidaridad colectiva, sean éstos la seguridad social o las normas de protección del trabajo y el empleo” (Morin, 2005: 13). Esto significa que el conjunto de los riesgos son cubiertos por sistemas de seguros colectivos o cajas de compensaciones.

Frente a este modelo, el problema mayor que se le plantea al legislador es incorporar en la regulación las implicaciones que tiene el hecho de que el trabajo doméstico no sea un empleo como cualquier otro. En el nuevo régimen especial, lo que parece subrayar el legislador es que el empleador, porque es “un trabajador” y no una empresa, no es capaz de asumir completamente los riesgos y responsabilidades que el derecho laboral le atribuye a ese rol en el marco de una relación salarial. Es por ello que la ley instauro diversos mecanismos que permiten, ya sea la socialización de riesgos con distintas agencias estatales, ya sea la transferencia directa de riesgos al Estado, o incluso la transferencia de las responsabilidades a las mismas trabajadoras.

En este último caso, el legislador parece no considerar que las trabajadoras, por el hecho de no ser verdaderamente prestadoras independientes de servicios, tampoco son capaces de asumir el riesgo social que se les transfiere cuando se les exige completar las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, o el riesgo del empleo que conlleva la inestabilidad de este tipo de actividad laboral.

Esta nueva ley, que significa ciertamente un enorme avance en la regulación del servicio doméstico, al dejar de lado la definición del estatuto laboral de las trabajadoras domésticas, lejos de igualar sus derechos al conjunto de los asalariados del sector privado, instituye un régimen que parece priorizar los derechos de los dadores de trabajo por sobre los de las trabajadoras domésticas. El análisis del conjunto de documentos legislativos y administrativos consultados pone en evidencia que la articulación entre dos objetivos, que en principio no serían contrapuestos -la formalización del trabajo doméstico, por un lado, y la expansión de las protecciones sociales a todas las trabajadoras domésticas, por otro- no encuentra una resolución en este nuevo régimen especial.

El primer objetivo, que debería ser la condición necesaria para alcanzar el segundo, prima. Los mecanismos de aplicación de la ley se concentran entonces en aumentar el número de trabajadoras domésticas registradas en la seguridad social. El Estado despliega al mismo tiempo dispositivos para promover el cumplimiento de la ley

como la simplificación del registro o las exenciones fiscales; así como dispositivos para garantizar su implementación *de facto* como la “presunción de empleada doméstica” (Poblete, 2014). Sin embargo, la formalización se vuelve una cuestión meramente formal cuando las desigualdades en términos de acceso real a las protecciones sociales que el mismo régimen especial instituye se hacen imperceptibles.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, M. & A. BECCARIA (2013), “Las trabajadoras domésticas en la Argentina actual. Límites y avances en torno a su sindicalización”, X Jornadas de sociología de la UBA, Buenos Aires.
- ALONSO, G. (2000), *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores.
- ARZA, C. (2010), “La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, in Torrado, S. (dir.), *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Tomo II. Buenos Aires, Edhasa, p. 257-299.
- BELMARTINO, S. (2005), “Una década de reforma de la atención médica en Argentina”, *Salud Colectiva*, 1 (2), p. 155-171.
- BERTRANOU, F. (coord.) (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, Buenos Aires, OIT.
- BERTRANOU, F. & C.O. GRUSHKA, & R. ROFMAN (2002), “Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina”, in BERTRANOU, F., C. SOLORIO, W. VAN GINNEKEN (eds.) *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile*, Santiago de Chile, OIT.
- BLACKETT, A. (2011), “Introduction: Regulating Decent Work for Domestic Workers”, *Canadian Journal of Women and the Law*, 23 (1), p. 1-45
- CALLEMAN, C. (2011), “Domestic Services in a ‘Land of Equality’: The Case of Sweden”, *Canadian Journal of Women and the Law*, 23 (1), p. 121-139
- CHEN, M. A. (2011), “Recognizing Domestic Workers, Regulating Domestic Work: Conceptual, Measurement, and Regulatory Challenges”, *Canadian Journal of Women and the Law*, 23 (1), p. 167-184.
- DANANI, C. et S. HINTZE (comps.) (2011), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, UNGS.
- ILO (2010), *Decent work for domestic workers*, Report IV (1), International Labor Conference, 99th session.
- ILO (2012), *Effective protection for domestic workers: a guide to designing labour laws*. Ginebra, ILO.
- LO VUOLO, R. (1998), “¿Una nueva oscuridad? Estado de bienestar, crisis de integración social y democracia”, in R. LO VUOLO & A. BARBEITO, *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila Editores.

- LOYO, M-G. & M.D. VELÁSQUEZ (2009), « Aspectos jurídicos y económicos del trabajo doméstico remunerado en América Latina » in VALENZUELA, M.E. & C. MORA, *Trabajo doméstico : un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, p. 21-70.
- LYON-CAEN, A. (2006), « Droit du travail subordination et décentralisation productive », in PETIT, H. y THEVENOT, N. (éd.), *Les nouvelles frontières du travail subordonné*, Paris, La Découverte.
- McCANN, D. & J. MURRAY (2010) *The legal regulation of working time in domestic work*, Ginebra, ILO.
- MORIN, M-L. (2000), « Partage des risques et responsabilité de l'emploi. Contribution au débat sur la réforme du droit du travail », *Droit Social* (7/8), p. 730-738.
- MORIN, M-L. (2005), "El derecho del trabajo ante los nuevos modos de organización de la empresa", *Revista Internacional del Trabajo*, 124 (1), p. 5-30.
- MORIN, M-L. (ed.) (1999), *Prestation de travail et activité de service*, Paris, La Documentation Française.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), (2006), *Situación laboral del servicio doméstico en Argentina*.
- MUNDLAK, G. & H. SHAMIR, (2011), "Bringing Together or Drifting Apart?: Targeting Care Work as "Work Like No Other", *Canadian Journal of Women and the Law*, 23 (1), p. 289-308
- PEREYRA, F. (2012), "La regulación laboral de las trabajadoras domésticas en Argentina. Situación actual y perspectivas", in ESQUIVEL, V.; FAUR, E & JELIN, E., *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, Buenos Aires, IDES, p. 165-199.
- PEREYRA, F. (2014), "Estadísticas sobre servicio doméstico", *Análisis preliminar sobre la base de la EPH*, mimeo.
- POBLETE, L. (2008) *De la gestion de l'autonomie. Parcours de travailleurs autonomes argentins dans les années 90*. Tesis de doctorado en sociología, realizada en la École des Hautes Études en Sciences Sociales, bajo la dirección de Robert Castel. Publicada en línea por el CCSD-CNRS (Centre pour la Communication Scientifique directe-Centre National de la Recherche Scientifique) <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00407491/fr/>
- POBLETE, L. (2014), "Closer to employment standards ? The case of paid domestic workers in Argentina", comunicación presentada en CRIMT Conference, Montreal.
- SALIM, J. & W., D'ANGELA (2006), *Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina*, Buenos Aires, AFIP.
- SUPIOT, A. (1995), « L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale », *Droit Social* (9/10), 1995, p. 823-831
- SUPIOT, A. (1999) *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.
- SUPIOT, A. (2002) *Critique du droit du travail*, Paris, PUF/Quadrige.
- VEGA RUIZ, M.L. (2011) "L'administration et l'inspection du travail dans le domaine du travail domestique: les expériences de l'Amérique latine", *Canadian Journal of Women and the Law*, 23 (1), p. 341-358.

Regulación citada

- Leyes:

18.017: Ampliación de Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares. Publicada en el Boletín Oficial del 02/02/1969.

18.037: Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia. Publicada en el Boletín Oficial del 10/01/1969.

18.038: Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores autónomos. Publicada en el Boletín Oficial del 10/01/1969.

20.744: Ley de Contrato de Trabajo. Publicada en el Boletín Oficial del 21/09/1974.

24.241: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Publicada en el Boletín Oficial del 18/10/1993.

24.714: Nuevo régimen de asignaciones familiares. Publicada en el Boletín Oficial del 18/10/1996.

24.977: Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Publicada en el Boletín Oficial del 06/07/1998.

25.239: Reforma Tributaria. Publicada en el Boletín Oficial del 31/12/1999.

26.063: recursos de la seguridad social. Publicada en el Boletín Oficial del 09/12/2005.

26.844: Régimen especial para el Personal de Casas Particulares. Publicada en el Boletín Oficial del 12/03/2013.

- Otras reglamentaciones, en orden cronológico:

Decreto/Ley del PEN 326/56. Publicado en el Boletín Oficial del 20 de enero de 1956.

Decreto 2284/91, decreto de aplicación de las leyes 23.696, 23.697 y 23.928. Publicado en el Boletín Oficial del 01/11/1991.

Resolución de la Superintendencia de Seguros de Salud 266/00. Publicado en el Boletín Oficial del 10/08/2000.

Resolución General 841/00 de la AFIP: obligaciones del sistema de seguridad social. Publicado en el Boletín Oficial del 15/05/2000.

Decreto PEN 1515/2005: recursos de la seguridad social. Publicado en el Boletín Oficial del 09/12/2005.

Resolución General 2055/06 de la AFIP: sistema único de seguridad social. Publicado en el Boletín Oficial del 31/05/2006.

Resolución General 2431/08 de la AFIP: Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Publicado en el Boletín Oficial del 03/04/2008.

Decreto PEN 1602/09: Asignación Universal por Hijo. Publicado en el Boletín Oficial del 30/10/2009.

- Pre-proyectos de la Ley 26.844:

4193-D-09, presentado por la Coalición Cívica-ARI el 01/09/2009

0001-PE-10 presentado por el Poder Ejecutivo el 08/03/2010

0696-D-10 presentado por el FPV el 09/03/2010

1026-D-10 presentado por Proyecto Sur el 16/03/2010

0451-S-10 presentado por el Senador Jenefes (FPV) el 18/03/2010

3188-D-10, presentado por el PRO el 12/05/2010

2068-S-11 presentado por la Senadora Escudero (FPV) el 30/08/2011