

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



**FACTORES QUE DETERMINAN LA PUESTA EN AGENDA DE UNA
POLÍTICA PÚBLICA DESDE EL EJECUTIVO: EL CASO DE LAS
TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL PERÚ DURANTE EL
PERIODO 2011 AL 2016**

Tesis para optar el Título Profesional de Licenciada en Ciencia Política

Presenta la Bachiller:

MARÍA MICAELA MATUTE NOVOA

Presidente : ADRIANA URRUTIA POZZI-ESCOT

Asesor : LEDA PÉREZ

Lector : PAULA TÁVARA PINEDA

Lima – Perú

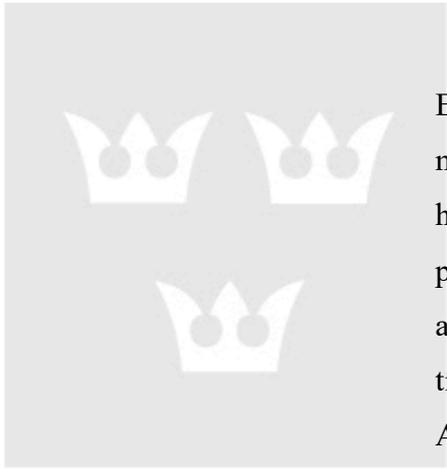
Agosto de 2019

DEDICATORIA

Esta investigación está dedicada a todas las trabajadoras del hogar del Perú.



GLORIA



AGRADECIMIENTO

En primer lugar, agradezco a mi familia. A mi mamá por sus palabras de apoyo y ánimo, mi hermana por sus consejos, mi papá por su preocupación y la seguridad que me brinda, a mi abuelita por sus constantes oraciones, a mis tías, tíos y primos por sus buenos deseos; y a Apolo y Agape por estar a mi lado siempre.

A todas las trabajadoras del hogar que me permitieron aprender de ellas, sus historias y experiencias que hasta ahora guardo en mi mente.

A mi asesora y todas las personas que apoyaron en el desarrollo de esta tesis.



DEI

VIVENS

RESUMEN

La siguiente investigación ha analizado los factores por los cuales el Poder Ejecutivo no ha puesto en agenda una política pública a nivel nacional que beneficie a las trabajadoras del hogar. El Estado mediante la legislatura existente permite la vulneración de los derechos laborales y limita la ciudadanía de las trabajadoras. Los factores que se han identificado van desde capacidades estatales, hasta la discriminación que se encuentra institucionalizada.

Palabras clave: política pública, capacidades estatales, discriminación institucionalizada.

ABSTRACT

The following research has analyzed the factors why the Executive has not put in agenda a national public policy that benefits domestic workers. The Government, through the existing legislature allows in a way the violation of their labor rights and limits the citizenship of this workers. The factors that have been identified range from state capacities to institutionalized discrimination.

Keywords: Public policy. State capacities, institutionalized discrimination.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	01
CAPÍTULO I: ENFOQUE Y PRESENTACIÓN.....	03
1.1. Pregunta de Investigación y preguntas específicas.....	03
1.2. Hipótesis.....	03
1.3. Justificación.....	04
1.4. Marco teórico.....	07
1.5. Metodología.....	13
1.6. Estructura.....	14
CAPÍTULO II: CONTEXTO DEL TRABAJO DOMÉSTICO EN EL PERÚ.....	16
2.1. Origen del trabajo doméstico y evolución histórica.....	16
2.2. Estatus social y económico de la trabajadora del hogar.....	20
2.3. Contexto laboral en el Perú y situación actual.....	23
2.4. Marco legal nacional e internacional.....	26
CAPÍTULO III: SITUACIÓN ACTUAL EN TORNO AL DESARROLLO DE ACCIONES DEL EJECUTIVO A FAVOR DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR.....	33
3.1. Instituciones involucradas.....	33
3.1.1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE.....	33
3.1.2. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP.....	39
3.1.3. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUS.....	41
3.1.4. Organismos públicos: SUNAT y SUNAFIL.....	43
CAPÍTULO IV: LOS OBSTÁCULOS EN LA PUESTA EN AGENDA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA A FAVOR DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL PERÚ.....	49
4.1. Obstáculos atribuidos a la falta de capacidades estatales.....	50
4.2. Obstáculos atribuidos a la desvalorización del trabajo del hogar.....	58
4.3. Hallazgos no contemplados.....	64

CONCLUSIONES.....66
RECOMENDACIONES.....70
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....73
ANEXOS.....78



ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

CEM: Centro de Emergencia Mujer

CGTP: Confederación General de Trabajadores del Perú

CUT: Central Unitaria de Trabajadores del Perú

DGDDFFSST: Dirección General de Derechos Fundamentales, Seguridad y Salud en el Trabajo

DIGEPIT: Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo

FENTTRAHOP: Federación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar del Perú

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MIMP: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

MINJUS: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

MTPE: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PESEM: Plan estratégico sectorial multianual

ROF: Reglamento de organización y funciones

SINTRAHOGARP: Sindicato Nacional De Trabajadoras Del Hogar del Perú

SUNAFIL: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

TdH: Trabajadora del Hogar

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N°1: Capacidades clave del Estado por Kent Weaver y Bert Rockman.....	11
Tabla N°2: Modificaciones en las disposiciones legales de las TdH.....	28
Tabla N°3: Iniciativas e instrumentos en articulación con la normativa de trabajadoras del hogar.....	30
Tabla N° 4: Comparación entre Ley N° 27986 y el régimen laboral general.....	31
Tabla N°5: Objetivos MTPE.....	35
Tabla N°6: Directores Generales de Derechos Fundamentales Seguridad y Salud en el Trabajo Periodo 2011-2016.....	38
Tabal N°7: Ministros de Trabajo y Promoción del Empleo y Promoción del Empleo Periodo 2011-2016.....	38
Tabla N°8: Objetivos MIMP.....	40
Tabla N°9: Objetivos MINJUS.....	42
Tabla N°10: Escala de multas e infracciones.....	46
Tabla N°11: Acciones realizadas por SUNAFIL.....	47
Tabla N°12: Obstáculos hallados.....	50

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo de las Políticas Públicas.....	9
Figura 2: Nivel de ingreso mensual por nivel educativo y grupo ocupacional.....	23
Figura 3: Distribución de la PEA ocupada 2004 – 2015.....	25
Figura 4: División de trabajadores y trabajadoras del hogar por sexo.....	25
Figura 5: Edad promedio de las TdH.....	26

GLORIA



HOMO



DEI

VIVENS

INTRODUCCIÓN

En América Latina, el trabajo doméstico es la primera fuente de empleo femenino no agrícola, y representa una de las principales labores efectuadas por mujeres con bajo nivel de instrucción y que pertenecen a un sector económico precario. Blofield (2012, p.12) comenta que esta desigualdad (y a su vez desigualdad de ingresos) se ve reflejada en la estructura y división de clases de estos países; dividiéndose en: capitalistas, profesionales y ejecutivos, pequeños emprendedores, trabajadores formales y trabajadores informales. Es así que esta labor es considerada como uno de los sectores laborales con mayor déficit de trabajo decente a lo largo de la región (Rodgers, 2009, p.71), lo cual no permite a las trabajadoras generar suficiente ganancia para superar los niveles de pobreza (Blofield, 2012).

En el Perú, según las cifras de la Organización Internacional del Trabajo –OIT, son más de 450 mil personas de las cuales el 95,6% son mujeres¹ que enfrentas día a día la discriminación y desigualdad. Pese a la existencia de la Ley N°27986 -que en su época (2003) representó reconocimiento y un gran avance en el país con respecto al goce de derechos laborales (Pérez y Llanos, 2015, p.3)- este marco normativo especial sigue diferenciando de manera negativa a las trabajadoras del hogar en otorgándoles derechos recortados relación de otros trabajadores, ya que no se les reconoce el derecho a la remuneración mínima vital, sólo cuentan con la mitad de los beneficios laborales (vacaciones, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones), entre otras desventajas.

La diferenciación que se encuentra en la legislación hace que las trabajadoras del hogar conformen un sector vulnerable por la falta de normas protectoras de sus recortados derechos laborales (Pérez y Llanos, 2017, p.555); incluso aun así exista un mínimo de normas para su protección estas sufren un alto grado de evasión a causa del ambiente privado en el que se

¹ Es de nuestro conocimiento que esta labor la realizan hombres y mujeres, sin embargo, por motivos de redacción y conociéndose cuantitativamente que la mayoría personas que integran esta fuerza de trabajo son mujeres, hemos decidido utilizar el término en femenino.

desarrolla, tornándolas “invisibles” sin ser tomadas en cuenta por el Estado (Ojeda, 2005, p.40). Esto hace de las trabajadoras del hogar en el Perú una clase laboral discriminada.

Además de ser discriminadas en la esfera gubernamental, tal y como lo mencionan Rodgers (2009, p.73) y Anderson (2009, p.236) existe poca valoración social del trabajo doméstico debido a que esta labor va asociada a la idea popular de que realizarla no demanda mayor inteligencia, habilidad o creatividad. La sociedad peruana ha llegado a normalizar la idea de que el trabajo doméstico es una labor naturalmente –y de manera gratuita- desempeñado por las mujeres; ejerciéndose para remplazar el rol doméstico de otra mujer. Este poco reconocimiento se ve reflejado en la vulneración de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar.

Sin embargo, el 14 de junio del 2018 el Congreso ratificó, con 92 votos a favor, el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)², un acuerdo que garantiza que las trabajadoras del hogar recibirán el mismo trato que el resto de trabajadores. Este es un primer paso que sin lugar a duda aporta a la igualdad de derechos laborales para todas y todos los peruanos; empero este acto no significará mucho si es que no se reglamenta o crean mecanismos de gestión y regulación, labor correspondiente al Poder Ejecutivo. Sin embargo, es preciso mencionar que esta acción se ha realizado siete años después de haberse emitido la norma y las varias peticiones por parte de las trabajadoras para que se dé su ratificación; haciéndonos notar que los avances en torno a sus derechos laborales han sido muy lento.

Lo cierto es que hasta la fecha, las trabajadoras del hogar han experimentado en la ley y en la práctica, derechos recortados. Por ello, la presente investigación tiene como objetivo explorar, identificar y analizar los factores que explican la falta de una agenda clara a favor de generar una política pública que otorgue y garantice igualdad de derechos laborales plenos a las trabajadoras del hogar en el Perú desde el Ejecutivo. Siendo más específicos, nuestros objetivos son: 1) Analizar los factores que no permitieron de una línea de acción en lo referente a la puesta en agenda de una política pública para las Trabajadoras del Hogar durante el periodo 2011 – 2016 en el Ejecutivo; así como 2) Conocer las causantes sociales y políticas que no permiten definir las como sujeto de política pública.

² Extraído de:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460

CAPÍTULO I: ENFOQUE Y PRESENTACIÓN

1.1. Pregunta de Investigación y preguntas específicas

Llama la atención cómo es que, en el año 2019, sigue vigente un escenario que permite la vulneración de derechos laborales a un sector de la población, como son las trabajadoras del hogar; y a su vez no existen medidas eficientes para su protección. La actual investigación busca resolver la siguiente pregunta principal: ¿Cuáles han sido los factores que han determinado la falta de una agenda clara para la formulación de una política pública respecto a las trabajadoras del hogar - TdH, desde el ejecutivo, para otorgar igualdad de derechos durante el periodo 2011-2016? Igualmente, responderé una serie de preguntas que nos ayudarán a contestar la pregunta de investigación principal:

- 1) ¿Existe un factor en materia de capacidades estatales que no haya permitido la puesta en agenda coherente y sistemática en lo referente a una política pública para las TdH durante el periodo 2011 – 2016 en el Ejecutivo?
- 2) ¿Es la discriminación un factor que influye o no en los tomadores de decisiones para elaborar una política pública referente a las TdH?

1.2. Hipótesis

De esta forma, en relación con el problema planteado de la investigación, los objetivos y las preguntas de investigación, planteamos una serie de hipótesis que buscamos poner a prueba con la finalidad de responder nuestra pregunta de investigación principal y nuestras subpreguntas.

Existen dos factores que han limitado (o frenado) el proceso de puesta en agenda de una política pública en relación con las TdH en el Ejecutivo:

1. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades para implementar y garantizar la estabilidad de una política pública.
2. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor.

Es así como se han formulado dos sub-hipótesis que responden a los dos factores mencionados:

1. La alta rotación de funcionarios en el Ministerio del Trabajo y la falta de mecanismos de supervisión eficientes no permiten la continuidad de una línea de acción que beneficie a las TdH mediante una política pública.
2. Los y las tomadores de decisiones políticas no permiten definir a las TdH como sujetos de derechos plenos debido a que reproducen –de manera directa o indirecta- conductas discriminantes que se ven arraigadas en la sociedad y el mismo aparato Estatal, desvalorizando este trabajo.

1.3. Justificación

Según Elizabeth Kuznesof (1989, p.17) el trabajo doméstico en Latinoamérica es una labor adquirida como herencia por parte de los Colonos Españoles al continente que aún prevalece en las sociedades de la actualidad, históricamente en todas las colonias españolas las ofertas de empleo para las mujeres han sido con mayor frecuencia el trabajo doméstico (p.23). Según Flores Galindo, al comenzar el siglo XIX la participación de las mujeres en esta forma de empleo fue significativa, logrando superar la presencia de los hombres (Flores, 1999, p.15). Según los datos presentados por la OIT, en América Latina son al redor de 18 millones de mujeres las que efectúan la labor de TdH (OIT, 2016, p.7), de las cuales se estima 450 mil son de nacionalidad peruana, lo cual representa el 2.4% del empleo total o Población Económicamente Activa (INEI, 2017, p.20).

La problemática radica en que las TdH se encuentran en una posición de vulnerabilidad -ligada a la subvaloración económica y social del trabajo de la mujer y de su rol en la sociedad-. Pérez y Llanos (2017) y Jokela (2014) muestran en sus investigaciones que existe una interseccionalidad de diferentes aspectos que se encuentran presentes en el trabajo doméstico

remunerado: el género, raza y la clase social de la cual proceden o estatus migratorio; características que lamentablemente llevan a desvalorizar económica y social de esta actividad. Es así como estos aspectos propician una notable desventaja para las TdH con respecto al goce de derechos establecidos en el código laboral y la legislación específica. De la misma manera, es importante mencionar el contexto en el cual esta labor se desenvuelve, el cual es mayormente en el ámbito privado, por lo que se limita significativamente el alcance estatal y su capacidad para regular y hacer cumplir la legislación vigente (Pérez & Llanos, 2017, p.557). Al mismo tiempo de invisibilizar a las trabajadoras y su labor, al estar refiriéndonos a hogares privados y no a empresas o corporaciones, no se permite conocer una cifra real de las trabajadoras que desempeñan el trabajo doméstico y por consiguiente se dificulta un monitoreo eficaz.³

Es en este contexto que el Convenio N° 189, sobre las trabajadoras y los trabajadores del hogar fue aprobado en la Conferencia Internacional del Trabajo N° 100, celebrada del 1 al 17 de junio del 2011, con la finalidad de lograr las metas establecidas en las Declaración de la OIT relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y sobre la justicia social para una globalización equitativa. Entrando en vigor el 5 de setiembre de 2013, este convenio ha sido ratificado por 25 de los 186 países miembros de la OIT, de los cuales trece son países latinoamericanos⁴. Sin embargo, en el Perú la legislación referente a los derechos de las TdH –Ley N° 27986 del año 2003- establece una clara diferencia entre los derechos de los trabajadores de otros sectores y de las TdH, otorgándole a éstas últimas derechos recortados y categorizándolas en un “régimen de trabajo especial”⁵. Cabe mencionar, que después de 8 años

³ La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) mediante Resolución de Superintendencia R.S. N.º 191-2005/SUNAT, modificada por R.S. 240-2014/SUNAT, implementó el registro de trabajadores del hogar y sus derechohabientes a través de SUNAT Operaciones en Línea (SOL); sin embargo, este registro no contiene una cifra exacta que permita monitorear y evaluar el cumplimiento de las leyes para con las trabajadoras del hogar.

⁴ Los países Latino Americanos que han ratificado el C189 son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Paraguay y Uruguay. Extraído de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:2551460:NO

⁵ <https://www.sunafil.gob.pe/regimenes-especiales.html>

En el Perú existen 40 regímenes laborales en los ámbitos públicos y privados; en la actividad pública existen 15, mientras que en la actividad privada son 24 regímenes laborales especiales. Extraído de: <https://gestion.pe/economia/existen-40-regimenes-laborales-peru-ambitos-publico-privado-87510>

de haberse propuesto el Convenio N°189, el Perú lo ha ratificado el 26 de noviembre del 2018, y entrará en vigor a partir del 26 de noviembre de 2019.

Podría considerarse que la no ratificación del convenio durante el periodo de 8 años es reflejo de la falta de capacidades estatales o de herramientas que garanticen al Estado peruano el cumplimiento de la nueva normativa, así como de conductas discriminatorias arraigadas en la sociedad, y por ende en el mismo aparato estatal.

Según Blofield, las demandas por la igualdad de derechos incrementan en un contexto político democrático (Blofield, 2012, 39)⁶; y esto puede apreciarse en el caso de diversos países de la región –Chile, Argentina, Uruguay- en los cuales las TdH gozan relativamente de más beneficios en comparación las trabajadoras peruanas. Si bien la democratización ha permitido que grupos vulnerables y marginalizados puedan organizarse y demandar sus derechos, en el caso de las trabajadoras domésticas peruanas –y en general- esto no es suficiente para lograr la agendación de una política pública que iguale sus derechos a los del resto de trabajadores. El hecho de que este trabajo se realice mayormente en el plano informal y –como ya se mencionó previamente- en el ámbito privado (Pérez & Llanos, 2017, p.553) aporta a la débil organización sindical del sector para realizar sus demandas, así como para el escaso conocimiento de sus derechos laborales (Loyo y Velásquez, 2009, p.26); empero, en el caso de que estas hayan logrado organizarse para demandar igualdad de derechos laborales, es fundamental que los actores políticos muestren interés en su causa y puedan insertarlo en la agenda (Blofield, 2012, p.40).

La presente investigación se considera pertinente en la medida que explorará cuales han sido los factores en la política pública peruana y en sus códigos sociales que han impedido la puesta en agenda de la política pública respecto a las TdH para otorgar igualdad de derechos durante el periodo 2011-2016; con miras a modificar la realidad laboral que afecta a una población vulnerable, en su mayoría mujeres con escasos recursos; y a su vez dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Perú en el escenario internacional.

⁶ Según Blofield un contexto democrático permite que una mayor cantidad de grupos marginados –movimientos feministas o indigenistas- puedan organizarse y demandar más derechos; por otro lado los cambios económicos estructurales y políticas neoliberales cambian la composición de la fuerza laboral, abriendo lugar a que el sector informal se vuelva dominante.

1.4. Marco Teórico

Para la elaboración del marco teórico de la presente tesis se analizarán tres ejes de pensamiento; el primero es el término *ventana de oportunidades* en el cual se desarrollarán los conceptos de *establecimiento de la agenda*; el segundo término son las *capacidades estatales*; y el tercero es la *discriminación institucional*. Utilizo estos conceptos con la finalidad de comprender los factores que explican la puesta en agenda de una política pública a favor de otorgar igualdad de derechos laborales a las TdH, que son consideradas como una población vulnerable.

Para que toda política pública⁷ logre ser puesta en agenda es importante que se genere un ambiente adecuado que propicie este proceso, es decir que se abra una *ventana de oportunidad* (Kingdon, 1995). Este concepto hace referencia a la oportunidad que surge para incorporar los problemas que se proclaman a la agenda, para que los propulsores de una propuesta apuesten por ella y para transformar una iniciativa en política pública.

La ventana puede abrirse al ser producidos cambios en el gabinete, altos cargos políticos, cambios en el clima político, resultado de elecciones municipales – que indican la correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición –, elecciones legislativas que cambian la composición del Congreso, o el cambio de gobierno. Este último es, probablemente, la más obvia ventana de oportunidad de política pública. También ocurre que una ventana se abre porque un nuevo problema emerge con tal fuerza que captura la atención de los actores relevantes al dejar al descubierto un problema no abordado, cambiando las predisposiciones y percepciones de urgencia de los actores con influencia, lo que los lleva a tener una disposición favorable a resolver el problema emergente. La aparición de una situación inesperada y de gran cobertura mediática crea una oportunidad para que los impulsores de una determinada propuesta la promuevan y presionen para que ella sea la alternativa que se transforme en la política pública.

No obstante, las ventanas de oportunidad no permanecen abiertas por mucho tiempo debido a una serie de razones: los actores relevantes pueden sentir que ellos han abordado el problema a través de decisiones que han puesto en práctica, el hecho que promovió la apertura de la

⁷ Entendemos a las políticas públicas como las propuestas y respuestas del Estado frente a las necesidades y pedidos de la ciudadanía, son los procesos decisionales en contextos complejos y de múltiples actores públicos y privados (Lahera 2004: p.8) que definen los fines y las estrategias de intervención estatal.

ventana puede rápidamente quedar atrás por su propia naturaleza o corta duración, los cambios en los cargos de autoridad política pueden afectar la agenda del gobierno, o por qué no hay alternativa disponible para un determinado problema. Cuando una ventana se abre crea una oportunidad para abordar el problema, pero para que esta pueda ser aprovechada es necesario que se produzca una convergencia o acoplamiento entre diversos aspectos: soluciones posibles y disponibles con problemas que pasan a ocupar lugares de prioridad en la agenda. De la misma manera se considera importante, según Moore (2004), la presencia de fuentes de legitimidad y apoyo; las cuales autorizarán la marcha de la iniciativa política, así como el respaldo político y económico.

En el caso de las TdH podemos decir que aparecieron múltiples ventanas de oportunidad, a nivel del poder ejecutivo, a lo largo del periodo 2011 – 2016. Si consideramos lo expuesto por Blofield “los gobiernos de izquierda que buscan la igualdad social y justicia pueden ser más sensibles en relación a esta problemática –de las TdH-” (2012, p.54), entonces una primera oportunidad se dio con el cambio de gobierno (2011), con el cual el Partido Nacionalista Peruano asumió la presidencia, y un segundo momento pudo haber sido el nombramiento de la exministra de la Mujer y poblaciones Vulnerables como Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo el año 2014.

Ahora bien, para poder aprovechar la apertura de una *ventana de oportunidad* los tomadores de decisiones deberán de poner en agenda el tema a priorizarse. Cristina Díaz (1998) explica que el proceso de formulación de las políticas públicas cuenta con diversas etapas que, si bien es cierto varían según diversos autores, engloban los siguientes temas: i) la construcción de la agenda, que supone la emergencia del problema, su definición su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y la actuación del poder público; ii) la formulación de la política, es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar; iii) la implementación del programa o programas establecidos, en la cual se revisan los temas operativos que se encargan de mover la maquinaria estatal (gestión de operaciones) y iv) su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma (Díaz, 1998, p.9).

Figura °1: Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Díaz, 1988, p9.
Elaboración Propia.

Se considera que la política pública referente a las TdH en el caso peruano se encuentra hasta la fecha en la fase pre decisional de acuerdo con lo planteado por Lindblom (1991), quien divide el desarrollo de la política pública en tres fases: pre decisional - decisional, implementación y evaluación. Es importante precisar que al interior de la fase pre decisional encontramos dos procesos como son el establecimiento de la agenda y la especificación de las alternativas. Ahora bien, debido a que la presente investigación se centrara en el proceso pre decisional, específicamente en los factores que limitan el proceso de *establecimiento de la agenda*; se utiliza el concepto de Kingdon (1995) “agenda setting” o “puesta en agenda”.

Kingdon determina que las agendas se estructuran a través de tres corrientes de procesos: la determinación de los problemas, las consideraciones de tipo político, y la actuación de los participantes visibles a quienes identificamos como actores políticos y sociales (Kingdon, 1995, p.197). En cuanto a la especificación de alternativas, Kingdon señala que existen dos respuestas frente al hecho de que una amplia gama de alternativas potenciales para la elaboración de posibles políticas públicas sea reducida en unas cuantas opciones, las cuales son pensadas con seriedad; estas respuestas recaen frente a dos aspectos, uno vinculado a los especialistas -el autor se refiere a estos como “participantes ocultos”- y el segundo de carácter político (corriente política)⁸. Ambos aspectos son los que determinarán el proceso de selección de las alternativas; mientras el primero brinda información referente a la viabilidad técnica de la política gracias a la participación de expertos, el segundo analiza que las alternativas sean

⁸ El término utilizado por el autor es el de “Policy Stream”.

políticamente viables –que no se sobrepongan sobre los valores de la comunidad política, que no se exceda al presupuesto estimado, que goce de aceptación entre la población o el público especializado, y que sea recepcionado de manera favorable entre los políticos- (Kingdon, 1995, p.201).

Por otro lado, para que una política pública pueda ser formulada, el gobierno debe de contar con ciertas *capacidades estatales*, concepto utilizado por Weaver y Rockman (1993) (ver Tabla N°1). Este concepto nos ayudará a determinar si el Estado peruano es apto para poder poner en agenda una política pública que iguale los derechos laborales de las TdH. Los autores explican que debido a una serie de medidas que buscaban la liberalización económica –consenso de Washington- los Estados en desarrollo requerían realizar recortes en lo que concierne a la actividad estatal; sin embargo, se dio una reducción contundente del alcance estatal causando la reducción de su fuerza o generando demandas de nuevas capacidades que no existían o no se encontraban fortalecidas. En este sentido, Fukuyama (2004, p.23) desarrolla dos dimensiones de la estatalidad⁹ i) el alcance, “diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos” y ii) la fuerza del poder de los Estados “o su capacidad para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia”. Entonces ¿podemos decir que el Perú posee ambas dimensiones de la estatalidad expuestas por Fukuyama? ¿Posee el Estado Peruano la capacidad para llevar a cabo una política pública en relación a las TdH?

Según Stein (2006), en su informe realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Estado debe de poseer determinadas capacidades para realizar determinadas funciones o deberes esenciales del mismo (Stein, 2006, p. 142), capacidades que se ven descritas en la siguiente tabla.

⁹ Fukuyama (2014) crea una matriz que busca medir el grado de estatalidad entre países, esta considera ambos elementos, posicionando el Alcance de las funciones estatales en un Eje X y la Capacidad del Estado en un hipotético Eje Y.

Tabla N°1

Capacidades clave del Estado por Kent Weaver y Bert Rockman
<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer y mantener prioridades entre las múltiples demandas contrapuestas, 2. Focalizar los recursos donde estos sean más efectivos, 3. Innovar cuando las políticas antiguas fallan, 4. Coordinar objetivos contrapuestos dentro de un todo coherente, 5. Capacidad de imponer pérdidas a grupos poderosos, 6. Representar intereses difusos y desorganizados además de aquellos que están concentrados y bien organizados, 7. Garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno una vez que se hayan decidido, 8. Garantizar la estabilidad de las políticas para darle tiempo a las mismas de que funcionen, 9. Formular y mantener compromisos internacionales en materia de comercio y defensa nacional para garantizar el bienestar del Estado en el largo plazo, y 10. Manejar las escisiones políticas para que la sociedad no se degenere en una guerra civil

Fuente: Weaver & Rockman, 1993, p. 6.

Para la presente investigación consideraremos dos de las capacidades listadas anteriormente (garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno una vez que se hayan decidido y garantizar la estabilidad de las políticas para darle tiempo a las mismas de que funcionen) para comprobar si el Estado peruano las cumple y de esa manera permite la puesta en agenda de la Política Pública respecto a las TdH.

Entonces, por más que se llegue a abrir una –o varias- ventana de oportunidad, son los tomadores de decisiones quienes priorizarán ciertos temas antes que otros debido a que se considera que tienen mayores posibilidades de ser aprobados; estando raramente dispuestos a invertir su tiempo, energía, capital político y otros recursos en iniciativas que se reconocen tendrán altas probabilidades de fracaso. Asimismo, se atribuye esta falta de acción debido a la falta de capacidades estatales ya mencionadas párrafos arriba, ya que, aunque se dé la apertura de una ventana de oportunidad y exista voluntad política, si el propio aparato estatal representa un obstáculo engorroso, poco se podrá hacer al respecto. Entendemos la *voluntad política* como el compromiso a respaldar una solución política efectiva de un problema percibido; esta existe cuando un conjunto de tomadores de decisiones tienen entendimiento común de un problema en particular dentro de la agenda de gobierno (Raile et al., 2017, p.4).

La presente investigación sostiene que se podría relacionar esta falta de acción percibida o el mal aprovechamiento de las ventanas de oportunidad, con la idea que desarrolla Drinot (2004) sobre *discriminación institucional*. Si bien no se puede considerar los aportes del autor como teoría, el término será útil para el análisis y la comprensión el nexo que existe entre la sociedad peruana (de la que provienen quienes al final ocuparán puestos en el aparato estatal) y la puesta

en agenda de una política pública ya que el estado está forjado por ideas y comportamientos naturalizados -por la sociedad - que tienden a generar desigualdades que perpetúan la discriminación. Para el autor, el modelo de desarrollo económico extractivista predispuso al país en un curso de “desarrollo fundamentado en un acceso desigual del poder”, el cual se acrecienta o acentúa en la medida que las instituciones desplieguen políticas gubernamentales que permiten justificar o desplegar comportamientos discriminatorios que se encuentran normalizados. El análisis del autor propone que en el Perú las políticas gubernamentales han contribuido a la exclusión y el aumento de una brecha de desigualdad, yendo de la mano con el deseo de las élites de garantizar un marco legal o políticas gubernamentales que les beneficie, para así mantener una cuota de poder político desproporcionada (Drinot, 2004, p.16) y de esa manera ofrecer ventajas a miembros de la misma élite y mantener un posicionamiento inferior de los grupos más vulnerables.

Para Drinot, el racismo encarnado en la sociedad se ve reproducido tanto en el Estado como en una serie de organizaciones e instituciones. Como ilustra es su investigación sobre el siglo XIX, las estrategias de desarrollo estaban exclusivamente enfocadas a los recursos naturales, con una inversión mínima orientada al desarrollo del capital humano, contribuyendo a la persistencia de extrema desigualdad (Drinot, 2004). Es en este sentido que Drinot continúa con su argumento y lo compara con el caso de las primeras políticas laborales del siglo XX en las cuales se usaban diversos mecanismos para normalizar la discriminación; ya que “de manera implícita y algunas veces explícitamente la legislación excluía a los indígenas de la esfera de la política laboral, y del concepto de progreso” (2011, p.18). Drinot (2011) muestra cómo es que el sector Trabajo fue uno de los órganos estatales que promovieron y desarrollaron un proyecto de sociedad que tendió a excluir a las poblaciones campesinas e indígenas, mientras que la Sección de Trabajo se presenta como una institución que tiene legitimidad para definir quién es un trabajador, y quien no lo es¹⁰

¹⁰ Drinot en su estudio observa tres agencias diseñadas para proteger el trabajo de las influencias perniciosas –en esa época entendidas como los partidos de izquierda que llevaban a los trabajadores a desempeñar una mayor movilidad social-, estas son: Los «barrios obreros», los «restaurantes populares» y la ley del Seguro Social de 1936. Por un lado, los barrios obreros (Drinot, 2011, p.150) tenían como objetivo el domesticar e ilustrar a los trabajadores llevándoles a adoptar valores y costumbres que han sido diseñados desde el Estado por medio de un control espacial de los trabajadores. Los «restaurantes populares» tienen como finalidad tener un control más cuidadoso de la nutrición del trabajador y que así este mejore sus aptitudes, es decir no solamente cuida que se alimente «correctamente» sino también que adopta valores y costumbres racionales y morales (Drinot 2011, p.170). Por último se observa la ley de Seguro Social, en la cual en un primer momento se obligaba a los

Una vez habiendo restringido el acceso a oportunidades económicas, se contribuye a un alto grado de desigualdad (elemento crucial para la persistencia del trabajo del hogar según Blofield (2009), y Jokela, (2015)). Es a esto a lo que Drinot se refiere cuando menciona que “Las reglas parecen establecidas para discriminar sistemáticamente a grandes sectores de la población” (Drinot, 2004, p.25); siendo uno de los sectores laborales más discriminados del Perú el del TdH, particularmente si consideramos que en primer lugar, hasta la fecha el gobierno no ha establecido una política pública para velar por el cumplimiento de sus derechos laborales y, en segundo lugar, se mantiene una normativa legal discriminante y desigual en lo que refiere a los derechos laborales. ¿Se podrá vincular el problema de una puesta en agenda eficaz con la discriminación institucional? ¿Los tomadores de decisiones acaso no priorizan este tema por legados racistas de los cuales ellos también son víctimas?

Esta investigación considera que el proceso de puesta en agenda se ve limitado por tres factores, a) el mal aprovechamiento de las ventanas de oportunidad, b) por la falta de capacidades estatales y c) la desvalorización del TdH; sin embargo la clave para que se genere un eficiente proceso de agendación de una política pública, que beneficie a las TdH, es que se generen dos condiciones; la primera es que los tomadores de decisiones reconozcan la importancia y el estado de vulnerabilidad de estas trabajadoras –voluntad política-, y la segunda es que el aparato estatal fortalezca sus capacidades para la implementación y estabilidad de una política pública.

Cabe mencionar que a la par, se utilizará bibliografía que nos permita comprender la situación actual de las TdH; tanto el surgimiento histórico de la profesión como los factores que propician su desempeño.

1.5. Metodología

La metodología empleada en la presente investigación será cualitativa. Se han considerado herramientas de investigación correspondientes a la misma como i) revisión

trabajadores que ganaban menos de S/.3000 anuales a registrarse, y posteriormente en 1937 las trabajadoras del hogar ya no se ven obligadas a inscribirse; excluyéndose del Seguro Social no sólo a las mujeres, sino que también a los indígenas en la medida en la que no son considerados como trabajadores debido a que su labor no está vinculada a la industria productiva (Drinot, 2011, p.14).

bibliográfica, ii) recopilación de antecedentes, iii) elaboración de un mapeo de actores, iv) entrevistas semi-estructuradas a expertos y a personajes relacionados a la creación y elaboración de políticas públicas y especialistas sobre la condición de las trabajadoras del hogar en el Perú; así como también se busca integrar parte del método cuantitativo mediante el uso de datos estadísticos para conocer con exactitud la realidad de las TdH. Con respecto a la primera herramienta de investigación, se realizó una amplia revisión bibliográfica y recopilación de datos expuestos en el marco teórico (Primer Capítulo). La mayoría de las investigaciones realizadas en materia de trabajadoras del hogar se realizaron mediante el uso de una metodología cualitativa donde predomina el uso de entrevistas. Entre las principales referencias se usó la investigación de Merike Blofield (2009, 2012), Merita Jokela (2015), Leda M. Pérez y Pedro Llanos (2015, 2017), que se desarrollarán a lo largo de la presente investigación.

Se realizó un mapeo de actores involucrados en torno a las preguntas de investigación. Sin embargo, si bien la presente se enfoca en la esfera alta del Gobierno (Poder Ejecutivo) se consideró de importancia de incorporar un diferente enfoque del proceso desde diferentes actores, tales como: i) ministerios ii) organismos públicos y iii) sociedad civil.

1.6. Estructura

La investigación estará compuesta por cinco capítulos, siguiendo con las conclusiones y recomendaciones finales.

Siguiendo éste, el primer capítulo, el segundo contendrá los antecedentes históricos e inicios del trabajo doméstico en el Perú, con la finalidad de contextualizar al lector y facilitar la comprensión del análisis.

En el tercer capítulo se conocerá, por medio de entrevistas y revisión de documentos estatales, los ejes de estratégicos y acciones realizadas por las instituciones pertinentes en la materia. Así se podrá percibir si las instituciones poseen la voluntad de producir y efectuar una agenda legislativa en torno a las TdH. En el cuarto capítulo se descubrirá cuáles son los obstáculos que estas instituciones afrontan para lograr la puesta en agenda de una política pública a favor de las TdH.

Seguidamente, el capítulo cinco presentará los resultados de las entrevistas, resaltando los temas surgidos durante su desarrollo y similitudes que puedan observarse. Se finalizará con las conclusiones y recomendaciones de la presente investigación.



CAPÍTULO II: CONTEXTO DEL TRABAJO DOMÉSTICO EN EL PERÚ

2.1. Origen del trabajo doméstico y evolución histórica

En el contexto europeo, al menos, se puede decir que el trabajo doméstico siempre ha existido, siguiendo una dinámica de subordinación y servidumbre del campesinado a una relación desigual de poder ante el señor feudal; sustituyendo un sistema esclavista. Sin embargo, durante la época feudal “se desarrolló una nueva relación de clase que homogeneizó las condiciones de los antiguos esclavos y de los trabajadores agrícolas libres relegando a todo el campesinado en una relación de subordinación” (Federici, 2010, p.36). Si bien durante ese periodo, en Europa, la posición social de las mujeres se encontraba subordinada a la de los hombres, las actividades domésticas no se vieron devaluadas como pasarían a serlo después con la monetización del trabajo y el establecimiento de un sistema capitalista mundial (división del trabajo).

Siguiendo con el análisis de Federici, en un contexto en el cual la clase dominante europea buscaba apropiarse de nuevas fuentes de riqueza, expandir su base económica y poner bajo su mando a mayor número de trabajadores; la explotación de las mujeres desempeñó un papel fundamental en el proceso de acumulación del sistema capitalista. Este nuevo sistema trajo consigo “la construcción de un nuevo orden patriarcal, basado en la exclusión de las mujeres del trabajo asalariado y su subordinación a los hombres” (Federici, 2010, p.23). Es decir, se reordenó la sociedad para cumplir con sus fines, por lo cual “este proceso requirió la transformación del cuerpo en una máquina de trabajo y el sometimiento de las mujeres para la reproducción de la fuerza de trabajo” (Federici, 2010, p.90), ya que son ellas las que ejercían un doble papel de productoras y reproductoras de la fuerza de trabajo –considerada como mercancía esencial- convirtiéndose en herramientas.

El Estado privó a las mujeres de la condición fundamental de su integridad física y psicológica, degradándolas a la maternidad en condición de trabajo forzado, además de confinar a las mujeres al trabajo reproductivo o tareas de ama de casa (Federici 2010). Estas nuevas actividades se hacían sexualmente diferenciadas y dieron como resultado que la mujer sea percibida como la responsable de realizarlas; Federici comenta lo siguiente sobre la desvalorización del trabajo doméstico:

En el nuevo régimen monetario, sólo la producción para el mercado estaba definida como actividad creadora de valor, mientras que la reproducción del trabajador comenzó a considerarse algo sin valor desde el punto de vista económico, e incluso dejó de ser considerada un trabajo. El trabajo reproductivo se siguió pagando —aunque a valores inferiores— cuando era realizado para los amos o fuera del hogar. Pero la importancia económica de la reproducción de la mano de obra llevada a cabo en el hogar, y su función en la acumulación del capital, se hicieron invisibles, confundiendo con una vocación natural y designándose como «trabajo de mujeres». Además, se excluyó a las mujeres de muchas ocupaciones asalariadas, y en el caso en que trabajaran por una paga, ganaban una miseria en comparación con el salario masculino medio. (Federici, 2010, p.112).

Para complementar lo expuesto por Federici, Fraser (2016) expone que el capitalismo intensificó la división de género al separar la producción económica de la reproducción social. En siglos posteriores, la producción se trasladó a las fábricas y oficinas, las cuales fueron consideradas para su remuneración; mientras que la reproducción fue dejada de lado, relegada a una nueva esfera doméstica y privada donde se la “sentimentalizó” y normalizó, ejercida por “amor” y “virtud”, siendo opuestos al dinero (Fraser, 2016, p.102). Estas creencias en relación a la diferencia entre los géneros jugaron un importante rol en la organización de la sociedad, aumentaron la dependencia de la mujer para con el hombre; surgió una clase de mujeres proletarias sin acceso al trabajo monetizado y por lo tanto sin goce de salarios que las forzaban a vivir en una condición de pobreza crónica, dependencia económica y agudizaba su invisibilización como trabajadoras.

En América Latina como colonia española también se siguió esta línea histórica mencionada en los párrafos anteriores; el hogar se convirtió en un espacio que reflejaba la identidad jurídica y el control social. Cuenta Kuznesof (1989, p.17) que los hogares pertenecientes a la aristocracia, por ley debían de estar constituido por esclavos negros y sirvientes. Además, las autoridades tenían la creencia de que las mujeres debían de ser mantenidas en una condición de tutelaje, la cual fue reforzada por “la exclusión sistemática de las mujeres en las áreas de la vida económica” (Kuznesof, 1989, p.18); esto obligó a las mujeres a desempeñar labores

marginales e informales tal como el servicio doméstico, debido a que las opciones de empleo para las mujeres particularmente indígenas y negras –fuera de la agricultura- eran muy escasos.

Kuznesof narra que las mujeres que mayormente desempeñaban este tipo de trabajo en el Perú del siglo XVI-XVIII, eran indígenas que migraban a las ciudades (1989, p.20). Las mujeres consideraban atractivo el hecho de trabajar para los españoles en la ciudad debido a las obligaciones que ellos tenían debido al tributo; sin embargo, esta labor terminaba siendo una forma de esclavitud. En su estudio Flores Galindo (1999) menciona que, en el caso del Perú, el servicio doméstico apareció para cubrir el vacío dejado por los negros libertos o manumisos, por lo cual heredó rasgos de esclavismo y reprodujo en la vida cotidiana las relaciones que existían en las haciendas andinas –dependencia, violencia y paternalismo- y también del pongaje¹¹.

Teresa Vergara señala que en el siglo XVII la mayoría de las mujeres indígenas que habitaban en Lima trabajaban en el servicio doméstico en la ciudad (Vergara, 1997, p.143). La mano de obra del servicio doméstico era mayoritariamente femenina, entre españolas pobres, esclavas negras e indias. Los contratos de trabajo de la época demostraron que existían niveles entre las trabajadoras del servicio doméstico. Primero estaban las españolas amas de llave, y al final estaban las mujeres de castas, indias y esclavas, las que se dedicaban al servicio de la casa en lo que se les mandase. En un nivel intermedio estaban las amas de leche, quienes se dedicaban exclusivamente a la alimentación y cuidado de niños y niñas. Las mujeres indígenas encargadas del cuidado de la casa recibían una remuneración mucho menor que las anteriores “pues sus limitaciones lingüísticas y culturales las colocaban en una situación de desventaja respecto de las sirvientas negras. Posiblemente formaban parte de los auxiliares de última categoría que eran los y las muchachas” (Barrig, 2001, p37). En ambos casos, se les brindaba casa, alimentación, medicinas, vestido una vez al año, y enseñanza de la doctrina; motivo por el cual esta profesión les resultaba llamativa. El salario de las servidoras domésticas era mucho menor que el de los artesanos y trabajadores del sector agrícola (Vergara, 1997, p.147), no existía diferencia entre el salario que recibían hombres y mujeres que se dedicaban al servicio doméstico, pero era mucho menor que lo dispuesto por la ley.

En su investigación Barrig (2001) cuenta que durante la Colonia a la población indígena se le podía obligar a “cumplir tareas que nadie quería hacer”, eran peones en la hacienda, en minas, eran los sirvientes o pongos de los españoles. Por ello, en el siglo XVII las indígenas se dedicaban a “las tareas más denigrantes” y esto era justificado por su “natural servilismo e inferioridad” (Barrig, 2001, p.34), todo lo cual reflejaba el sistema de dominación que se tejía

¹¹ Trabajo obligatorio y gratuito en la casa hacienda

entre sociedades jerárquicas y, que a su vez, las inhabilitaba a crecer (2001, p.35). Sumada a la natural servidumbre que se suponía les correspondía a los indígenas por ser tales, estaba su eterna condición de menores de edad, lo cual justificaba la tutela ejercida por los españoles, y que era avalada desde el siglo XVI por la doctrina de la tutela, que les otorgaba virtudes cristianas y de superior madurez para procurar protección y bienestar de los indígenas. Esta misma lógica se mantuvo hasta inicios del siglo XX, cuando el servicio doméstico estaba compuesto por indios, negros y otros grupos que aceptaban su inferioridad “sea debido a estar habituados a esa vida, sea en razón de su nivel intelectual muy bajo y de lo estrecho del horizonte de sus aspiraciones; sea en fin por cierta pereza moral” (Barrig, 2001, p.35).

Durante el siglo XIX si bien cambió la percepción en tanto a la mujer y su educación, se siguió concibiendo a la autoridad masculina sobre la femenina en el hogar; viéndose al trabajo doméstico como una continuidad del poder patriarcal. Tal como en la época colonial, las mujeres iniciaron a migrar de las zonas rurales a la ciudad como consecuencia de los problemas que debían enfrentar en su zona de origen, en contraste con las oportunidades ofrecidas en el área de destino (Kuznesof, 1989, p.25); el trabajo doméstico era –y continúa siendo- la opción laboral que se elegía debido a que las habilidades requeridas para desempeñarlo fueron aprendidas dentro de su hogar. Para Teresa Ojeda (2005), aún en el siglo XXI, se puede identificar algunos comportamientos de servidumbre que aparecen mayormente en la modalidad cama adentro del servicio doméstico, como la ausencia de distinción del horario laboral y de la vida privada, la disponibilidad de la trabajadora –aún después de su horario de trabajo establecido- (2005, p.49). Esta yuxtaposición del ámbito privado-público/doméstico-laboral implica una “transgresión de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar (...) facilitará un ejercicio pleno por parte de los empleadores, traducido no sólo en un trato autoritario y discriminatorio, sino trasgrediendo (...) sus derechos sexuales y libertades fundamentales” (Ojeda, 2005, p.52).

Pérez y Llanos (2017) notan que en la actualidad el estatus del Perú como país de renta media-alta (Banco Mundial, 2017), el incremento de los niveles educativos y el alto y sostenido crecimiento económico gozado al inicio del siglo XXI que propició el surgimiento de una nueva clase media, así como avances significativos en la lucha contra la pobreza y extrema pobreza, han incentivado una mayor participación femenina en el mercado laboral peruano (Pérez y Llanos, 2017, p.554). En este sentido, las mujeres de clase media y alta se vieron beneficiadas por la apertura y cambio de paradigma del mercado de trabajo. Rodgers (2009) indica que el cambio de la composición del mercado laboral promovió un aumento significativo en cuanto a la participación de las mujeres latinoamericanas en este; de la misma manera, frente a las desventajas laborales a las que se tiene que enfrentar las mujeres - con poca

educación, sin calificaciones, sin experiencia de trabajo, o con obligaciones familiares- el servicio doméstico proporciona un acceso fácil al mercado de trabajo. Pérez y Llanos (2017, p.559) estiman que para el año 2013 en el Perú existían 410 mil TdH, transponiendo las lógicas domésticas al mercado de trabajo en el cual se sigue depositando la responsabilidad del hogar en manos de las mujeres con poca posibilidad de movilidad laboral ascendente.

A partir de este recuento histórico se puede apreciar que el servicio doméstico tanto en Perú como en la región ha sido una labor basada en una relación de poder irregular, autoritaria y paternalista (Blofield, 2009, p.167) (Flores, 2001, p.14) que permite la vulneración los derechos laborales; y a su vez, este está marcado por una carga de discriminación que se explicará en el siguiente punto.

2.2. Estatus social y económico de la trabajadora del hogar

De acuerdo con la investigación de Jokela (2015), la existencia del trabajo doméstico es determinada por diversos elementos; el primero es la necesidad del servicio doméstico y la distribución de las responsabilidades del mismo en un contexto en el cual existe un mayor número de mujeres que ingresan en el mercado laboral, cambiando la estructura familiar y desafiando –en un plano ideológico- el rol que se espera que la mujer desempeñe en la sociedad. Un segundo elemento, según la autora, es la migración y la estructura cambiante – globalización- de los mercados laborales; refiriéndose a la movilidad de la fuerza de trabajo que a su vez genera una necesidad de servicios domésticos. Sin embargo, un tercer elemento, con el que concuerda con Blofield (2012, p.9), considerado crucial en determinar la proporción de TdH es la presencia de fuertes jerarquías y desigualdades sociales, como la inequidad de ingresos.

Los elementos previamente mencionados son mayormente encontrados en los países en los cuales se conoce que existen escasas oportunidades de empleo formal, desigualdad de ingresos y un gran porcentaje de personas con educación básica incompleta, como Sudáfrica, India y la región latinoamericana; acompañado de la escasa o nula provisión de servicios de cuidado por parte del gobierno ya que se espera que el sector privado llene este vacío. Por otro lado, este escenario no llega a exhibirse en los países que cuentan con una fuerte provisión de servicios de cuidado por parte del gobierno, así como la promoción de la equidad de género en lo que respecta a la repartición de labores en el hogar (Jokela, 2015, p.389).

Existen diversos factores, que son identificados en múltiples investigaciones, y concurren para la subvaloración tanto social como económica del trabajo doméstico. Dichos factores pertenecen tanto a características del trabajo doméstico como a las características de las personas que lo realizan. Rodgers (2009, p.73) identifica como primer factor, la *trasposición de las lógicas domésticas del trabajo gratuito al sector del trabajo doméstico remunerado*, el cual explica por qué se le atribuye poca importancia. El trabajo gratuito de las mujeres en el hogar, junto con la división sexual –desigual- del trabajo doméstico no remunerado ha llevado a pensar que esta actividad es propiamente de carácter femenino y de poca valorización creando un sesgo de género del trabajo doméstico remunerado.

El segundo factor es *la tercerización del servicio doméstico*, en especial de las tareas que son más pesadas de realizar por los dueños de casa. Asimismo, vale mencionar que *el trabajo doméstico es invisible* debido a que estas tareas son “consumidas” rápidamente por los beneficiarios por lo que no se llega a estimar el trabajo en su elaboración. El cuarto factor identificado por Rodgers está conectado con la idea de que las mismas trabajadoras poseen en relación con el trabajo doméstico como uno “sin valor que aceptan a falta de otro trabajo mejor”, ya que *no requiere calificación* o un nivel medio u alto de escolaridad debido a que desde niñas son introducidas a los quehaceres domésticos por medio de la familia.

Un quinto factor se relaciona al hecho que *la mujer es considerada como fuerza de trabajo secundaria* mientras que el hombre sigue siendo visto como el principal proveedor de la familia, siendo los salarios de la mujer complementarios al del hombre –lo que justifica el menor sueldo- (Fraser, 1987). A su vez el trabajo doméstico *mantiene las jerarquías sociales*; su subvaloración no sólo se debe a que sea realizado por mujeres sino por su condición desfavorecida. Como ya se ha expuesto anteriormente tanto por Pérez y Llanos (2017) como Jokela (2012, 2014), argumentan que la desvalorización tanto económica como social se debe a la interseccionalidad de diferentes factores que se encuentran presentes en el trabajo doméstico remunerado, como son el género, raza, la clase social de la cual proceden o estatus migratorio; lo cual también genera una relación desigual de poder en este sector laboral (Jokela, 2014, p.397).

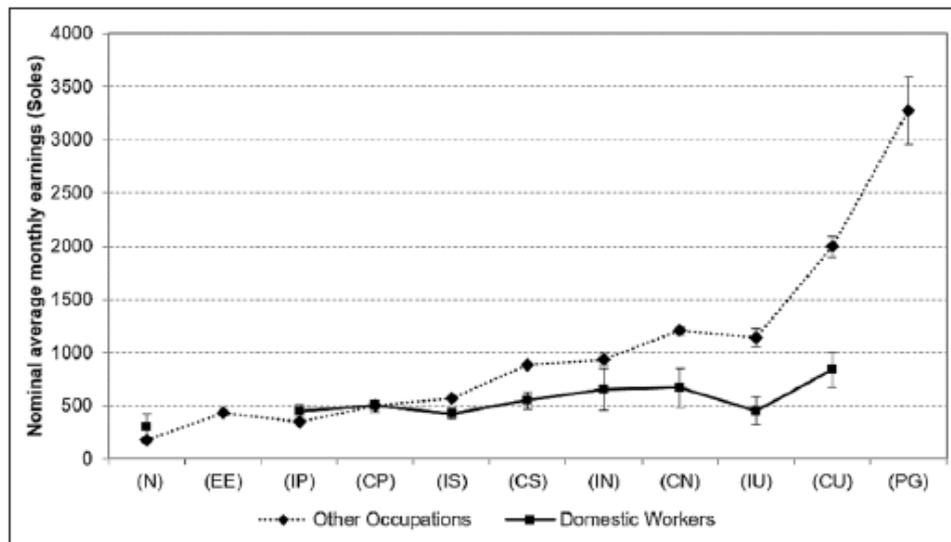
Es así que la intersección de género, etnicidad y estatus migratorio (Pérez y Llanos, 2015, 2017) ha marcado una condición de vulnerabilidad y la construcción devaluada del trabajo doméstico. Sin embargo, existen otras variables que acentúan la discriminación multinivel que sufren las TdH, como es la edad, la clase social a la que pertenece (Jokela, 2012, p.7) y el grado de escolaridad.

La investigación de Garavito en la cual considera que “un mayor nivel de educación está siempre asociado a un cambio en la ocupación, adquirir más educación les permite salir del trabajo del hogar remunerado” (Garavito, 2016, p.23). Es decir que la educación les brinda a las mujeres más herramientas para acceder a la movilidad laboral ascendente, esta idea es consistente con la investigación de Jacob Mincer (1974) quien considera que existe una relación positiva entre el número de años de escolaridad adquiridos y los ingresos. Sin embargo para el caso del Perú, Pérez y Llanos demuestran que pese a presentar, en algunos casos, mayores niveles de escolaridad en comparación a otros trabajadores, las TdH terminan percibiendo un menor sueldo (ver Figura^o2); y en caso de existir movilidad laboral, ésta se desarrolla de manera horizontal hacia otros trabajos considerados precarios.

Pérez y Llanos (2017) nos muestran en su investigación, la diferencia de ingresos por nivel educativo entre las TdH y otros grupos ocupacionales. Los resultados señalan que, en el caso de las TdH, no existe correlación entre el grado de instrucción y el importe recibido, contrario a lo que Garavito (2016) y Mincer (1974) proponen –que el mayor nivel de educación brinda a las mujeres más herramientas para acceder a la movilidad laboral-. Los autores proponen que lejos de haber esa relación educación-salario “en Perú esta relación parece estar mediada por la pertenencia a distintos grupos ocupacionales” (Pérez y Llanos, 2017, p.555). Como se aprecia en la Figura^o2, las trabajadoras de hogar con estudios secundarios completos perciben el mismo ingreso que personas con primaria completa que se dedican a otras ocupaciones.

Pérez y Llanos arguyen que esto es debido a la intersección de las condiciones de mujer, migrante, escasos recursos socio-económicos, raza y etnicidad (2017, p.556) lo cual representa una notable desventaja para las TdH con respecto al goce de derechos establecidos en el código laboral y la legislación específica.

Figura°2



Extraído de Pérez y Llanos 2017, p.556). Nivel de ingreso mensual por nivel educativo y grupo ocupacional (2013). Niveles educacionales: Ninguno (N), Educación temprana (EE), primaria incompleta (IP), primaria completa (CP), secundaria incompleta (IS), secundaria completa (CS), instituto incompleto (IN), instituto completo (NC), universidad incompleta (IU), universidad completa (UC), posgrado (PG).

En la actualidad el perfil de la TdH en el Perú sigue siendo predominantemente de mujeres pobres, de etnicidad minoritaria, migrantes, con bajo nivel de escolaridad y precario nivel socio-económico; ya que esto empodera más al empleador y las vuelve más vulnerables.

2.3. Contexto laboral en el Perú y situación actual

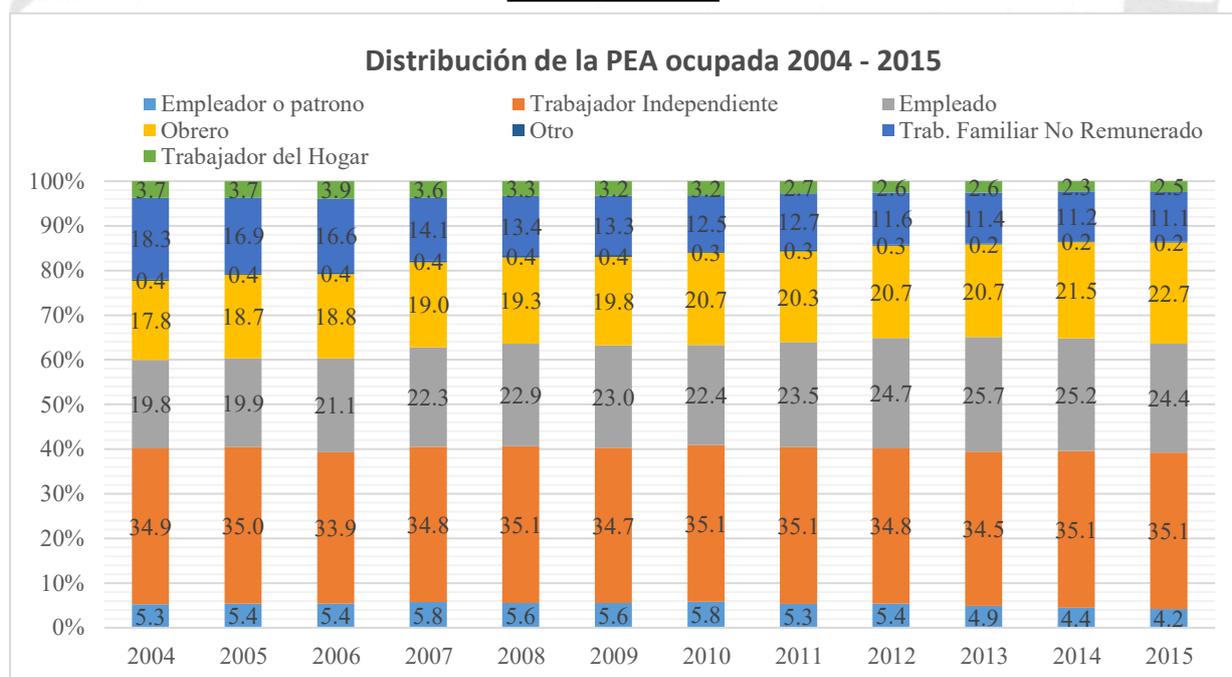
Según los datos presentados por la OIT, en América Latina son al redor de 53¹² millones de mujeres las que efectúan la labor de TdH, representado el 1.7% del empleo mundial total. Lo mencionado por Jokela (2015) se ve reflejado en la data de la OIT, “el trabajo doméstico (...) representa un porcentaje de participación mucho mayor del empleo asalariado

¹² Extraído de http://ilo.org/global/topics/domestic-workers/WCMS_211145/lang-es/index.htm

en varios países en desarrollo y emergentes” (OIT, p.7)¹³; es así que mientras en los países considerados como desarrollados este tipo de servicios posee menor incidencia (0.9%), en los países de la región Latinoamericana el 11.9% por ciento del empleo asalariado se encuentra en servicios domésticos.

La OIT estima que 450¹⁴ mil TdH son de nacionalidad peruana, lo cual representa, según cifras del INEI (2017), el 2.4% del empleo total o Población Económicamente Activa (ver Figura°3). Como ya se ha mencionada previamente, la fuerza de trabajo que compone este ámbito laboral está mayormente compuesta por mujeres; ellas representan el 83% de todas las TdH. En el Perú, según datos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, las mujeres representan el 98% de las TdH mientras que los hombres tienen una representación al 2% (ver Figura°4).

Figura°3



Fuente: Estadísticas de Empleo de INEI
Elaboración propia

¹³ Extraído de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_159562.pdf

¹⁴ Extraído de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_213173.pdf

Figura°4

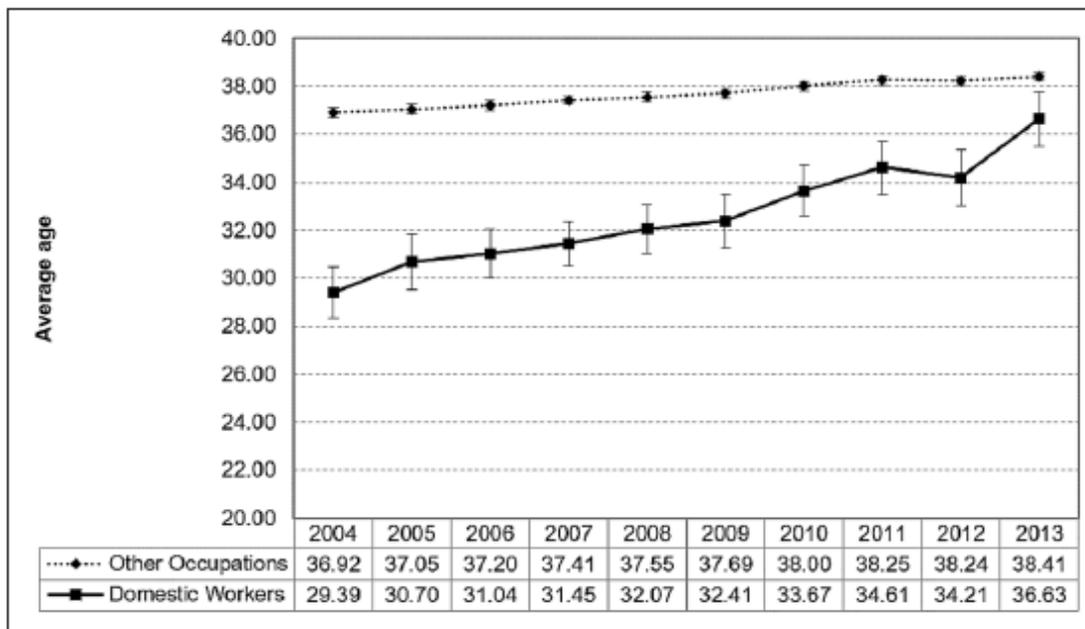


Fuente: Estadísticas laborales del MTPE
Elaboración propia

Para identificar el grupo etario que mayormente realiza el trabajo doméstico, seguiremos usando la investigación de Pérez y Llanos (2017). Los autores demuestran que el trabajo está constituido por una proporción considerable de adolescentes que oscilan entre los catorce y dieciocho años, no obstante, se percibe un notable envejecimiento de la fuerza de trabajo, siendo la edad promedio de las TdH similar a la de las otras ocupaciones como se ve en la Figura °5. Esto se puede explicar porque el siglo del desempeño del trabajo doméstico no es lineal y se va adaptando a las etapas de la vida de las trabajadoras¹⁵

¹⁵ Muchas dejan de laborar los primeros años de su matrimonio o al tener hijos y vuelven al trabajo doméstico una vez sus hijos alcanzan una edad en la cual no requieran sus cuidados. (Pérez y Llano 2017).

Figura°5



Extraído de Pérez y Llanos 2017, p.559). Edad promedio de las trabajadoras del hogar y otras ocupaciones en el Perú (2004-2013).

2.4. Marco legal nacional e internacional

Para comprender la situación actual de las TdH primero debemos conocer la normativa nacional que las protege así como la evolución de la misma con la finalidad de comprender las iniciativas adoptadas a lo largo de las décadas y las carencias que posee en comparación a las leyes que hacen referencia a otras actividades laborales. De la misma manera, se hará mención de la articulación de la Ley N° 27986 con las políticas de nivel nacional y los compromisos internacionales asumidos.

Entre las primeras disposiciones normativas concernientes a los y las TdH, Figura, según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE, el Decreto Supremo N°23 D.T. del 30 de abril de 1957 y la Resolución Suprema N°18 del 14 de diciembre de 1957¹⁶. El Perú desde el año 2003 cuenta además con la Ley N°27986, Ley de los Trabajadores del Hogar; la cual de promulgó siendo el Gobierno de Turno el partido Perú Posible con el señor Alejandro

¹⁶ Extraído de: http://www.mintra.gob.pe/boletin/documentos/boletin_50/doc_boletin_50_1.pdf

Toledo como Presidente de la República. Asimismo, su reglamento, Decreto Supremo N° 015-2003-TR, fue aprobado el 20 de noviembre de 2003, y posteriormente el 22 Agosto de 2014 se aprobó mediante la Resolución Ministerial N° 173-2014-TR , la directiva que establece precisiones sobre las obligaciones laborales establecidas en el régimen laboral especial de las trabajadoras del hogar (Directiva General N°01-2014-MTPE/2/14).

Entonces, a la fecha el Perú cuenta con la siguiente normativa legal¹⁷ correspondiente a las trabajadoras y los trabajadores del hogar:

1. Decreto Subprefectural de 7 de mayo de 1901
2. Resolución Ministerial del 14 de marzo de 1940
3. Resolución Ministerial del 25 de febrero de 1953
4. Decreto Supremo 23 D.T del 30 de abril de 1957
5. Decreto Supremo D.S. N° 002-70-TR del 10 de marzo 1970
6. Resolución Secretarial R.S. N° 400-71-TR del 19 de octubre de 1971 (Seguro Social del Trabajador Doméstico)
7. Ley N°27986, Ley de los Trabajadores del Hogar¹⁸.
8. D.S. N°015-2003-TR, Reglamento¹⁹.
9. D.S. N° 025-2007-TR, Disposiciones relacionadas con la seguridad social en salud y seguro social de salud²⁰
10. Resolución Ministerial N° 052-2014-TR (30.03.2014): Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras del hogar – 2014.
11. R.M. N°173-2014-TR, que aprueba la Directiva General N°001-2014-MTPE/2/14.
12. D.G. N°001-2014-MTPE/2/14, Directiva que establece precisiones sobre las obligaciones laborales establecidas en el régimen laboral especial de las trabajadoras y trabajadores del hogar.
13. R.M. N°066-2016-TR, que Aprueban el Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras del hogar 2016-2017.

A continuación, se expondrán en la Tabla N°2, las medidas que han ido variado a través de las disposiciones legales.

¹⁷ Fuentes: Pérez y Llanos 2015, y Defensoría del Pueblo 2012.

¹⁸ Extraído de:

<http://www.mintra.gob.pe/contenidos/archivos/prodlab/LEY%20DE%20LOS%20TRABAJADORES%20DEL%20HOGAR%20Ley%20No.%2027986%2003-06-03.pdf>

¹⁹ Extraído de: http://trabajo.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_015_2003_TR.pdf

²⁰ Extraído de: http://orientacion.sunat.gob.pe/images/imagenes/contenido/hogar/ds_025_2007_TR.pdf

Tabla N°2

	Decreto Supremo N° 23 D.T. 30 de abril de 1957	Resolución Suprema N° 018 14 de diciembre de 1957 Mediante la cual se reglamenta el Decreto Supremo N° 23 D.T.	Decreto Supremo N° 002-70- TR 10 de marzo de 1970
Vacaciones	Vacaciones de 8 días después de un año de trabajo continuo al servicio de un mismo patrón.	Adicionalmente, se establece lo siguiente:	Vacaciones de 15 días
Feriatos	-	a. La obligación del patrón de proporcionar alimentación y albergue, a priorizar la educación y cumplimiento de sus deberes religiosos, así como a dar facilidades necesarias para que el servidor menor de 14 años de edad, pueda concurrir a la escuela.	Descansos los días 1 de Mayo, 28 de julio y 25 de Diciembre.
Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)	De una semana de salario por cada año completo de servicios prestados en los casos de ser despedidos sin causa justificada.	b. Se fija el término de prueba de en 15 días durante el cual el patrono podía poner fin a los servicios del doméstico sin aviso, pagando solamente los días trabajados.	Equivalente a 15 días de remuneración, por cada año de servicios.
Descanso semanal	12 horas continuas de descanso semanal remunerado.	c. Al término de los servicios el patrono debía otorgar al servidor doméstico un certificado de trabajo.	Descanso mínimo diario de ocho horas y de 24 horas continuas de descanso semanal, que podía ser en día domingo o en otro de la semana.
Seguridad Social	Se reconoce el carácter de asegurados obligatorios en el régimen del seguro Social.		Se otorga calidad de asegurados obligatorios en el régimen del Seguro Social Obrero.

Elaboración propia

Fuente: MTPE y Actualidad Empresarial

Ahora bien, el marco normativo vigente referente a las TdH está articulado con iniciativas del gobierno nacional. De la misma manera, el Perú, al formar parte de las Naciones Unidas (UN) desde el año 1945, estableció en su reglamento interno disposiciones en lo relativo a los derechos humanos. Es así que en el artículo 5° del Código Procesal Constitucional se revela que;

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

(Código Procesal Constitucional, artículo V).

Es así que el Perú ha suscritos diversos instrumentos internacionales que regulan y protegen a las TdH (ver Tabla N°3). Sin embargo, a pesar de haber realizado un avance en cuestión de derechos en su época y de los numerosos instrumentos internacionales suscritos, la legislación vigente que regula el trabajo de las TdH les otorga derechos o beneficios limitados en

comparación con los trabajadores y trabajadoras de otras profesiones, como se verá en la Tabla N°4.



Tabla N°3

Iniciativas e instrumentos en articulación con la normativa de trabajadoras del hogar	
Iniciativas del Gobierno Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Igualdad de Género y No Discriminación – PLANIG²¹. • Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual. • Texto Único Ordenado -TUU- del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral²². • Decreto Supremo N° 004-2009-TR²³. • Resolución de Superintendencia N° 191-2005-SUNAT²⁴.
Instrumentos Internacionales Suscritos	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de los Derechos Humanos. • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. • Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño. • Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. • Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. • Convenio 29 de la OIT, sobre Trabajo Forzoso, ratificado el 01 de febrero de 1960. • Convenio 100. Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, ratificado el 01 de febrero de 1960. • Convenio 102 de la OIT, sobre Seguridad Social, ratificado el 23 de agosto de 1960. • Convenio 105 de la OIT, sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, ratificado el 06 de diciembre de 1960. • Convenio 111. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, ratificado el 15 de junio de 1960. • Convenio 138 de la OIT, sobre la Edad Mínima, ratificado el 13 de noviembre de 2002. • Convenio 156. Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, ratificado el 16 de junio de 1986. • Convenios 182 de la OIT, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, ratificado el 10 de enero de 2002.

Elaboración propia
Fuente: MTPE

²¹ Aprobado el 17 de agosto de 2012, mediante Decreto Supremo N° 04-2012-MIMP, establece en su Objetivo Estratégico N°5: Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres, y en su Objetivo Específico N° 5.2 Los y las Trabajadoras del Hogar gozan de plenos derechos laborales, fijando como meta al 2017 la modificatoria de la Ley de Trabajadores del Hogar, garantizando los mismos derechos de cualquier trabajador/a y que para dicha fecha el 50% de las trabajadoras del hogar contarán con seguro social.

²² Los artículos 30°, 35° y 38° del Texto Único Ordenado –TUU hacen referencia al acoso moral en el trabajo del hogar.

²³ Aprobado el 30 de marzo de 2009, a través del cual se precisan los actos de discriminación en contra de las trabajadoras del hogar. Asimismo, se establece la obligatoriedad de implementación de un Sistema de Denuncias a cargo del Ministerio de Justicia y la ejecución de campañas informativas en favor de las trabajadoras y los trabajadores del hogar por parte de los Ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y de Trabajo y Promoción del Empleo.

²⁴ Aprobada el 01 de octubre de 2005, mediante la cual se crea el Registro de Empleadores de Trabajadores del Hogar, Trabajadores del Hogar y sus Derechohabientes, con la finalidad de permitir y facilitar el acceso de las trabajadoras y los trabajadores del hogar y sus derechohabientes, a las prestaciones que brinda el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a una pensión, conforme al sistema previsional al que se encuentren afiliados.

Tabla N°4

	Ley N° 27986	Régimen Laboral General ²⁵
Contrato	Puede ser celebrado por escrito o de manera verbal. La contratación puede hacerse por modalidad “cama afuera” o “cama adentro”.	Celebrado de manera obligatoria y por escrito al ser un plazo fijo o a tiempo parcial (4 horas diarias promedio).
Remuneración	Por acuerdo de las partes, puede ser menor a la remuneración mínima vital.	Remuneración mínima vital.
Vacaciones	15 días anuales.	30 días anuales.
Feriatos	Se da 50% de retribución.	Se da 100% de retribución.
Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)	Determinada en base a la remuneración de 15 días.	Determinada en base a la remuneración mensual.
Gratificaciones	50% de la remuneración mensual.	100% de la remuneración mensual.
Seguridad social	Son afiliadas regulares del Seguro Social de Salud siempre que laboren jornada mínima de 4 horas. La inscripción es obligación del empleador, aporte equivalente a 9% de salario mensual.	La inscripción es obligación del empleador, aporte equivalente a 9% de salario mensual.
Jornada de trabajo	La suma de los períodos efectivos de trabajo durante el día y la semana no podrá exceder de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales (límite de la jornada máxima).	

Elaboración propia
Fuente: MTPE

El 16 de junio de 2011, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT adoptó dos nuevas normas internacionales del trabajo -el Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos-. El Convenio núm. 189 busca regular ciertos aspectos que la normativa nacional no cubre en su totalidad; ya sea la modalidad de contratación (contrato escrito), el monto de la remuneración, vacaciones, seguridad social, quejas, acceso judicial, etc. Siendo el Perú miembro de la OIT, y habiendo adoptado en Código Procesal Constitucional un artículo que vela por el cumplimiento de los derechos humanos; se considera que el Perú se encuentra en la obligación de ratificar dicho convenio.

²⁵ Extraído de:

https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/informacion/TRABAJADORES/DLT_formacion_laboral.pdf

<http://www.proinversion.gob.pe/apec/pdf/4%20Regimen%20Laboral.pdf>

Si bien el país posee toda esta normativa referente a las trabajadoras domésticas, se reconoce la necesidad de la creación de mecanismos que regulen las condiciones laborales de estas trabajadoras con el objetivo de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Asimismo, la ratificación del Convenio N° 189 deberá de ir acompañada de una normativa legislativa de acuerdo con lo estipulado en el mismo, así como del fortalecimiento de instituciones estatales que aseguren el cumplimiento de dicha normativa.



CAPÍTULO III: SITUACIÓN ACTUAL EN TORNO AL DESARROLLO DE ACCIONES DEL EJECUTIVO A FAVOR DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR

En el presente capítulo se muestran las instituciones responsables de poner en agenda y ejecutar una política en relación con las TdH, con la finalidad de conocer las principales acciones realizadas en materia de protección y promoción de los derechos de las trabajadoras del hogar en nuestro país durante el periodo 2011 – 2016.

3.1. Instituciones involucradas

Según la Ley N°27986 el principal actor o institución estatal que posee la rectoría del diseño de la política pública en materia laboral del trabajo doméstico es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE; sin embargo, existen más entes competentes en la materia: El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP al ser el ente rector en el tema de igualdad de género y oportunidades también posee competencias para actuar con respecto al tema; y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Para la elaboración de este capítulo se realizó el recojo de información a partir de documentos oficiales como los Reglamentos de Organización de Funciones (ROF), Memorias Institucionales e Informes de Entrega de Gestión, así también como notas de prensa institucionales y los portales web de las instituciones mencionadas.

3.1.1. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE

Mediante Decreto Supremo N°004-2014-TR, se aprueba el nuevo ROF del MTPE estableciendo como sus funciones rectoras:

Artículo 3.- Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

3.1.- Funciones rectoras.

a. Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias socio laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral, seguridad y salud en el trabajo, difusión de normativa laboral, información laboral e información de mercado de trabajo, relaciones de trabajo, prevención y solución de conflictos laborales, asesoría y defensa legal del trabajador, responsabilidad social empresarial, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, en todos los niveles de gobierno.

3.4.- Funciones específicas compartidas.

a. Promover el empleo digno y productivo, y la inserción en el mercado de trabajo en un marco de igualdad de oportunidades, especialmente para los grupos vulnerables de la población mediante la definición de planes, estrategias, programas y proyectos nacionales.

Según la estructura orgánica del MTPE, este posee dos viceministerios, siendo el primero el Viceministerio de Trabajo y el segundo el Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral. El Viceministerio de Trabajo es la autoridad en asuntos de trabajo, materia socio-laboral, derechos fundamentales, relaciones de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, seguridad social e inspección del trabajo; mientras el Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral es la autoridad en asuntos de promoción del empleo, política de promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, información laboral y del mercado de trabajo, reinversión laboral, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo y migración laboral.

En este sentido, el área a la que corresponde tratar el tema de TdH es el Viceministerio de Trabajo; el cual posee tres oficinas generales: 1) Oficina General de Trabajo, 2) Oficina General de Políticas y Normativa de Trabajo y 3) Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.

Según la normativa de organización del MTPE, sus objetivos generales y estratégicos se dividen en los mostrados en la Tabla N°5, en la cual se desarrollará el primer objetivo estratégico al estar relacionado con el tema de la presente investigación:

Tabla N°5

Objetivo Estratégico General	Objetivo Estratégico Específico
<p>01. Fomentar un Sistema democrático de relaciones laborales y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales, en particular el respeto a los derechos fundamentales, la seguridad y salud en el trabajo y la seguridad social sobre la base del diálogo y la concertación</p>	<p>0.1.1. Promover el pleno respeto de los derechos laborales de los trabajadores del país, procurando la promoción de un trabajo decente, condiciones de trabajo seguras y saludables y la garantía de sus derechos fundamentales; con especial énfasis en la promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva, la erradicación del trabajo infantil, la abolición del trabajo forzoso y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación</p> <p>0.1.2. Fortalecer la inspección del trabajo como un instrumento eficaz para lograr el cumplimiento real de todos los derechos socio laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social. Coadyuvar a las acciones orientadas a la reducción de la informalidad laboral.</p> <p>0.1.3. Aprobar y difundir un marco normativo consistente con un sistema democrático de relaciones laborales, con el objeto de lograr mayor equidad social sobre la base de mecanismos de prevención y gestión de conflictos laborales, responsabilidad social empresarial y los procesos institucionalizados de participación y diálogo social.</p> <p>0.1.4. Promover la extensión de la cobertura de la seguridad social con el objeto de lograr mayor inclusión social y desarrollo humano a partir de los sistemas contributivos de protección social.</p>
<p>02. Promover el empleo, la empleabilidad y el emprendimiento a fin de lograr la inserción laboral y autoempleo especialmente de los grupos vulnerables de la población, de manera articulada con los gobiernos sub nacionales en un marco de igualdad de oportunidades y respeto al medio ambiente.</p>	
<p>03. Modernización y eficiencia de la gestión institucional, a fin de obtener mayores niveles de eficacia y lograr una mejor atención ciudadana, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.</p>	

Elaboración propia

Fuente: MTPE

Mediante la revisión de las Memorias Anuales del sector Trabajo se puede percibir la falta de acción en referencia al tema de TdH durante los años 2011, 2012; debido a que sus acciones estaban dirigidas a lo que es erradicación de trabajo infantil y forzoso, libertad sindical e igualdad de oportunidades y no discriminación (ya sea por género, enfermos de VIH/sida o tuberculosis). Sin embargo, en el 2013 se aprobó el “Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de las/os trabajadoras/es del hogar”²⁶, para velar a nivel nacional por las condiciones laborales de las TdH; asimismo, se conformó una Mesa de Trabajo para dar seguimiento a dicho Plan de Acción.

²⁶ Aprobado mediante R.M. N° 221-2013-TR, de fecha 29 de noviembre de 2013. Este documento cuenta con los siguientes ejes: 1) Orientación y difusión, 2) Fiscalización, 3) Trabajo infantil, 4) Trabajo forzoso y 5) Sindicalización.

Es a partir del ingreso del señor Daniel Ysaú Maurate como ministro en el 2014, que se puede apreciar que el MTPE dio mayor relevancia a la situación de las TdH, realizando un mayor número de acciones²⁷:

- Aprobación del “Plan de acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras del hogar – 2014”²⁸. (2014)
- Conformación de la Mesa de Trabajo para dar seguimiento al Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras del hogar. (2014).
- Elaboración de “Módulos de atención que benefician a los y las trabajadoras del hogar”²⁹. (2014)
- Se dio la participación de 18 trabajadores en el evento de capacitación a Trabajadoras(es) para Promover la Sindicalización de las(los) Trabajadoras(es) del Hogar y sus afiliados. (2014)
- Gran feria de promoción de los derechos de los(as) trabajadores(as) del hogar”. (2015)
- Aprobación del Plan de actuación “Certificación de competencias laborales para los Trabajadores y las Trabajadoras del Hogar en el Perú”³⁰. (2015)
- Se institucionalizó la "Feria de Promoción de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras del Hogar"³¹, como actividad anual a realizarse en el marco de la celebración del “Día Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras del Hogar”, actividad que se celebra cada 30 de marzo. (2016)
- Aprobación del “Plan de Acción para promover el cumplimiento de los Derechos Laborales de los Trabajadores y las Trabajadoras del Hogar 2016-2017”³². (2016)
- Conformación de la Mesa de Trabajo³³ que da seguimiento al Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras del hogar 2016-2017. (2016)

En base a las acciones realizadas por parte del MTPE se puede apreciar que -este sector ha iniciado con el desarrollo de una política pública orientada al reconocimiento y valoración del

²⁷ MTPE (2011) (2012) (2013) (2014) (2015) (2016). Memoria Anual

²⁸ Aprobado mediante R.M. N°052-214-TR este documento tiene como finalidad continuar con la mejora de las condiciones laborales mediante la ejecución de actividades realizadas por las unidades orgánicas responsables del Sector. Este documento cuenta con los siguientes ejes: 1) Orientación y difusión, 2) Registro, 3) Fiscalización, 4) Trabajo infantil y forzoso y 5) Empleabilidad.

²⁹ Que son instalados en diferentes puntos de la ciudad, mediante los cuales se promueve el cumplimiento de los derechos laborales de estos trabajadores, mediante información personalizada y distribución de materiales informativos.

³⁰ Mediante R.M. N° 074-2015-TR del 28 de marzo de 2015.

³¹ Mediante R.M. N° 056-2016-TR del 18 de marzo de 2016.

³² Mediante R.M. N° 066-2016-TR del 12 de abril de 2016.

³³ Cabe mencionar que las Mesas de Trabajo del 2013, 2014 y 2016 están conformado por los representantes de las unidades orgánicas del MTPE, SUNAFIL, y CNTPE, mientras que las instituciones u organizaciones de la sociedad civil especializadas en la problemática del trabajo del hogar forman parte de esta mesa de trabajo en calidad de invitadas.

trabajo del hogar a nivel nacional. Sin embargo, si bien se reconoce la importancia de la creación de los Planes de Acción junto con la conformación de la Mesa de Trabajo no se conocen los resultados, su alcance o el impacto que pueda llegar a tener las acciones que se consignan en este.

Por ejemplo la Coordinadora de La Casa de Panchita –organización que vela por el bienestar de las TdH- cuenta que al solicitar un informe de los avances y acciones realizadas, éste mencionaba que se habían inspeccionado diez (10) agencias de empleo, pero no se especificaba dónde se realizaron, por qué se eligieron dichas agencias (o si fue al azar), ni qué fue lo que se encontró en las agencias; de la misma manera, nos cuenta que en relación a los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA)³⁴ se han realizado visitas informativas, pero se considera que al ser este un sector vulnerable y teniendo la oportunidad de asistir, la labor estatal no debería ser meramente informativa sino que debería buscar conocer los casos de las jóvenes y asesorarlas. Es decir, no se cree que las acciones tengan un enfoque basado en derechos humanos que busque proteger a las TdH, sino que, cómo lo menciona la secretaria general de FENTTRAHOP, “la actuación del MTPE no parece buscar cambios, sino figurar que se ha realizado algo”.

Según la Coordinadora de La Casa de Panchita, existe una falta de acciones estratégicas que trabajen directamente la problemática. Estas acciones no generan el impacto esperado pues se realizan de forma esporádica y aleatoria, respondiendo a los intereses de los tomadores de decisiones que ocupan altos cargos.

“Todos los marzo, para el día de las TdH buscan qué actividad realizar; se venía pidiendo hace tiempo que se reconozca la certificación y para el día de la TdH se empezó con la certificación de TdH. Para el 30 de marzo se certificó a 100 trabajadoras, cómo sea se sacó presupuesto porque se necesitaban para la foto pero después estamos en enero, 30 de marzo ya viene ¿qué hacemos? una feria. Y la feria es importante porque es informativa pero ¿vamos a estar de feria en feria? No necesariamente lo vamos a hacer un 30 de marzo; si fuera parte de la agenda debería hacerse una feria cada mes o por cada distrito, no sólo en Lima. ¿En qué zonas hay más número de TdH, dónde se concentran? hay que ver puntos estratégicos previamente difundido. Si eso fuera parte ya de una agenda planteada no tienes que hacerlo cada 30 de marzo para la foto.” (Coordinadora de La Casa de Panchita, entrevista personal, jueves 04 de octubre del 2018)

Esta falta de impacto en las acciones posee relación con lo que el director general de la DGDDFFSST menciona sobre la poca continuidad de una línea de acción debido a los cambios

³⁴ Los CEBAS son ambientes ya que congregan a un gran número de TdH al tener clases de turno noche; lo cual es más accesible de las trabajadoras considerando su horario laboral

de los funcionarios que asumen el cargo. Los entrevistados de este sector mencionan que durante el periodo 2012-2013 el director general de la DGDDFFSST se mostraba comprometido con el tema y es ahí que se gestó la idea de realizar el Plan de Acción, sin embargo una vez destituido no se buscó incentivar e incluir nuevas formas, sino que se repetía la formula. En las siguientes tablas se muestran los cambios de los Directores Generales de la DGDDFFDDT y los Ministros de Trabajo y Promoción del Empleo.

Tabla N°6

Directores Generales de Derechos Fundamentales Seguridad y Salud en el Trabajo Periodo 2011-2016		
Nombre y Apellido	Fecha de Designación	Documento Oficial
Adolfo Alarcón Schroder	17 de agosto de 2010	R.M. 193-2010-TR
Norma Cárdenas Farfán	30 de junio de 2011	R.M. 184-2011-TR
Edgardo Balbín Torres	04 de septiembre de 2011	R.M. 262-2011-TR
Fredy Antonio Ramos Díaz	31 de octubre de 2014	R.M. 232-2014-TR
Luis Alfonso Adrianzen Ojeda	14 de abril de 2015	R.M. 082-2015-TR
Yolanda Erazo Flores	03 de febrero de 2016	R.M. 019-2016-TR
Edgardo Balbín Torres	14 de septiembre de 2016	R.M. 208-2016-TR
	01 de marzo de 2018 (renuncia)	R.M. 065-2018-TR

Elaboración propia
Fuente: El Peruano

Tabla N°7

Ministros de Trabajo y Promoción del Empleo y Promoción del Empleo Periodo 2011-2016	
Nombre y Apellido	Periodo en el cargo
Manuela García Cochagne	11 de julio de 2009 - 28 de julio de 2011
Rudecindo Vega Carreazo	28 de julio de 2011 - 11 de diciembre de 2011
José Andrés Villena Petrosino	12 de diciembre de 2011 - 9 de diciembre de 2012
Teresa Nancy Laos Cáceres	10 de diciembre de 2012 - 24 de febrero de 2014
Ana Jara Velásquez	24 de febrero de 2014 - 22 de julio de 2014
Fredy Otárola Peñaranda	22 de julio de 2014 - 17 de febrero de 2015
Daniel Maurate Romero	17 de febrero de 2015 - 28 de julio de 2016
Alfonso Fernando Grados Carraro	28 de julio de 2016 - 9 de enero de 2018

Elaboración propia
Fuente: El Peruano

A pesar de que se han realizado actividades de difusión entre el MTPE y el FENTTRAHOP y SINTRAHOGARP³⁵, las entrevistadas de las organizaciones con las que se ha dialogado

³⁵ Entrevistas realizadas a las Secretarías Generales de FENTTRAHOP (02 de octubre del 2018) y SINTRAHOGARP (06 de noviembre del 2018).

consideran que estos canales no son aprovechados a cabalidad. Además que es de necesidad integrar nuevas estrategias para la modificación de la legislatura actual.

3.1.2. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP

El MIMP se creó el 20 de enero del año 2012 sobre la base del antiguo Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; según su ROF aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2012-MIMP, seguido con sus respectivas modificaciones elaboradas el año 2015. Este ministerio, tiene como funciones:

Artículo 4.- De las funciones generales del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

4.1 En el marco de las competencias exclusivas tiene las siguientes funciones:

- a.** Proponer la normativa general en el ámbito de su competencia.
- b.** Formular, planificar, dirigir y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos nacionales y sectoriales a su cargo, así como supervisar y evaluar su cumplimiento.
- c.** Diseñar, concertar y conducir la implementación y desarrollo de los procesos, procedimientos y mecanismos que sean necesarios para la aplicación, seguimiento, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales, en el ámbito de su competencia.
- e.** Formular, planificar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas en materia de promoción y protección de poblaciones vulnerables.
- f.** Aprobar normas y lineamientos técnicos a nivel nacional para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, u otorgar y reconocer los derechos cuando corresponda.
- g.** Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado al ámbito de su competencia, ejerciendo la potestad sancionadora cuando corresponda.
- h.** Aprobar normas y estándares nacionales de responsabilidad social en las materias de su competencia.
- r.** Coordinar la defensa jurídica de las entidades públicas del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables.

4.2 En el marco de las competencias compartidas tiene las siguientes funciones:

- a.** Promover y coordinar con los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales e instituciones públicas la formulación, implementación y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales.
- b.** Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones en lo que corresponda.
- d.** Orientar, aprobar, apoyar y supervisar actividades de información, comunicación, capacitación y asistencia técnica a nivel nacional para la adecuada implementación de las políticas nacionales y sectoriales.
- f.** Promover y apoyar la participación y concertación de la población en la ejecución y vigilancia de los programas y proyectos en el ámbito de su competencia.

- i. Apoyar la formulación y desarrollo de programas y proyectos regionales y locales para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales a su cargo.

Además, en su Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM se establecen dos ejes estratégicos, Mujer y Poblaciones Vulnerables a los cuales se les ha otorgado objetivos estratégicos.

Tabla N°8

Objetivo Estratégico General	Objetivo Estratégico Específico
Eje Poblaciones Vulnerables. Niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos en situación de vulnerabilidad, ejercen sus derechos, acceden a servicios sociales de calidad y fortalecen sus familias.	
Eje Mujer Mujeres ejercen sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades para lograr la igualdad de género y reducir la violencia familiar, sexual y otras formas de violencia.	9. Reducir la violencia familiar, sexual y otras formas de violencia de género. 10. Garantizar la igualdad de género y el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

Elaboración propia
Fuente: MIMP

Durante el 2013, según informe de la Defensoría del Pueblo (2016), se generaron espacios de diálogo en cinco regiones del país para desarrollar planes de trabajo que contenían como líneas de acción el Dialogo, Sistema de registro, Prevención de la violencia laboral y la acreditación. En el 2014 se realizaron video llamadas de seguimiento hacia los gobiernos regionales. De la misma manera, durante la entrevista realizada a la especialista legal de la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia del MIMP esta comentó que el ministerio era convocado en las reuniones de la Mesa de Trabajo del MTPE; empero debido a que la prioridad de la mencionada mesa se centraba en el otorgar igualdad de derechos laborales, el tema de la prevención de la violencia y hostigamiento sexual pasaba a un segundo plano Asimismo, el MIMP logró coordinar con los sindicatos de TdH para realizar charlas informativas en torno a la prevención de actos de violencia sexual y canales a los que las TdH pueden recurrir en caso de ser violentadas en locales facilitados por las organizaciones.

Cabe destacar que el MIMP, en su informe para la transferencia de gestión 2011 – 2016, (con el título de “Avances del sector, en el marco de la política para la promoción y protección de la mujer”), comunica que mediante la R.M. N° 102-2016-MIMP se declaró de interés sectorial la

atención a la problemática de las TdH aprobando el “Plan de Acción Sectorial frente a los actos de discriminación y violencia de género que afectan a las y los trabajadoras/es del hogar, así como frente al trabajo doméstico que realizan niñas, niños y adolescentes”. A su vez se señala que de manera anual se deberá de aprobar un Plan Anual de Acción Sectorial que articule el trabajo de las áreas de igualdad de género, de violencia de género, del área especializada en derechos de niñas, niños y adolescentes que estén involucrados en trabajo doméstico. La especialista legal comenta que es a partir de la aprobación del mencionado plan y en atención al Eje 2 (Prevención Violencia de Género) y Eje 3 (Atención de Violencia de Género) el MIMP inició la promoción en los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), de una política de prevención del hostigamiento sexual, en sus planes tutoriales y se comprometió con implementar campañas de difusión, en la comunidad educativa que congrega como estudiantes a un número mayoritario de TdH.

Por otro lado, el MIMP cuenta con el Centro de Emergencia Mujer – CEM que proporciona información psicológica y legal los fines de semana con el fin de facilitar el servicio a las TdH considerando su horario laboral. De acuerdo con la cifra que la especialista jurídica de la Dirección de Promoción y Protección de los derechos de las Mujeres proporcionó, el 2015 el CEM brindó atención integral a 982 TdH víctimas de violencia familiar y sexual.

3.1.3. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS

El MINJUS es otra de las instituciones consideradas para la presente investigación debido a que, analizando su ROF, se conoce que sus funciones son las siguientes:

Artículo 5.- Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

4.1 Funciones específicas:

- c.** Promover el respeto de los derechos humanos en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, así como elaborar planes nacionales en dicho ámbito.
- d.** Formular las políticas públicas de acceso a la justicia para la inclusión de personas de escasos recursos y en condición de vulnerabilidad, a través de los servicios de defensa pública, asesoría legal gratuita y los medios alternativos de solución de conflictos.
- k.** Hacer uso de los mecanismos constitucionales correspondientes cuando se identifique la transgresión del ordenamiento jurídico.
- i.** Estudiar y proponer la emisión de normas y la reforma de la legislación.

Es así que para cumplir con mencionadas funciones el MINJUS estableció en el PESEM 2013 – 2017 las líneas de acción sobre las cuales se configuran sus objetivos estratégicos.

Tabla N°9

Línea estratégica	Objetivo estratégicos
Propuesta de valor (persona y Estado).	OE1. Ser conocido como el Sector que vela por la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho.
Acceso y calidad de servicios de justicia.	OE2. Mejorar la calidad de los servicios de acceso a la justicia, seguridad jurídica y reinserción social. OE3. Ampliar la cobertura de los servicios de acceso a la justicia, seguridad jurídica y reinserción social. OE4. Mejorar la productividad de los servicios de acceso a la justicia y seguridad jurídica.
Promoción y protección de los derechos humanos.	OE5. Promover, proteger y hacer seguimiento a la aplicación transversal de los derechos humanos.
Implementación de la política criminal y penitenciaria.	OR6. Formular y hacer seguimiento a la aplicación de la Política Criminal y Política Penitenciaria.
Fortalecimiento del marco regulatorio.	OE7. Fortalecer el marco regulatorio, articulando el esfuerzo de los actores del Sistema de Justicia.
Asesoría y defensa jurídica del Estado, eficiente y oportuna.	OE9. Defender los intereses del Estado, luchando firmemente contra la corrupción.
Modernización del Sector	OE10. Contar con colaboradores honestos, especialistas, competentes y motivados. OE11. Promover una gestión orientada a resultados. OE12. Desarrollar la cultura e identidad del Sector. OE13. Reducir la brecha tecnológica para manejar mejor la información y fortalecer los procesos operativos y administrativos.

Elaboración propia

Fuente: MINJUS

En el portal web del MINJUS se muestra que esta entidad ha realizado actividades institucionales en beneficio a las TdH; por ejemplo, en el 2013 se desarrolló una charla sobre los derechos de las trabajadoras en Ferreñafe y en el 2014 se realizó una reunión con el sindicato de TdH (no se especifica cual o la finalidad de la reunión)³⁶.

El MINJUS también informó a la Defensoría del Pueblo que, en marco del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, se contempló el Objetivo N° 5 del Lineamiento Estratégico N° 2, “Consolidar los mecanismos de acceso a la justicia y solución pacífica de conflictos entre particulares” para la implementación de un Sistema de Atención a Denuncias a favor de las TdH, para garantizar el acceso a asesoría legal gratuita a este sector de la población considerado

³⁶ Extraído de: <http://sistemas3.minjus.gob.pe/reunion-con-el-sindicato-de-trabajadoras-del-hogar>

como vulnerable. Igualmente, el Servicio de Asistencia Legal Gratuita atiende a las TdH que haya sufrido la transgresión de sus derechos.

Según la entrevista realizada el 05 de noviembre del 2018 al Director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos, este comenta que el sector no participó en la elaboración de los Planes de Acción del MTPE o de la conformación de la Mesa de Trabajo; sin embargo sí tenían conocimiento del debate que estaba concentrado en el sector trabajo. Comentando en relación a la articulación multisectorial y al solicitar a la asesora legal de la DIGEPIT-MTPE los contactos de los representantes de las diversas instituciones pertenecientes a la Mesa de Trabajo, ella mostró no tener conocimiento; por lo que se puede percibir la falta de coordinación entre estas entidades claves. Es en este sentido, el 2016 entra en debate la incorporación de las TdH como grupo especial de protección³⁷ en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 debido a que no fueron consideradas en los dos primeros planes, dándose así un primer paso para su reconocimiento y visibilización.

El director de Políticas y Gestión de Derechos Humanos comentó que desde el MINJUS se busca garantizar la igualdad de derechos fundamentales y laborales para todos los ciudadanos, reduciendo las brechas de desigualdad y asimetría de poder que caracteriza el TdH.

3.1.4. Organismos públicos: SUNAT y SUNAFIL

Los organismos públicos juegan un rol fundamental en la prestación de servicios y bienes para con los ciudadanos (Rodríguez, 2006, p.202), es así que se han considerado como organismos importantes para una buena implementación de una política nacional dirigida hacia las TdH a los siguientes organismos: a) SUNAT y b) SUNAFIL

³⁷ Un grupo de especial protección -terminología recogida de la Carta Andina para la Promoción Protección de los Derechos Humanos constituye un colectivo de personas que no necesariamente han entablado relaciones directas entre sí pero están vinculadas por su situación de potencial o real afectación a sus derechos, lo que puede conllevar: i) su sometimiento a un estado de vulnerabilidad temporal o permanente, ii) una necesidad de que se asegure su existencia o la preservación inmediata e su integridad física y mental a través de medidas institucionales o iii) la sujeción a condiciones de trato desigual y discriminatorio que es resultado del ejercicio de un fenómeno de abuso de poder que puede llegar a considerarse "normalizado" socialmente.

Extraído de: http://spij.minjus.gob.pe/content/banner_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf

a) Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT

Desde el año 2005³⁸ la SUNAT cuenta con un Registro para la inscripción de empleadores y TdH. La importancia de la existencia de este registro radica en que, al registrarse, las TdH los empleadores pueden pagar los aportes correspondientes al Seguro Social de Salud y a la Oficina de Normalización Previsional; los cuales representan beneficios a largo plazo para las trabajadoras.

Según la entrevista realizada con un gestor de orientación de la SUNAT, esta institución “ha mejorado sostenidamente a lo largo de los años. Los sistemas han sido optimizados para facilitar la inscripción y registro” (entrevista personal, viernes 15 de febrero del 2019); en este sentido podemos observar que lo mencionado tiene concordancia con las medidas adoptadas. En el 2008, por ejemplo, la Superintendencia buscó facilitar a los empleadores las declaraciones y pagos de los aportes³⁹. Asimismo en el 2010, se implementó una plataforma web para brindar información especializada en TdH a las trabajadoras y sus empleadores⁴⁰. En el 2014 se permitió a los empleadores realizar las inscripciones y bajas, a través de la plataforma SUNAT Operaciones en Línea⁴¹. Sin embargo, pese a todas estas medidas para promover el registro y los aportes, la entrevista con el gestor de orientación demostró que el nivel de inscripción es bajo y que la mayoría de las TdH laboran en la informalidad debido a los descuentos a su sueldo que este representa.

De la misma manera, el gestor de orientación comenta que ellos están “capacitados para atenderlas, se les explica detalladamente y de forma simple -no tanto técnico- para que la información tenga llegada y facilidad para entender”, mostrándose sensibilizados ante los desafíos que atraviesan las TdH.

Es menester comentar que desde el 2014, se incorporó el Eje estratégico 2 –sobre el registro- en el “Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras del hogar – 2014”. A pesar de ser la SUNAT la entidad responsable de realizar el registro a nivel nacional, esta institución no figura como organismo

³⁸ Creado mediante Resolución de Superintendencia N° 191-2005-SUNAT.

³⁹ Mediante Resolución de Superintendencia N° 245-2008-SUNAT.

⁴⁰ <http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php/personas-menu/trabajadores-del-hogar>

⁴¹ Mediante Resolución de Superintendencia N° 240-2014-SUNAT.

responsable de las acciones acordadas en el plan mencionado, si bien se puede observar que la SUNAT ha venido realizando acciones de manera sostenida para incrementar las cifras del registro y proporcionar garantía de derechos laborales a las TdH, no ha sido incluida dentro del Plan del MTPE. A su vez el gestor de orientación, mencionó que no tiene conocimiento de las acciones delimitadas en el Plan de Acción 2014⁴².

b) Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL

Con anterioridad a la creación de la SUNAFIL en el 2013, el MTPE no contaba con directivas o manuales que establecieran las pautas para la fiscalización en los casos vinculados a las TdH. La SUNAFIL⁴³, al ser un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el ente responsable de:

Promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y promover la emisión de normas sobre dichas materias.

(SUNAFIL, 2013, p. 2)

En el artículo 4° de la Ley N° 29981, se mencionan las funciones generales con las que cuenta la SUNAFIL, entre las que se encuentran: i) la supervisión del cumplimiento de la normativa socio laboral, ejecutando las funciones de fiscalización dentro del ámbito de su competencia; ii) la aprobación de políticas institucional en materia de inspección del trabajo, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales; iii) vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales, en el orden socio laboral, que se refieren al régimen de común aplicación o a regímenes especiales; y iv) suscribir convenios de gestión con los gobiernos regionales en materia de su competencia.

Es importante comentar que la Ley N°29981 estableció una nueva escala de multas, explicadas en el siguiente recuadro

⁴² Se plantean tres líneas de acción: i) Realización de acciones de orientación y fiscalización en materia de este registro, a cargo de la inspección del trabajo; ii) Atención en módulos que faciliten el registro en supermercados u otros lugares de esparcimiento; iii) Elaboración de un informe técnico con medidas que faciliten el registro. (Defensoría del Pueblo, 2016, p.28)

⁴³ Creada en enero del 2013, mediante Ley N° 29981 que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL),

Tabla N°10

Tipo de infracción	Multa máxima anterior	Nueva multa máxima*
Muy grave	20 UIT	200 UIT
Grave	10 UIT	100 UIT
Leve	5 UIT	50 UIT
Acumulación de infracciones	30 UIT	300 UIT

Elaboración propia
Fuente: Ley N°29981

Es en este sentido que se dispuso que el Eje estratégico 3 del Plan de Acción 2014, mencionado previamente, sea desarrollado por la SUNAFIL mediante la generación de herramientas para la fiscalización de las condiciones de trabajo de las TdH y promoviendo acciones de orientación y fiscalización. Para cumplir con dichas estrategias se elaboró la “Directiva de fiscalización de las obligaciones del régimen de los y las trabajadores del hogar” (2015) que fue aprobada en el 2017.

Según la Defensoría del Pueblo (2016), durante el periodo 2013 - 2015 se realizaron 105 inspecciones para verificar el cumplimiento de las normas laborales del trabajo del hogar remunerado.

A continuación se presenta la Tabla N°9 –respondiendo al pedido de información realizado vía mesa de partes-, en la cual se pueden observar las acciones que ha realizado esta institución en relación a las TdH. El primer indicador presentado corresponde a las orientaciones dadas a las TdH de manera presencial y vía telefónica; en este sentido podemos apreciar que del 2015 al 2016 se ha triplicado la cifra respondiendo –según la entrevista realizada al inspector de SUNAFIL- al esfuerzo del Gobierno por difundir los servicios que se ofrecen para estas trabajadoras ya sea mediante las ferias realizadas anualmente o las charlas realizadas para con las organizaciones de TdH, que luego se encargan de reproducir dicha información con sus compañeras. Sumado a esto, si hablamos del número de empleadores multados, SUNAFIL reportó que en el 2014 se multó a 5 de los 35 empleadores inspeccionados ese año; durante los siguientes años se aprecia que el número de multas se mantiene sostenido a pesar de haberse duplicado en el 2016 el número de inspecciones realizadas. Se puede considerar que estas cifras son muy baja en relación al número de TdH que existe en el país. Esto, según lo mencionado por el inspector de SUNAFIL entrevistado, se debe a las dificultades que se presentan al momento de fiscalizar las viviendas y por la alta tasa de informalidad que predomina en el sector.

Tabla N°11

Indicadores	2014	2015	2016
N° de órdenes de orientación	101	108	498
N° de órdenes de inspección	35	34	69
N° de empleadores multados	5	6	7
N° de órdenes de inspección a agencias de empleo	71	184	66
N° de agencias de empleo multadas	1	11	3

Elaboración propia

Fuente: SUNAFIL

La inspección es la herramienta necesaria para proteger a los trabajadores de diversos sectores y a su vez garantizar el cumplimiento y respeto de sus derechos fundamentales a nivel nacional. Es así que la creación de la SUNAFIL es una muestra del interés del Estado para fortalecer y hacer más eficaz la inspección del trabajo; sin embargo, se han encontrado ciertas debilidades en su accionar. Así, durante las entrevistas con la Secretaria General de la FENTTRAHOP (Confederación Nacional de Trabajadores del Perú - CGTP) y la Secretaria General de la SINTTRAHOGARP (Central Unitaria de Trabajadores el Perú - CUT) se expresó que el accionar de SUNAFIL no llega a cumplir con sus funciones:

SUNAFIL no cuenta con muchos inspectores y no están capacitados para hacer una buena inspección, ya que no conocen nuestra Ley. - FENTTRAHOP

A SUNAFIL le hemos mandado un documento porque la atención es pésima, todos se parcializan con los empleadores, unos les dicen a las compañeras que no saben de la Ley "para que vas a pelear vas a perder, más bien búscate otro trabajo". Cuando yo fui al MTPE acompañando a una compañera, que su situación era grave, para ir a la inspección no me dejaron entrar a la van y cuando llegaron a Santiago de Surco le dijeron que se quede afuera el inspector ingresó y al salir le dijo que nada pasaba. - SINTTRAHOGARP

Los comentarios expresados por las agrupaciones de las TdH nos dan a entender que el capital humano con el que cuenta SUNAFIL carece de conocimiento con respecto a los temas relacionados con el trabajo doméstico remunerado, o carecen de empatía, lo cual también fue mencionado por un inspector de SUNAFIL mediante una entrevista personal⁴⁴.

El trabajo del hogar no está puesto en la agenda (de SUNAFIL), no es una prioridad; y cuando se hacen reuniones entre los inspectores para tocar asuntos no se ve el trabajo doméstico. Sí está

⁴⁴ Entrevista realizada el 21 de noviembre del 2018.

invisibilizado y por supuesto que se nota. (Inspector de SUNAFIL, entrevista personal, miércoles 21 de noviembre del 2018)

De la misma manera, el inspector también menciona que además de no contar con intendencias en todas las regiones del país –sólo se encuentra en 17 regiones⁴⁵- por lo que “se carece de capital humano y material”.

En el presente capítulo se han expuesto las acciones que han realizado las instituciones del gobierno en lo concerniente a las TdH. En una primera instancia se creyó que había una falta de accionar para poner en agenda y elaborar una política pública que beneficie a las TdH, sin embargo a partir de la revisión de los documentos oficiales de las instituciones y entrevistas realizadas a los funcionarios este primer argumento ha cambiado. Ahora, se puede decir que sí hay acciones que se realizan pero estas carecen de impacto y estrategia, pareciendo que se realizan de forma aleatoria. En el siguiente capítulo se mostrarán los factores encontrados que dificultan la puesta en agenda de una política pública a favor de las TdH.

⁴⁵ Ancash, Arequipa, Ayacucho, Callao, Cajamarca, Cuzco, Huánuco, Ica, Lambayeque, La Libertad, Loreto, Moquegua, Piura, Puno, Tumbes San Martín y Junín. Extraído de: <https://www.sunafil.gob.pe/>

CAPÍTULO IV: LOS OBSTÁCULOS EN LA PUESTA EN AGENDA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA A FAVOR DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN EL PERÚ

Como se ha mencionado a lo largo de la presente investigación, hemos reconocido la existencia de múltiples factores para darle respuesta a nuestra pregunta matriz de investigación, que busca conocer cuáles han sido los factores que han determinado la falta de una agenda clara desde el ejecutivo, para la formulación de una política pública respecto a las TdH para otorgar igualdad de derechos durante el periodo 2011-2016. En este capítulo, en base a las entrevistas personales semi-estructuradas realizadas a los funcionarios públicos de las instituciones pertinentes y las organizaciones de TdH, más el análisis de la bibliografía revisada se han podido hallar factores que complementan las hipótesis planteadas previamente; así como también se han presentado nuevos factores que no se habían considerado inicialmente.

A continuación –en la Tabla 10- se realizó un esfuerzo de agrupar los desafíos que se expresaban en las entrevistas realizadas en dos grupos que responden a las hipótesis presentas. La presente investigación considera que existen dos obstáculos que han dificultado esta puesta en agenda o elaboración de una política pública que, para su adecuado cumplimiento, compete a más de una institución: 1) falta de capacidades estatales y 2) la desvalorización del TdH. En esta tabla enumeraremos y analizaremos los obstáculos o factores compartidos por los funcionarios y las organizaciones que refuerzan, apoyan o complementan las dos previas hipótesis planteadas en el I Capítulo de la presente investigación.

Tabla N°12

HIPÓTESIS	
Capacidad Estatal	Desvalorización del TdH
No existe continuidad de las acciones debido a la alta rotación de funcionarios.	Discriminación institucionalizada.
Poca coordinación multisectorial.	Factores culturales instaurados en la sociedad.
Distintos enfoque en las instituciones estatales.	Restricción de la ciudadanía.
Baja efectividad de los mecanismos de supervisión.	Vulnerabilidad de las TdH debido a la interseccionalidad de factores.
Falta de data.	No se considera como trabajo productivo el TdH.
Falta de facultades administrativas y judiciales.	Desigualdad.
Tiempos extendidos en el trámite burocráticos.	El TdH representa un subsidio para el Estado asumiendo labores que no puede cumplir.
Dificultad de cumplimiento de indicadores de medición.	La agenda institucional responde a intereses creados.
Falta de capital humano capacitado.	Falta de compromiso/voluntad política.
Falta de presupuesto para trabajar el tema.	El carácter público-privado del TdH.

Por motivos de orden y para poder explicar de manera clara la Tabla N°10, primero nos enfocaremos en lo relacionado a las capacidades estatales y los factores descubiertos relacionados a este; de la misma manera posteriormente se desarrollará lo presentado como discriminación institucionalizada. Para el análisis se priorizará en la primera parte: la falta de continuidad en las acciones, baja efectividad de los mecanismos de supervisión, la poca coordinación multisectorial y las carencias operativas. En una segunda parte se pondrá énfasis en: la discriminación institucionalizada, la agenda institucional responde a intereses creados y el carácter público-privado del TdH. Cabe resaltar que muchos de estos factores se encuentran conectados entre sí.

4.1. Obstáculos atribuidos a la falta de capacidades estatales

Hemos atribuido la falta de una política pública nacional que beneficie a las TdH a que el aparato estatal no posee las capacidades para aprovechar momentos claves reconocidos por Kingdon (1995) (ya sea el inicio de un nuevo gobierno, la designación de autoridades que apoyan la agenda de las TdH, o por una situación ampliamente mediática que capture la atención y propicie una oportunidad para que los tomadores de decisiones puedan promover

sus propuestas); para esto se ha considerado dos de las capacidades claves que un Estado debe poseer desarrolladas por Weaver y Rockman (1993):

- Garantizar la estabilidad de las políticas para darle tiempo a las mismas de que funcionen.
- Garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno una vez que se hayan decidido.

Entonces, como sub hipótesis iniciales se establecieron

- Falta de continuidad de las acciones debido a la alta rotación de funcionarios.
- Falta de mecanismos de supervisión.

Las entrevistas realizadas a las Secretarías Generales de las organizaciones de TdH, con la Coordinadora de La Casa Panchita y con los servidores públicos refuerzan lo mencionado en la primera sub hipótesis⁴⁶, ya que según ellas y ellos se percibían avances dependiendo de la persona que estaba asumiendo un cargo estratégico en la elaboración de la agenda. Según Kingdon (1995) el cambio de jefes puede significar la apertura de una ventana de oportunidad para insertar en la agenda un tema que antes era ignorado. Es así que con la entrada del nuevo gobierno en el 2011 y más el anuncio de la OIT con respecto al C189, se abrieron múltiples ventanas de oportunidades. Si bien Kingdon menciona que los cambios de ministros⁴⁷ en los departamentos es fundamental ya que si estos muestran interés en un tema este va a ganar mucha más atención e importancia (2003, p.28), muchas veces al llegar a su puesto ellas/ellos tienden a escuchar o buscar asesoría de los servidores públicos que han trabajado en los ministerios por una mayor tiempo (2003, p33). Es así que los cambios de directores generales en la instancia encargada dentro del MTPE también representaron nuevas oportunidades que no parecieron favorecerlas, sino que estancó el avance y lo limitó al seguimiento de un plan de trabajo sin impacto; y parece que -como menciona la Secretaria General de FENTTRAHOP - "a actuación del MTPE no parece buscar cambios, sino figurar que se ha realizado algo". Es decir, en el período posterior al 2012-2013 no se supo incentivar o motivar la puesta de agenda de esta política para las TdH.

⁴⁶ La alta rotación de funcionarios en el Ministerio del Trabajo y la falta de mecanismos de supervisión eficientes no permiten la continuidad de una línea de acción que beneficie a las TdH mediante una política pública.

⁴⁷ El término que el autor usa es "Political Appointees".

Tanto la Coordinadora de La Casa de Panchita como la Secretaria General de FENTTRAHOP dan como ejemplo a las Ferias Laborales para las TdH, que se llevan a cabo de manera anual, en la capital del país y en un distrito que no es considerado céntrico para la mayoría de las TdH. Es decir, ellas consideran que la labor de difusión podría llegar a más TdH si es que se realizaran en los distritos en los cuales se emplea más a este sector, también es importante mencionar que el horario en el que se realice debería ser propicio para que las trabajadoras no falten a sus labores. Ahora, si bien las ferias sirven para concentrar a las instituciones que ofrecen servicios a favor a las TdH y a su vez les brindan información; así como también sirve para la difusión de sus derechos, esta acción debe de ser acompañada de otras estrategias que promuevan un cambio en la legislación, la protección de sus derechos y la ampliación de los mismos.

De la misma manera sucedió con las certificaciones laborales que para 31 de marzo en el cual se conmemora el Día Internacional de la Trabajadora del Hogar, desde el MTPE se buscó otorgar certificados a 100 trabajadoras, pero a partir de esa fecha, según la Coordinadora de La Casa de Panchita, no se ha realizado un mayor número de certificaciones. Como se mencionó previamente, las visitas a los CEBA son bien vistas por parte de las organizaciones de TdH, sin embargo se considera que estas no son aprovechadas óptimamente ya que el Estado al tener acceso a estos centros y reconociendo que las condiciones de vulnerabilidad de las TdH y limitar su accionar a la difusión (entregar volantes o ferias laborales), sino que se debería utilizar ese espacio para brindar asesoramiento o ayuda a las jóvenes.

Esto va ligado al compromiso/voluntad política de los funcionarios en los puestos, es decir que debido a que el tema de las TdH no está establecido en la agenda o se considera como compromiso del sector, siempre se va a ver supeditado a los compromisos –o intereses- personales de quienes asuman el rol de tomadores de decisiones. Esto no quiere decir que no se realicen acciones, sino que estas no parecen responder a ninguna estrategia que cambie el estado actual de las TdH, y da la impresión de que son acciones aisladas o improvisadas, cómo exponen las entrevistadas de las organizaciones de TdH –sólo para mencionar que se ha realizado algo en relación al tema- que no generan impacto.

Las acciones realizadas por el ejecutivo son ampliamente cuestionadas por las asociaciones de las TdH, por ejemplo, la Coordinadora de La Casa de Panchita comentó que su institución repetidas veces ha remitido informes al MTPE solicitando respuestas sobre la implementación del Plan de Acción y su Mesa de Trabajo, sin embargo mencionó lo siguiente:

“una preocupación para nosotras son las agencias de empleo, y nos dicen en los informes: bueno sí hemos inspeccionado 10 agencias de empleo. Pero ¿dónde fueron? ¿Por qué eligieron esas agencias? esas fueron preguntas que hicimos y no nos respondieron ¿qué encontraron? o ¿fue una visita? La idea era ver qué pasó, si eligieron Lima y Cuzco ¿por qué los eligieron? o ¿fue al azar?”

En este sentido, las acciones realizadas por el ejecutivo han tenido un alcance limitado en cuanto a avanzar en el aseguramiento de los derechos laborales y empoderamiento de las TdH.

Se considera que estos precarios resultados pueden atribuirse también a la carencia de coordinación entre los sectores pertinentes que ha llegado a dejar sin efectos los esfuerzos del Gobierno para con los derechos de las TdH. La creación del Plan de Acción del MTPE significó un avance con respecto a la promoción de los derechos socio laborales y por su cumplimiento mediante mecanismos de prevención y atención; de la misma manera la instalación de una Mesa de Trabajo significó un avance en tanto significaba un espacio oficial de diálogo entre el Estado, los sindicatos de las TdH y el sector empleador. Sin embargo, este espacio no se supo aprovechar ni fue nutrido con el debate multisectorial que llevó al cese de actividades, tanto es así que en un informe de la Defensoría del Pueblo (2016), expresa su preocupación por la falta de continuidad de este espacio durante el periodo 2015-2016, años en los cuales el plan de acción no fue aprobado por el sector trabajo.

Según lo mencionado por el director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos del MINJUS, el haber concentrado el debate en el MTPE y no haber contactado⁴⁸ —o de ser así haberlo hecho de manera poco frecuente— a las demás instituciones que, si bien el MTPE posee rectoría en el asunto, también tienen competencias en el tema y podrían sumar en la elaboración de una estrategia para la creación de la política pública, ha ocasionado que se creen múltiples espacios incompletos, que se dupliquen esfuerzos y se gaste el presupuesto en acciones que no van a tener mayor éxito. Esto ocurre, por ejemplo con, la incorporación de las TdH como grupo especial de protección dentro del tercer Plan de Derechos Humanos 2018 del MINJUS, lo cual implica la elaboración de acciones estratégicas que si bien siguen un mismo enfoque con el Plan de Acción con el Plan de Acción del MTPE, no son acciones elaboradas de manera conjunta. Se puede decir que de la misma manera, el MINJUS no participó en la elaboración de los documentos del sector trabajo, perdiendo una oportunidad de articular medidas de carácter integral.

⁴⁸ Durante la elaboración de los dos primeros Planes de Acción el MINJUS no fue contactado

Un ejemplo de esta duplicidad de canales se da en torno al asesoramiento a las TdH. Por un lado contamos con el anexo de atención a las TdH creado por el MTPE, y por el otro se cuenta con los servicios de atención brindados por el MINJUS. Tanto la Coordinadora de La Casa Panchita como las Secretarías Generales de FENTTRAHOP y SINTRAHOGARP nos cuentan que cuando se ha hecho uso de estos servicios, al ser un tema tan complejo en el que se juntan factores laborales, de violencia o discriminación, muchas veces los asesores no poseen los conocimientos y no saben cómo proceder o no tienen total información sobre la normativa referente al tema. Las tres representantes de las instituciones mencionadas previamente comentan que sus compañeras no saben a quién acudir cuando sufren situaciones de violencia; no saben a qué institución presentar su queja o denuncia – si a la Comisaría, al MTPE, al MINJUS o MIMP. Esta multiplicidad de canales y ausencia de comunicación duplica esfuerzos y gastos, y lejos de brindar apoyo y asesoría termina siendo poco amigable con las TdH.

Cabe resaltar que al momento de realizar las entrevistas a los funcionarios de las instituciones miembros de la Mesa de Trabajo conformada y solicitar contactos en otras instituciones, no se tenía conocimiento de sus contrapartes en las otras entidades. Los funcionarios expresaban que podían buscar o averiguar quién era su contraparte; sin embargo, tras comunicación vía mail, no proporcionaban el nombre de la dirección u oficina que trabaja el tema o la persona encargada, motivo por el cual para realizar la presente investigación se tuvo que solicitar mediante mesa de partes o contactos que conocen las instituciones una entrevista con los especialistas del tema. Esto conlleva a reconocer que no existe una coordinación multisectorial fluida que facilite la elaboración o ejecución de acciones efectivas. Este escenario guarda relación con lo mencionado por Kingdon (2003), “si existe una fragmentación en la elaboración de la política, la mano izquierda no sabe lo que la mano derecha sabe” (p119), siendo lo ideal tener una comunidad congregada que lograría generar una visión compartida y formas de pensar conjunta que puedan mover la agenda para el cumplimiento de la política pública que ya está encaminada pero que carece de eficiencia.

Es importante mencionar que, tanto el MTPE como el MINJUS reconocen, si bien hubo interés de trabajar el tema a inicios del Gobierno 2011-2016, los sectores no compartían un mismo enfoque con respecto al mismo. Según ambos Directores de las mencionadas instituciones, el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF cuestionaba la viabilidad económica de las propuestas para la ratificación del Convenio 189 de la OIT, el cual serviría para brindar igualdad de derechos a las TdH. Fue así como se fue limitando el avance fluido y consistente del tema.

Con respecto a los mecanismos de supervisión y fiscalización, existe un déficit que está fuertemente ligado a lo mencionado por la Asesora Legal de la Dirección de Supervisión y Evaluación de la Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo - DIGEPIT (MTPE) y el Inspector perteneciente a SUNAFIL: la carencia de una base de datos/registro exacto que nos pueda mostrar cuantas TdH existen en el Perú, dónde se encuentran, quiénes son sus empleadores y el sueldo que perciben. Si bien toda política pública necesita alguna forma de regulación para poder ser estable y perdurar en el tiempo (Weaver y Rockman, 1993, p362) este obstáculo no se había considerado previamente. Esta carencia en el registro está relacionado a la invisibilización del TdH y el hecho que no se considere como un trabajo de producción (por ende, su desvalorización). El D.S. N°025-2007-TR⁴⁹ estipula como requisito obligatorio que los empleadores registren y afilien a las TdH al seguro social y a un fondo de pensiones, motivo por el cual SUNAT cuenta con una cifra –inexacta- del número de TdH. Para realizar la presente investigación se solicitó a la SUNAT (mediante acceso a la información pública) que se otorgue la cifra oficial que manejan; sin embargo lo que se recibió fue un listado de todas las TdH registradas, mencionando que ellos no contaban con la data procesada. Es decir, ellos no cuentan con un conteo anual de las TdH. Esto resulta inconveniente ya que por motivos de fiscalización, se le podría solicitar información –a la SUNAT- que necesite ser elaborada y esto tomaría valioso tiempo del proceso de fiscalización.

A esto se suma el hecho de que para las TdH ser inscritas en el Registro Electrónico de la SUNAT representa un descuento del 13% sus ganancias, correspondiendo este monto al aporte al Sistema Privado de Pensiones; sin embargo según la entrevista realizada a la secretaria general de FENTTRAHOP, muchos empleadores también les descuentan el 9% es dirigido al Seguro Social de Salud - EsSalud, debiendo ser responsabilidad de él/ella el pago total y mensual del mismo –sin efectuar retención al trabajador-; sumando así un 22% de descuento en total⁵⁰. Es en este sentido que, según el gestor de orientación de la SUNAT, “muchas TdH optan por no inscribirse en el registro ya que hay un tema de descuento y muchas veces ganan –las TdH- la RMV o menos” (entrevista personal, viernes 15 de febrero del 2019). Esto se ve estrechamente ligado a lo estipulado en la normativa legal vigente, debido a que no es de carácter obligatorio que los empleadores otorguen la RMV y da paso para que en esta negociación, las TdH sean las perjudicadas y reciban menos de lo necesario para llevar una

⁴⁹ Promulgado el 20 de diciembre de 2007.

⁵⁰ Extraído de: <http://orientacion.sunat.gob.pe/index.php/personas-menu/trabajadores-del-hogar/informacion-general-trabajadores-del-hogar/6577-04-aportaciones-a-essalud-y-onp-trabajadores-del-hogar>

buena calidad de vida; y a su vez no se da seguimiento ni existen medidas de sanción para los empleadores que no pagan realizan el aporte a EsSalud. Entonces si bien esta herramienta –del registro- trata de ayudar y facilitar la formalización de las TdH, vemos que en la práctica no es efectiva ya que hay un gran número de TdH que se quedan en la informalidad.

Siguiendo con los mecanismos de fiscalización, el fiscalizador entrevistado menciona que una dificultad que se presenta frecuentemente es la carencia de facultades administrativas y judiciales de su propia institución –SUNAFIL- junto con los tiempos extendidos de los trámites burocráticos que no les permite cumplir con el plazo estipulado de fiscalización que son 30 días hábiles. Debido a que la TdH se desempeña en el ámbito privado –casas habitadas por familias- el ingresar a realizar una inspección no es sencillo; los inspectores por ley⁵¹ no pueden transgredir la propiedad privada motivo por el cual se debe de solicitar al Poder Judicial el Auxilio Judicial y muchas veces ese permiso se demora en llegar respondiendo a motivos burocráticos. Desde el ejecutivo se tienen claras las prioridades; tanto el Director General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo – DGDDFFSST como la especialista de la misma dirección mencionan que en estos casos se evalúa qué derechos están entrando en conflicto, en este caso sería el derecho a la privacidad o el derecho a la integridad de la vida de una persona, y se privilegia el que tiene mayor peso.

El hecho de que existan estos mecanismo de supervisión y fiscalización, y que en la práctica sea complicado su cumplimiento -ingreso a la propiedad privada (expuesto por Pérez y Llanos 2017, y Ojeda 2005)-, implica que los delitos cometidos por parte de los empleadores queden impunes y permiten la aparición de actitudes autoritarias por parte de los empleadores, otorgándoles mayor poder. Por otro lado, al no poder ingresar a los domicilios de cierta manera no se reconoce los derechos fundamentales o laborales de las TdH, privilegiando así al empleador. Lo mencionado previamente, sumado con la condición de mujer, migrante, con educación básica y de una clase socio-económica baja, vuelve a las TdH más vulnerables frente a los abusos en una relación desigual de poder en el ambiente laboral.

La dificultad de cumplimiento de los indicadores de medición es otro factor que surgió gracias a la entrevista realizada a la Asesora Legal de la Dirección de Supervisión y Evaluación; quien manifestó que, el hecho de no poseer la data o las facultades para la inspección juega un rol importante. No se elabora una política pública ya que esta deberá contar con metas y

⁵¹ Decreto Legislativo N° 635. Promulgado el 03 de marzo de 1991 y publicado en el diario oficial “El Peruano” el 08 de abril del mismo año.

mecanismo de evaluación que no es seguro que se puedan cumplir debido al espacio geográfico donde se desarrolla el TdH. Si bien las capacidades con las que cuenta el gobierno son fundamentales para el cumplimiento de las políticas, Weaver y Rockman (1993) aseguran que las organizaciones sociales también pueden influir directamente en estas (p.391); un nivel alto de organización tiene mayor acceso a la negociación con las élites e imponen el cumplimiento; sin embargo en el caso del Perú durante un largo periodo no existió una coalición estable entre las organizaciones de TdH, la Secretaria General de FENTTRAHOP comentó durante su entrevista que:

“a estas compañeras que hoy tienen el SINTRAHOGARP, no les gustó que salgan nuevas líderes, ellas tenían que perdurar y hasta hoy perduran. Ellas se molestaron e hicieron una asamblea nueva donde les dieron el reconocimiento a ellas y se fueron de la CGTP”

En este sentido, el cumplimiento de las metas se relaciona con un tema que se ha presentado constantemente durante las entrevistas, la falta de capital humano capacitado para la atención de las TdH. La coordinadora de La Casa de Panchita comenta que las TdH que se acercan al MTPE para recibir asesoría muchas veces “salen más desorientadas de lo que ya estaban”. Como ya se expuso en el Capítulo III, la SUNAFIL y los servicios correspondientes al MINJUS tampoco son ajenos a esta característica; los asesores o defensores legales, no conocen la normativa de las TdH o no poseen calidad en el trato hacia ellas, es decir algunos servidores públicos no se preocupan en asegurar que ellas hayan entendido el mensaje emitido.

En relación al tema de presupuesto, es cierto que todos los Ministerios luchan constantemente para cumplir con sus metas y objetivos supeditados al presupuesto estimado ofrecidos por el MEF; y la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo junto con SUNAFIL no son la excepción. Durante las entrevistas distintos actores sacaron a relucir la falta de recursos para trabajar el tema de TdH, indicando que estas limitaciones presupuestales han condicionado el accionar de las instituciones, priorizando los ejes de acción de cada entidad⁵², entre los cuales no se encuentran incluidas o no son consideradas las TdH. Debido al limitado presupuesto que poseen, según la Secretaria General de SINTRAHOGARP, no se han llevado a cabo actividades a nivel nacional que puedan integrar y tener alcance a un

⁵² El MTPE el 2016 declaró los siguientes ejes básicos: 1) formalización de la fuerza laboral; 2) la inserción juvenil al mercado del trabajo; 3) el diálogo social en materia laboral; 4) la empleabilidad y protección a las poblaciones vulnerables (trabajo infantil y forzosos) y 5) la promoción de los programas promotores impulsados por el sector. Extraído de: <https://gestion.pe/economia/mtpe-pondra-marcha-medidas-promover-insercion-laboral-147581>

mayor número de TdH; sin embargo el inspector de SUNAFIL mencionó que ellos no consideran como obstáculo el capital material ya que las capacidades humanas lo han logrado suplir.

Sin embargo, según el SINTRAHOGARP y La Casa de Panchita, la asignación del presupuesto está fuertemente ligada a la voluntad política de los tomadores de decisiones de cada institución en trabajar el tema. Citando la conversación con SINTRAHOGARP nos expresa “No solo porque no tienen presupuesto sino porque no tienen interés” (SINTRAHOGARP, entrevista personal, martes 6 de noviembre del 2018). Como mencionaba Raile et al. (2017), es necesario que exista un grupo de tomadores de decisiones comprometidos en el tema para poder darle impulso, ya que si la iniciativa se presenta por parte de un solo servidor público esta tendrá menos oportunidades de ser respaldada. Es así que se puede hablar de un efecto en cadena, al haber voluntad política se asigna un presupuesto para cumplir objetivos y acciones, y al haber presupuesto se contrata y capacita al personal para una mejor atención. Líneas abajo se dará una explicación al respecto.

4.2. Obstáculos atribuidos a la desvalorización del trabajo del hogar

Somos conscientes que la ausencia de acciones orientadas a proteger a las TdH no sólo se debe a la falta de capacidades estatales; sino que también existen factores estructurales y que son compartidos, reproducidos y normalizados por la misma sociedad. Partimos afirmando que existe una desvalorización del TdH y que es debido a que los y las tomadores de decisiones políticas no permiten definir a las TdH como sujetos de derechos plenos debido a que viene perpetuando conductas discriminantes que se ven arraigadas en la sociedad y por consecuencia, como menciona Drinot, en el mismo aparato Estatal. “La discriminación es una idea y comportamiento normalizado, y es fundamental para el carácter excluyente que tiene la construcción de la nación en el Perú” (Drinot, 2011, p.232); el autor a su vez menciona en su análisis a Marisol Cadena que afirma que la discriminación en el Perú es discreta y silenciosa ya que está institucionalizada, hegemónica, legitimada y normalizada y, sumado el aporte de Romeo Grompone, la discriminación es conocida por todos pero no se dice.

Al referirse el Director General de la DGDDFFSST (MTPE) a la existencia de factores “culturales” instaurados en la sociedad podemos entender que se refiere a factores de

discriminación, los cuales, a través de los funcionarios, han llegado a perpetuar en las instituciones públicas y el accionar estatal. Como es mencionado por Drinot (2011), esta discriminación moldea las políticas sociales de los gobiernos; ya que al generarse ideas de superioridad o inferioridad racial, se crea la idea del “otro” como fuente de pobreza y de retraso nacional. Desde el MIMP se menciona que “siempre ha existido el concepto de discriminación” (entrevista personal, miércoles 13 de marzo del 2019) y esto se refleja en las entrevistas a FENTTRAHOP y SINTRAHOGARP, en las cuales las Secretarías Generales aseguran haber sufrido discriminación debido a, y corroborando por Jokela (2014) y Pérez y Llanos (2017), la interseccionalidad de diferentes factores como son el género, status socio-económico en el que se encuentran, su estatus migratorio, nivel de estudios, lengua materna y fenotipo; lo que va ligado a las situaciones de servidumbre y el “prestigio” que representa contar con una TdH en la sociedad peruana.

El Inspector de SUNAFIL reconoce que se cuenta con una herencia cultural en la cual la servidumbre adquiere características de un pasado gamonal en el cual la trabajadora ya no se encuentra adscrita a la tierra; sino que se encuentra adscrita a la casa. La Secretaria General de FENTTRAHOP comenta que “muchas personas tienen una TdH para decir en su cerebro que está en mejor estatus” (FENTTRAHOP, entrevista personal, martes 5 de octubre del 2018); mientras que la Secretaria General de SINTRAHOGARP menciona que “todavía hoy no hemos abolido –sólo un poco- la idea de que nuestro trabajo como la sirvienta es igual a esclavitud” (SINTRAHOGARP, entrevista personal, martes 6 de noviembre del 2018). Es en este sentido que podemos recurrir a la cita de Mariemma Mannarelli en la cual establece que esta jerarquización deteriora e inferioriza lo doméstico, que es a su vez identificado con lo femenino (Mannarelli, 2018, p.76). Esta inferioridad con la que se ve tanto a la trabajadora como a su labor da pie a que se ciudadanía –de las TdH- se vea restringida en el sentido que no gozan de manera plena sus derechos fundamentales y laborales, ya que se asume que pertenecen a la esfera privada.

Por otro lado con el aporte de la especialista de la DGDDFFSST (MTPE) y la investigadora en temas de violencia sexual a TdH ⁵³ se refuerza la teoría de la interseccionalidad desarrollada en el Capítulo II (Pérez y Llanos 2017) de la presente investigación; diciendo que existe multiplicidad de factores que convergen y hacen más vulnerables a las TdH. En ambas entrevistas se comenta que las políticas o normas vigentes no perciben a la mujer desligada de

⁵³ Entrevista personal realizada el 28 de marzo del 2019.

la familia y de su rol reproductor, es decir de manera autónoma, lo cual perpetúa conductas de discriminación e imposibilita su desarrollo. La investigadora de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) asegura que “esto también responde a un imaginario en el cual la mujer se debe de encargar de todo esto y las labores de la casa no son compartidas, el machismo sigue” (entrevista personal realizada el 28 de marzo del 2019). Como ya hemos mencionado el TdH se considera supeditada a la labor femenina, que responde a la “naturaleza de la mujer” y que a la vez no posee un carácter productivo –porque está vinculado a lo reproductivo- que beneficie a las empresas o el Estado. La investigadora de la UPCH también comenta que al ser esta labor desvalorizada, entonces también se tiene esta misma percepción de quién la realiza.

“Siempre se ha minimizado el TdH y se desvaloriza porque no es productivo, haciendo esas tareas no generas dinero como lo haría un hombre. Cómo este trabajo es desvalorizado, entonces se hace lo mismo a quien lo realiza, se le mira como menos no es una ciudadana como la empleadora”. (Investigadora en temas de violencia sexual a TdH, entrevista personal, jueves 28 de marzo del 2019)

Un factor que me parece importante de distinguir y que no fue considerado como tal desde un inicio fue la desigualdad. El Director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos del MINJUS reconoció que un tema importante que hay que erradicar es la discriminación; sin embargo, hizo énfasis a un problema igual de pertinente y que se debe de desarrollar: la desigualdad; es necesario recordar que según Blofield (2009) y Jokela (2014), la desigualdad es un factor importante para la persistencia del trabajo del hogar. Para él, es cierto que se discrimina a las TdH en el sentido que las leyes no las reconocen cómo iguales hablando del ámbito laboral; empero con el reciente cambio en el escenario laboral debido al inicio de la adopción del C189 y el consecuente cambio en la normativa vigente, a nivel formal ya no habría discriminación directa. Claro que reconoce que pueden seguir existiendo funcionarios de la defensa pública con actitudes de discriminación pero él lo considera como discriminación indirecta.

Continuando con el tema previo, el director del MINJUS asegura que existe un imaginario de desigualdad; en el cual la sociedad asume que alguien debe de encargarse de estas tareas que no son productivas o generan valor. Este trato de desigualdad y de asimetría de poderes se confunde muchas veces con actitudes que uno puede asumir como “benevolentes” o paternalistas que según Blofield (2009, p.181) derivan y están profunda e históricamente relacionada con la religión. El hecho de tratar como un miembro de la familia a la trabajadora ya no permite que se le consideren sus derechos laborales porque no se la ve como trabajadora, sino se la concibe como un miembro de la familia con la cual están colaborando como un favor.

La lógica de la bondad, la benevolencia está bien en un determinado marco de sociedad que es muy religiosa pero no necesariamente sigue la lógica de los derechos. La desigualdad es la premisa de la injusticia, entonces si no se reconocen sus derechos porque la quieres mucho –a las trabajadoras- no estás siendo igual en el reconocimientos de los derechos. (Director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos, entrevista personal, lunes 5 de noviembre del 2018).

Ligados a la lógica de desigualdad se encuentran los intereses creados que responden a las necesidades egoístas de los funcionarios que se encuentran en los cargos; como lo menciona la investigadora de la UPCH “el imaginario social de desigualdad trasciende los cargos”⁵⁴. Drinot (2004) menciona que las políticas gubernamentales van de la mano con los intereses de las élites para beneficiarse, ofreciendo ventajas a miembros de la misma y mantener en un posicionamiento inferior de los grupos más vulnerables, también nos dice que las diferencias socioeconómicas y políticas son deseadas ya que la discriminación crea un orden desigual normalizado (Drinot, 2011). Según Blofield el trabajo del hogar representa un subsidio para la clase media – y también la clase alta-, ya que gracias a las TdH las personas (hombres y mujeres) que pertenecen a esta pueden laborar sin preocupación con respecto al mantenimiento del hogar; y al aumentarles los derechos a las TdH va a causar consecuencias negativas a sus empleadores otorgándoles una carga (2009, p.167). Esto también puede verse reflejado en el hecho de que la misma ciudadanía no ejerce presión efectiva en los congresistas para cambiar la situación en la que se encuentran estas trabajadoras.

De la misma manera Pérez y Llanos complementan esta premisa afirmando que este sector subsidia al Estado al proveer mano de obra barata para suplir la ausencia de servicios que el Estado no provee (2017, p.554). Respaldo lo expuesto por los autores, para la Secretaria General de SINTRAHOGARP es conveniente para los funcionarios del gobierno no otorgarles derechos plenos a las TdH para no verse afectadas o afectados. Esta premisa es apoyada por el director del MINJUS, ya que el modificar la normativa y el crear acciones que empoderen y concienticen a las trabajadoras va a generar un costo que no terminará por recaer en el Estado; sino que recaerá en los mismos trabajadores de las instituciones gubernamentales y privadas.

“Los actores políticos en la región han sido extremadamente recios a responder pos sus demandas. Aumentar la posición y los derechos de las TdH implica un declive en en la posición de los empleadores, y un cambio de esa magnitud va a en contra de los intereses de las élites políticas” (Blofield, 2012, p.40)

⁵⁴ Entrevista personal realizada el 28 de marzo del 2019.

La especialista del MTPE comentó que son las TdH las que asumen la carga que el Estado no puede asumir –como el cuidado de niños o personas mayores- “(...) Entonces no es conveniente para algunos sectores que estas mujeres tengan los derechos que les corresponde por qué están cargando sobre sus espaldas un problema que tiene que ver con el Estado” (Especialista de la DGDDFFSST, entrevista personal, jueves 15 de noviembre del 2018). Esto se conecta con la idea tanto de Blofield (2009, p.170) cómo de Pérez y Llanos (2017, p.554), por una parte la primera autora menciona que este trabajo representa un subsidio para la clase media, especialmente las mujeres, ya que las TdH permiten que la liberación de ellas se base en la viabilidad de un trabajo del hogar barato.

El argumento que, según la literatura y las entrevistas realizadas, más se repite es que el aumentar sus derechos laborales va a producir –de manera indirecta- consecuencias negativas para los empleadores (clase media), que son los que se benefician directamente por esta labor, transfiriéndoles a ellos la “carga” del cuidado; cómo menciona el orientador de la SUNAT “el aumento de los beneficios va a hacer que duden (los empleadores) al momento de contratar a las TdH y prefieran hacerlo de manera informal”. Esto también se conecta con la premisa de la discriminación instaurada en la sociedad en la cual no se concibe el otorgarle igual remuneración a una persona migrante, sin educación y con menores aptitudes laborales; lo cual tiene incidencia a nivel económico.

El hecho de que los funcionarios del gobierno respondan a estos intereses creados nos lleva a enunciar que hace falta compromiso o voluntad política. Previamente mencionamos “la alta rotación en los cargos”; sin embargo habiendo realizado un mapeo de los Directores Generales de Derechos Fundamentales, Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE y se observó que del 2011 al 2016 siete (07) funcionarios desempeñaron dicho puesto; de la misma manera el MTPE contó con ocho (08) ministros⁵⁵ a lo largo del periodo 2011-2016. Entonces, comparado con los ministerios analizados, la rotación de funcionarios en la institución encargada del tema es considerada como “alta”, a esto se suma la falta de establecimiento de una línea de acción; ambos factores ocasionan que los avances estén en las manos de la persona que se encuentre en el puesto. La coordinadora de La Casa Panchita menciona que “los avances dependieron mucho de quienes asumieran el cargo y quienes estaban junto con ellos”, ella atribuye los avances a la presencia en el cargo del Director General de Derechos Fundamentales Seguridad y Salud en el Trabajo que permaneció desde finales del 2011 hasta mediados del 2014, mientras

⁵⁵ Para hacer una referencia durante el periodo 2011:2016; en el MINJUS hubieron 07 ministros, mientras que en el MIMP 05 funcionarios ocuparon el puesto.

que en tanto el periodo 2015-2016 (en el cual no se elaboraron los Planes de Acción anuales) los nuevos funcionarios no buscaron incentivar o continuar con la creación de una política pública o a una estrategia con acciones que tengan un verdadero impacto en las vidas de las TdH y cambie el escenario en el que se encuentran.

El carácter público-privado en el que se desarrolla el trabajo del hogar, es un factor que también contribuye a la desvalorización de este sector, ya que según los especialistas (SUNAFIL y DGDDFSST) lo invisibiliza. De la misma manera, Loyo y Velásquez (2009) mencionan que esta característica, además de “las dificultades en la aplicación de la ley que genera el ámbito privado e inviolable del lugar de trabajo, se suman otros obstáculos a la fiscalización de la ocupación, referidos principalmente al aislamiento en que se desarrollan las labores” (2009, p.26). Esto a su vez permite la transgresión de los derechos laborales de las trabajadoras; en su estudio Mannarelli explica que “la relación de servidumbre (...) tiñe la atmosfera familiar de relaciones verticales; refuerza las eventuales desigualdades (...) y genera condiciones de una parte importante del acceso sexual de hombres de grupos dominantes a mujeres de rango subalterno” (2018, p.59). Este obstáculo –para muchos- justifica la falta de acción del gobierno y les permite hacerse de la vista gorda; este factor se relaciona con la viabilidad de las acciones ya que, como mencionamos anteriormente, representa un trámite burocrático el ingreso a las propiedades privadas sin trasgredir los derechos de los empleadores; en este sentido el inspector de SUNAFIL comentó en base a su experiencia lo siguiente

“Sobre el ámbito en el que se desarrolla el TdH, por lo mismo que es un espacio privado, es más difícil realizar las inspecciones porque es un proceso más largo. He escuchado a compañeros decir que para qué entrar a las casas porque eso se arregla de manera privada, no son muchos los que piensan así pero sí lo he escuchado”. (Inspector de SUNAFIL, entrevista personal, miércoles 21 de noviembre del 2018)

Por lo expuesto en los párrafos superiores, se aprecia cómo es que tanto en la sociedad, cómo en las instituciones se concibe a las TdH y se la desvaloriza –tanto a ella cómo a su labor-, esto siguiendo con conductas discriminatorias y patriarcales que se ven arrastradas desde hace décadas, y que también responden a una interseccionalidad de factores que son encarnados en las TdH. También se comprende que es “necesario” que el TdH exista con las condiciones presentes para mantener o saciar intereses personales de los tomadores de decisiones/funcionarios que manipulan o sesgan la puesta en agenda de una política pública que beneficie a las TdH.

4.3. Hallazgos no contemplados

A través de las entrevistas personales semi estructuradas realizadas a especialistas en el tema surgieron dos factores que no se habían considerado y que no responden a la dinámica que hemos estado siguiendo a lo largo del presente capítulo. Siendo así que este apartado las desarrollará para la consideración del lector o lectora.

a) Falta de contraparte empleadora para la negociación

El Perú cuenta con un espacio tripartito para la negociación laboral, esto significa que está conformado por representantes de los trabajadores⁵⁶, la parte empleadora⁵⁷ y el Estado. Este tiene como función la negociación, concertación y elaboración de propuestas de políticas, de regulaciones, así como informes técnicos y la emisión de pronunciamientos institucionales.

El caso de la aprobación y ratificación del C189 de la OIT este tiene que verse, discutirse y aprobarse en este espacio para que el tema pueda avanzar. Los especialistas del MTPE y los Sindicatos de TdH mencionan que este espacio, para este particular caso no propiciaba un avance con respecto al tema, ya que durante la negociación los Sindicatos o Federaciones de TdH no dialogaban el tema con su contraparte empleadora sino que lo hacía con estos grandes gremios empresariales. La premisa principal de la falta de un grupo de empleadores de TdH, es que ellos al requerir estos servicios lo hacen como personas naturales y, se percibe, no generan ganancias al emplear a una TdH.

Según la especialista de la DGDDFSST el argumento económico de los representantes de los empleadores es que los empleadores de TdH no son empresas y por lo tanto no ganan como tal, lo cual va a dificultar el cumplimiento de este requerimiento (igualar la RMV) (entrevista personal, lunes 15 de noviembre del 2018), sin embargo por lo mencionado, por las representantes de FENTTRAHOP y SINTRAHOGARP, en el apartado anterior sabemos que

⁵⁶ Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), Confederación de Trabajadores del Perú (CTP). Extraído de: <http://www2.trabajo.gob.pe/cntpe/>

⁵⁷ Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Cámara de Comercio de Lima, Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios Industriales del Perú (APEMIPE Perú), Asociación de Exportadores (ADEX). Extraído de: <http://www2.trabajo.gob.pe/cntpe/>

el argumento de los representantes responden a una lógica de intereses creados para su beneficio. Es así que las TdH consideran que una negociación más justa y adecuada tendría lugar si es que la contraparte con la quién dialogar fueran las representantes de los empleadores de este sector.

b) Difusión en los canales Estatales

El FENTTRAHOP y SINTRAHORP tanto como La Casa Panchita saludan el esfuerzo del Gobierno en las actividades de difusión pero a su vez han calificado a estas acciones como precarias y de bajo alcance. Según ellas no se han aprovechado los canales de difusión estatal de forma estratégica y eficaz; se percibe que no se considera las condiciones de las TdH. Por ejemplo, si se organiza una charla no esta no cuenta con una campaña de difusión adecuada ya que muchas veces es por medio de las redes sociales; y las TdH pocas veces tienen un equipo –o si lo tienen no saben cómo manejarlo- con acceso a internet. Otro tema es que, nos cuentan, que estas reuniones son agendadas entre semana y horarios laborales, lo cual limita la participación de este sector ocasionando baja convocatoria y considerándose –por parte de los organizadores- que no es un tema de interés. Podemos decir que lo mismo sucede con los programas en los medios de comunicación que generalmente son en la mañana, en horario laboral.

Esto responde también a que no existe una estrategia con un impacto real, y son realizadas sólo para decir que “se realizaron acciones” o “para la foto” como lo mencionó la coordinadora de La Casa de Panchita. Las representantes de las entidades mencionadas previamente consideran que los esfuerzos del Estado no facilitan la integración de las TdH, no se busca llegar a la mayoría teniendo las herramientas necesarias para lograrlo.

CONCLUSIONES

En conclusión, las hipótesis planteadas a lo largo de la investigación se han visto comprobadas, tal y como se ha desarrollado en el capítulo anterior por medio de las entrevistas a especialistas involucrados en el proceso de formulación de acciones para con las TdH y especialistas conocedores del tema., los cuales nos han permitido comprobar que son muchos los factores que han determinado la falta de formulación y agendación de una Política Nacional. La investigación señala que existió un intento por parte del Ejecutivo para establecer una Política Nacional con la finalidad de proteger los derechos de las trabajadoras; sin embargo esta iniciativa -comenzada el 2012 y que promovió la creación de los Planes de Acción y la creación de la Mesa de Trabajo- no se aprovechó de manera estratégica generando que los avances y el impacto de estos esfuerzos sea menor o que el avance sea muy lento (como fue el caso de la Ratificación del C189 de la OIT).

A continuación se responderán las preguntas de investigación planteadas al inicio de la presente.

Pregunta General

¿Cuáles han sido los factores que han determinado la falta de una agenda clara para la formulación de una Política Pública respecto a las Trabajadoras del Hogar - TdH, desde el ejecutivo, para otorgar igualdad de derechos durante el periodo 2011-2016?

Los factores planteados al inicio de la investigación responden a dos ejes: i) Falta de capacidades estatales y ii) desvalorización de TdH. Estos ejes cuentan con una multiplicidad de factores que los respaldan, sin embargo, como se mencionó en el último capítulo se han hallado dos factores que si bien es cierto no encajan en esta dinámica sí se relacionan entre sí.

Preguntas específicas

- 1) *¿Existe un factor en materia de capacidades estatales que no haya permitido la puesta en agenda coherente y sistemática en lo referente a una política pública para las TdH durante el periodo 2011 – 2016 en el Ejecutivo?*

A inicios de la presente investigación sólo se consideró dos factores, la alta rotación de funcionarios que no permite la estabilidad o mantenimiento de una línea de acción a lo largo del tiempo y la falta de mecanismos eficientes de supervisión; sin embargo no es el único que haya determinado la falta de una agenda. Existen otros factores relacionados a las capacidades estatales que se presentan como un efecto en cadena que imposibilitan un avance del tema.

En primer lugar, como ya se mencionó se ha encontrado una “alta rotación” en los cargos claves para la puesta en agenda, además estos cambios de funcionarios y ministros en la institución encargada del tema significaron que el avance dependa de quien asume el cargo y sus compromisos o agenda; es decir, existe una falta de continuidad. Sin embargo, debido al que existen iniciativas sobre la marcha o la constante vigilancia de las organizaciones de TdH, se realizaron acciones, pero estas no respondieron a una estrategia con impacto y pueden considerarse como acciones paliativas. Las acciones que viene realizando el Ejecutivo en la actualidad no son suficientes debido a que no se reflejan un impacto o mejora en las trabajadoras de este sector.

Pasando al segundo punto, la fiscalización. Esta es una medida que no puede considerarse como efectiva ya que presenta carencias en la ejecución debido a la falta de data o de facultades administrativas o judiciales. La inspección del trabajo es esencial para el cumplimiento de la normativa de cualquier tipo de régimen laboral, pero al tratarse de un grupo vulnerable como las TdH, la inspección es una de las medidas más importantes con las que se cuenta. Esta acción se ve muchas veces limitada por el hecho de que no se puede comprobar el estado laboral de la TdH, y por la diligencia de la Ley General de Inspección del Trabajo que dicta sólo se puede ingresar a la casa con la expedición el auxilio judicial; lo cual significa que no se podrá cumplir con los plazos de inspección debido a tiempos burocráticos extensos.

Un tercer factor comprobado y que es compartido por los especialistas, es que no hay canales de comunicación mantenidos entre las instituciones que laboran el tema. Esto causa que cada institución realice acciones por separado y no puedan coincidir entre estas, duplicando esfuerzos y recursos. De la misma manera, no se integran las miradas o enfoques de las

diferentes instituciones que podrían aportar en el desarrollo de una Política Nacional, como es la integración del MINJUS en la elaboración del “Plan de Acción para promover el cumplimiento de los derechos laborales de las/os trabajadoras/es del hogar”. A su vez, un cuarto factor relacionado con la poca coordinación multisectorial es que existen instituciones que manejan diferentes discursos y frenan cualquier avance que se proponga generar; dando como ejemplo al MEF.

Este cuarto factor se conecta con el segundo mencionado, ya que los obstáculos que dificultan la supervisión o fiscalización del TdH no van a permitir la adecuada medición de los indicadores establecidos; en una posible política por lo que no se conocerá si es que estos son cumplidos.

Pasando a un quinto punto, está la falta de capital humano capacitado y concientizado que sepa asesorar a las TdH. Si bien las instituciones cuentan con funcionarios especialistas en el tema, son los profesionales de la defensa pública o inspectores los que tienen un primer contacto con ellas y muchas veces no cuentan con los conocimientos normativos o reproducen actitudes de discriminación que, lejos de ayudar a las TdH, inspiran desconfianza en el aparato estatal. Un sexto factor es el presupuesto, sin embargo este tema no es ajeno a las instituciones estatales, y tal como se ha mencionado previamente, el capital humano puede suplir esta carencia material.

2) *¿Es la discriminación un factor que influye o no en los tomadores de decisiones para elaborar una política pública referente a las TdH?*

Tal y como sucedió con nuestra primera sub-pregunta, la desvalorización del TdH no sólo se debe a la discriminación institucionalizada en el aparato estatal; sino que también existen factores que se descubrieron a lo largo de la investigación. En primer lugar, es importante reconocer el estado de vulnerabilidad constante de las TdH ya que las trabajadoras quedan expuestas a una relación asimétrica y desigual de poder en la cual se llegan a trasgredir sus derechos fundamentales y laborales, quedando muchas veces impunes los empleadores debido a la falta de mecanismos de fiscalización. Por otro lado, el trabajo del hogar no es considerado como un trabajo productivo en tanto que no aporta a la economía nacional; ya que al desarrollarse en el ámbito privado y sus servicios, al ser constantemente consumidos por los miembros del hogar, su trabajo se ve invisibilizado. Sin embargo, sabemos que esta última premisa no es cierta ya que el TdH significa un subsidio para el Gobierno y la clase media/alta, ya que asumen labores que el Gobierno no realiza; como son el cuidado de niños, personas mayores, enfermos, etc; tarea que terminaría recayendo sobre los trabajadores.

Por otro lado, la existencia de factores culturales instaurados en la sociedad y la desigualdad existente en el país se traducen en actitudes de discriminación que terminan estando de cierta forma institucionalizadas en el aparato estatal. Esto a su vez se traduce en la falta de compromiso o voluntad política, y en que la agenda dependa de los intereses creados por parte de los funcionarios que ocupan cargos trascendentales para el avance del tema.

3) *Hallazgos no contemplados*

Es importante no olvidarnos de mencionar dos factores que salieron a la luz durante las entrevistas y que, de cierta forma, se conectan con lo expuesto anteriormente; como lo es la falta de una contraparte adecuada para la negociación colectiva y la poca efectividad o mal aprovechamiento de los canales de comunicación estatales para realizar acciones de difusión. Efectivamente, si bien al principio no habíamos contemplado ambos factores, gracias a las entrevistas realizadas a profesionales relacionados a la materia; hemos podido descubrir que estos han sido elementos con relación directa en los resultados obtenidos de las acciones efectuadas en los Planes de Acción. Ambos apoyan indirectamente a las hipótesis planteadas al inicio de la investigación.

En cuanto a la negociación colectiva, la falta de un registro de empleadores no permite que se les de representación y puedan dialogar como pares con las TdH. La asimetría de poder en cuanto al diálogo y negociación –estableciéndose como “representantes” de los empleadores al sector empresarial- responden a la lógica de los intereses propios, ya que –como se mencionó previamente- el peso que representa la labor del cuidado recae en mujeres que debido a una interseccionalidad de factores son vulnerables.

RECOMENDACIONES

Para abordar esta situación se deben adoptar medidas que velen por el cumplimiento de los derechos laborales en general y los derechos fundamentales, las cuales pueden responder a una estrategia de protección y empoderamiento de las TdH.

Si se busca un impulso con respecto a una Política Nacional para las TdH, entonces los *policy makers* deben de ser conscientes de sus mismos privilegios que siguen perpetuando conductas discriminatorias y haciendo más grande la brecha de desigualdad; reconociendo la vulnerabilidad de estas trabajadoras y la falta de derechos igualitarios de los que deberían de gozar como ciudadanas pertenecientes a la clase trabajadora. Considerando este tema como prioritario se generará una nueva mirada integradora entre sus líneas de acción teniendo efecto en las políticas realizadas y capacitando y sensibilizando al personal administrativo y técnico, que es quien tiene contacto directo con las TdH. Esto con la finalidad de no sólo llevar esta lógica de igualdad no sólo a las políticas a diseñar; sino también al imaginario social que se comparte.

Es importante apostar por un trabajo coordinado multisectorialmente en el que, con el protagonismo del MTPE, dialoguen las instituciones que pueden sumar en la elaboración de una estrategia efectiva que logre la visibilización y reconocimiento íntegro de esta problemática – permitiendo que este tema no solamente sea abordado desde el ámbito laboral sino con un enfoque integral-; creando un servicio que labore en base a una guía de procedimientos o protocolo de atención hacia las TdH, para que las trabajadoras sepan a dónde dirigirse y se les brinde asesoramiento legal pertinente, no sólo relacionado al tema laboral, sino también con respecto a violencia o discriminación, servicios de salud y acceso a la educación. Sin embargo esto debe ser acompañado de difusión efectiva, utilizando los canales estatales y teniendo en cuenta las condiciones de las TdH, donde se les haga conocer la importancia de conocer sus derechos y denunciar la violación de alguno de estos.

En apoyo a la fiscalización se debe de crear un registro de trabajadores y empleadores, que no represente la retención del sueldo mensual de la TdH; con la finalidad de que se obtenga una data más cercana a la realidad y se pueda conocer cuáles son los domicilios que cuentan con este servicio. Ahora bien, es importante que este trámite de fiscalización no se encuentre centralizado en un único espacio (el local del SUNAFIL, ubicado en Jesús María) y que no se encuentre alejado a los distritos en los cuales se encuentran las TdH; de la misma manera, si se crease una plataforma virtual para facilitar las intervenciones, esta tendría que ser lo más amigable y fácil de manejar ya que muchas de las trabajadoras no saben manejar las tecnologías de la información y comunicación- TICs. Por estos motivos se considera que es ideal que este registro sea trabajado junto con las municipalidades distritales o gobiernos locales, ya que así se aseguraría una cobertura y alcance más extenso. Este registro también deberá ir acompañado de un trabajo de difusión y podría ser acompañado de incentivos que beneficien a los empleadores.

Con respecto a los mecanismos de supervisión y fiscalización, es primordial que los inspectores estén capacitados y concientizados sobre la falta de derechos de estas ciudadanas lo cual las vuelve vulnerables y sepan darles el trato debido; junto con un acompañamiento legal íntegro del proceso ya que muchas de las TdH no conocen los procedimientos, normativa legal o términos utilizados. Con el registro propuesto líneas arriba, el identificar a las TdH sería más simple y les ahorraría tiempo y esfuerzos a los inspectores, en el caso de realizarse la inspección y establecerse una multa; debería de haber una escala de multas que dependa en el ingreso familiar ya que hay que ser conscientes que cada familia no tiene el mismo ingreso. Siendo así que el monto a pagar debería estar supeditado a la reincidencia.

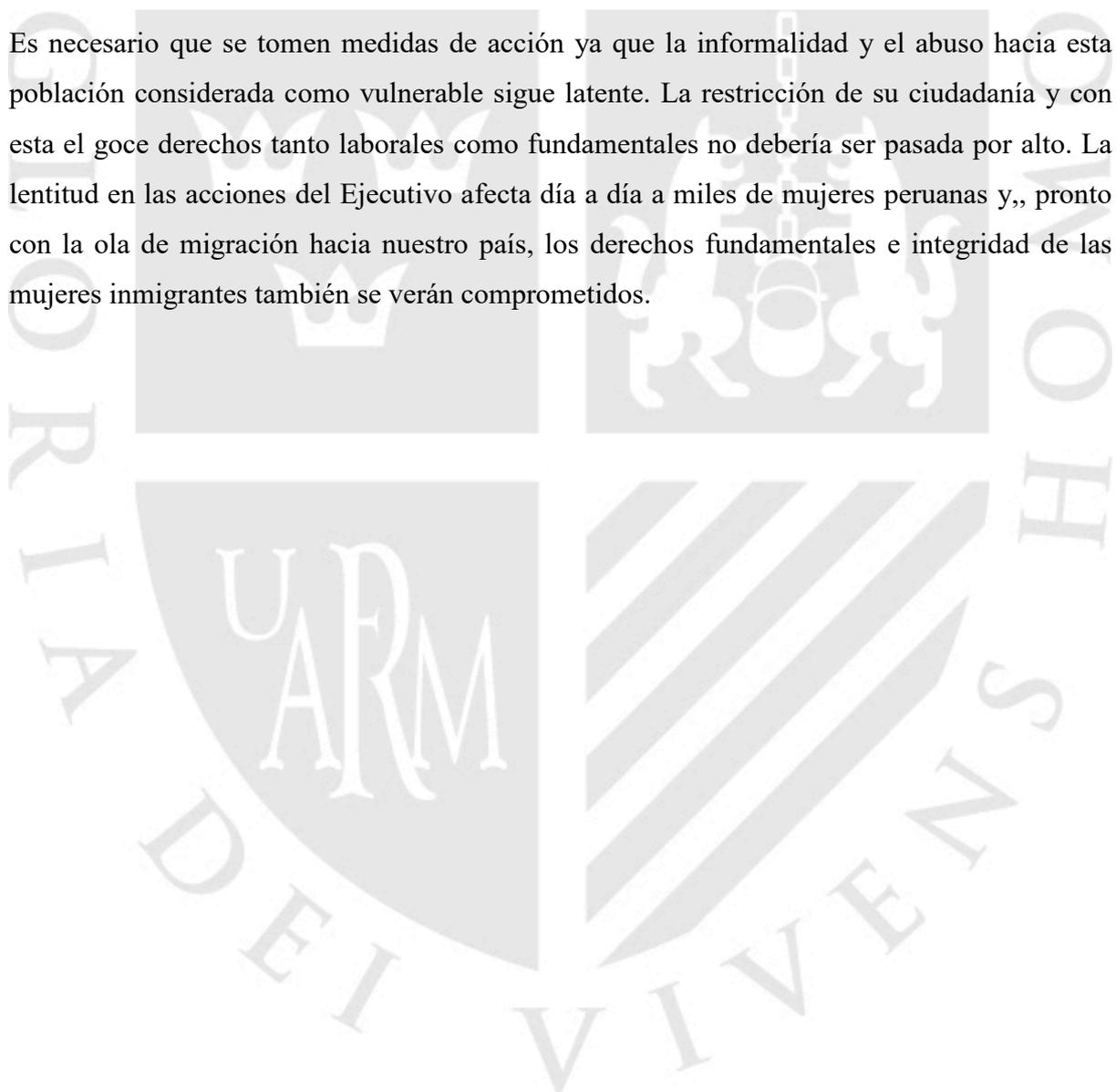
En lo relativo a la falta de capacidades judiciales, SUNAFIL debería poder ingresar a las viviendas sin el pedido de auxilio judicial cuando hablamos de casos que pongan en riesgo la salud e integridad de la persona (física y mentalmente); mientras que en los casos que se relacionen con el incumplimiento de la normativa se deberá de proceder mediante una solicitud de comparecencia solicitándole al empleador que se acerque a SUNAFIL a acreditar el cumplimiento de sus obligaciones. En el caso de que se deba ingresar a la vivienda, los inspectores podrán solicitar el acompañamiento de la Policía Nacional del Perú.

En el caso de las inspecciones, se debe realizar una modificación de la Ley General de Inspección del Trabajo, la cual señala el ingreso a la casa-habitación en donde se presta el

servicio, se dará únicamente cuando exista un mandato judicial expreso, o cuando el dueño del domicilio lo autorice expresamente.

Por otro lado, en la actualidad el Gobierno ha dado visto bueno a la ratificación del C189 de la OIT, lo cual supondrá la modificación normativa de la ley actual; sin embargo, el Ejecutivo deberá trabajar junto con las organizaciones de TdH para vigilar que esta nueva normativa signifique un goce de derechos laborales plenos.

Es necesario que se tomen medidas de acción ya que la informalidad y el abuso hacia esta población considerada como vulnerable sigue latente. La restricción de su ciudadanía y con esta el goce derechos tanto laborales como fundamentales no debería ser pasada por alto. La lentitud en las acciones del Ejecutivo afecta día a día a miles de mujeres peruanas y,, pronto con la ola de migración hacia nuestro país, los derechos fundamentales e integridad de las mujeres inmigrantes también se verán comprometidos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, L. (1992). La hechura de las políticas. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial: México.

AGUILAR, L. (1993). La implementación de las políticas. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial: México.

ANDERSON, J. (2009). Invertir en la familia: factores preventivos y de vulnerabilidad frente al trabajo infantil doméstico en familias rurales y urbanas de Colombia, Paraguay y Perú. En: Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente (233 - 260). Santiago: Oficina Internacional del Trabajo – OIT.

Actualidad Empresarial (2015). Régimen laboral de los trabajadores del hogar, No. 319. Extraído de: http://www.aempresarial.com/web/revitem/4_17270_03005.pdf

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). La política de las políticas públicas, Progreso económico y social en América Latina.

BARDACH, E. (2001). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial: México.

BARRIG, M. (2001). El mundo al revés: imágenes de la mujer indígena. Buenos Aires: CLACSO.

BLOFIELD, M. (2009). Feudal Enclaves and Political Reforms, Domestic Workers in Latin America. Latin American Research Review, Vol. 44, No. 1: 158 – 190.

BLOFIELD, M. (2012). Care Work and Class, Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America. The Pennsylvania State University Press: Pennsylvania.

BOUFRON, C. (2011). Drinot, Paulo. The Allure of Labor. Workers, Race and the Making of the Peruvian State. Durham: Duke University Press.

Defensoría del Pueblo (2012). Las trabajadoras del hogar en el Perú Una mirada al marco normativo nacional e internacional establecido para su protección. Lima. Extraído de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Documento-Defensorial-N-21.pdf>

DIAZ, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales, notas para su abordaje y reconstrucción. Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.

DRINOT, P (2004). Construcción de nación, racismo y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú: 11 - 31. En: Construir Instituciones, democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DRINOT, P (2011). The allure of labor, workers, race, and the making of the peruvian state. Durham: Duke University Press.

FEDERICI, S. (2010). Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación primitiva. Madrid: Traficantes de Sueños.

FLORES, A. (1999) La tradición autoritaria: Violencia y democracia en el Perú. Casa de Estudios del Socialismo-APRODEH, Lima, páginas 21-73.

FRASER, N. (1987). Women, Welfare and the Politics of Need Interpretation. Extraído de: <https://caringlabor.wordpress.com/2010/11/18/nancy-fraser-women-welfare-and-the-politics-of-need-interpretation/>

FRASER, N. (2016). Las contradicciones del capital y los cuidados. En: New left review 100, páginas 111-132.

FUKUYAMA, F. (2004). La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. Barcelona: Ediciones B Grupo Zeta.

INEI (2016). Evolución de los indicadores de empleo e ingreso 2004-2015. Extraído de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1371/Libro.pdf

INEI. Índice temático, empleo. Extraído de: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>

INEI (2017). Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por Departamento 2007 – 2016. Extraído de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1441/libro.pdf

- JOKELA, M. (2015). Macro-Level Determinants of Paid Domestic Labour Prevalence: A Cross-National Analysis of Seventy-Four Countries. En: *Social Policy & Society*, 14:3, páginas 385-405. Cambridge University Press.
- KENT, W. & ROCKMAN, A. (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- KINGDON, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- KUZNESOF, E. (1989). *A history of Domestic Service in Spanish America*, páginas 1492 – 1980. *Muchachas No More*. Philadelphia: Temple University Press.
- LAHERA, E. (2004). *Política y políticas públicas*. CEPAL: Santiago de Chile.
- LINDBLOM, C. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- LOYO, M. y VELÁSQUEZ, M. (2009). Aspectos jurídicos y económicos del trabajo doméstico remunerado en América Latina. En: *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente (21 - 70)*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo – OIT.
- MANNARELLI, M. (2018). *La domesticación de las mujeres, patriarcado y género en la historia peruana*. Lima: La Siniestra Ensayos.
- MINJUS (2012). *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*.
- MINJUS (2013). *Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2013-2017*.
- MOORE, M. (2004). *On creating public value. What business might learn from Government about strategic management?* Harvard University
- MIMDES (2009). *Trabajadora y trabajador del hogar. Tú Tienes derechos conócelos y exígelos*. Lima. Extraído de: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/publicaciones/Cartilla_TrabajadorasFinal.pdf
- MIMP (2012). *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables*.
- MIMP (2013). *Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2013-2016*.
- MIMP (2016). *Informe para la Tránsferencia de gestión 2011 – 2016*.
- MTPE (2014). *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*.

MTPE (2011) (2012) (2013) (2014) (2015) (2016). Memoria Anual.

MINCER, J. (1975). Education, experience, and the distribution of earnings and employment: An overview. En: Education, Income, and Human Behavior, p.71-94.

NOVAK, F. (1994). Los tratados y la Constitución Peruana de 1993. Agenda Internacional, vol. 1 núm. 2, 71 - 94.

OIT (2013). Trabajo doméstico en el Perú, situación y perspectiva en función del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT. Extraído de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_213173.pdf

OIT (2016). Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América latina y el Caribe. Extraído de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_480352.pdf

OJEDA, T. (2005). Prisiones domésticas ciudadanías restringidas. Violencia Sexual a trabajadoras del hogar en Lima. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

PÉREZ, L. & LLANOS, P. (2015). “Visibilizar lo invisible: mujeres y niños en el trabajo doméstico en el Perú de inicios del siglo XXI”. En Revista Argumentos, Edición N° 1, Año 9, Marzo 2015. Extraído de: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/visibilizar-lo-invisible-mujeres-y-ninos-en-el-trabajo-domestico-en-el-peru-de-inicios-del-siglo-xxi/>

PÉREZ, L. & LLANOS, P. (2015). ¿Al fondo del escalafón? Un estado de la cuestión sobre el trabajo doméstico remunerado en el Perú. Lima: Centro de investigación, Universidad del Pacífico.

PÉREZ, L. & LLANOS, P. (2017). “Vulnerable Women in a Thriving Country: An Analysis of Twenty-First-Century Domestic Workers in Peru and Recommendations for Future Research”. En Latin American Research Review, 52(4); páginas 552-570. Extraído de: <https://larrlasa.org/articles/10.25222/larr.67/>

RAILE, A., RAILE, E. & POST, L. (2017). Guide to Generating Political Will and Public Will. World Bank Group. Extraído de: https://blogs.worldbank.org/files/ppw_toolkit_0.pdf

Red Derechos Humanos y Educación Superior (2014). Derechos Humanos y Políticas Públicas. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

RODRÍGUEZ, C. (2006). Organismos públicos del Poder Ejecutivo y autoridades independientes. En Revista de Derecho Administrativo, n°2, páginas 196 – 223. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

RODGERS, J. (2009). Cambios en el servicio doméstico en América Latina. En: Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente (71 - 114). Santiago: Oficina Internacional del Trabajo – OIT.

ROTH, A. (2014). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Edición Aurora: Bogotá.

SCOKPOL, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual. En: Acuña, Carlos, ed. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

SUNAFIL (2013). Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

VERGARA, T. (1997). Migración y trabajo femenino a principios del siglo XVII: el caso de las indias en Lima. En: Histórica, vol. XXI (n°1) Lima: Universidad Mayor de San Marcos, 135-157.

VIDAL, M. (2005). Los derechos laborales como derechos fundamentales frente a la globalización y la flexibilización laboral. Pensamiento constitucional, Año XXII N°12, 459 – 491.

WEAVER, K. & ROCKMAN, B. (1993). Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington, DC: Brookings Institution Press.

WEAVER, K. & ROCKMAN, B. (1993). Assessing the effects of institutions. En: Capacidades estatales, diez textos fundamentales (357-407). Argentina: Corporación Andina de Fomento.



Entrevistada/o: Sofía Mauricio Bacilio				
Institución: La Casa de Panchita				
Cargo: Coordinadora				
Fecha: 04 de octubre del 2018				
Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none"> - Todo fue muy lento; se creyó que por tener una dirigente TdH en la lista de congresistas; el gobierno agilizaría el tema. - Un aporte importante fue en el 2012 que se empezó a elaborar el primer plan de acción (2013) con respecto al tema de derechos de TdH; pero además se creó la Mesa de Trabajo para el seguimiento de este plan en la cual participaban múltiples actores. Sin embargo, cuando se solicitaban informes de seguimiento de las acciones mencionadas en el plan, estaban redactados de manera muy general (macro) y no se dio respuesta a la solicitud de mayor información. - Se informa que han realizado visitas a Centros de Educación Básica Alternativa - CEBA, sin embargo la labor estatal sólo se limita a brindar información. De la misma manera existieron espacios en el MTPE para la atención de TdH, pero no poseían una difusión adecuada (limitante). - De la misma manera, para el día de las TdH (30 de marzo) siempre se busca realizar acciones para que figure que se está trabajando en el tema. Por ejemplo, se consiguió el presupuesto para certificar a 100 TdH, no obstante en el año no se trabaja el tema y una vez en enero se planea realizar una feria. 	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No se aprovechó el cambio del escenario político para agendar nuevos temas. ➤ Existe una falta de acciones estratégicas por parte del Ejecutivo. ➤ Las acciones que se vienen realizando no generan impacto y se realizan de forma esporádica respondiendo a los intereses de los tomadores de decisiones que ocupan altos cargos. ➤ Los avances dependen de quién asuma el cargo y su equipo técnico, ➤ La creación del Plan de Acción y la instalación de la Mesa de Trabajo representa un gran avance. ➤ Se puede percibir un déficit en las comunicaciones entre las organizaciones de TdH y el Ejecutivo. ➤ Precaria de difusión de los derechos o beneficios de las TdH, no se aprovechan los canales de comunicación estatales. 	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none"> - El tema central es que no existe compromiso político, lo cual va ligado a la falta de presupuesto. - Depende de quién esté en el puesto. - Falta de personal capacitado. - No existe coordinación entre las entidades estatales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública. 2. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se considera que existe una falta de voluntad política con respecto a los temas de TdH. ➤ Falta de presupuesto. ➤ No existe continuidad de las políticas debido a la rotación de funcionarios. ➤ Falta de capital humano capacitado. ➤ Las entidades estatales no trabajan de manera coordinada. 	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor difusión de los derechos laborales. - Capacitación y concientización del capital humano en temas de fiscalización y asesoría. - Creación de un espacio especializado en temas de TdH. - Coordinación entre instituciones para ofrecer un servicio multisectorial. 	Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se busca la visibilización del tema en el organigrama del MTPE mediante la creación de una adjuntía u oficina. 	Recomendaciones

Entrevistada/o: Leddy Mozombite Linares Institución: Federación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar del Perú - FENTTRAHOP Cargo: Secretaria General Fecha: 05 de octubre del 2018				
Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none"> - Se han realizado acciones en conjunto en relación a la difusión y sensibilización; sin embargo aún se debe de trabajar el tema del registro, seguridad social y fiscalización. - Este año, por primera vez se está reconociendo y visibilizando el trabajo del hogar. 	<p>Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las organizaciones de TdH han venido trabajando de manera conjunta con el MTPE, la difusión de sus derechos laborales. ➤ No se cuenta con acceso a la Seguridad Social debido a que se necesita gozar de la RMV. ➤ La actuación del MTPE es pasiva, no parece buscar cambios, sólo es para cumplir metas. ➤ A pesar de las acciones que se han venido realizado desde el ejecutivo, las organizaciones perciben que recién este año están siendo consideradas e integradas en la agenda, esto debido a que el MINJUS las ha incluido en el Plan Nacional de Derechos Humanos. 	<p>Capítulo III</p>
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none"> - No se ha logrado avanzar en la materia debido a la falta de voluntad política. - Difusión precaria desde los canales estatales. - Falta de recursos monetarios y capital humano capacitado. - No se considera a la TdH como trabajadora, se le da poco valor al TdH. - Factor cultural ligado a una sociedad discriminadora. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública. 2. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se considera que existe una falta de voluntad política con respecto a los temas de TdH. ➤ Precaria de difusión de los derechos o beneficios de las TdH, no se aprovechan los canales de comunicación estatales. ➤ Falta de capital humano y monetario. ➤ Se le da poco valor al TdH, y no se lo considera como trabajo productivo. ➤ Existe un imaginario social discriminador que también es compartido por los trabajadores del Ejecutivo. 	<p>Capítulo IV</p>
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de nuevas normas. - Organización de la sociedad civil para la vigilancia del cumplimiento de estas. 	<p>Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de nuevas normas que respondan a las exigencias estipuladas en el Convenio 189 de la OIT. ➤ Las organizaciones de TdH deben permanecer en un estado de vigilancia para asegurarse que no se transgreda los derechos laborales. 	<p>Recomendaciones</p>

Entrevistada/o: Adelinda Diaz Uriarte
Institución: Sindicato Nacional de Trabajadores del Hogar del Perú - SINTRAHOGARP
Cargo: Secretaria General
Fecha: 06 de noviembre del 2018

Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none"> - Se han realizado ferias informativas, el MTPE ha proporcionado todo el tema logístico. - Existe la Mesa de Trabajo, dónde se ha avanzado mínimamente. 	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se han realizado actividades de difusión. ➤ Las acciones de la Mesa de Trabajo se consideran mínimas ya que en las instituciones como SUNAFIL, SUNAT o EsSalud no son consideradas como trabajadoras. 	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de voluntad política. - Conflicto de intereses creados. - Desvalorización de la labor. - Discriminación tanto de género, raza y estado socio-económico. - No existe la reivindicación de las TdH porque en otros sectores de trabajadores tampoco se avanza en otorgar derechos. - Falta de reconocimiento por parte de su misma central sindical. 	<p>3. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública.</p> <p>4. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se considera que existe una falta de voluntad política con respecto a los temas de TdH. ➤ El avance del tema responde a los intereses de los tomadores de decisiones. ➤ Se le da poco valor al TdH, y no se lo considera como trabajo productivo. ➤ Las TdH reconocen que sufren de discriminación debido a la interseccionalidad de diversos factores ➤ La reivindicación de los derechos de las TdH es posible en la medida que otros sectores también se mejoren. 	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento por parte de la sociedad civil. - Trabajo en conjunto con la sociedad civil. - Mejora de las condiciones laborales en general. - Alcance y difusión en regiones. - Empatía. 	5. Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH como clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Las organizaciones de TdH deben permanecer en un estado de vigilancia para asegurarse que no se transgreda los derechos laborales. ➤ Se reconoce que si no mejoran en conjunto las condiciones laborales de manera general (de sus empleadores), las de ellas no podrán mejorar. ➤ Las TdH reconocen la importancia de la difusión mediante canales estatales. ➤ Los trabajadores del gobierno relacionados al tema deben estar capacitados y sensibilizados con respecto al tema. 	Recomendaciones



Entrevistado/a: **Álvaro Vidal Bermudez**

Institución: **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE**

Cargo: **Director General de Derechos Fundamentales, Seguridad y Salud en el Trabajo**

Fecha: **09 de octubre del 2018**

Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none"> - En el 2011 hubo un compromiso inicial desde el sector trabajo y el MIMP en avanzar con la ratificación del C189, en el inicio de la gestión de ese gobierno, sin embargo en la práctica no se avanzó mucho. - Durante el 2012-2016 no hubo avance salvo los planes nacionales para la igualdad para las TdH. 	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Existió compromiso al inicio del gobierno para trabajar los temas de TdH. 	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none"> - Distintos enfoques en diferentes instituciones. - Poca continuidad de una línea de acción entre los funcionarios que asumen el cargo. - Factores culturales estructurales (ligado a la discriminación) y falta de reconocimiento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública. 2. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los distintos enfoques de las instituciones no permitieron la creación de una política pública que permitiera la igualdad de derechos laborales. ➤ Tanto la ciudadanía como los tomadores de decisiones posee factores culturales que no les permiten reconocer a la TdH como trabajadores con igualdad de derechos. 	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none"> - Decisión política. - Trabajo organizado e integrando a las demás instituciones pertinentes. - Ensayar nuevos mecanismos de supervisión. - Uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones. 	Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se le da valor al trabajo integrado entre los sectores. ➤ Se tiene interés en plantear nuevos mecanismos de supervisión para facilitar la fiscalización. ➤ Las TIC son consideradas como factores importantes al trabajar el tema de las TdH. 	Recomendaciones

Entrevistada/o: Cecilia Reynoso Rendón

Institución: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE

Cargo: Especialista de la Dirección General de Derechos Fundamentales, Seguridad y Salud en el Trabajo

Fecha: 15 de noviembre del 2018

Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none">- La suscripción del C189 era una de las principales demandas y en muchos momentos se había avanzado el tema hasta cierto punto, el cual era la aprobación del convenio en el Consejo Nacional del Trabajo – CNTPE. Sin embargo, fue en esta instancia dónde se paralizó el avance debido a que el sector empleador (CONFIEP) no se encontraba de acuerdo.- El plan de acción anuales una herramienta que se realizó por periodos, el 2013 -2014 hubo pero el 2015-2017 no se elaboró.	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	<ul style="list-style-type: none">➤ El CNTPE representó un obstáculo en la negociación para la suscripción del C189.➤ El Plan de Acción no ha sido elaborado anualmente.	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none">- No existe contraparte empleadora para la negociación; no sienten que sus empleadores son representados por el sector empleador miembro del CNTPE.- El carácter público-privado del TdH.- Poca valoración e invisibilidad del TdH.- Discriminación: Interseccionalidad de factores de género, migratorios, racial, edad, educación.- No es conveniente otorgarles derechos porque asumen la tarea del cuidado, que el Estado ni puede asumir.	<ol style="list-style-type: none">1. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública.2. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor.	<ul style="list-style-type: none">➤ Las TdH no cuentan con una contraparte empleadora dentro del CNTPE, por lo cual se dificulta la negociación.➤ El carácter público-privado del TdH no permite visibilizar el trabajo por lo que no se le da valor.➤ Las TdH presentan una interseccionalidad de factores que propician se de discriminación hacia ellas.	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none">- No solamente se debe de cambiar la normativa, sino también las concepciones de las personas.	Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none">➤ No sólo se debe de realizar un trabajo a nivel legal, sino a nivel social.	Recomendaciones

Entrevistada/o: Eliana Medina Samame				
Institución: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE				
Cargo: Asesora Legal de la Dirección de Supervisión y Evaluación				
Fecha: 22 de noviembre del 2018				
Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Acción 2014 integran a SUNAFIL. - Previa a la creación de SUNAFIL (2013) no existían protocolos de inspección para los casos de TdH. - Creación de un anexo para brindar asesoría a las TdH. 	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Previa a la creación de SUNAFIL, el MTPE no contaba con directivas/manuales que regulen o den pautas para la fiscalización en casos de TdH. ➤ El anexo creado por el MTPE cuenta con gran demanda. 	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de iniciativa política. - Estado vulnerable de las trabajadoras. - Política Pública poco manejable (difícil en la medición de indicadores). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública. 2. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se reconoce que si no es prioridad para los altos mandos el tema no avanza. ➤ Se es consciente del estado vulnerable de la TdH que puede sufrir actos de violencia. ➤ Se considera un desafío el establecimiento de una política pública del sector, debido a la dificultad en el cumplimiento de metas y por la falta de data. 	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none"> -Difusión de DDLL. - Regularizar la norma y hacerla equitativa. -Creación de un mecanismo para identificar la cantidad de TdH real. 	Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se reconoce la importancia de la difusión mediante canales estatales. ➤ Se considera de suma importancia la modificación de la normativa legal existente. ➤ Se conoce La realidad de muchas TdH en la cual no se registran en la SUNAT porque se descuenta de su sueldo que muchas veces es menor a la RMV, en este sentido se busca crear un registro que no comprometa su sueldo y sirva para proporcionar data. 	Recomendaciones

Entrevistado/o: Edgardo Rodríguez Gómez Institución: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS Cargo: Director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos Fecha: 05 de noviembre del 2018				
Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none"> - El MINJUS labora en torno al Plan Nacional de Derechos Humanos, el Plan Nacional 2014-2016 no incluía a las TdH. El tema tampoco estuvo en debate durante los años 2012-2014. En el 2016 recién se recibieron visitas de las organizaciones de TdH y se trabajó la posibilidad de incluirlas como grupo especial de protección para el tercer plan. - Estaban enterados del debate que existía en el MTPE pero este no llegaba al MINJUS. Es así que no participó en los Planes de Acción realizados por el MTPE. 	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En el Plan Nacional de Derechos Humanos, no se consideraban a las TdH, en el 2016 se inició el debate para integrarlas como grupo especial de protección para el plan del 2018. ➤ El MINJUS no participó en el proceso de ratificación ya que el debate estaba concentrado en el MTPE. 	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none"> - Las limitaciones encontradas se atribuyen a r la mirada diferente del MEF. - El MINJUS posee capital humano capacitado a nivel gerencial. - Es una realidad que existe prejuicios y discriminación en el trato de ciertos profesionales de defensa pública, que poseen en los Sistemas de Atención a Denuncias. - Existencia de una lógica de discriminación, una lógica de desigualdad y un marco de intereses egoístas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública. 2. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El MEF poseía un enfoque diferente respecto al tema; en el cual se cuestionaba la viabilidad económica. ➤ Los servidores públicos del MINJUS poseen un enfoque de DDHH. ➤ Pueden existir actos de discriminación por parte de los profesionales de defensa pública. ➤ Existe una lógica de discriminación en la medida que no se reconocen sus derechos laborales; se debe de observar si al cambiarse la normativa legal persiste la discriminación de manera indirecta. ➤ En la sociedad peruana existe un imaginario de desigualdad. ➤ El avance en la creación de una política pública para las TdH se ven limitados por intereses de los tomadores de decisiones que ocupan altos cargos. 	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocer y visibilizar a las TdH como población vulnerable a las TdH, concientizar a la población. - Promoción de los derechos. 	Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El reconocimiento y visibilizarían de la vulnerabilidad de la TdH es importante para que la sociedad sea consciente de su estado y se sensibilice. ➤ Se ve como un factor clave para el reconocimiento la promoción de los DDLL a todo nivel. 	Recomendaciones

Entrevistada/o: María Teresa Gutiérrez
 Institución: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP
 Cargo: Especialista legal de la Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia
 Fecha: 13 de marzo del 2019

Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none"> - El 19 de julio del 2016 se aprobó el “Plan Anual de Acción Sectorial frente a actos de discriminación y de violencia de género que afecten a las y los trabajadoras/es del hogar, así como frente al trabajo doméstico que realizan niñas, niños y adolescentes”. - Se viene realizando una política de prevención del hostigamiento en los CEBAS, ya que en estos centros se encuentra mayor cantidad de TdH. Se han realizado reuniones con las autoridades institucionales para integrar en la malla curricular este tema. - En un inicio se realizaban charlas en los sindicatos, sin embargo, las dirigentes solicitaban que el MIMP se pronuncie a favor de la ratificación del C189. Debido a esto se decidió cambiar de metodología. - El CEM está capacitado para atender casos de hostigamiento. - Se han reunido con el MTPE en la Mesa de Trabajo de los Planes de Acción; empero el tema de hostigamiento no era el primordial. Se aprovechó ese espacio para dialogar con los sindicatos y ofrecer darles charlas sobre la prevención. - Se considera que el accionar del MIMP se ha realizado de manera sostenida pero lenta. 	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El MIMP tiene un compromiso contra la violencia y hostigamiento sexual, esto se ha visto en su accionar sostenido que a la vez se considera fue lento. ➤ La presente dirección fue invitada por el MTPE a diversas sesiones de la Mesa de Trabajo; sin embargo el hostigamiento sexual no era la prioridad de esta, si no la igualdad de derechos. ➤ La presente dirección asistía a la Mesa de Trabajo para poder coordinar con los sindicatos y poder realizar charlas en relación al hostigamiento sexual. ➤ Se decidió cambiar de estrategia y mediante el Plan de Acción Sectorial elaborado el 2016, se inició a laborar con los CEBAS. 	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none"> - Siempre ha existido el concepto de la discriminación ya que quien lo realiza son mujeres, migrantes con poco nivel educativo. - Falta de reconocimiento de sus derechos, debido a la invisibilización de su labor. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública. 2. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se considera la discriminación hacia las trabajadoras por la interseccionalidad de diversos factores. ➤ El trabajo del hogar es invisibilizado debido a que se desarrolla en el ámbito privado, y esto hace que no se reconozcan sus derechos de manera completa. 	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none"> - Un acompañamiento integro en los procesos de denuncia contra el hostigamiento sexual. 	Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se cree que los servicios de asesoramiento son importantes pero no garantizan que las TdH puedan llevar acabo denuncias ya sea por hostigamiento sexual o abuso, es necesario que se les garantice un 	Recomendaciones

			acompañamiento en los procesos judiciales.	
Entrevistada/o: Elio Béjar Cárdenas Institución: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL Cargo: Inspector Fecha: 21 de noviembre del 2018				
Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none"> - A raíz del Plan de Acción 2014 se realizaron operativos con éxito relativo. - Sobre el registro, no es un tema al que se le da prioridad. 	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Debido a la creación del Plan de Acción 2014, en el cual se integra a SUNAFIL, se realizaron operativos de fiscalización. ➤ El registro de TdH no es un tema prioritario. 	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de facultades administrativas y judiciales. - La normativa actual, con derechos desiguales. - El pedido del auxilio judicial y la lentitud de los procesos burocráticos que no permite cumplir con el plazo asignado. - Falta de data específica que ayude a la fiscalización. - Se carece de capital humano y material (logístico y movilidad) pero las capacidades humanas han suplido este vacío material. - Discriminación institucionalizada. - Invisibilización de los temas de TdH. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública. 2. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La falta de facultades administrativas y judiciales dificulta la labor de la SUNAFIL. ➤ La normativa legal vigente permite un trato desigual. ➤ Los tiempos burocráticos retrasan el accionar de SUNAFIL. ➤ No existe un registro de TdH que permita corroborar el estado de la TdH. ➤ No se considera como un obstáculo el capital material ya que las capacidades humanas lo han logrado suplir. ➤ Existe discriminación en el trato a las TdH tanto en la esfera laboral como en las instituciones, y eso se ve reflejado en la falta de interés. 	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	- Cambio de mirada por parte de las autoridades para generar voluntad política.	Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La sensibilización en las autoridades con respecto al tema es importante para poder generar en ellas voluntad e interés de trabajar este tema. 	Recomendaciones

Entrevistado/o: Ricardo Sotomayor

Institución: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria - SUNAT

Cargo: Gestor de Orientación

Fecha: 15 de febrero del 2019

Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	<ul style="list-style-type: none">- Se ha realizado un avance sostenido a lo largo de los años para facilitar la inscripción de las TdH al registro.- Se han realizado capacitaciones y charlas en las cuales se informa en qué consiste la inscripción, sus beneficios y las obligaciones de los empleadores.- Las capacitaciones se realizan en los centros de servicios.- Las inscripciones a las charlas se realizan de manera virtual.- Los gestores reciben capacitaciones para poder atender las necesidades de las TdH y comunicarse de manera efectiva.	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	<ul style="list-style-type: none">➤ La SUNAT ha venido realizando avances de manera sostenida a lo largo de los años, desde que salió la ley en el 2003.➤ Las charlas realizadas se realizan en los centros de atención.➤ La inscripción se realiza de manera virtual.➤ Los gestores de orientación se muestran capacitados y sensibilizados con respecto al tema.	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agendación de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none">- La normativa no permite que se les de beneficios, ya que no se establece un sueldo base.- Los aportes a la ONP o EsSalud se realizan en función a la RMV, por lo cual muchas trabajadoras no desean ser inscritas en el registro.- Se hace referencia a la gobernabilidad, ya que son diferentes entidades las que se ven involucrada en el tema y a los cambios en el gobierno.	<ol style="list-style-type: none">3. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública.4. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor.	<ul style="list-style-type: none">➤ No se considera la discriminación como un factor.➤ La SUNAT responde a las normas legales que ya se encuentran aprobadas.➤ Las TdH no desean que se les descuente el sueldo ya que muchas veces está por debajo de la RMV.	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none">- Falta mayor difusión.- Una modificación normativa.	Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none">➤ La SUNAT ha reconocido que falta mayor difusión de los beneficios de las TdH, ya que las charlas se desarrollan en los centros de atención.	Recomendaciones

Entrevistada/o: Teresa Ojeda				
Institución: -				
Cargo: Investigadora en temas de violencia sexual a TdH				
Fecha: 28 de marzo del 2019				
Preguntas	Respuesta	Respuesta hipotética	Hallazgo	Sección
¿Qué acciones ha venido realizando el ejecutivo en relación al tema desde el 2011 - 2016? ¿Cómo ha sido su accionar?	- La entrevistada no ha trabajado directamente el tema	Falta de acciones estratégicas que posean impacto, falta de articulación entre los sectores pertinentes.	➤ La entrevistada no ha trabajado directamente el tema.	Capítulo III
¿Qué factores consideras que han limitado el proceso de agenda de una Política Pública en relación a las TdH?	<ul style="list-style-type: none"> - Discriminación interseccional: género, origen andino, lengua materna no es el español, migrante, pobre, analfabeta, etc. - Imaginario social de desigualdad que trasciende los cargos. - Son población necesaria para resolver asuntos privados de la casa, lo cual hace que este trabajo sea subvalorado. - Falta de noción de derechos fundamentales y laborales, por cultura de sumisión en la que están inversas y la distribución desigual del trabajo doméstico. - Restricción de la ciudadanía. - Se considera que no es una labor productiva. - El bajo índice de acceso a la educación no permite que se articulen entre ellas para concientizarse; o para acceder a la movilidad laboral. 	<p>3. Falta de capacidades estatales para aprovechar ventanas de oportunidades, implementar y garantizar la estabilidad de una política pública.</p> <p>4. Los y las tomadores de decisiones participan en asegurar que el trabajo doméstico sea considerado como un trabajo de poco valor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Existe un imaginario social que trasciende los cargos públicos y que se asegura que no se avance en el otorgamiento de una noción de derechos fundamentales y laborales para con la TdH. ➤ Las TdH sufren de una discriminación interseccional. ➤ Por el mismo hecho de que su labor se desenvuelve en el ámbito privado del empleador, sufren de una restricción de su ciudadanía. ➤ La desvalorización de la labor se debe a que no es “productivo” y los factores que reúnen las TdH. ➤ La baja articulación no permite que tengan noción de derechos y puedan incidir. 	Capítulo IV
¿Qué consideras que hace falta para una mejor gestión del tema?	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionario sensibilizados y con voluntad de trabajar el tema. - Generar noción de derechos fundamentales y laborales en las TdH. - Se debe de realizar un análisis integral del problema 	Darle la importancia al tema, reconociendo a las TdH cómo clase trabajadora y otorgarles y garantizarles derechos laborales plenos; mediante acciones coordinadas entre los sectores que respondan a una estrategia de inclusión.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hace falta funcionarios que conozcan esta realidad y tengan la voluntad de cambiar una lógica que responde a intereses personales. ➤ Se debe trabajar en la difusión para lograr que las TdH tengan conocimiento de sus derechos fundamentales, cómo ciudadanas, y laborales, cómo trabajadoras. ➤ No se debe de concebir a las TdH sólo en el ámbito laboral, ya que hay muchos factores que suman a esta problemática. 	Recomendaciones